

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

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

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PREMIERE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A. – Dispositions antérieures

- **ARTICLE PREMIER Autorisation de percevoir les impôts existants** 6

B. – Mesures fiscales

- **ARTICLE 2 Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu**..... 8
- **ARTICLE 3 Revalorisation de la prime pour l'emploi**..... 15
- **ARTICLE 4 Réduction d'impôt pour déclaration électronique**..... 33
- **ARTICLE 5 Exonération de l'impôt sur le revenu des primes des médaillés olympiques** 37
- **ARTICLE 6 Neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles** 40
- **ARTICLE 7 Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS)**..... 52
- **ARTICLE 8 Exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit** 58
- **ARTICLE 8 bis (nouveau) Modification des conditions d'application de la déduction pour aléas pratiquée par les exploitants agricoles**..... 62
- **ARTICLE 8 ter (nouveau) Extension de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs aux signataires d'un contrat d'agriculture durable** 70
- **ARTICLE 8 quater (nouveau) Régime d'imposition des conjoints des commerçants** 76
- **ARTICLE 8 quinquies (nouveau) Réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique**..... 81
- **ARTICLE 9 Allègement des droits de succession** 83

• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Possibilité de paiement différé, sans intérêt, des droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale	92
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Raccourcissement du délai de reprise en matière de droits d'enregistrement	95
• ARTICLE 9 bis (nouveau) Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune	97
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau) Création d'un dispositif de réduction d'impôt au titre de l'ISF pour investissement dans les PME et pour versement aux œuvres d'intérêt général	102
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau) Clarification du traitement au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur de capitalisation des rentes viagères	108
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau) Suppression de la taxation des plus-values latentes en cas de transfert par un contribuable de sa résidence fiscale hors de France	111
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10 Suppression de l'imposition des revenus du patrimoine des fondations reconnues d'utilité publique	116
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10 Précision des conditions d'exonération des plus-values professionnelles	118
• ARTICLE 10 Crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France	124
• ARTICLE 11 Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	153
• ARTICLE 12 Allègements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité	168
• ARTICLE 13 Réduction à 1,5 % de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, avant sa suppression complète	183
• ARTICLE 14 Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans des zones d'emploi en grande difficulté	190
• ARTICLE 15 Renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises de transport	208
• ARTICLE 16 Pérennisation et aménagement du remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises	218
• ARTICLE 16 bis (nouveau) Augmentation des quantités de biocarburants bénéficiant d'une réduction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et assouplissement des modalités d'agrément des unités de production concernées	227
• ARTICLE 16 ter (nouveau) Majoration de l'impôt sur les sociétés visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre	230

- **ARTICLE 16 quater (nouveau) Aménagement du régime de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport public de voyageurs. Remboursement d'une fraction de TIPP payée par les professions agricoles au second semestre 2004**234
- **ARTICLE 17 Transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société**.....245
- **ARTICLE 18 Pérennisation du régime d'imposition des pénalités de retard**253
- **ARTICLE 19 Plafonnement de la provision pour hausse des prix**256
- **ARTICLE 20 Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage**.....271
- **ARTICLE 21 Modernisation de différentes dispositions relatives au financement d'investissements à risques ou de proximité**.....301
- **ARTICLE 22 Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions**313
- **ARTICLE 23 Ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les Etats membres de l'Espace Economique Européen**.....335
- **ARTICLE 24 Modification du régime de la redevance audiovisuelle**.....339
- **ARTICLE 25 Mise en place d'un régime déclaratif et abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur**369
- **ARTICLE 26 Transposition de mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés**390
- **ARTICLE 27 Financement des comités professionnels de développement économique (CPDE) et des centres techniques industriels (CTI)**397
- **ARTICLE 28 Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau**408
- **ARTICLE 28 bis (nouveau) Modalités d'application de la réforme de la fiscalité des organismes HLM**.....414

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- **ARTICLE 29 Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes**418
- **ARTICLE 30 Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes**511
- **ARTICLE 31 Réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements**539

- **ARTICLE 32 Reconstitution du contrat de croissance et de solidarité**.....564
- **ARTICLE 33 Modalités de compensation financière aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales**581
- **ARTICLE 34 Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur**626

B. - Dispositions diverses

- **ARTICLE 35 Dispositions relatives aux affectations**.....650
- **ARTICLE 36 Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15**652
- **ARTICLE 37 Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires »**659
- **ARTICLE 38 Clôture du compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA)**664
- **ARTICLE 39 Affectation du produit de la taxe de l'aviation civile au profit du budget général**675
- **ARTICLE 40 Détermination de la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général**677
- **ARTICLE 41 Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de France**684
- **ARTICLE 42 Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs**696
- **ARTICLE 43 Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes**699

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

- **ARTICLE 44 Équilibre général du budget**700

EXAMEN EN COMMISSION.....701

PREMIERE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A. – Dispositions antérieures

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

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

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

Il s'applique aux impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir. L'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose en effet en son premier alinéa que : « *l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle* ».

A compter de la loi de finances pour 2006, entreront en vigueur les dispositions de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances selon lesquelles : « *La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année : 1° autorise pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;* ».

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

- à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2004 et des années suivantes, ce qui explique que la loi de finances de l'année « n » fixe le barème de l'impôt sur les revenus perçus l'année « n - 1 » ;

- de la même façon, s'agissant des sociétés, à l'impôt dû sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2004, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année « n ».

Il est également précisé que cette loi de finances s'applique à compter du 1^{er} janvier 2005 pour les autres dispositions fiscales et cela sous réserve de dispositions contraires¹.

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

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

B. – Mesures fiscales

ARTICLE 2

Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu

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

Le présent article marque une pause dans le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu initié en 2002, conformément aux engagements du Président de la République.

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

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

A. L'INTÉRÊT DE POURSUIVRE, SUR LE LONG TERME, LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES PERSONNES

1. Favoriser l'offre et stimuler la demande

Si l'impact conjoncturel des baisses de l'impôt sur le revenu n'est pas négligeable, la réduction d'impôt tend essentiellement à rehausser le potentiel d'offre de l'économie. D'une part, elles permettent de réduire l'écart entre le coût du travail supporté par les entreprises et la rémunération nette perçue par les salariés ; d'autre part, elles allègent les prélèvements opérés sur les agents qui innovent ou font preuve d'initiative.

Il convient de revenir sur certains excès de la progressivité acceptables à la Libération, quand il s'agissait au sortir des épreuves de la Seconde guerre mondiale de reconstruire le pays et de faire face aux besoins sociaux les plus urgents, mais en décalage aujourd'hui avec les mœurs du temps dans un espace économique de plus en plus ouvert.

La France fait partie du grand marché intérieur européen et participe au processus de mondialisation des grandes économies, deux phénomènes qui se traduisent, dans un contexte de concurrence exacerbée, par une mobilité croissante des facteurs de production, capital mais aussi travail.

L'impôt sur le revenu français doit donc se rapprocher des moyennes européennes, même si **un différentiel de taux d'imposition pour les hauts revenus reste soutenable, dès lors qu'il s'accompagne de services collectifs supplémentaires ou de meilleure qualité**, notamment en matière de santé ou d'éducation.

2. Rester dans la « course fiscale »

La précédente décennie s'est caractérisée par un certain reflux de la pression fiscale directe au travers de l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays européens. La France, en dépit d'un certain attachement culturel à l'affichage de taux élevés au sommet du barème, n'a pu se tenir à l'écart de cette tendance générale.

Le tableau suivant montre que **les taux d'imposition en France, par tranche de revenu, ont connu, depuis 1999, une baisse substantielle** :

Evolution des taux d'imposition par tranche de revenu, depuis 1999

Tranches de revenus en valeur 2003	Revenus de 1999	Revenus de 2000	Revenus de 2001	Revenus de 2002	Revenus de 2003 (et de 2004)	Variation 2003/1999
Jusqu'à 4.262 euros	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,00%	0,00 %	
De 4.263 euros à 8.382 euros	9,5 %	8,25 %	7,50 %	7,05%	6,83 %	- 28,11 %
De 8.383 euros à 14.753 euros	23,0 %	21,75 %	21,00 %	19,74%	19,14 %	- 16,78 %
De 14.754 euros à 23.888 euros	33,0 %	31,75 %	31,00 %	29,14%	28,26 %	- 14,36 %
De 23.889 euros à 38.868 euros	43,0 %	41,75 %	41,00 %	38,54%	37,38 %	- 13,07 %
De 38.869 euros à 47.932 euros	48,0 %	47,25 %	46,75 %	43,94%	42,62 %	- 11,21 %
Plus de 47.932 euros	54,0 %	53,25 %	52,75 %	49,58%	48,09 %	- 10,94 %

Il apparaît toutefois que la diminution des taux a été quasiment trois fois plus forte en bas du barème que pour la tranche marginale, et un examen comparatif montre qu'en 2003, compte tenu de la CSG (cotisations sociale généralisée) et de la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), **la France demeure l'un des rares pays où le taux marginal d'imposition est supérieur à 50 %, comme l'établit le tableau suivant** :

Taux maximum d'imposition des revenus en 2003

Pays	Taux maximum d'imposition des revenus en 2003
Belgique	56,20%
France ¹	53,2 %
Pays-Bas	52 %
Allemagne	48,5 %
Italie	46,4 %
États-Unis	45,3 %
Espagne	45 %
Royaume-uni	40 %

Source : *Les impôts en Europe, Delmas, 2003.*

Il faut toutefois attirer l'attention sur le **caractère incomplet de telles comparaisons** dans la mesure où **la France est un des seuls pays à pratiquer le quotient familial et le quotient conjugal**, ce qui diminue sensiblement le poids de l'impôt sur le revenu pour les familles. En outre, **l'abattement de 20 %, qui est plafonné pour les revenus les plus élevés et ne peut donc, en l'état, être intégré au barème, a pour effet de « gonfler » le taux marginal d'imposition français.**

Ainsi, pour les revenus 2003, le taux marginal de 48,09 %, qui s'applique aux revenus soumis au quotient supérieurs à 47.932 euros, ressort en réalité à 38,47 % pour ceux des contribuables dont le revenu est composé de traitements, salaires et pensions inférieurs à 115.900 euros, car ils bénéficient pleinement de l'abattement de 20 % au titre de ces revenus. Or, sur 21.245.000 bénéficiaires de l'abattement de 20 %, seuls 105.000 d'entre eux se trouvent plafonnés, ce qui représente 0,49 % de ces contribuables (chiffres communiqués par les services à votre rapporteur général concernant l'imposition sur les revenus de 2002).

Toujours est-il que la concentration du poids de l'impôt sur les plus gros revenus s'est accrue, ce qu'explique bien l'évolution différenciée des taux d'imposition par tranche de revenu (cf. tableau *supra*), et qu'établit le tableau suivant :

¹ Compte tenu des effets de la CSG et de la CRDS sur les revenus d'activité.

**Evolution récente de l'impôt payé par déciles de foyers fiscaux
(imposable et non imposable)**

Déciles de foyers fiscaux	revenus de 1999	revenus de 2001	revenus de 2002	Evolution 2003 / 2000 (impôt payé)
Les 50 % des contribuables acquittant le moins d'impôt¹	3,3 %	-1,3 %	-4,3 %	n.s.
Les 30 % suivants	17,9 %	14,2 %	13,5 %	-24,4 %
Les 10 % suivants	14,6 %	13,9 %	16,2 %	10,7 %
Les 10 % acquittant le plus d'impôt	64,2 %	73,2 %	74,6 %	16,2 %
<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	

Source : d'après données communiquées par la direction générale des impôts

B. L'OPPORTUNITÉ D'UNE « PAUSE » POUR LES REVENUS DE 2004

Durant sa campagne, le Président de la République avait envisagé un allègement global de 30 % en cinq ans. Aujourd'hui, la baisse ressort déjà à 10 % grâce aux baisses successives du barème de l'impôt sur le revenu de 5 % en 2002, de 1 % en 2003 et de 3 % en 2004. Dans son allocution du 14 juillet 2004, le Président de la République a annoncé la nécessité d'une « pause ».

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

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

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

¹ Les pourcentages négatifs sont imputables à l'effet de la prime pour l'emploi.

Concernant la reprise ultérieure de la baisse du barème, le secrétaire d'Etat à la réforme budgétaire, Dominique Bussereau, a indiqué qu'il conviendrait d'apprécier « *la situation dans le courant 2005 en fonction de la situation économique et budgétaire, et de celle de l'emploi* ». Concernant l'objectif initial d'une baisse cumulée de 30 % à fin 2007, ce dernier a précisé : « *En politique, il n'y a rien d'impossible. Rendez-vous le 14 juillet 2005* »¹.

En tout état de cause, votre commission des finances estimera nécessaire qu'il soit procédé **un examen méthodique de la pertinence des différentes « niches » à l'occasion de la prochaine diminution du barème, dès qu'il sera permis d'orienter le niveau des prélèvements obligatoires à la baisse.**

II. UNE SIMPLE ACTUALISATION DES SEUILS POUR 2005

Comme chaque année en loi de finances initiale, les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu sont actualisés en fonction de l'inflation prévisionnelle pour l'année en cours (le barème s'appliquant aux revenus qui y sont perçus).

L'indexation est ainsi effectuée par le présent article sur la base de l'évolution des prix hors tabac, établie à 1,7 % en 2004 par rapport à 2003.

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

Tranches de revenus en 2003	Tranches de revenus en 2004	Taux (inchangés)
Jusqu'à 4.262 euros	Jusqu'à 4.334 euros	0 %
De 4.263 euros à 8.382 euros	De 4.335 euros à 8.524 euros	6,83 %
De 8.383 euros à 14.753 euros	De 8.525 euros à 15.004 euros	19,14 %
De 14.754 euros à 23.888 euros	De 15.005 euros à 24.294 euros	28,26 %
De 23.889 euros à 38.868 euros	De 24.295 euros à 39.529 euros	37,38 %
De 38.869 euros à 47.932 euros	De 39.530 euros à 48.747 euros	42,62 %
Plus de 47.932 euros	Plus de 48.747 euros	48,09 %

¹ Interview donnée à La Tribune, paru le 27 septembre 2004.

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

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

Objet de la limite ou du seuil	Seuil pour les revenus de 2003	Seuil pour les revenus de 2004
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.086 euros	2.121 euros
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	3.609 euros	3.670 euros
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans et imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	800 euros	814 euros
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	590 euros	600 euros
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	393 euros	400 euros
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	4.338 euros	4.410 euros

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

Le tableau suivant dresse l'inventaire de ces modifications :

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

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2003	Revenus 2004
Déduction forfaitaire de 10% sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum		376 euros	382 euros
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an		825 euros	839 euros
- maximum		12.648 euros	12.862 euros
Plafond de la déduction de 10% sur les pensions :	Article 158-5a		
- minimum		334 euros	340 euros
- maximum		3.269 euros	3.325 euros
Revenu au-delà duquel ne s'appliquent plus :	Articles 158-4 bis 2 ^{ème} alinéa et 158-5a		
- l'abattement de 20% sur les traitements, salaires et pensions		115.900 euros	117.900 euros
- l'abattement de 20% sur les rémunérations des personnes détenant plus de 35% des droits sociaux de l'entreprise qui les emploie et sur les bénéfices des entreprises qui adhèrent à un CGA ou à une AGA		115.900 euros	117.900 euros
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	1.646 euros	1.674 euros
- soit lorsque le revenu net global ne dépasse pas		10.130 euros	10.310 euros
ou :		823 euros	837 euros
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder		16.370 euros	16.650 euros
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement)	Article 200-4	421 euros	430 euros

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

Le coût de la présente mesure ressort à **1,083 milliard d'euros**.

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

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

ARTICLE 3

Revalorisation de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les limites et les seuils de revenus servant au calcul de la prime pour l'emploi afin de tenir compte de l'évolution des prix et des bas salaires.

I. LE DROIT EXISTANT

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles. Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi. Il concerne **plus de 8 millions de bénéficiaires** touchant une **prime d'un montant moyen de 280 euros**, pour **un coût supérieur à 2,4 milliards d'euros**.

A. LE BÉNÉFICE DE LA PRIME

Peuvent bénéficier de la prime pour l'emploi les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts, c'est-à-dire :

- les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient du caractère accessoire de cette activité ;
- celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques ;
- les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

La prime est accordée au foyer fiscal, mais dépend des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres.

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

• En premier lieu, **l'attribution de la prime**, qui est individuelle, **dépend des revenus d'activité professionnelle**. A ce titre, les revenus déclarés en 2003 devaient être **compris entre 3.372 euros et 15.735 euros**. Afin de tenir compte de la mono ou de la bi-activité au sein d'un foyer fiscal, cette **limite est portée à 23.968 euros pour un foyer dont un seul membre travaille** ou dont l'autre membre gagne moins de 3.372 euros. Ces limites s'appliquent à des « équivalents temps plein », afin de ne pas verser de prime à des personnes dont les revenus mensuels seraient néanmoins élevés.

Application détaillée des règles de plafond de revenu d'activité

Le plafond de 15.735 euros s'applique précisément :

- aux personnes célibataires, veuves, divorcées, sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules ;
- aux personnes mariées lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.372 euros ;
- aux personnes à charge d'un foyer fiscal exerçant une activité professionnelle leur procurant plus de 3.372 euros.

Le plafond de 23.968 euros s'applique, quant à lui :

- si la personne est mariée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.372 euros ;
- si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants.

La durée du travail est intégrée pour le calcul de ces plafonds de revenus d'activité : ils s'appliquent à des « équivalents temps plein ».

Il s'agit de prendre en compte le cas des personnes n'exerçant pas, sur l'année, une activité à plein temps.

Par exemple, un salarié gagnant l'équivalent du SMIC annuel dans une année fiscale mais n'ayant travaillé que six mois dans l'année ne bénéficie pas de la PPE. Le mode de conversion se base sur une durée annuelle de travail de 1.820 heures (correspondant à une durée du temps de travail de 35 heures hebdomadaires) : le rapport entre 1.820 et le nombre d'heures travaillées¹ dans l'année permet d'obtenir **un coefficient de conversion**, qui ne peut être inférieur à 1. Ce coefficient est ensuite appliqué aux revenus d'activités professionnelles déclarés pour l'examen de l'éligibilité à la PPE au regard des limites maximales de revenu (15.735 euros ou 23.968 euros).

¹ Les heures prises en compte intègrent les congés payés (soit une majoration de 10 % des heures travaillées) ainsi que les heures supplémentaires. Les périodes de maladie, de maternité ou d'arrêt suite à accident du travail sont prises en compte au même titre que les périodes travaillées. Un mécanisme particulier est prévu pour les agents publics (conversion selon leur quotité de temps de travail) et les non salariés (conversion selon le nombre de jours d'activité).

• En second lieu, **les revenus du foyer fiscal ne peuvent être supérieurs à un plafond** ainsi calculé pour 2003 :

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

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

- plafonds auxquels s'ajoutent, le cas échéant, 3.364 euros pour chacune des demi-parts suivantes.

A titre d'illustration, un couple marié ayant deux enfants ne doit pas avoir un revenu fiscal dépassant 31.079 euros pour 2003.

En cas de mariage, décès, ou de passage en cours d'année à une imposition distincte, ces plafonds sont convertis sur une base annuelle, la référence étant 360 jours, soit 30 jours par mois par souci de simplification.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PRIME

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

1. La prime de base

La prime de base est établie par personne. Pour un revenu d'activité compris entre 3.372 euros et 11.239 euros, la prime s'élève à **4,6 %¹** de ce revenu. Pour un revenu compris entre 11.239 euros et 15.735 euros, elle est de **11,5 %²** de la différence entre ce revenu et 15.735 euros.

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

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

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

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

Ce dispositif a pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, d'augmenter le montant de la prime de 45 % pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet.

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

2. Les majorations

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

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

Dans le cas de couples dont l'un des membres a gagné moins que 3.372 euros, la prime est :

- majorée de 80 euros pour un revenu d'activité inférieur 15.735 euros ;

- égale à 80 euros pour un revenu compris entre 15.735 euros et 22.478 euros ;

- égale à 5,5 % de la différence entre 23.968 euros et le revenu si celui-ci dépasse 22.478 euros.

*

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

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

(en euros)

Situation de famille	Revenu d'activité R compris entre :	Formule de calcul (temps plein)
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée à 3.187 €	3.372 < R < 11.239	R x 4,6 %
	11.239 < R < 15.735	(15.735 - R) x 11,5 %
Mariés mono-actifs	3.372 < R < 11.239	(R x 4,6 %) + 80 €
	11.239 < R < 15.735	[(15.735 - R) x 11,5 %] + 80 €
	15.735 < R < 22.478	80 €
	22.478 < R < 23.968	(23.968 - R) x 11,5 %
Célibataires, veufs divorcés élevant seul des enfants à charge	3.372 < R < 11.239	R x 4,6 %
	11.239 < R < 15.735	(15.735 - R) x 11,5 %
	15.735 < R < 23.968	0 € (susceptible de majoration pour personnes à charge)

b) Majorations pour personnes à charge

Les majorations pour personnes à charge sont forfaitaires quel que soit le revenu :

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

- 66 euros pour le premier enfant des personnes isolées ;

- 33 euros quel que soit le nombre d'enfants pour les foyers mono-actifs dont le revenu est compris entre 15.735 euros et 23.968 euros (66 euros pour le premier enfant en cas de personne isolée).

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

Majorations pour personnes à charge

(en euros)

Situation de famille	Revenu d'activités professionnelles	Une personne à charge	Deux personnes à charge	Trois personnes à charge
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs	3.372 € < R < 15.735 €	33 €	33 € x 2 = 66 €	33 € x 3 = 99 €
Mariés mono-actifs	3.372 € < R < 15.735 €	33 €	33 € x 2 = 66 €	33 € x 3 = 99 €
	15.735 € < R < 23.968 €	33 €	33 €	33 €
Célibataires, veufs, divorcé élevant seul des enfants à charges	3.372 € < R < 15.735 €	66 €	66 € + 33 € = 99 €	66 € + 33 € + 33 € = 132 €
	15.735 € < R < 23.968 €	66 €	66 €	66 €

3. La prime plancher

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

*

* *

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

C. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA PRIME

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer ainsi l'incitation au retour à l'emploi, **un acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à 250 euros** a été institué par **l'article 3 de la loi de finances pour 2004**.

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

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

Modalités d'encaissement de la prime pour l'emploi

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

Cet acompte est versé au profit des personnes justifiant d'une activité professionnelle d'une durée au moins égale à six mois (à compter du 1^{er} octobre de l'année 2003), et ayant été, pendant les six mois précédents, sans activité professionnelle et inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du minimum invalidité, de l'« allocation adultes handicapés », de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation parentale d'éducation à taux plein ou du « complément cessation d'activité » à taux plein de la prestation d'accueil du jeune enfant.

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

L'article 3 de la loi de finances pour 2004 a également prévu que « *les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une amende fiscale de 100 euros si la mauvaise foi de l'intéressé est établie* ».

II. LE TEXTE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article, modifiant les montants figurant dans l'article 200 *sexies* du code général des impôts, rehausse les limites et les seuils de revenus servant au calcul de la prime pour l'emploi afin de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires.

A. L'INDEXATION DES LIMITES DE REVENU RÉGISSANT LE DISPOSITIF, AINSI QUE DES MAJORATIONS

Le présent article a d'abord pour objet d'indexer les limites de revenu régissant le dispositif sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2004 par rapport à 2003, qui ressort à 1,7 %.

Indexation des limites de revenu

(en euros)

	Revenu 2003	Revenu 2004
Revenu de référence pour les personnes seules	12.176	12.383
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	24.351	24.765
Majoration de revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	3.364	3.421

De même, le présent article a pour objet d'indexer les majorations sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2004 par rapport à 2003. La hausse ressort ainsi à 1,7 % avant arrondi à l'euro le plus proche.

Indexation des majorations

(en euros)

	Revenu 2003	Revenu 2004
Majoration de la prime pour les foyers mono-actifs	80	81
Majoration de la prime pour personnes à charge dans la généralité des cas	33	34
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls (fixée au double de la majoration ci-dessus)	66	68

Le coût de ces indexations est évalué à **179 millions d'euros**.

B. LE RÉHAUSSEMENT DES SEUILS DE REVENU SERVANT AU CALCUL DE LA PRIME

Le présent article a également pour objet de rehausser les limites de revenu servant au calcul de la prime, ainsi que les majorations existantes, afin de renforcer le caractère incitatif de la PPE.

La hausse pratiquée avant arrondi s'élève à 4 %, ce qui représente un gain hors inflation de 2,3 %. La poursuite, pour 2004, d'une revalorisation des seuils de revenus excédant l'inflation permet de ne pas pénaliser les personnes payées au SMIC, en forte augmentation depuis 2003 (*infra*). Le coût de cette mesure est évalué à **230 millions d'euros**.

Réhaussement des seuils de revenu

(en euros)

	Revenu 2003	Revenu 2004
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3.372	3.507
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	11.239	11.689
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	15.735	16.364
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier d'une prime égale à 78 € actuellement	22.478	23.377
Plafond de revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	23.968	24.927

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

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

L'évaluation de l'effet de la PPE sur l'incitation au travail

Une analyse a priori de la structure de la PPE montre qu'elle pourrait avoir (...) des effets incitatifs ou désincitatifs sur l'offre de travail, selon la position du bénéficiaire. La PPE devrait accroître la participation au marché du travail des individus sans emploi, puisqu'elle augmente le gain financier associé à la reprise d'un emploi.

L'effet incitatif de la PPE est cependant indéterminé pour les personnes qui perçoivent un revenu d'activité compris entre 0,3 et 1 SMIC. Effet revenu et effet de substitution jouent en sens contraire, ce qui rend délicate toute appréciation de l'effet net de la mesure.

Pour les personnes dont le revenu est compris entre 1 et 1,4 SMIC (ou 2,1 SMIC pour les couples mono-actifs), la PPE exerce un effet désincitatif sur l'offre de travail (effet revenu et de substitution jouent dans le même sens).

La PPE devrait exercer un effet désincitatif sur le travail du second conjoint dans les couples bi-actifs. L'activité du second conjoint peut entraîner la perte d'une partie de la prime (fin de la majoration forfaitaire pour conjoint inactif), voire de la totalité de la prime si les revenus du conjoint sont assez importants.

Il est encore trop tôt pour que des évaluations *ex post* complètes des effets de la prime pour l'emploi sur les taux d'activité puissent être produites. Cependant, un certain nombre d'évaluations externes sont disponibles.

¹ *Projet de loi n° 2906 XIème législature déposé le 31 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.*

² *Décision n° 2000-437 DC.*

Ainsi, Laroque et Salanié (2001) ont proposé une simulation des effets de la PPE sur l'emploi des femmes (avec le barème initialement prévu pour 2003 rétroposé pour l'année 1999). Ils étudient un effectif de référence qui comprend 5 290 000 personnes, parmi lesquelles 2 732 000 occupent un emploi. Les résultats restent modestes. Ils estiment que, pour cette population, la PPE devrait entraîner l'entrée sur le marché du travail de 9 000 personnes supplémentaires, dont 4 000 pour des emplois à temps partiel (le nombre de personnes employées augmente ainsi de + 0,33 %). De manière plus précise, la PPE ferait passer 16 000 femmes du non-emploi à l'emploi, dont 6 000 à temps partiel, et 10 000 à temps plein ; dans le même temps, 2 000 femmes travaillant à temps plein choisissent le temps partiel, et 5 000 autres arrêtent de travailler ; enfin, 2 000 femmes travaillant à mi-temps passent à temps plein, et autant quittent la population active.

En appliquant le barème de 2003, le coût budgétaire de la PPE, pour cette population, est environ de 1,2 milliard d'euros. Chaque nouvelle entrée sur le marché du travail serait donc acquise au prix d'une dépense de 140 000 euros, ce qui représente une dépense pour le moins importante.

Une étude de Bassanini et al. (1999) suggère que l'efficacité des mécanismes de crédit d'impôt pourrait être moindre dans les pays, comme la France, qui se caractérisent par un éventail des salaires resserré, des salaires de réserve élevés, et des prélèvements importants sur les revenus du travail. Dans ces pays, en effet, le crédit d'impôt est plus coûteux à financer pour atteindre un effet incitatif donné. Le financement du crédit d'impôt suppose d'augmenter les prélèvements pesant sur une partie de la population déjà fortement taxée ; dès lors, l'effet global pourrait être une diminution du nombre d'heures travaillées, et une réduction du produit global.

Cahuc (2002) rappelle également qu'une mesure visant à augmenter l'offre de travail, alors que la demande de travail reste inchangée, risque d'avoir pour effet d'aggraver le déséquilibre du marché du travail. On peut toutefois supposer que l'introduction de la PPE, qui vient soutenir le pouvoir d'achat des ménages, aura pour effet de modérer les revendications salariales, à court et moyen terme. Une modération salariale prolongée est susceptible d'augmenter la demande de travail émanant des entreprises. Il n'existe cependant aucune modélisation permettant d'estimer la portée d'un tel effet.

Extrait du rapport de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini, « Une décennie de réforme fiscale en Europe : la France à la traîne » n° 343, Sénat (2002-2003)

Dès 2001, plus de 8 millions de foyers ont bénéficié chaque année de la prime. Bien qu'un doublement de la prime fût annoncé à l'origine du dispositif pour l'exercice budgétaire 2002, il est intervenu dès l'exercice budgétaire 2001 à la suite d'une modification apportée par l'article premier de la loi de finances rectificative pour 2001, le versement complémentaire étant effectué au mois de janvier 2002. En revanche, le triplement annoncé pour l'exercice budgétaire 2003 (soit une nouvelle hausse de 50 % de la prime de base par rapport à celle versée en 2002) n'a pas été réalisé dans le projet de loi de finances pour 2003.

Nombre de foyers bénéficiant de la prime pour l'emploi

	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽²⁾	2004 ⁽³⁾
Imposables	3.576.000	3.503.000	3.510.000
Non imposables	4.924.000	4.927.000	4.780.000
Total ⁽⁴⁾	8.500.000	8.430.000	8.290.000

(1) et (2) : *Etats statistiques 1507M à la dernière émission de l'imposition des revenus de 2001 et de 2002.*

(3) *Situation provisoire au 20/07/2004 (2^{ème} émission de l'imposition des revenus de 2003).*

(4) *La légère diminution des effectifs bénéficiaires observée entre 2002 et 2004 s'explique principalement par une augmentation des revenus plus forte que celle des seuils associés au calcul de la prime pour l'emploi.*

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

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

Votre commission des finances avait déploré, à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2002, qu'il ne soit pas prévu de faire évoluer les seuils de revenu permettant de calculer la prime pour l'emploi par une indexation sur le SMIC. En effet, **le dispositif initial a été étudié pour avoir une efficacité maximale au niveau du SMIC** : il s'agissait d'accroître l'écart entre les revenus d'activité et les revenus d'inactivité. Les seuils retenus avaient donc été calculés en fonction du SMIC : accès au dispositif à partir de 0,3 SMIC, effet maximal à 1 SMIC, dégressivité jusqu'à 1,4 SMIC, majorations entre 1,4 et 2,1 SMIC, etc. Pourtant, la loi de finances initiale pour 2002 avait prévu une augmentation des seuils de 1,6 %, bien inférieure à la revalorisation du SMIC en 2001, si bien que la prime entamait désormais sa dégressivité à partir d'un revenu légèrement inférieur au SMIC.

En revalorisant les seuils de revenu permettant de calculer la prime pour l'emploi de 2,44 % pour les revenus de 2002, puis de 3,28 % pour les revenus de 2003, puis, par le présent article, de 4 % pour les revenus de 2004, le gouvernement a, fort opportunément, limité une dérive qui se fût trouvée défavorable aux personnes payées au SMIC, dont les revalorisations sont devenues substantielles (+ 5,4 % en moyenne de 2003 à 2005) en application de la loi « Fillon ».

On peut cependant se demander si la hausse significative du SMIC n'était pas de nature à remettre en question le caractère incitatif de la prime déjà sujet à caution pour les économistes...

Les limites de revenu ayant trait au foyer fiscal connaissent en revanche une indexation limitée à 1,7 %, représentant l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2004. **Il en résulte un resserrement relatif des seuils supérieurs d'éligibilité au dispositif par foyer fiscal**, par rapport aux conditions portant sur les revenus d'activité professionnelle de ses membres, **sans qu'il puisse être encore question du franchissement d'un quelconque seuil critique.**

C. UN SYSTÈME COÛTEUX, DEVENU COMPLEXE ET PEU LISIBLE

1. Un système devenu coûteux et instable

Le coût de la prime pour l'emploi au titre de l'année **2003** s'est élevé à **2,32 milliards d'euros**¹, et, pour **2004**, il s'établirait à **2,435 milliards d'euros.**

Pour **2005**, les « mesures votées » sont évaluées à **2,45 milliards d'euros** (tome II du bleu évaluation des voies et moyens), **auxquels il convient d'ajouter les mesures d'actualisation du présent article, dont le coût s'élève à 409 millions d'euros** (*supra*, chiffre se recoupant avec ceux figurant dans le tome I du même bleu), **soit 2,86 milliards d'euros.**

Toutefois, cette nouvelle progression ne serait véritablement alarmante que si les prévisions des services étaient assurées. La même évaluation faite à partir des bleus pour **2004** donne 2,95 milliards d'euros (2,38 milliards de mesures votées + 570 millions d'euros de mesures d'actualisations), soit une **surévaluation de plus 500 millions d'euros.**

D'après les informations données à votre rapporteur général, la **complexité du lien entre l'évolution du niveau des bas revenus et celui du volume de PPE** versé d'une part, et les **incertitudes pesant sur l'évaluation de ces rémunérations** d'autre part, sont les causes principales de cette approximation, qui représente tout de même 20 % de la dépense.

Nonobstant ces explications, il est difficile d'exclure absolument qu'une approximation du même ordre, et dans le même sens, ne puisse se reproduire pour 2005, le gouvernement semblant avoir à cœur d'afficher des mesures nouvelles importantes pour la PPE.

¹ S'agissant d'un crédit d'impôt, sur les 2,32 milliards du coût de la PPE en 2003, 448 millions d'euros se sont imputés sur de l'impôt, 1,87 milliard ayant donné lieu à un versement.

2. Un « réformisme » significatif

a) *Le recentrage vers l'emploi à temps partiel*

L'article 3 de la **loi de finances pour 2003** a apporté un **premier correctif à la PPE, destiné à favoriser la reprise de l'activité y compris à temps partiel.**

Votre rapporteur général a alors noté : « *Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la **perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement.** Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire* ».

b) *L'instauration d'un système d'acompte*

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer ainsi l'incitation au retour à l'emploi, l'article 3 de la **loi de finances pour 2004**, procédant ainsi à un **nouvel aménagement**, a institué un **acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à 250 euros** (*supra*).

L'instauration d'un système d'acompte ne permet pas d'amender sensiblement l'analyse précédente. En effet, le lien « physique » entre la prime et l'activité reste ténu, le bénéfice de l'acompte n'apparaissant pas au travers de la rémunération, mais de l'impôt sur le revenu, et au surplus avec six mois de retard par rapport à la reprise de l'emploi. En revanche, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'acomptes sont nombreuses, et peuvent venir s'ajouter à celles d'un calcul déjà fort complexe. En outre, il ne paraît pas que ce dernier « perfectionnement » ait suscité un engouement véritable, 2.500 demandes d'acompte ayant été recensées entre le 1^{er} mai 2004 au 31 août 2005. Il est vrai que les conditions d'éligibilité à l'acompte sont strictes (*supra*).

c) *La revalorisation des taux*

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

Montant moyen de la prime pour l'emploi

	2002	2003	2004
Montant moyen de la prime perçue	252 euros	263 euros	280 euros

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

En tout état de cause, **le coût de la PPE incite à mener rapidement une réflexion sur son rôle, en cohérence avec ses modalités de calcul et de versement.**

3. Les voies d'une vraie réforme

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

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

Les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie

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

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

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

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

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

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

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

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

Avantage :

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

Inconvénients :

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

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

- Solution n°1 : paiement d'acomptes par l'administration

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

Avantage

- généralisation d'un système existant : l'acompte instauré par la loi de finances pour 2004

Inconvénients

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

- Solution n°2 : paiement des acomptes par l'employeur

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

Avantage

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

Inconvénients

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

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

Mais, à la réflexion, tout cela demeure exagérément complexe et introduirait de lourds coûts administratifs, pour le service public comme pour les entreprises sans que les contreparties psychologiques soient certaines.

La bonne voie de recherche s'inscrit donc dans le cadre des propositions de votre commission visant à l'instauration d'une TVA sociale.

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

Pour sa part, dans un récent rapport intitulé « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France »¹, M. Michel Camdessus suggère de concentrer la prime pour l'emploi sur les travailleurs à temps partiel.

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

Une « première analyse » du coût de gestion de la prime pour l'emploi

« En première analyse, le coût de gestion de la prime pour l'emploi peut être évalué à environ cinquante agents équivalent temps plein. Cette évaluation comprend les charges :

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

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

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

Enfin la mesure relative au versement d'un acompte PPE génèrera également des coûts de gestion qui ne sont pas encore disponibles, cette mesure ayant été mise en place récemment ».

Source : extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire se rapportant à la section « Emploi et travail »

¹ Rapport remis le 9 octobre à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

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

A plus court terme, et pour un coût inférieur à celui de la PPE, une légère revalorisation des minima salariaux pourrait être compensée auprès des employeurs par un renforcement des exonérations sur les très bas salaires, avec un effet probablement moins incertain sur le retour à l'emploi.

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

ARTICLE 4

Réduction d'impôt pour déclaration électronique

Commentaire : le présent article propose de porter de 10 euros à 20 euros le montant de la réduction d'impôt prévue à titre expérimental au bénéfice des contribuables déclarant leurs revenus par voie électronique et s'acquittant de leur impôt soit par prélèvement mensuel, soit par prélèvement automatique à la date limite de paiement, soit par voie électronique.

I. L'INTÉRESSEMENT DU CONTRIBUABLE À LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DES IMPÔTS, UNE INITIATIVE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont souscrit avec la direction du budget un contrat de performance dans lequel elles bénéficient, sous la forme de « budgets garantis » d'un retour financier sur les investissements qu'elles réalisent en matière de productivité. Les gains de productivité annuels de ces deux directions sont supérieurs à 1 %.

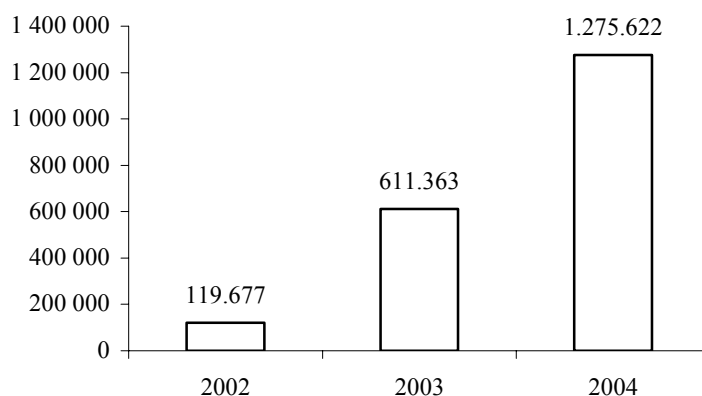
Les contribuables participent directement à ces gains de productivité, lorsqu'ils déclarent leurs revenus par voie électronique, qu'ils optent en matière de paiement pour la mensualisation ou pour le prélèvement à l'échéance.

Ces modes de déclaration des revenus et de paiement peuvent encore être développés.

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

En ce qui concerne la télédéclaration, les progrès sont rapides mais cette procédure qui permet ensuite aux administrations fiscales de procéder à un traitement de l'information plus rapide et moins coûteux que celui occasionné par la feuille d'impôt « papier », le travail de saisie des données se trouvant notamment évité, ne concerne encore qu'un nombre limité de contribuables.

Nombre de télédéclarations des revenus sur le site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

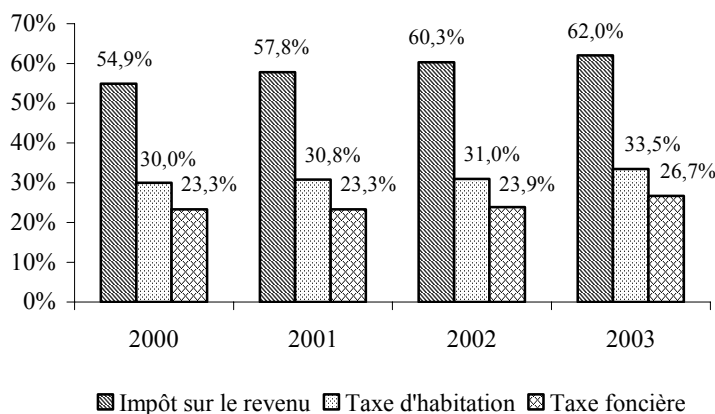


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En termes de paiement de l'impôt, la direction générale de la comptabilité publique montre que des progrès peuvent être accomplis en ce qui concerne le taux d'adhésion au prélèvement automatique, même pour l'impôt sur le revenu.

Taux d'adhésion au prélèvement automatique (mensuel et à l'échéance) par type d'impôt

(en %)



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

La direction générale de la comptabilité publique s'emploie à promouvoir le prélèvement automatique. Ainsi, à l'automne 2003, le formulaire d'adhésion a été joint aux avis d'imposition. Des envois ciblés en direction des contribuables payant par titres interbancaires de paiement (TIP) ont été effectués.

Grâce à la mise en œuvre du programme « pour vous faciliter l'impôt », les contribuables ayant choisi de « télédéclarer » leurs revenus bénéficient d'un délai supplémentaire et sont dispensés de transmettre certains justificatifs. Les contribuables qui choisissent le prélèvement automatique à l'échéance bénéficient d'un délai supplémentaire de paiement de cinq jours, quel que soit l'impôt concerné. Le prélèvement mensuel a été reporté du 8 du mois au 15 du mois.

Compte tenu de l'enjeu budgétaire et politique que représente la réforme de l'Etat, votre commission des finances a proposé d'y associer encore plus étroitement le citoyen contribuable.

L'article 199 *novodecies* du code général des impôts prévoit ainsi, à titre expérimental, pour l'impôt sur le revenu dû au titre des années 2004, 2005 et 2006, que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt annuelle d'un montant de 10 euros lorsqu'ils procèdent, au titre de la même année, à la déclaration de leurs revenus par voie électronique et s'acquittent du paiement de l'impôt sur le revenu, soit par prélèvement mensuel, soit par prélèvement à la date limite de paiement, soit par voie électronique.

Selon les estimations de votre commission des finances, la déclaration électronique engendre par rapport à la déclaration "papier" une économie de l'ordre de 5 euros. Le paiement par des moyens modernes de règlement permet des gains de l'ordre de 10 à 15 euros par contribuable¹. Il paraît donc légitime que les économies issues du choix par le contribuable de moyens modernes de déclaration et de paiement lui reviennent au titre de sa participation à la modernisation du service de l'impôt.

Une évaluation du dispositif aura lieu en 2007 pour juger de l'opportunité d'élargir la réduction d'impôt aux taxes foncières et à la taxe d'habitation.

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

II. L'AUGMENTATION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Le présent article propose de relever le crédit d'impôt proposé au titre de l'intéressement du contribuable à la modernisation de l'administration fiscale de 10 à 20 euros.

Selon les déclarations de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, devant la commission des finances le 22 septembre 2004, l'objectif de ce relèvement est que « *le nombre de télé-déclarants passe de 1.250.000 en 2004 au double en 2005* ». L'objectif est ambitieux et le relèvement proposé correspond donc à une mesure d'intérêt général particulièrement importante. La modernisation de l'Etat, et ici en l'occurrence des administrations fiscales, est en effet en jeu. Le coût du passage du crédit d'impôt de 10 à 20 euros s'établit à 15 millions d'euros.

Pour accompagner le contribuable dans ces démarches pour lui parfois nouvelles, il convient d'améliorer encore le service offert par le site impot.gouv.fr et l'ergonomie des téléprocédures.

Il paraît ainsi particulièrement regrettable à votre rapporteur général que **l'internaute qui déclare son revenu et consulte sa feuille d'impôt sur le site internet de la direction générale des impôts, après obtention d'un certificat et renseignement du mot de passe demandé, doit ensuite se rendre sur un autre site internet, celui de la direction générale de la comptabilité publique, avec un autre mot de passe, pour changer ses coordonnées bancaires**. Il y a là l'exact décalque en ligne des difficultés rencontrées par le contribuable lorsqu'il souhaite se rendre dans les services fiscaux et se trouve renvoyé d'un bureau à l'autre.

Votre rapporteur général souhaite que le lancement de l'application COPERNIC résolve ces difficultés qui paraissent inadmissibles dans un « monde en réseau » où le contribuable citoyen attend de pouvoir remplir ses formalités à partir d'une interface unique.

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

ARTICLE 5

Exonération de l'impôt sur le revenu des primes des médaillés olympiques

Commentaire : le présent article propose d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes à la performance versées par l'État aux médaillés olympiques français aux jeux olympiques et paralympiques de l'an 2004 à Athènes

I. L'EXONÉRATION DES PRIMES DES MÉDAILLÉS OLYMPIQUES

A. LES MÉDAILLÉS AUX JEUX OLYMPIQUES

Depuis les jeux olympiques de Los Angeles en 1984, l'État attribue des « primes à la performance » aux sportifs médaillés aux jeux olympiques. Le montant de ces primes est fixé par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau¹. **Pour les jeux olympiques d'Athènes, elles se sont élevées à 40.000 euros pour une médaille d'or, 20.000 euros pour une médaille d'argent, et 13.000 euros pour une médaille de bronze.**

Le montant total des primes à la performance atteint **1,4 millions d'euros** pour les sportifs ainsi distingués, le nombre de primes distribuées excédant celui des médailles en raison de l'attribution de certaines d'entre elles par équipe.

B. LES MÉDAILLÉS AUX JEUX PARALYMPIQUES

Depuis les jeux **olympiques d'Atlanta, en 1996**, le ministre de la jeunesse et des sports a décidé de **récompenser les sportifs qui ont obtenu**

¹ *Instituée par l'article 17 de la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992, modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités, cette commission est composée de représentants de l'État, du Comité national olympique et sportif français et des collectivités territoriales ainsi que des personnalités qualifiées désignées parmi des sportifs de haut niveau. Elle fixe, après avis des fédérations sportives concernées, les critères permettant de définir, dans chaque discipline, la qualité de sportif, d'arbitre et de juge sportif de haut niveau. Elle élabore en outre une charte du sport du haut niveau qui est fondée sur les règles déontologiques des sportifs de haut niveau. Elle examine les conditions d'application des normes des équipements sportifs par les fédérations pour la participation aux compétitions sportives.*

une médaille aux jeux paralympiques. Pour les jeux paralympiques d'Athènes, les primes se sont élevées¹ à **6.000 euros pour une médaille d'or, 3.600 euros pour une médaille d'argent, et 2.400 euros pour une médaille de bronze.**

Le montant total des primes² à la performance atteint ainsi **450.000 euros³** pour les sportifs handicapés.

Médailles des sportifs français à Athènes

(en euros)

	Bronze	Argent	Or	Total
Médailles Jeux Olympiques	11	9	13	33
Médailles Jeux Paralympiques	18	26	30	74

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

C. UNE EXONÉRATION DEVENUE TRADITIONNELLE, DÉSORMAIS ÉTENDUE AUX MÉDAILLÉS DES JEUX PARALYMPIQUES

Les primes versées aux sportifs médaillés aux jeux olympiques sont traditionnellement exonérées d'impôt sur le revenu par une loi de finances⁴. Ainsi, l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1991 avait prévu une telle exonération pour les jeux olympiques d'Albertville et de Barcelone ; l'article 44 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait prévu une exonération pour les jeux d'Atlanta ; l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1997 avait prévu une exonération pour les jeux olympiques d'hiver de Nagano ; l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2000 avait prévu cette exonération pour les jeux de Sydney ; enfin, l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2002 avait prévu la même exonération pour les jeux olympiques d'hiver de Salt Lake City.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Cette année, comme pour les jeux de Sydney et de Salt Lake City, **l'exonération est étendue aux sportifs handicapés.** L'exonération globale

¹ Le montant des primes versées aux sportifs handicapés a été doublé par rapport aux jeux d'été de Sydney (2000) et d'hiver de Salt Lake City (2002).

² Le nombre de primes distribuées excède celui des médailles en raison de l'attribution de certaines d'entre elles par équipe.

³ Ce montant ne comprend pas la prime de 1.000 euros attribuée par ailleurs à chaque athlète ayant participé aux jeux paralympiques d'Athènes.

⁴ S'agissant des jeux olympiques d'hiver de Lillehammer, l'exonération avait été considérée comme tacitement reconduite. Or, cette solution ne respectait pas les termes de l'article 34 de la Constitution, selon lesquels seule la loi fixe « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Par conséquent, l'administration fiscale a considéré qu'un texte de nature législative devait désormais prévoir de telles exonérations.

est présentée par le gouvernement comme destinée à marquer la reconnaissance de la Nation aux athlètes pour les exploits sportifs accomplis.

La dépense fiscale correspondante au présent dispositif est évaluée à 300.000 euros, au titre des revenus perçus en 2004. A titre de comparaison, 1,4 millions de francs, soit 213.000 euros, avaient été prévus à l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission considère qu'il est **parfaitement légitime** que les primes à la performance versées par l'Etat soient exonérées d'impôt sur le revenu, compte tenu du caractère exceptionnel de celles-ci. Ces primes sont attribuées aux sportifs médaillés, quels que soient par ailleurs leur notoriété et leur niveau de ressources. Le fait d'assujettir ces primes à l'impôt sur le revenu reviendrait de fait à lui conférer un caractère différencié, selon les revenus perçus par l'athlète au cours de l'année, ce qui serait en contradiction avec l'esprit d'une telle mesure.

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

ARTICLE 6

Neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles

Commentaire : le présent article propose de neutraliser les incidences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles en limitant, à compter de l'année 2004, la pension imposable aux arrérages correspondant à une période de douze mois, le surplus étant reporté sur l'année suivante et ce, jusqu'au décès des bénéficiaires ou à toute autre cause d'extinction de la pension concernée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PRISE EN COMPTE DES PENSIONS DANS LA DÉFINITION DES REVENUS IMPOSABLES

L'article 12 du code général des impôts dispose que l'impôt sur le revenu est dû chaque année à raison des bénéfices ou revenus que le contribuable réalise ou dont il dispose au cours de la même année.

En outre, **l'article 79 du même code** précise, s'agissant de la définition des revenus imposables, que les traitements, indemnités, émoluments, salaires, pensions et rentes viagères concourent à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu.

Ainsi, **les contribuables sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre d'une année considérée à raison de l'ensemble des revenus perçus au cours de ladite année, ce qui inclut les pensions perçues par les contribuables retraités.**

B. LE PRINCIPE DE NEUTRALISATION DES CONSÉQUENCES FISCALES DE LA MENSUALISATION DU PAIEMENT DES PENSIONS INTRODUIT DANS LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1988

Le 5 de **l'article 158 du code général des impôts** définit les conditions d'imposition des revenus provenant de traitements publics et privés, indemnités, émoluments, salaires et pensions, ainsi que de certaines rentes viagères.

Le e du 5 de l'article 158 du code général des impôts précité, introduit par l'article 5 de la loi de finances pour 1988¹, dispose que, « *pour l'établissement de l'impôt des redevables pensionnés au 31 décembre 1986 dont la pension a fait l'objet d'un premier versement mensuel en 1987, la déclaration porte chaque année sur les arrérages correspondant à la période de douze mois qui suit la période à laquelle se rapportent les arrérages imposables au titre de l'année précédente. Pour l'établissement de cette règle, les arrérages échus en 1987 sont répartis également sur le nombre de mois auxquels ils correspondent arrondis au nombre entier le plus proche* ».

En effet, il était apparu à l'époque que la généralisation du paiement mensuel des pensions, intervenue en 1987, avait conduit certains pensionnés à percevoir, au cours d'une seule année, treize ou quatorze mensualités, ce qui aurait pu avoir pour effet, d'une part, de les rendre imposables à l'impôt sur le revenu ou d'aggraver inégalement leur charge fiscale du fait de la progressivité du barème et, d'autre part, de leur faire perdre, dans certains cas, des avantages sociaux dont le bénéficiaire est soumis à une condition de revenus².

C'est pourquoi, l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée a mis en place, pour les pensionnés mensualisés en 1987, un dispositif particulier consistant, pour l'essentiel, à ne retenir que douze mensualités dans le revenu imposable de l'année et à reporter jusqu'au décès du bénéficiaire l'imposition des autres mensualités perçues et n'ayant pas été taxées.

1. Le champ d'application du dispositif de la loi de finances pour 1988

Les dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée sont applicables à toutes les pensions, quel qu'en soit l'organisme débiteur, dont la mise en paiement mensuel aurait conduit les bénéficiaires à déclarer au titre de 1987 des arrérages correspondant, selon la date d'échéance trimestrielle antérieure de la pension, à treize ou quatorze mois, au lieu de douze mois si le système du paiement trimestriel avait été maintenu.

¹ Loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987.

² Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1988 au Sénat, M. Alain Juppé, alors ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget, avait indiqué le 17 décembre 1987 : « le gouvernement a mensualisé le paiement des pensions, mais nous nous sommes heurtés à un problème qu'il n'a pas été possible de résoudre ; cette mensualisation aboutissait, dans certains cas, à payer aux retraités treize ou quatorze mensualités de pension, ce qui avait une double conséquence : cela majorait l'impôt sur le revenu demandé à ce titre et, dans un certain nombre de cas, cela pouvait rendre imposables des retraités qui ne l'auraient pas été s'ils avaient été taxés sur douze mensualités. Or le fait de devenir imposable peut faire perdre toute une série d'avantages sociaux, comme les exonérations de taxe d'habitation, par exemple ».

2. Le mécanisme du report d'imposition des arrérages excédentaires

Le dispositif prévu à l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée permet de limiter chaque année la pension imposable aux arrérages correspondant à la période de douze mois qui suit la période à laquelle se rapportent les arrérages imposables au titre de l'année précédente. Le surplus est reporté sur l'année suivante, et ce jusqu'à l'extinction du versement de la pension.

Pour l'application de cette règle, les arrérages échus en 1987 sont répartis également sur le nombre de mois auxquels ils correspondent, arrondis au nombre entier le plus proche.

Ainsi, l'impôt dû pour 1987 était assis sur une pension correspondant à douze mois de versement. Le surplus n'a pas été imposé en 1987, mais rattaché aux arrérages de 1988, eux-mêmes diminués du nombre de mensualités excédant douze mois pour que l'impôt soit à nouveau calculé sur une pension correspondant à douze mois. Pour chacune des années suivantes, le même décalage des mensualités excédentaires a été effectué. Ce décalage est régularisé au décès du pensionné.

3. La régularisation de l'imposition au décès du contribuable

L'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée visait également à compléter **l'article 204 du code général des impôts** comportant des dispositions spéciales applicables au paiement de l'impôt sur le revenu en cas de décès du contribuable, par un alinéa prévoyant que l'année du décès d'un pensionné imposé suivant les modalités prévues au e du 5 de l'article 158 précité du même code, l'impôt est établi à raison des arrérages courus depuis la dernière mensualité soumise à l'impôt au titre de l'année précédente.

Ainsi, le report des arrérages supplémentaires sur l'année suivante prend fin lors du décès du pensionné ou de l'extinction de la pension.

4. Les obligations déclaratives des débiteurs de pensions

Les obligations déclaratives des débiteurs de pensions auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée ont été précisées par le **décret n° 88-324 du 5 avril 1988** modifiant l'article 39-A de l'annexe III au code général des impôts relatif aux déclarations de pensions et rentes viagères que doivent souscrire les débirentiers.

C. LA MENSUALISATION DU PAIEMENT DES PENSIONS DES NON-SALARIÉS AGRICOLES INTRODUITE PAR LA LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITES DU 21 AOÛT 2003

1. Le principe de la mensualisation du versement des pensions de retraite servies aux exploitants agricoles

a) Les dispositions de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

L'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites¹ a inséré, dans le code rural, un **article L. 732-55 disposant que les pensions de retraite de base du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles ainsi que leurs majorations et accessoires sont payables mensuellement et à terme échu dans des conditions fixées par décret et à compter du 1^{er} janvier 2004.**

Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, le régime de retraite des exploitants agricoles était, avec celui de professions libérales, le seul à ne pas bénéficier de la mensualisation du paiement des retraites. Le régime agricole avait en effet conservé un mode de versement à trimestre échu de la pension des exploitants agricoles. Cette situation était devenue d'autant plus pénalisante pour les exploitants que la pension de retraite complémentaire obligatoire, mise en place par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002, était, elle, payée mensuellement aux exploitants agricoles.

La question de la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles, indispensable notamment pour les petites retraites, évoquée de longue date, avait fait l'objet, lors de la précédente législature, d'une proposition de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Le gouvernement de l'époque avait alors souligné qu'un financement de cette mesure par l'emprunt, même s'il permettait d'étaler la charge financière, serait plus coûteux que l'application immédiate et en une seule fois du dispositif, chiffrée aujourd'hui à 1,4 milliard d'euros environ, puisqu'il faudrait ajouter à la charge de l'emprunt le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros par an.

L'article 118 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoyait, pour sa part, la présentation au Parlement par le gouvernement d'un rapport relatif à la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles avant le 1^{er} avril 2002. Cet article n'avait toutefois pas été suivi d'effets.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

Les modalités du passage à la mensualisation du versement des pensions de retraite des non-salariés agricoles

Le passage d'un versement trimestriel à un versement mensuel des pensions de retraites implique, lors de la première année d'application, le paiement, non de douze mensualités, mais de quatorze. Dès lors, sur un montant total de 8,35 milliards d'euros, le surcoût serait d'environ 1,4 milliard d'euros.

Dans le système actuel de versement trimestriel des pensions de retraite, au premier trimestre, les mensualités de janvier, février et mars sont versées début avril. Le passage à une mensualisation du versement des retraites implique donc d'avancer le versement de janvier au début du mois de février, et celui de février au début du mois de mars. Il faut donc emprunter le mois de janvier pendant deux mois et le mois de février pendant un mois. Ce qui équivaut à emprunter trois fois une mensualité durant le premier trimestre. La même opération se renouvelant les trois trimestres suivants, il faut donc finalement emprunter douze mensualités sur un mois, ce qui correspond à emprunter une mensualité sur un an. La mensualité étant d'environ 700 millions d'euros, le coût, avec un taux d'intérêt de 5 %, est de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros.

b) Les conséquences de la mensualisation du versement des retraites de base pour le régime de protection sociale agricole

Concrètement, le BAPSA devra financer au total en 2004 l'équivalent de quatorze mois de pensions de retraite versées aux exploitants agricoles. Ses premiers versements sont intervenus début janvier 2004 et correspondaient au 4^e trimestre échu de l'année 2003. Le BAPSA a dû financer par la suite neuf mois de prestations, versées mensuellement, un emprunt, dont les charges financières ont été supportées par le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) créé à cet effet par la loi de finances pour 2004¹, permettant de financer les deux mois supplémentaires à la charge du BAPSA.

Au total, le calendrier de versement des pensions de retraite aux non-salariés agricoles se présente comme suit :

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

Calendrier du versement des pensions de retraite aux exploitants agricoles en 2004

Mois	janv	févr (1)	mars (1)	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Versements correspondants	10/03 à 12/03	01/04	02/04	03/04	04/04	05/04	06/04	07/04	08/04	09/04	10/04	11/04

(1) Les versements du mois de février et du mois de mars ont été financés par l'emprunt contracté par la Mutualité sociale agricole pour le compte du Fonds de financement des prestations sociales agricoles

2. Le financement de la mensualisation des pensions de retraite par le recours à l'emprunt

L'article 40 de la loi de finances pour 2004 précitée a mis en place un nouvel établissement public national à caractère administratif, appelé le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et amené à se substituer définitivement au BAPSA au plus tard le 1^{er} janvier 2005 tout en conservant globalement les mêmes attributions.

Cet article dispose également que le FFIPSA assure le remboursement, à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, des intérêts de l'emprunt contracté en 2004 pour le financement de la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles. L'établissement reçoit à ce titre une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs, fixée à 0,3 %, soit environ 30 millions d'euros.

En effet, en 2004, le FFIPSA a emprunté les sommes nécessaires à la couverture du besoin de trésorerie lié au financement de deux mois de prestations supplémentaires par l'intermédiaire de la MSA (le décalage entre le besoin immédiat de financement et le délai nécessaire à la création du fonds nécessitant de recourir à cette solution transitoire), dans la limite de l'autorisation fixée par l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004¹.

En 2004, le besoin de financement supplémentaire lié à la mise en œuvre de la mensualisation par le fonds était estimé à 1.320 millions d'euros, soit deux mois de prestations versées.

¹ Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA TRANSPOSITION AU RÉGIME DES NON-SALARIÉS AGRICOLES DES DISPOSITIONS APPLICABLES AU RÉGIME GÉNÉRAL

Le présent article propose de **neutraliser les incidences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles** en limitant, à compter de l'année 2004, la pension imposable aux arrérages qui correspondent à une période de douze mois, le surplus (deux mois d'arrérages) étant reporté sur l'année suivante et ce, jusqu'au décès des bénéficiaires ou à toute autre cause d'extinction de la pension concernée.

Cette mesure, qui transpose aux allocataires du régime de retraite des non-salariés agricoles le dispositif mis en place par l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée, **doit permettre d'éviter que, du seul fait de la mensualisation de leurs retraites, les bénéficiaires subissent un ressaut d'imposition en matière d'impôt sur le revenu ou la perte d'un certain nombre d'avantages fiscaux ou sociaux soumis à condition de ressources.**

B. LA DESCRIPTION DU MÉCANISME PROPOSÉ

Le **I** du présent article propose de compléter le e du 5 de l'article 158 du code général des impôts précité par un alinéa précisant que **les dispositions du e du 5 de l'article 158 sont également applicables pour l'établissement de l'impôt des redevables pensionnés au 31 décembre 2003 dont la pension a fait l'objet d'un premier versement mensuel en 2004.**

Dès lors, pour l'établissement de l'impôt de ces redevables, la déclaration porte chaque année sur les arrérages correspondant à la période de douze mois qui suit la période à laquelle se rapportent les arrérages imposables au titre de l'année précédente.

Pour l'application de cette règle, les arrérages échus en 2004 sont répartis également sur le nombre de mois auxquels ils correspondent, arrondi au nombre entier le plus proche.

En outre, il convient de préciser que les dispositions du 1 de l'article 204 du code général des impôts précité s'appliquent aux redevables pensionnés inclus dans le dispositif du e du 5 de l'article 158 du même code par le présent article. Ainsi, l'année du décès de ces pensionnés, l'impôt sur le revenu est établi à raison des arrérages courus depuis la dernière mensualité soumise à l'impôt.

Enfin, le **II** du présent article dispose qu'un décret précisera les obligations déclaratives des débiteurs de pensions auxquelles s'appliquent les dispositions du présent article.

D'après les informations fournies à votre rapporteur général, le montant annuel des prestations de vieillesse des non-salariés agricoles s'élève en 2004 à 7,8 milliards d'euros pour une population de 1.875.000 bénéficiaires, soit un montant moyen annuel de pension de 4.160 euros.

En outre, le coût pour le budget de l'Etat de cette mesure serait négligeable compte tenu de ce que la population concernée est largement non imposable. De plus, dans sa rédaction proposée par le gouvernement, le présent article ne prévoit pas une mesure d'exonération mais un simple différé d'imposition des deux mois d'arrérages supplémentaires concernés.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de la discussion du présent article, l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du gouvernement, un amendement présenté par notre collègue député Marc Le Fur, préalablement adopté par la commission des finances lors de son examen du présent article, contre l'avis du rapporteur général du budget, notre collègue député Gilles Carrez.

Cet amendement vise à exonérer les deux mensualités de retraite supplémentaires perçues par les exploitants agricoles en 2004 au titre de l'année 2003, au lieu de reporter l'imposition jusqu'à l'année de décès du contribuable.

A. L'EXONÉRATION TOTALE DES ARRÉRAGES SUPPLÉMENTAIRES PERÇUS PAR LES EXPLOITANTS AGRICOLES EN 2004

Tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale, le présent article vise désormais à compléter le e du 5 de l'article 158 du code général des impôts par un alinéa qui dispose que, pour l'établissement de l'impôt des redevables pensionnés au 31 décembre 2003 dont la pension a fait l'objet d'un premier versement mensuel en 2004, il n'est pas tenu compte des arrérages correspondant aux deux derniers mois de l'année 2003.

Lors de la présentation de cette modification devant l'Assemblée nationale, notre collègue député Marc Le Fur a indiqué que « *le passage du trimestre au mois le 1^{er} janvier se traduit par un versement de pensions sur quatorze mois. Le gouvernement a accepté de ne pas prendre en compte les deux mois supplémentaires au titre des revenus 2004. Mais il propose - ce qui n'est pas satisfaisant - de les reporter au terme de l'existence du contribuable, si bien que leurs ayants droit pourront se voir réclamer par l'administration fiscale le remboursement de la dette ainsi contractée. Cela ne sera pas compris de l'opinion. La logique voudrait que l'on exonère ces deux mensualités* ».

En outre, lors de la présentation de cet amendement en commission des finances le 12 octobre 2004, notre collègue député Marc Le Fur a indiqué que les dispositions du présent article visaient à mettre en place un « *système absurde [qui] oblige à suivre ces deux mois pendant toute la vie du pensionné. Il est possible de faire beaucoup plus simple, en faisant l'impasse sur les deux mois de revenus supplémentaires encaissés en 2004. La mensualisation des retraites agricoles est une excellente mesure qu'il convient de ne pas polluer avec des dispositifs complexes et difficilement applicables* »¹.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, l'impact sur le budget de l'Etat de cette exonération des deux mensualités supplémentaires de pension perçues par les exploitants agricoles en 2004 au titre de 2003 serait marginal.

B. UN RISQUE D'INCONSTITUTIONNALITÉ ÉVOQUÉ

Dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, le présent article présente un risque certain d'inconstitutionnalité, puisqu'il introduit une **rupture de l'égalité de traitement devant l'impôt entre, d'une part, les salariés du régime général ayant bénéficié de la neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement de leurs pensions lors de l'adoption des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée, et, d'autre part, les non-salariés du régime agricole concernés par les dispositions du présent article.**

A cet égard, le rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, a précisé, lors de l'examen du présent article, que l'amendement présenté par notre collègue député Marc Le Fur était inconstitutionnel. Il a ajouté : « *le même problème s'est posé lorsque les retraites des salariés ont été mensualisées en 1987. Les deux mois sont décalés d'année en année, les caisses de retraite communiquant chaque année aux intéressés le montant qu'ils ont à déclarer. Les deux mois sont pris en compte au moment du règlement de la succession. La mensualisation des pensions agricoles est une excellente mesure, qui était attendue depuis longtemps. Mais on ne peut pas créer à cette occasion une rupture d'égalité avec les autres salariés. Certes, il s'agit de petites pensions. Mais il serait dommage de voter en pleine connaissance de cause un amendement inconstitutionnel* ».

De même, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a déclaré que l'amendement de notre collègue député Marc Le Fur encourait « *un vrai risque d'inconstitutionnalité* ».

¹ Bulletin des commissions n° 25, Assemblée nationale, semaine du mardi 19 octobre au vendredi 22 octobre 2004, p. 8919 à 8921.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUR LA LÉGITIMITÉ DE LA MESURE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Votre rapporteur général accueille très favorablement les dispositions du présent article, telles qu'initialement proposées par le gouvernement.

En effet, elles permettent de neutraliser les effets pour les exploitants agricoles, en termes de fiscalité du revenu, de la mensualisation du versement de leurs retraites, intervenue au 1^{er} janvier 2004. Cette mesure devrait concerner près de deux millions de bénéficiaires et avoir un coût budgétaire négligeable.

B. SUR LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Telles qu'elles résultent de leur adoption par l'Assemblée nationale, les dispositions du présent article sont-elles susceptibles de faire l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel ?

Il convient, dans un premier temps, de s'en référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'égalité des citoyens devant les charges publiques et, dans un second temps, d'appliquer cette jurisprudence au cas présent.

1. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'égalité des citoyens devant les charges publiques

La jurisprudence du Conseil constitutionnel précise, tout d'abord, « *qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour se conformer au principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation (...) sur des critères objectifs et rationnels* »¹.

En outre, le Conseil constitutionnel considère que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de loi* ». De même, il considère que « *si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de favoriser par l'octroi d'avantages fiscaux la*

¹ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 – Loi de finances pour 1991.

transmission de certains biens, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose »¹.

Enfin, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque personne prise isolément. En outre, « *en cas d'institutions de plusieurs contributions ayant pour finalité commune la mise en œuvre du principe de solidarité nationale, la détermination des redevables des différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens* »². De même, le Conseil constitutionnel considère que « *le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que le législateur, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, rende déductible un impôt de l'assiette d'un autre impôt, dès lors qu'en allégeant ainsi la charge pesant sur les contribuables, il n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité entre eux-ci* »³.

2. La constitutionnalité des dispositions du présent article au regard de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel

Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale ont été justifiées par leur auteur par le biais de deux arguments principaux :

- premièrement, la complexité et l'inapplicabilité du dispositif de neutralisation des incidences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions tel qu'issu des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée, au regard notamment du principe de régularisation de l'imposition au décès du contribuable ;

- deuxièmement, le caractère modeste des pensions versées aux exploitants agricoles au titre de leur retraite.

Ces deux arguments ne semblent pas de nature à justifier un traitement fiscal différent entre les contribuables relevant du régime des non-salariés agricoles auxquels s'appliquent les dispositions du présent article, d'une part, et ceux relevant du champ d'application du dispositif instauré par le e du 5 de l'article 158 du code général des impôts⁴, d'autre part.

En effet, s'il était avéré, le caractère complexe et inapplicable du dispositif de neutralisation concernerait de la même manière les exploitants

¹ Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 – Loi de finances pour 1996.

² Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 – Loi de finances pour 1991.

³ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 – Loi de finances rectificative pour 1993.

⁴ A savoir certaines catégories de pensionnés du régime général de la sécurité sociale, certains pensionnés de l'Etat et certaines catégories de pensionnés du régime des salariés agricoles.

agricoles et les autres catégories de pensionnés. A cet égard, votre rapporteur général se doit de souligner que, d'après les informations qu'il a pu recueillir, l'application des dispositions des articles 158 et 204 précités du code général des impôts n'a jamais été problématique, ni pour les services de la direction générale des impôts, ni pour ceux des différentes caisses d'assurance vieillesse concernées.

En outre, si le caractère modeste des pensions versées aux exploitants agricoles au titre de leur retraite est unanimement reconnu, cela n'exclut pas que d'autres catégories de pensionnés ayant bénéficié des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1988 précitée connaissent également des situations précaires dues à la modestie de leurs pensions.

Dès lors, votre rapporteur général estime que les modifications adoptées à l'Assemblée nationale ne relèvent pas d'une appréciation fondée sur des critères objectifs et rationnels, et que la différence de traitement introduite entre les exploitants agricoles et les autres pensionnés, au regard de l'application des dispositions précitées de l'article 158 du code général des impôts, ne répond ni à des raisons d'intérêt général ni à la nécessité de régler de façon différente des situations différentes. Il ne peut qu'en conclure que les dispositions du présent article, telles qu'adoptées par l'Assemblée nationale, aboutissent à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens.

Afin de ne pas courir le risque d'une invalidation des dispositions du présent article par le Conseil constitutionnel, qui aboutirait à l'absence de toute forme de neutralisation des incidences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles et pénaliserait donc, *in fine*, cette population, votre rapporteur général vous propose d'en revenir à la rédaction initialement proposée par le gouvernement.

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

ARTICLE 7

Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS)

Commentaire : le présent article propose de rapprocher les modalités d'imposition des personnes liées par un PACS de celles applicables aux contribuables mariés, d'étendre le régime fiscal des SARL de famille aux personnes liées par un PACS, et d'améliorer certains aspects de la fiscalité des successions et des donations pour les partenaires d'un PACS.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS D'IMPOSITION DES REVENUS DES PERSONNES LIÉES PAR UN PACS

En application du troisième alinéa du 1 de l'article 6 du code général de impôts, introduit par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, les personnes liées par un PACS ne font l'objet d'une **imposition commune** sur le revenu **qu'à compter de l'année du troisième anniversaire de l'enregistrement de leur pacte.**

Par ailleurs, le 7 de l'article 6 du code général des impôts dispose qu'en cas de **rupture** du PACS, chacun de ses membres redevient personnellement imposable sur l'ensemble des revenus dont il a disposé au cours de l'année considérée et souscrit une déclaration séparée pour l'année en cause.

B. LE RÉGIME DES SARL DITES « DE FAMILLE »

L'article 239 bis AA du code général des impôts permet aux SARL « *exerçant une activité industrielle commerciale, artisanale ou agricole, et formées uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et sœurs, ainsi que les conjoints* », d'opter pour la **transparence fiscale**, chaque associé étant imposé à l'impôt sur le revenu (IR) au lieu que la société soit imposée à l'impôt sur les sociétés (IS).

En **pratique**, l'administration fiscale admet que des SARL composées de personnes liées par un PACS puissent bénéficier de ce régime des **SARL dites de famille**.

Cependant, cette **pratique ne repose pas sur une base légale certaine**, car elle s'inscrit dans l'esprit, mais non dans la lettre, de l'article 7 du code général des impôts disposant que les règles d'imposition, d'assiette et de liquidation de l'impôt sur le revenu, ainsi que celles relatives à la souscription des déclarations sont applicables de la même manière aux contribuables mariés et aux contribuables liés par un PACS : en effet, le régime des SARL de famille ne relève pas à proprement parler des règles relatives à l'imposition des revenus, mais seulement des règles délimitant la frontière entre l'IR et l'IS.

C. LE RÉGIME DES TRANSMISSIONS À TITRE GRATUIT ENTRE PERSONNES LIÉES PAR UN PACS

Le III de l'article 779 du code général des impôts prévoit en ce qui concerne les partenaires liés par un PACS un **abattement de 57.000 euros** pour la perception des droits de mutation à titre gratuit. Cet abattement s'applique aux donations effectuées à partir du 1^{er} janvier 2002 et aux successions ouvertes à compter de cette date.

L'abattement ne vaut toutefois pour les donations que si les partenaires sont **liés par un PACS depuis au moins deux ans** au moment du fait générateur des droits.

Le tarif applicable aux termes de l'article 777 *bis* du code général des impôts s'établit à 40 % pour la fraction nette taxable n'excédant pas 15.000 euros et à 50 % au-delà. Pour les donations, la disposition est limitée, comme à l'article 779 du code général des impôts, aux partenaires liés par un PACS depuis au moins deux ans.

A titre de comparaison, le tarif applicable aux mutations entre époux est reproduit dans le tableau ci-après.

Barème applicable aux mutations entre époux

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
N'excédant pas 7.600 euros	5 %
Comprise entre 7.600 et 15.000 euros	10 %
Comprise entre 15.000 et 30.000 euros	15 %
Comprise entre 30.000 et 520.000 euros	20 %
Comprise entre 520.000 et 850.000 euros	30 %
Comprise entre 850.000 et 1.700.000 euros	35 %
Au-delà de 1.700.000 euros	40 %

Source : article 777 du code général des impôts

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. EN MATÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article propose de **rapprocher les modalités d'imposition des personnes liées par un pacte civil de solidarité de celles applicables aux contribuables mariés**. Ce rapprochement conduit à modifier les dispositions de l'article 6 du code général des impôts introduites par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité.

- **Ainsi, d'une part, les personnes concluant un PACS seraient immédiatement soumises à une imposition commune**. L'avantage du rapprochement avec les contribuables mariés est double : l'imposition commune, qui permet de limiter l'effet de la progressivité de l'impôt, n'est plus repoussée au troisième anniversaire de l'enregistrement du PACS, et, l'année de sa conclusion, la souscription de plusieurs déclarations infra-annuelles (deux déclarations séparées jusqu'à l'enregistrement du PACS, puis une imposition commune) a pour effet d'éroder encore la progressivité de l'impôt.

- D'autre part, **en cas de rupture du PACS, les contribuables seraient soumis à une imposition commune jusqu'à la date de sa remise en cause**, puis imposés en leur nom propre au titre des revenus dont ils auront eu la disposition entre cet événement et le 31 décembre de l'année de sa survenance.

Toutefois, en cas de rupture du PACS avant l'expiration de l'année suivant celle de sa conclusion, pour un motif autre que le mariage entre les partenaires ou le décès de l'un d'entre eux, l'imposition commune serait remise en cause. Cette restriction fait l'objet d'un paragraphe (8.) introduit à l'article 6 du code général des impôts. D'après l'exposé des motifs, cette condition, d'ailleurs commune à l'impôt sur le revenu et aux droits de mutation à titre gratuit (*infra*), « **garantit la stabilité du PACS, et permet ainsi de se prémunir contre la convention de telles conventions dans le seul but d'optimisation fiscale** ». Il est exact que le PACS, dont la rupture ne présente ni la longueur ni la complexité du divorce, pourrait se prêter facilement à une stratégie de multiplication des déclarations infra-annuelles, ce qui **justifie cette dissymétrie de traitement.**

Enfin, le même paragraphe précise que « *Lorsque leur mariage intervient au cours de l'année civile de la rupture du pacte ou de l'année suivante, les contribuables font l'objet d'une imposition commune au titre de l'année de sa rupture et de celle du mariage. Ils procèdent, le cas échéant, à la régularisation des déclarations effectuées au titre de l'année de la rupture* ». Sans cette disposition, qui est **cohérente avec l'alignement concomitant de la rupture du PACS sur le mariage au regard de l'impôt sur le revenu** (*supra*), les « trajectoires nuptiales » marquées par la conclusion initiale d'un PACS auraient bénéficié d'un « effet d'aubaine » en raison du bénéfice de l'effet des déclarations infra-annuelles au titre de deux années : celle du PACS, et celle du mariage.

Ces dispositions s'appliqueraient **à compter de l'imposition des revenus perçus au cours de l'année 2004.**

B. EN MATIÈRE DE SARL DITES « DE FAMILLE »

Le C du I du présent article propose de compléter l'article 239 bis AA du code général des impôts afin d'étendre explicitement le régime des SARL dites de famille aux personnes liées par un PACS.

Ainsi, les SARL pouvant opter pour le régime des SARL de famille seraient celles exerçant une activité industrielle commerciale, artisanale ou agricole, et formées uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et sœurs, ainsi que les conjoints et les partenaires liés par un PACS.

C. EN MATIÈRE DE TRANSMISSIONS À TITRE GRATUIT

Le présent article propose, comme pour l'impôt sur le revenu, **d'écarter la condition de durée de deux ans permettant l'application de l'abattement de 57.000 euros pour les mutations à titre gratuit** et du tarif prévu par l'article 777 *bis* du code général des impôts et de rendre ces dispositions applicables dès la signature du PACS.

Néanmoins, si le PACS venait à prendre fin au cours de l'année civile de sa conclusion ou de l'année suivante pour un autre motif que le mariage entre partenaires ou le décès d'un des partenaires, le bénéfice des dispositions prévues par les articles 777 *bis* et le III de l'article 779 du code général des impôts serait remis en cause.

Dans ce cas, les droits de mutation à titre gratuit seraient recalculés selon les règles de droit commun, soit un abattement de 1.500 euros et une taxation au taux de 60 %.

Par ailleurs, le présent article propose de modifier l'article 764 *bis* du code général des impôts qui prévoit, pour le calcul de la base taxable en cas de succession, un abattement de 20 % sur la valeur vénale de la résidence principale du défunt lorsque, au moment du décès, l'immeuble est également occupé par le conjoint survivant ou par les enfants mineurs ou majeurs protégés du défunt ou de son conjoint¹. Dorénavant, le partenaire lié au défunt par un PACS et ses enfants pourraient également bénéficier de cette disposition.

*

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

III LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cinq ans après l'instauration du PACS, il est ainsi apparu au gouvernement que ses modalités de fonctionnement justifiaient certains aménagements de son régime fiscal.

¹ Ces dispositions s'appliquent dans les mêmes conditions lorsque les enfants du défunt ou de son conjoint sont incapables de travailler dans des conditions normales de rentabilité en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise.

Concernant l'impôt sur le revenu, il convient d'indiquer que 25.000 PACS ont été conclus en 2002, et 21.000 sur les neuf premiers mois de 2003. Pour 2004, il est prévu qu'environ 30.000 PACS seront conclus.

Au titre des revenus de 2003, les services ont évalué que 17.654 foyers ont bénéficié d'une imposition commune au titre du PACS, représentant donc 35.308 contribuables liés par un PACS conclu avant le 1^{er} janvier 2001.

Le coût du dispositif lié aux déclarations infra-annuelles est évalué par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à 70 millions d'euros pour 2004, ce qui constituerait une évaluation haute.

Votre rapporteur général est cependant convaincu que le PACS devenant fiscalement incitatif, il peut en être logiquement attendu un regain de succès, et cela dans une mesure difficilement conjecturable. Dès lors, il ne peut être exclu que le coût du dispositif s'établisse, à moyen terme, à un niveau plus élevé que l'estimation gouvernementale pour 2005 peut le laisser supposer, en raison d'une élévation substantielle du nombre de couples bénéficiant d'une imposition commune.

En ce qui concerne les droits de mutation à titre gratuit, les partenaires liés par un PACS se voient appliquer assez logiquement un montant d'abattement et un tarif moins favorable que les époux. En revanche, en ce qui concerne les droits de mutation par décès, l'abattement prévu par le III. de l'article 779 du code général des impôts est plus favorable que celui, de 15.000 euros, qui s'applique à la part de chaque frère ou sœur, célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps à la condition qu'il soit âgé de plus de 50 ans et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès. Aussi votre rapporteur général vous proposera-t-il de relever cet abattement à 57.000 euros dans le cadre de l'examen de l'article 9 du présent projet de loi.

A titre personnel, votre rapporteur général, ayant exprimé, en tant que rapporteur pour avis de la loi ayant donné naissance au PACS, son opposition à ce dispositif et à ses aspects de fiscalité de convenance, ne peut s'associer à l'initiative que le gouvernement a cru devoir prendre dans le présent article.

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

ARTICLE 8

Exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une exonération fiscale (impôt sur le revenu et droits de succession) pour les indemnités versées aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Le dispositif

Le 1° **du I** du présent article vise à compléter les dispositions de l'article 81 du code général des impôts, qui fixe les exonérations d'impôt sur le revenu.

Il prévoit ainsi d'insérer au sein de cet article un 33° *bis*, afin d'exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées, sous quelque forme que ce soit, aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit, soit par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), soit par décision de justice, voie qui est devenue marginale par rapport à l'indemnisation par le FIVA.

Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), établissement public à caractère administratif, a été institué par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001¹ afin de procéder à la **réparation intégrale des préjudices subis** par les personnes ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou par les personnes ayant été directement exposées à l'amiante. Il permet aux victimes d'éviter une procédure contentieuse. Chaque victime reçoit une offre d'indemnisation pour tous les postes de préjudice reconnus par les tribunaux.

Le rapport d'activité du FIVA couvrant la période mai 2003-juin 2004 met en lumière la montée en charge progressive du fonds : depuis sa création, celui-ci a reçu près de 15.000 dossiers d'indemnisation, dont 10.000 depuis juin 2003.

Au 31 juillet 2004, les dépenses cumulées d'indemnisation s'élevaient à 381 millions d'euros depuis la création du fonds. Les dépenses du fonds devraient s'élever à 600 millions d'euros en 2005.

¹ Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000.

Toutes les indemnités sont ainsi visées, qu'elles soient hors du champ de l'impôt sur le revenu par leur nature (dommages et intérêts réparant un préjudice autre que la perte de salaire) ou incluses dans ce champ, comme la réparation d'un préjudice pécuniaire.

On rappellera que les indemnités versées par le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) ou les indemnités versées aux marins exposés ou ayant été exposés à l'amiante sont également exonérées d'impôt sur le revenu, en application des 32° et 33° de l'article 81 du code général des impôts.

2. L'entrée en vigueur des dispositions

Le **II** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliqueront aux **indemnités perçues depuis la date d'entrée en vigueur de l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 précitée**, qui prévoit l'institution du FIVA. Les indemnités perçues avant cette date par des personnes qui auraient obtenu une décision de justice favorable ne bénéficieront en revanche pas de ces dispositions.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a interprété cette disposition comme signifiant que les indemnités concernées étaient celles versées à compter du 23 octobre 2001, date du décret d'application n° 2001-693 relatif au FIVA. **Cette interprétation ne va pas de soi** : en l'absence de disposition expresse contraire, l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale est entré en vigueur avec la promulgation de celle-ci, même si le FIVA n'a pas été immédiatement mis en place et si un décret d'application de cet article a été nécessaire. **Si cette divergence d'interprétation n'emporte pas de conséquence pour les indemnités versées par le FIVA, qui n'a pu être mis en place avant le 23 octobre 2001, elle en a en revanche s'agissant des indemnités versées par décision de justice. Il importe de connaître l'interprétation du gouvernement sur ce point.**

B. UNE DÉDUCTION DE L'ACTIF DE SUCCESSION

1. Le dispositif

Le **a du 2° du I** du présent article complète l'article 775 *bis* du code général des impôts, qui fixe les possibilités de déductibilité, pour leur valeur nominale, de certaines indemnités, versées ou dues à quatre catégories de personnes, de l'actif de leur succession.

Dans le droit actuel, sont ainsi déductibles les indemnités versées ou dues :

- aux personnes contaminées par le virus d'immunodéficience humaine à la suite d'une transfusion de produits sanguins ou d'une injection de produits dérivés du sang réalisée sur le territoire de la République française ;

- aux personnes contaminées par le virus d'immunodéficience humaine dans l'exercice de leur activité professionnelle ;

- aux personnes contaminées par la maladie de Creutzfeldt-Jakob à la suite d'un traitement par hormones de croissance extraites d'hypophyse humaine ;

- aux personnes atteintes du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob résultant d'une contamination probable par l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine.

Le **a du 2° du I** du présent article étend ce dispositif aux indemnités versées ou dues « *au titre des réparations des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux, aux personnes atteintes d'une pathologie liée à une exposition à l'amiante* ». Ces indemnités, qu'elles soient attribuées sous forme de rente ou de capital et quel que soit l'organisme les ayant versées ou devant les verser, seront donc déductibles de l'actif de la succession de ces personnes.

Le **b du 2° du I** du présent article est de coordination et vise à rajouter un 5° dans l'énumération figurant au premier alinéa de l'article 775 *bis* du code général des impôts.

2. L'entrée en vigueur des dispositions

Le **III** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux successions pour lesquelles une indemnité est versée ou due en réparation des préjudices patrimoniaux ou extrapatrimoniaux causés à la personne atteinte d'une pathologie liée à une exposition à l'amiante.

Cette mesure s'appliquerait pour les successions ouvertes comme pour les successions déjà liquidées : si les héritiers sont en mesure d'apporter la preuve que la personne décédée avait perçu des indemnités consécutives à un préjudice du fait d'une exposition à l'amiante, des restitutions de droits pourraient intervenir.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sous réserve des observations formulées s'agissant de la date d'entrée en vigueur de l'exonération d'impôt sur le revenu instituée par le 1° du I du présent article, votre rapporteur général se montre favorable à ces mesures, dont le coût devrait atteindre 10 millions d'euros en 2005, mais qui sera ensuite supérieur, compte tenu de la montée en puissance de l'indemnisation des victimes de l'amiante.

Il faut en effet rappeler que quatre décisions du conseil d'Etat du 3 mars 2004¹ ont reconnu la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Le geste réalisé par le présent article apparaît alors souhaitable et permet d'aligner le statut des indemnités versées aux personnes par le FCAATA et par le FIVA au regard de l'impôt sur le revenu.

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

¹ *Assemblée du contentieux sur le rapport de la deuxième sous-section, n° 241153, séance du 20 février 2004, lecture du 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts Xueref.*

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Modification des conditions d'application de la déduction pour aléas pratiquée par les exploitants agricoles

Commentaire : le présent article vise à modifier les conditions d'application de la déduction pour aléas (DPA), que peuvent pratiquer les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition, en portant de cinq à sept exercices le délai pendant lequel les sommes bloquées sur un compte au titre de la DPA peuvent être utilisées.

I. LE DROIT EXISTANT

Le code général des impôts définit **deux mécanismes de déduction fiscale applicables aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition** : la déduction pour investissement, qui fait l'objet de l'article 72 D de ce code, et la déduction pour aléas, qui fait l'objet de l'article 72 D *bis*.

L'entrée en vigueur de l'article 101 de la loi de finances initiale pour 2004¹, pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2004, a profondément remanié la mise en œuvre de ces deux régimes de déduction, en permettant **l'exercice simultané de la déduction pour investissement et de la déduction pour aléas, dans la limite d'un plafond global commun égal au plafond initialement fixé pour la déduction pour aléas. En contrepartie, la déduction pour aléas et la déduction pour investissement ont été recentrées sur leurs objectifs respectifs.**

A. UN PLAFOND GLOBAL COMMUN AUX DEUX RÉGIMES DE DÉDUCTION FISCALE

L'article 101 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée a créé un nouvel article 72 D *ter* du code général des impôts disposant que les déductions prévues aux articles 72 D et 72 D *bis* du même code sont plafonnées à un montant global fixé, par exercice, soit à 3.000 euros dans la limite du bénéfice, soit à 40 % du bénéfice dans la limite de 12.000 euros. Ce montant est majoré de 20 % de la fraction de bénéfice comprise entre 30.000 euros et 76.000 euros.

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

Le plafond global désormais commun aux deux dispositifs est donc celui en vigueur dans la rédaction initiale de l'article 72 D *bis* du code général des impôts relatif à la déduction pour aléas d'exploitation.

Pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, la limite globale des déductions est multipliée par le nombre des associés exploitants sans pouvoir excéder trois fois les limites ainsi fixées.

B. LE DISPOSITIF ACTUEL DE DÉDUCTION POUR INVESTISSEMENT

L'article 72 D du code général des impôts définit les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles soumis au régime réel d'imposition peuvent recourir au mécanisme de la déduction pour investissement (DPI).

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 101 de la loi de finances pour 2004 précitée, les exploitants soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour investissement dans les limites et conditions prévues au nouvel article 72 D *ter* du code général des impôts.

Cette déduction doit être utilisée par l'exploitant, au cours des cinq exercices qui suivent celui de sa réalisation, pour l'acquisition et la création d'immobilisations amortissables strictement nécessaires à l'activité, ou pour l'acquisition et la production de stocks de produits ou d'animaux dont le cycle de rotation est supérieur à un an, ou, enfin, pour l'acquisition de parts sociales de sociétés coopératives agricoles.

Lorsqu'elle n'est pas utilisée conformément à son objet, la déduction est rapportée aux résultats du cinquième exercice suivant sa réalisation. Sur demande de l'exploitant, elle peut être rapportée en tout ou partie au résultat d'un exercice antérieur lorsque ce résultat est inférieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents. Pour le calcul de cette moyenne, il n'est pas tenu compte des reports déficitaires.

C. LE DISPOSITIF ACTUEL DE DÉDUCTION POUR ALÉAS

L'article 72 D *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2002¹, définit les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles, soumis au régime réel d'imposition, peuvent recourir au mécanisme de la déduction pour aléas.

¹ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 101 de la loi de finances pour 2004 précitée, les exploitants soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent pratiquer une déduction pour aléas dans les limites et conditions prévues à l'article 72 D *ter* du code général des impôts.

Cette déduction s'exerce à la condition que, à la clôture de l'exercice, l'exploitant ait inscrit à un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit une somme provenant des recettes de l'exploitation de cet exercice au moins égale au montant de la déduction. L'épargne professionnelle ainsi constituée doit être inscrite à l'actif du bilan de l'exploitation.

Les sommes déposées sur le compte peuvent être utilisées au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur versement en cas d'intervention de l'un des aléas d'exploitation dont la liste est fixée par décret¹.

Lorsque les sommes déposées sur le compte ne sont pas utilisées au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur versement, la déduction correspondante est rapportée aux résultats du cinquième exercice suivant celui au titre duquel elle a été pratiquée.

En outre, lorsque des sommes déposées sur le compte sont utilisées à des emplois autres que le cas d'intervention d'un aléa d'exploitation au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur dépôt, l'ensemble des déductions correspondant aux sommes figurant sur le compte au jour de cette utilisation est rapporté au résultat de l'exercice au cours duquel cette utilisation a été effectuée.

La déduction pour aléas d'exploitation constitue un mécanisme d'épargne défiscalisée ayant pour but de favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution afin d'aider les exploitants agricoles à faire face à des investissements futurs ou à des aléas d'ordre climatique, sanitaire, économique ou familial affectant la conduite de l'exploitation.

¹ Décret n° 2002-1560 du 24 décembre 2002.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, avec les avis favorables de la commission des finances et du gouvernement, visant à **modifier les dispositions de l'article 72 D bis du code général des impôts et à porter de cinq à sept exercices le délai pendant lequel les sommes bloquées sur un compte au titre de la déduction pour aléas peuvent être utilisées en cas de survenance d'un aléa d'exploitation.**

A. LES MODIFICATIONS RELATIVES À L'APPLICATION DE LA DPA ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La pratique de la déduction pour aléas par les exploitants agricoles soumis au régime réel d'imposition

Le présent article propose de préciser dans le **I** de l'article 72 D *bis* du code général des impôts que :

- les sommes déposées sur le compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit par les exploitants souhaitant pratiquer la DPA peuvent être utilisées au cours des **sept exercices**, et non plus cinq, qui suivent celui de leur versement en cas d'intervention de l'un des aléas d'exploitation dont la liste est fixée par décret ;

- lorsque les sommes déposées sur le compte ne sont pas utilisées au cours des **sept exercices**, et non plus cinq, qui suivent celui de leur versement, la déduction correspondante est rapportée aux résultats du **septième**, et non plus cinquième, exercice suivant celui au titre duquel elle a été pratiquée ;

- enfin, lorsque des sommes déposées sur le compte sont utilisées à des emplois autres que celui défini ci-dessus, c'est-à-dire en cas d'intervention d'aléas d'exploitation, au cours des **sept exercices**, et non plus cinq, qui suivent celui de leur dépôt, l'ensemble des déductions correspondant aux sommes figurant sur le compte au jour de cette utilisation est rapporté au résultat de l'exercice au cours duquel cette utilisation a été effectuée.

2. Le cas de l'apport d'une exploitation individuelle à une société civile agricole

Le présent article propose de modifier les dispositions du **II** de l'article 72 D *bis* précité du code général des impôts qui traitent de l'apport d'une exploitation individuelle à une société civile agricole par un exploitant agricole qui a pratiqué la déduction pour aléas au titre d'un exercice précédant celui de l'apport. Désormais, il serait précisé que cet apport n'est pas considéré comme une cessation d'activité si la société bénéficiaire de l'apport remplit les conditions et s'engage à utiliser les sommes déposées sur le compte au cours des **sept exercices**, et non plus cinq, qui suivent celui au titre duquel la déduction correspondante a été pratiquée.

B. LA QUESTION DE L'ARTICULATION ENTRE DPA ET DPI

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les dispositions du présent article ne devraient avoir aucune incidence sur la possibilité pour l'exploitant agricole de pratiquer simultanément la déduction pour investissement et la déduction pour aléas, dans la mesure où la fixation du montant respectif des déductions, à l'intérieur du plafond global commun défini par l'article 72 D *ter* précité du code général des impôts, est appréciée au moment de l'entrée dans le dispositif et que ce montant est ventilé entre la DPA et la DPI au même moment.

Dès lors, modifier le délai pendant lequel les sommes bloquées sur un compte au titre de la DPA peuvent être utilisées en cas de survenance d'un aléa, sans modifier celui ayant trait aux sommes bloquées au titre de la DPI, n'a pas d'incidence pour l'exploitant s'agissant du recours simultané à ces deux déductions.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Les dispositions du présent article entreraient en vigueur dès la publication du présent projet de loi.

En outre, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les dispositions du présent article s'appliqueraient rétroactivement aux exploitants agricoles ayant eu recours à la déduction pour aléas depuis sa mise en place par la loi de finances initiale pour 2002 précitée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE DISPOSITION DE NATURE À RENDRE PLUS ATTRACTIF LE RECOURS À LA DPA

Votre rapporteur général se félicite de l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, qui devrait permettre de rendre plus attractif le recours par les exploitants agricoles à cette épargne réelle que constitue la déduction pour aléas, en assouplissant ses conditions d'application.

En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **au moment de sa création, le mécanisme de déduction pour aléas devait pouvoir concerner un potentiel de 250.000 exploitations imposées d'après le bénéfice réel. Toutefois, en réalité, seules quelques dizaines d'exploitations ont pour l'instant eu recours à cette déduction pour aléas en raison, notamment, de l'absence sur le marché de produits d'assurance récolte satisfaisants et de l'absence d'ajustements législatifs pourtant nécessaires.**

En autorisant le cumul de la déduction pour aléas et de la déduction pour investissement dans le cadre d'un plafond global commun et en recentrant les deux dispositifs sur leurs objectifs propres, la loi de finances initiale pour 2004 précitée avait déjà permis de lever un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre de la DPA. Mais, pour que le dispositif trouve sa pleine efficacité, un assouplissement de ses conditions d'application est nécessaire pour permettre, notamment, une gestion dynamique des exploitations agricoles.

En portant de cinq à sept exercices le délai pendant lequel les sommes bloquées sur un compte au titre de la déduction pour aléas peuvent être utilisées en cas de survenance d'un aléa d'exploitation, le présent article permet une **meilleure adaptation des conditions d'application de la DPA aux réalités économiques de certaines exploitations agricoles, notamment les exploitations céréalières** pour lesquelles la possible survenance d'un aléa d'exploitation doit être appréciée au regard d'un cycle long, supérieur à cinq ans.

B. UN AJUSTEMENT POSTÉRIEUR NÉCESSAIRE

On peut rappeler que les dispositions de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux¹ ont été adoptées conformes lors de la deuxième lecture de ce texte à l'Assemblée nationale.

Or, le paragraphe II de cet article a pour objet de faciliter la transmission à titre gratuit des exploitations agricoles en aménageant le régime de la déduction pour aléas de l'article 72 D *bis* précité du code général des impôts. Il vise ainsi à préciser que la transmission à titre gratuit d'une exploitation individuelle dans les conditions prévues par l'article 41 du même code par un exploitant agricole qui a pratiqué la déduction pour aléas (DPA) au titre d'un exercice précédent n'est pas considérée comme une cessation d'activité si le ou les bénéficiaires de cette transmission remplissent les conditions ouvrant droit à la DPA et s'engagent à utiliser les sommes déposées sur le compte **au cours des cinq exercices** qui suivent celui au titre duquel la déduction correspondante a été pratiquée.

Désormais, la transmission à titre gratuit d'exploitations agricoles individuelles - donations ou successions - ne serait donc plus assimilée à une cessation d'activité pour l'application du régime de la déduction pour aléas d'exploitation, de même que ne l'était déjà pas l'apport d'une exploitation individuelle à une société civile agricole par un exploitant agricole qui avait pratiqué la DPA au titre d'un exercice précédant celui de l'apport.

Votre rapporteur général constate ainsi, s'agissant du délai d'utilisation des sommes bloquées au titre de la DPA, un problème d'harmonisation entre les dispositions du présent article et celles de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, qui devrait être discuté en deuxième lecture au Sénat au début de l'année 2005.

En effet, l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux ne sera pas rediscuté en deuxième lecture au Sénat puisqu'il a été adopté conforme par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Alors que les dispositions du présent article entreront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2005, celle de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux précité s'appliqueront après le vote définitif du Parlement sur ce texte, c'est-à-dire, vraisemblablement, au cours du premier semestre de l'année 2005.

¹ *Projet de loi n° 1058 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003. Pour une analyse des dispositions de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, cf. le rapport pour avis de M. Joël Bourdin au nom de la commission des finances du Sénat, n° 26 (2003-2004).*

Une harmonisation législative postérieure sera donc nécessaire afin de rendre compatible les dispositions du présent article et celles du II de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux précité.

A cet égard, votre rapporteur général ne peut que renouveler son souhait de voir figurer dans la seule loi de finances toutes les mesures fiscales, même catégorielles, afin de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de l'évolution de notre fiscalité, plutôt que d'aboutir à l'éparpillement des dispositions fiscales touchant une même catégorie de contribuables dans différents textes intervenant à différents moments de la session législative.

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

ARTICLE 8 ter (nouveau)

Extension de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs aux signataires d'un contrat d'agriculture durable

Commentaire : le présent article vise à permettre aux jeunes agriculteurs ayant souscrit un contrat d'agriculture durable à compter du 1^{er} janvier 2005 de bénéficier d'un abattement de 50 % sur leur bénéfice imposable, pendant les soixante mois d'activité suivant la souscription du contrat.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 73 B du code général des impôts instaure un abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles des jeunes exploitants qui, soit bénéficient des aides à l'installation, soit ont souscrit un contrat territorial d'exploitation (CTE) à compter du 1^{er} janvier 2001.

A. L'ABATTEMENT SUR LE BÉNÉFICE IMPOSABLE DES JEUNES AGRICULTEURS

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

Cette possibilité pour les jeunes agriculteurs qui s'installent de bénéficier d'un abattement sur leur bénéfice imposable a été introduite par la loi de finances rectificative pour 1982¹. La loi de finances initiale pour 1993² avait prorogé le dispositif initial jusqu'au 31 décembre 1999, en le modifiant partiellement. La loi de finances initiale pour 2000³ l'avait prorogé jusqu'au 31 décembre 2000, tandis que l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2001⁴ avait fixé au 31 décembre 2003 la date limite de l'installation prévue pour bénéficier de l'abattement de 50 % sur les bénéfices des jeunes agriculteurs. Enfin, l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2004⁵ a encore reporté de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2006, cette date limite d'installation.

¹ Loi n° 82-540 du 28 juin 1982.

² Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

³ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

⁴ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

⁵ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

B. L'ABATTEMENT SUR LE BÉNÉFICE IMPOSABLE DES EXPLOITANTS SIGNATAIRES D'UN CTE

Le II de l'article 73 B précité précise que cet abattement de 50 % des bénéfices agricoles s'applique également aux exploitants agricoles qui, n'ayant pas bénéficié des aides à l'installation précitées, souscrivent à compter du 1^{er} janvier 2001 un contrat territorial d'exploitation.

En effet, **l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2001 précitée a étendu le bénéfice de cet abattement spécifique aux exploitants agricoles qui, s'installant dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation à compter du 1^{er} janvier 2001, ne répondent pas pour autant à l'ensemble des critères d'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs ou des prêts spéciaux d'installation à moyen terme et n'ont donc pas bénéficié de ces aides spécifiques à l'installation.**

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

Cet abattement n'est applicable que pour la première conclusion d'un contrat territorial d'exploitation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, avec les avis favorables de la commission des finances et du gouvernement, visant à **modifier les dispositions du II de l'article 73 B du code général des impôts et à prendre acte du remplacement des contrats territoriaux d'exploitation par les contrats d'agriculture durable.**

Le **I** du présent article propose de modifier les dispositions du II de l'article 73 B précité afin de préciser désormais que **l'abattement de 50 % du bénéfice imposable s'applique aux exploitants qui, n'ayant pas bénéficié des aides à l'installations précitées, souscrivent à compter du 1^{er} janvier 2005 un contrat d'agriculture durable** dans les conditions définies aux articles R. 311-1, R. 311-2 et R. 341-7 à R. 341-20 du code rural. De même, il précise que cet abattement n'est applicable que pour la première conclusion d'un contrat d'agriculture durable.

En outre, le **II** du présent article précise que les dispositions relatives aux contrats territoriaux d'exploitation, prévues au II de l'article 73 B du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2004, demeurent applicables.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE REMPLACEMENT DES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION PAR LES CONTRATS D'AGRICULTURE DURABLE

A la suite d'une décision du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, l'examen des demandes de contrat territorial d'exploitation (CTE) en commission départementale d'orientation de l'agriculture a été suspendu le 6 août 2002. Les CTE qui avaient déjà été signés ont été honorés tandis que ceux qui n'étaient pas complètement instruits au 6 août 2002 ont été examinés au cas par cas et signés. Une circulaire du 10 octobre 2002 a précisé le devenir de chaque type de dossier CTE.

Le contrat territorial d'exploitation a été remplacé par le contrat d'agriculture durable (CAD) défini par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural. Ce décret précise notamment que les contrats territoriaux d'exploitation souscrits avant son entrée en vigueur demeurent régis jusqu'à leur terme par les dispositions du code rural en vigueur à la date de leur signature et qu'ils ne peuvent être prorogés. En outre, les demandes qui n'ont été ni acceptées ni refusées avant la date d'entrée en vigueur du décret seront, sauf si elles sont retirées, instruites dans le cadre du nouveau dispositif de contrat d'agriculture durable.

A la fin du mois de juillet 2003, date d'arrêt définitif du dispositif, le nombre de CTE signés était de 49.368. Les engagements financiers correspondants s'élevaient à 2,1 milliards d'euros, y compris le cofinancement communautaire.

Les contrats d'agriculture durable

Les contrats d'agriculture durable (CAD), conclus entre les exploitants agricoles et l'Etat, ont été créés par décret du 22 juillet 2003. Ce dispositif, comme le CTE, a vocation à orienter le système de production vers une meilleure prise en compte de l'environnement et du bien-être animal. Il permet également, dans certains cas, d'accompagner le financement des investissements destinés à améliorer la qualité des produits, à diversifier l'exploitation ou à améliorer les conditions de travail. Le CAD a pour objet d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en œuvre un projet tenant compte des fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Toutefois, ce dispositif apporte des améliorations par rapport aux CTE, allant dans le sens des recommandations du rapport d'évaluation des CTE publié en juillet 2003.

Les CAD sont constitués d'un **volet environnemental obligatoire**. Les actions souscrites dans le volet environnemental sont choisies parmi celles qui s'appliquent sur le territoire de l'exploitation, définies dans un contrat-type. Le choix de ces actions est réduit ; en effet, dans un contrat-type territorial environnemental, deux enjeux au maximum peuvent être retenus, ainsi que trois actions prioritaires par enjeu. Les contrats-types sont arrêtés par le préfet après consultation de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) qui réunit notamment les acteurs agricoles et environnementaux du département. Les enjeux environnementaux possibles sont : la diversité biologique, la qualité des sols, les risques naturels, la qualité des ressources en eau, la gestion quantitative des ressources en eau, la qualité de l'air, le paysage et le patrimoine culturel.

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

Au niveau national, les enveloppes de droits à engager sont réparties entre les régions, et comprennent :

- une part réservataire pour les actions de conversion à l'agriculture biologique de 13 % du montant total de l'enveloppe nationale, répartie en fonction de l'historique des conversions sur la région ;

- une part permettant d'assurer le renouvellement des opérations locales agroenvironnementales (OLAE) arrivées à échéance depuis mi-2002. En effet, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) pouvaient prendre le relais des OLAE arrivées à échéance avant mi-2002 ;

- une part répartie en fonction de critères techniques tels que la surface agricole utilisée, le nombre d'exploitations, la surface en site Natura 2000, la surface en zone défavorisée, l'emploi, la surface fourragère principale.

Les deux dernières parts sont fongibles.

Au niveau régional, ces enveloppes sont ensuite réparties entre les départements en fonction de critères décidés à ce niveau.

Les CAD sont constitués dans un cadre administratif plus simplifié afin d'obtenir une meilleure lisibilité et rapidité dans la constitution et l'instruction des dossiers (limitation du nombre de pièces versées au dossier, suppression des deux volets obligatoires par exemple).

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, pour l'année 2004, une première série d'enveloppes pour un montant total de 135 millions d'euros a été notifiée dès fin 2003 pour des contrats d'agriculture durable dont la date de prise d'effet pouvait être le 1^{er} mai 2004. Une deuxième série pour un montant total de 188 millions d'euros a été notifiée en juillet 2004 pour des contrats dont la date de prise d'effet peut être le 1^{er} septembre 2004 ou le 1^{er} mai 2005.

Les premiers CAD ont pu être souscrits dès la fin de l'année 2003. Au 30 juin 2004, 2.358 contrats étaient signés. Sur l'ensemble de l'année 2004, 12.000 contrats pourraient être engagés.

En 2005, la demande en loi de finances initiale pour la ligne 44-84-10 qui permet d'assurer le paiement des contrats d'agriculture durable mais également des anciens contrats territoriaux d'exploitation encore en vigueur s'élève à 231,6 millions d'euros. **Ce montant permet de contractualiser, en 2005, au moins 10.000 nouveaux CAD.**

B. SUR LA LÉGITIMITÉ DE L'EXTENSION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Comme il a été souligné précédemment, l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2004 a reporté de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2006, la date limite d'installation des jeunes agriculteurs prévue pour pouvoir bénéficier des dispositions du premier alinéa du I de l'article 73 B du code général des impôts, c'est-à-dire d'un abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des 60 premiers mois d'activité.

A l'occasion de son commentaire de l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2004¹, votre rapporteur général avait soulevé la question de la prise en compte, au sein des dispositions de l'article 73 B du code général des impôts, du remplacement des CTE par les nouveaux contrats d'agriculture durable, en ces termes :

« (...) la question de l'harmonisation des dispositions du II de l'article 73 B du code général des impôts avec les dispositions du décret du 22 juillet 2003 précité relatif aux contrats d'agriculture durable se pose : convient-il de prévoir, à l'instar des dispositions antérieures en faveur des signataires d'un CTE, que l'abattement sur le bénéfice imposable des jeunes agriculteurs s'applique également aux exploitants agricoles qui souscrivent à un contrat d'agriculture durable ?

¹ Rapport général n° 73 (2003-2004), Tome III, commentaire de l'article 69 quater (nouveau).

Votre rapporteur général estime, au contraire, que l'extension du bénéfice de cet abattement aux signataires d'un contrat territorial d'exploitation, c'est-à-dire d'un contrat rémunéré, par la loi de finances pour 2001 précitée, avait contribué à créer une niche fiscale injustifiée et à modifier l'esprit du dispositif initialement mis en place.

Il convient donc de s'en tenir au texte adopté par l'Assemblée nationale et de ne pas étendre le bénéfice de cet abattement aux signataires d'un contrat d'agriculture durable ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le coût du dispositif proposé par le présent article, à compter de 2005, devrait être de l'ordre de 5 millions d'euros par an. En outre, il a été précisé à votre rapporteur général, que l'application de ce dispositif ne valait que pour l'avenir. Dès lors, les signataires d'un CAD entre le 22 juillet 2003, date de parution du décret précité portant création des contrats d'agriculture durable, et le 1^{er} janvier 2005, ne sont pas concernés par les présentes dispositions qui constituent une simple incitation fiscale à la signature de futurs CAD.

Néanmoins, dans un souci de compromis, votre rapporteur général vous propose de limiter l'application des présentes dispositions dans le temps, aux jeunes agriculteurs qui souscrivent un contrat d'agriculture durable entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008, pendant les soixante mois suivant la souscription du contrat, afin de donner à cette mesure fiscale un effet de levier visant seulement à inciter à la signature de nouveaux contrats et ayant donc vocation à être temporaire.

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

ARTICLE 8 quater (nouveau)

Régime d'imposition des conjoints des commerçants

Commentaire : le présent article prévoit la déduction totale du salaire du conjoint pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés et la revalorisation de la limite de déduction pour les non-adhérents, qui passerait de 2.600 euros à 13.800 euros. Cet article a été introduit dans le présent projet de loi par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Richard Mallié et Thierry Mariani, avec l'avis favorable du gouvernement, qui a levé le gage.

I. LE DROIX EXISTANT

Conformément aux dispositions du I de l'article 154 du code général des impôts, pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices des professions non commerciales, le salaire du conjoint de l'exploitant individuel peut, à la demande du contribuable, être déduit du bénéfice imposable dans la limite de 2.600 euros.

Pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés, la déduction prévue est admise dans la limite d'une rémunération égale à plus de trente-six fois le montant mensuel du salaire minimum de croissance (SMIC).

Ces dispositions s'appliquent également pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices non commerciaux réalisés par une société mentionnée aux articles 8¹ et 8 *ter*² du code général des impôts.

¹ Il s'agit des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple lorsqu'elles n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux et que leurs associés sont personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société, d'une part et des certaines sociétés civiles, des sociétés en participation, des sociétés à responsabilité limitée ayant opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes, de l'associé unique d'une société à responsabilité limitée lorsque cet associé est une personne physique, de l'associé unique d'une exploitation agricole à responsabilité limitée, des associés d'une exploitation agricole à responsabilité limitée formée uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et soeurs et, le cas échéant, les conjoints de ces personnes, et des associés d'une exploitation agricole à responsabilité limitée créée à compter du 1^{er} janvier 1989 à l'occasion de l'apport de tout ou partie d'une exploitation individuelle et constituée uniquement entre l'apporteur et un exploitant qui s'installe ainsi que, le cas échéant, entre les membres de leurs familles qui leur sont apparentés d'autre part.

² Il s'agit des sociétés civiles professionnelles constituées pour l'exercice en commun de la profession de leurs membres.

1. Les conditions de déduction du salaire du conjoint

Les exploitants individuels et associés de sociétés de personnes imposables dans la catégorie des BIC (bénéfices industriels et commerciaux), BA (bénéfices agricoles) ou BNC (bénéfices non commerciaux), peuvent donc déduire partiellement le salaire versé à leur conjoint participant à l'activité professionnelle des résultats imposables de l'entreprise ou de la société.

Toutefois, pour opérer une telle déduction, un certain nombre de conditions doivent être respectées.

a) Les conditions relatives au travail du conjoint

Pour que son salaire soit déductible, le conjoint doit participer à l'exercice de l'activité de l'exploitant (ou de la société lorsque l'époux est associé d'une société de personnes) de façon effective et percevoir en contrepartie du travail fourni une rémunération normale, qui ne peut être inférieure au SMIC.

Le salaire versé au conjoint donne lieu au paiement des cotisations de sécurité sociale, d'allocations familiales et des autres prélèvements sociaux en vigueur.

b) Les conditions relatives au régime matrimonial

Lorsque les époux sont mariés sous le régime de la séparation de biens, le salaire versé au conjoint participant à l'activité professionnelle est déductible en totalité.

En revanche, la déduction est limitée à certains montants lorsque le couple est marié sous un régime communautaire, c'est-à-dire sous le régime de la communauté légale ou conventionnelle ou sous le régime de la participation aux acquêts.

Les rémunérations versées par l'exploitant ou l'associé à son conjoint ne sont en tout ou partie déductibles qu'à la condition qu'elles correspondent à des fonctions salariées effectivement exercées par le conjoint, et uniquement dans la mesure où elles ne sont pas anormalement élevées.

2. Le montant de la déduction du salaire du conjoint

a) Cas où le montant de déduction est plafonné à 2.600 euros

Lorsque l'exploitant individuel ou la société de personnes n'est pas adhérent d'un organisme de gestion agréé, le salaire versé au cours de l'année au conjoint, marié sous un régime communautaire, est déductible des résultats de l'entreprise ou de la société dans la limite de 2.600 euros.

b) Cas où le montant de déduction est limité à 36 fois le SMIC

Lorsque l'exploitant ou la société est adhérent d'un organisme de gestion agréé, le salaire versé au conjoint, ayant travaillé à temps plein durant tout l'exercice considéré, est déductible dans la limite de 36 fois le SMIC, soit un montant arrondi à 41.890 euros pour l'année 2003¹ (ce montant est toujours arrondi à la dizaine d'euros supérieure).

Pour bénéficier de ce montant de déduction, l'exploitant ou la société doit avoir été adhérent d'un centre, ou d'une association, de gestion agréé pendant la totalité de l'exercice au titre desquels la déduction est pratiquée, ou avoir adhéré pour la première fois à un tel organisme dans les trois premiers mois de l'exercice considéré.

Lorsque le conjoint de l'exploitant ou de l'associé d'une des sociétés précitées n'a participé que durant une partie de l'année à l'activité professionnelle de son époux, le montant de déduction de son salaire est ajusté au prorata du nombre de jours effectivement travaillés par rapport à 360 (calcul sur la base de mois de 30 jours).

Lorsqu'il s'agit de travail à temps partiel, le plafond de déduction est également ajusté au prorata de la durée effective de travail du conjoint, appréciée par rapport à la durée légale annuelle de travail, soit 1.600 heures par an.

Les montants calculés après ajustement sont également arrondis à la dizaine d'euros supérieure.

¹ Bulletin officiel des impôts, n° 34 du 20 février 2004.

3. L'imposition du salaire du conjoint

Le foyer fiscal, composé de l'exploitant ou associé et de son conjoint salarié, doit déclarer le salaire du conjoint dans la catégorie des traitements et salaires. Toutefois, seule la fraction déductible des résultats de l'entreprise de l'exploitant ou de la société est imposable au titre des traitements et salaires après déduction :

- des cotisations sociales à la charge du conjoint salarié ;
- des frais professionnels ;
- et de l'abattement de 20 %.

La fraction déductible du salaire versé au conjoint doit en outre être soumise aux taxes assises sur les salaires (taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, etc.) dont l'exploitant ou la société est redevable.

Le reliquat du salaire versé au conjoint qui n'est pas déductible des résultats de l'entreprise individuelle ou de la société de personnes doit être déclarée par le foyer fiscal dans la catégorie des BIC, BA ou BNC, selon l'activité de l'entreprise ou de la société, car elle constitue une part des bénéfices réalisés par l'entreprise ou la société.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Richard Mallié et Thierry Mariani, l'Assemblée nationale a donc introduit un nouvel article dans le présent projet de loi tendant à modifier les conditions de déduction du salaire du conjoint d'un exploitant individuel ou d'un associé de société. Le gouvernement a donné un avis favorable à ce dispositif et a levé le gage.

Le **I** du présent article modifie le **I** de l'article 154 du code général des impôts afin de prévoir que le salaire des conjoints des exploitants individuels ou des associés des sociétés énumérées aux articles 8 et 8 *ter* du même code est déductible, selon le cas, des BIC, des BA ou des BCN :

- en totalité (et non plus dans la limite de 36 fois le SMIC) lorsque la société ou l'exploitant adhère à un organisme de gestion agréé ;
- et à hauteur de 13.800 euros lorsque l'exploitant ou la société n'adhère pas à un tel organisme.

Le **II** du présent article prévoit que ces dispositions sont applicables aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le montant de déduction du salaire des conjoints de l'imposition de certaines formes de société était fixé à 2.600 euros depuis 1982. Son actualisation était nécessaire.

De plus, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale unifie le régime applicable quel que soit le régime matrimonial choisi par le foyer fiscal composé d'un exploitant individuel, ou associé d'une société, et de son conjoint salarié, tout en maintenant une différence de traitement selon que l'exploitant ou la société adhère à un centre de gestion agréé ou non. La distinction faite en fonction de l'intervention d'un organisme de gestion agréé est importante car l'adhésion à une telle structure impose à l'entreprise concernée des obligations de transparence (transmission d'informations complètes, etc.).

Cette mesure a été annoncée par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors d'une rencontre avec les artisans à Caen le 14 septembre 2004. Elle s'inscrit dans la droite ligne de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux artisans qui a déjà donné lieu en 2004 à l'exonération des plus-values et des droits de mutation perçus au profit de l'Etat et des collectivités territoriales des cessions de fonds de commerce lorsqu'elles se font au bénéfice du commerce de proximité (article 13 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement).

Le coût de cette mesure est estimé à 40 millions d'euros en année pleine.

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

ARTICLE 8 quinquies (nouveau)

Réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique

Commentaire : le présent article a trait aux zones éligibles au titre de l'investissement dans les résidences de tourisme neuves. Il a pour but d'étendre au périmètre des agglomérations nouvelles le dispositif actuel de défiscalisation en matière de construction de résidences de tourisme.

Le présent article a été introduit à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis « très favorable » du gouvernement

I. LE DROIT EXISTANT

Succédant au dispositif de défiscalisation dit « Périssol », **une nouvelle mesure d'aide à l'investissement locatif dans les résidences de tourisme a été mise en place par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1998.**

L'article 199 *decies* E du code général des impôts a ainsi institué un dispositif de réduction d'impôt pour les particuliers qui investissent dans des logements faisant partie de résidences de tourisme implantées dans certaines zones, à la condition que ces logements soient loués pendant neuf ans à l'exploitant de la résidence. **Initialement, ce dispositif s'appliquait aux résidences de tourisme situées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).**

L'article 79 de la loi de finances pour 2001 en a étendu l'application aux investissements dans les **zones rurales éligibles aux fonds structurels européens.**

Le dispositif a, en outre, été prorogé jusqu'au 31 décembre 2006 par **la loi de finances pour 2002.**

L'article 9 de la loi de finances pour 2004 a modifié le dispositif fiscal relatif aux résidences de tourisme neuves et a créé un dispositif relatif à la réhabilitation d'immeubles de tourisme en résidences de tourisme. En ce qui concerne les résidences neuves, la loi a porté de 15 % à 25 % le taux de la réduction d'impôt et le montant maximum de la déduction a été majoré pour s'établir à 12.500 euros pour les célibataires et 25.000 euros pour les couples. Elle a, par ailleurs, légèrement modifié le champ d'application géographique de la mesure et l'a assorti de l'obligation, pour le gestionnaire, de réserver une partie des logements aux travailleurs saisonniers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Aux deux catégories de zones éligibles (les zones de revitalisation rurale et les zones rurales éligibles aux fonds structurels européens), **il est proposé d'ajouter une troisième zone** constituée par **le périmètre des agglomérations nouvelles** au sens de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

L'article 199 *decies* E du code général du tourisme est ainsi complété par l'alinéa suivant :

« Ouvrent également droit à la réduction d'impôt, dans les mêmes conditions, les logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée et située dans le périmètre d'intervention d'un établissement public chargé de l'aménagement d'une agglomération nouvelle créée en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ».

La mesure n'a pas fait l'objet d'un chiffrage précis. D'après le gouvernement, son coût serait faible. Pour information, **l'ensemble du dispositif fiscal en faveur de l'investissement dans les résidences de tourisme** coûtera **20 millions d'euros** en 2005.

Par ailleurs, il faut noter qu'au cours de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à l'initiative du Gouvernement, un article 3 *ter*, qui améliore le dispositif de l'article 199 *decies* E du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A plusieurs reprises, **votre rapporteur général a émis des réserves au sujet de l'efficacité du dispositif** institué par la loi de finances rectificative pour 1998.

Il salue toutefois la constance du gouvernement qui, s'étant engagé, lors du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003, à réformer le dispositif d'incitation fiscale en faveur des résidences de tourisme, n'a depuis eu de cesse que de mener à bien la réforme promise.

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

ARTICLE 9

Allègement des droits de succession

Commentaire : le présent article propose d'alléger les droits de succession en ligne directe et au profit du conjoint survivant en introduisant un abattement global de 50.000 euros sur l'actif net successoral, de relever l'abattement en faveur des enfants de 46.000 euros à 50.000 euros et, en conséquence, de relever l'abattement en faveur des personnes handicapées dans les mêmes proportions.

I. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES DROITS DE SUCCESSION

A. LES FONDEMENTS D'UNE RÉFORME DES DROITS DE SUCCESSION

Ainsi que l'a rappelé le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Nicolas Sarkozy, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 22 septembre 2004 : *« il est légitime qu'au bout d'une vie de travail, les Français veuillent que soit transmis à leurs enfants le fruit de leurs efforts, sur lequel ils ont déjà payé l'impôt. Pour des patrimoines au plus égaux à 100.000 euros, il n'y a pas de raison que l'État prélève une nouvelle fois sa dîme. La souffrance est aussi dans la France qui travaille et qui souhaite que ce travail soit reconnu et récompensé. L'Etat n'a pas à prendre plus qu'il ne faut et les parents n'ont pas à s'excuser de transmettre à leurs descendants le patrimoine qu'ils ont constitué ».*

Force est de constater que le système d'imposition des mutations à titre gratuit correspond très imparfaitement aujourd'hui à cette *« volonté de développer une politique en faveur de la famille »* selon les mots du ministre d'Etat. Comme votre rapporteur général le constatait dans son rapport d'information consacré aux droits de mutation à titre gratuit¹, *« il est un instrument de redistribution sociale et d'égalisation des chances dans un pays comme la France travaillé par l'égalitarisme ».*

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

B. UN ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AU COURS DES VINGT-CINQ DERNIÈRES ANNÉES

Les droits de mutation à titre gratuit par décès devraient engendrer pour le budget général en 2004 des recettes à hauteur de 7,2 milliards d'euros, soit près de 3 % des recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre. Comme le souligne votre rapporteur général dans le rapport d'information précité, les impôts sur le capital, et en particulier, les droits de succession, ont vu leur part augmenter au sein des recettes du budget général de manière spectaculaire au cours des vingt-cinq dernières années : **elles ont en effet triplé depuis 1980.**

Cet accroissement des recettes liées aux successions, s'il tient, pour une part, à **un effet de richesse réel**, s'explique, pour la plus grande part, par deux phénomènes :

- la **brusque augmentation des taux** applicables aux transmissions à titre gratuit **en 1983** : le taux marginal applicable en ligne directe est ainsi passé de 20 % à 40 % ;

- l'absence d'actualisation du tarif applicable en fonction de l'inflation : ainsi, **le seuil, déjà en vigueur en 1959, de 7.600 euros, en-deçà duquel le taux de prélèvement est de 5 % pour les droits applicables en ligne directe et entre époux, aurait dû s'élever en 2003, si l'on avait tenu compte de l'inflation, à 63.563 euros.**

Tarif applicable aux droits de mutation par décès

(en %)

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

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

Les abattements sur successions

(en euros)

Epoux	76.000
Partenaires à un PACS	57.000
Enfants	46.000
Frères et sœurs, parents éloignés ou non-parents	1.500
Frères et sœurs ayant plus de 50 ans et partageant le même domicile depuis plus de 5 ans	15.000
Handicapés physiques	46.000

Source : articles 779 et 788 du code général des impôts

Comme le souligne votre rapporteur général dans son rapport d'information précité, le barème applicable aux mutations à titre gratuit est largement « de bric et de broc » : « depuis l'acte dit loi de 1942 qui est venu unifier le régime fiscal des successions, celui-ci n'a fait l'objet d'aucune réforme de fond mais a évolué au gré des circonstances par ajouts successifs, dictés par des considérations d'opportunité politique ou le souci du rendement fiscal, alternant, de façon cyclique, addition de tranches supplémentaires et mesures d'allègements comme celles récemment en faveur des transmissions anticipées ».

C'est pour cette raison qu'il a été amené à formuler une proposition de réforme d'ensemble.

C. LA RÉFORME D'ENSEMBLE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Outre diverses mesures, parmi lesquelles figurait la réforme du barème de l'usufruit dont le principe a été repris à l'article 19 de la loi de finances initiale pour 2004¹ - et pour laquelle votre rapporteur général proposera une mesure d'accompagnement dans un article additionnel après le présent article, le rapport d'information précité proposait de limiter le nombre de tranches et de relever les seuils du barème applicable aux droits de mutation à titre gratuit.

Cette réforme aurait représenté, selon les estimations fournies par la direction générale des impôts, un coût de 2,6 milliards d'euros.

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

**Récapitulation du tarif proposé par votre commission des finances
pour les droits de mutation à titre gratuit**

Fractions de part nette taxable	Taux
Époux	
N'excédant pas 150.000 euros	0 %
Comprise entre 150.000 et 719.000 euros	10 %
Comprise entre 720.000 et 2.160.000 euros	20 %
Au-delà de 2.160.000 euros	30 %
Ligne directe	
N'excédant pas 100.000 euros	0 %
Comprise entre 100.000 et 2.160.000 euros	20 %
Au-delà de 2.160.000 euros	30 %
Frères et sœurs	
N'excédant pas 20.000 euros	0 %
Au-delà de 20.000 euros	30 %
Partenaires à un PACS	
N'excédant pas 50.000 euros	0 %
Au-delà de 50.000 euros	30 %
Parents jusqu'au 4^{ème} degré	
N'excédant pas 20.000 euros	0 %
Au-delà de 20.000 euros	40 %
Non-parents	
N'excédant pas 10.000 euros	0 %
Au-delà de 10.000 euros	50 %

Source : rapport d'information n° 65 (2002-2003)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. UN ALLÈGEMENT DES DROITS DE SUCCESSION DUS EN LIGNE DIRECTE ET PAR LE CONJOINT SURVIVANT, CONCENTRÉ SUR LES PATRIMOINES MOYENS

Les dispositions du présent article ne s'appliquent qu'aux droits de succession dus en ligne directe et par le conjoint survivant, à l'exception du relèvement de l'abattement, de 46.000 euros à 50.000 euros, qui vaut tant pour les donations que pour les successions, et qui bénéficie à la fois aux héritiers en ligne directe (enfants et ascendants) et aux personnes incapables de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise.

Le dispositif vise à exonérer de tout droit de succession, quelle que soit la composition de la famille, la transmission par décès d'un patrimoine net imposable de 100.000 euros, qui correspond au montant moyen transmis en France dans une succession.

Droits applicables pour chaque héritier à un actif net successoral de 100.000 euros avant et après la réforme

(en euros)

	Régime actuel	Dispositif proposé
1 enfant	9.100 euros	0
2 enfants	200 euros	0
3 enfants	0	0

Le coût de cette mesure s'élèverait à 630 millions d'euros pour 2005.

B. LE MÉCANISME PROPOSÉ : APPLICATION DES ABATTEMENTS PERSONNELS PUIS ABATTEMENT GÉNÉRAL SUR L'ACTIF NET SUCCESSORAL RÉPARTI ENTRE LES BÉNÉFICIAIRES AU PRORATA DE LEURS DROITS DANS LA SUCCESSION

Le **A. du I** du présent article introduit après l'article 775 *bis* du code général des impôts un article 775 *ter* créant un abattement de 50.000 euros sur l'actif net successoral recueilli soit par les enfants vivants ou représentés ou les ascendants du défunt et, le cas échéant le conjoint survivant, soit par le conjoint survivant exclusivement.

Le **B. du I** relève l'abattement personnel de 46.000 euros à 50.000 euros qui s'applique, en matière de successions et donations, sur la part de chacun des ascendants et sur la part de chacun des enfants vivants ou représentés. Il relève en conséquence également l'abattement prévu pour les personnes incapables de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise de 46.000 euros à 50.000 euros.

Le **C. du I** modifie l'article 788 du code général des impôts en introduisant un nouvel alinéa précisant la manière dont l'abattement global de 50.000 euros prévu par l'article 775 *ter* du code général des impôts est réparti entre les bénéficiaires précités. Il s'impute sur la part de chaque héritier après application des abattements personnels prévus au I. de l'article 779 du code général des impôts (50.000 euros pour les héritiers en ligne directe et 76.000 euros pour le conjoint survivant) au prorata de leurs droits dans la succession. Si une fraction de cet abattement n'est pas utilisée par un ou plusieurs bénéficiaires, elle est répartie entre les autres bénéficiaires au prorata de leurs droits dans la succession.

Le **II.** du présent article prévoit que ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2005.

Concrètement, **soit un actif net successoral de 250.000 euros que se partagent deux enfants.**

Dans le régime actuel, la part nette de chacun des enfants (250.000 euros/2 = 125.000 euros) bénéficie d'un abattement personnel de 46.000 euros. La part nette taxable de chacun s'établit donc à 79.000 euros, soit, après application du tarif (5 % jusqu'à 7.600 euros, 10 % pour la fraction comprise entre 7.600 et 11.400 euros, 15 % pour la fraction entre 11.400 et 15.000 euros et 20 % pour la fraction comprise entre 15.000 et 79.000 euros), des droits de mutation qui s'élèvent pour chacun à 14.100 euros.

Dans le dispositif proposé par le présent article, la part nette de chacun des enfants (250.000 euros/2 = 125.000 euros) bénéficie tout d'abord d'un abattement personnel de 50.000 euros. La part taxable s'établit pour chacun des enfants à 75.000 euros. L'abattement global de 50.000 euros est ensuite réparti entre les héritiers au prorata des droits de chacun dans la succession (ici, 50 % chacun). La part taxable de 75.000 euros pour chacun des enfants est donc diminuée de 25.000 euros, soit une part nette taxable de 50.000 euros, auquel est appliqué le tarif (5 % jusqu'à 7.600 euros, 10 % pour la fraction comprise entre 7.600 et 11.400 euros, 15 % pour la fraction entre 11.400 et 15.000 euros et 20 % pour la fraction comprise entre 15.000 et 50.000 euros). Les droits dus par chacun des enfants sont donc de 8.300 euros.

Soit maintenant un actif net taxable de 230.000 euros, avec un conjoint survivant de 75 ans optant pour l'usufruit et deux enfants.

Dans le régime actuel, en application du barème de l'article 669 du code général des impôts, la valeur de l'usufruit s'établit à 40 % de la propriété entière. La valeur de l'usufruit du conjoint survivant est donc de 92.000 euros. Un abattement personnel de 76.000 euros est pratiqué sur ce montant. La part nette taxable s'établit donc à 16.000 euros et les droits exigibles (5 % jusqu'à 7.600 euros, 10 % pour la fraction comprise entre 7.600 et 15.000 euros, 15 % pour la fraction entre 15.000 et 16.000 euros) sont donc de 1.270 euros.

Les deux enfants recueillent la nue-propriété, soit 60 % (138.000 euros), qu'ils se partagent (138.000/2 = 69.000 euros). Sur la part de chacun est pratiqué un abattement personnel de 46.000 euros, soit une part nette taxable de 23.000 euros, et des droits exigibles (5 % jusqu'à 7.600 euros, 10 % pour la fraction comprise entre 7.600 et 11.400 euros, 15 % pour la fraction entre 11.400 et 15.000 euros et 20 % pour la fraction comprise entre 15.000 et 23.000 euros) pour chacun de 2.900 euros.

Dans le régime proposé par le présent article, après l'abattement personnel est réparti l'abattement général de 50.000 euros.

Le conjoint survivant, qui détient 40 % des droits dans la succession, bénéficie d'une fraction de l'abattement général de (50.000 euros * 40 % = 20.000 euros). Sa part nette taxable dans le nouveau régime s'établit donc à : 92.000 (valeur de l'usufruit) – 76.000 (abattement personnel) – 20.000 (abattement général réparti au prorata) = - 4.000. Il n'est donc plus imposable et les 4.000 euros, non utilisés, peuvent bénéficier aux autres héritiers.

Les deux enfants bénéficient chacun de l'abattement personnel de 50.000 euros, déduite de leur part (69.000 euros), soit une part taxable de 19.000 euros. Il convient ensuite de prendre en compte l'abattement général réparti au prorata (50.000 euros * 60 %/2 = 15.000 euros) auquel il convient de rajouter les 4.000 euros d'abattement non utilisés, à diviser par deux (2.000 euros), soit au final 17.000 euros chacun. Ces 17.000 euros sont déduits de la part taxable de 19.000 euros. La nouvelle part nette taxable s'établit donc à 2.000 euros pour chacun des deux enfants, soit des droits exigibles (5 %) pour chacun de 100 euros.

C. L'IMPACT DE LA RÉFORME : UN ALLÈGEMENT D'IMPÔT TRÈS SUBSTANTIEL

Le tableau ci-dessous montre que les avantages procurés par la présente réforme des droits de succession ne s'arrêtent évidemment pas aux patrimoines de 100.000 euros. Pour un actif net successoral de 300.000 euros et 3 enfants, l'économie réalisée au titre des droits de succession serait ainsi, par exemple, de 45 %.

Il convient par ailleurs de préciser que la réforme proposée prend parfaitement en compte la composition familiale. Le mécanisme du double abattement permet, en effet, de préserver un avantage aux familles plus nombreuses. A capital transmis constant, l'économie globale réalisée au titre des droits de succession grâce à la réforme est d'autant plus importante que le nombre d'enfants héritiers est élevé.

L'économie réalisée diminue évidemment à mesure que l'actif net successoral est important.

Impact de la réforme sur les droits successoraux acquittés (prise en compte globale)
(en euros et en %)

Patrimoine transmis	Situation actuelle	Nouveau dispositif	Economie
60.000 euros			
1 enfant	1.150	0	100 %
2 enfants	0	0	
3 enfants	0	0	
100.000 euros			
1 enfant	9.100	0	100 %
2 enfants	400	0	100 %
3 enfants	0	0	
150.000 euros			
1 enfant	19.100	3.300	56 %
2 enfants	8.200	0	100 %
3 enfants	600	0	100 %
200.000 euros			
1 enfant	29.100	18.300	37 %
2 enfants	18.200	6.600	63,70 %
3 enfants	7.300	0	100 %
300.000 euros			
1 enfant	49.100	38.300	22 %
2 enfants	38.200	26.600	30 %
3 enfants	27.300	14.900	45 %
400.000 euros			
1 enfant	69.100	58.300	15,62 %
2 enfants	56.200	46.600	19,90 %
3 enfants	47.299	34.900	26 %
600.000 euros			
1 enfant	112.500	98.300	12,60 %
2 enfants	88.200	86.600	11,80 %
3 enfants	87.300	74.900	14,20 %

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

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne peut qu'approuver la mise sur l'agenda fiscal de la réforme de la fiscalité du patrimoine, déjà engagée à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2004, poursuivie en ce qui concerne les donations dans la loi de soutien à la consommation et à l'investissement, et amplifiée par le présent article du projet de loi de finances pour 2005.

Si votre commission des finances, dans son rapport d'information précité, avait proposé une réforme d'une autre ampleur, et sans doute plus lisible pour les contribuables, votre rapporteur général, sensible aux données budgétaires actuelles, ne peut que saluer l'équilibre de la mesure, entre effet très significatif sur les droits acquittés au titre des transmissions par décès et impact raisonnable sur les finances publiques.

Par ailleurs, la modification par le présent article de l'article 788 du code général des impôts, qui comporte des dispositions les concernant, permet d'évoquer la **situation des frères ou sœurs, célibataires, veufs, divorcés, âgés de plus de cinquante ans, qui partageaient au moment du décès le domicile du défunt depuis plus de cinq ans**. Ces cas de vie commune, pour peu répandus qu'ils soient, ne sont pas si rares que les règles du code général des impôts doivent les ignorer et méconnaître les situations difficiles, par certains aspects matériels proches de celles du conjoint survivant, engendrés par une succession qui nécessite parfois de devoir céder la résidence principale pour acquitter les droits afférents.

L'abattement applicable prévu par l'article 788 du code général des impôts n'est, dans ce cas spécifique, que de 15.000 euros. Les droits applicables sont de 35 % en-deçà de 23.000 euros de part nette taxable et de 45 % au-delà.

Aussi votre rapporteur général vous propose-t-il un **amendement tendant à relever l'abattement applicable aux frères et sœurs ayant plus de 50 ans et partageant le même domicile depuis plus de 5 ans**. Compte tenu du petit nombre de successions concernées, s'il n'est peut être pas souhaitable de relever l'abattement au niveau de celui dont bénéficie le conjoint survivant (76.000 euros), il paraît possible de faire passer l'abattement de 15.000 euros à 57.000 euros. Ce montant est celui applicable aux partenaires liés par un PACS, que l'article 7 du présent projet de loi de finances rend applicable dès la première année de vie commune.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

Possibilité de paiement différé, sans intérêt, des droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale

Commentaire : le présent article additionnel propose de prévoir, dans certains cas, un différé de paiement sans intérêt pour les droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale.

Le présent article additionnel vise à proposer un différé de paiement sans intérêt pour les droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale commune :

- au défunt et au conjoint survivant ;
- au défunt et au partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité ;
- au défunt et à son frère ou sa sœur, célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps, répondant aux conditions de l'article 788 du code général des impôts (être âgé au moment de l'ouverture de la succession de plus de 50 ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ; avoir été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès).

Cette disposition vise notamment à accompagner la réforme du barème de l'usufruit et de compenser en partie les difficultés rencontrées par un certain nombre de conjoints survivants à l'occasion de cette réforme.

Votre rapporteur général, dans son commentaire de l'article 8 du projet de loi de finances initiale pour 2004¹, montrait que la revalorisation du barème de l'usufruit augmentait le patrimoine taxable des conjoints survivants.

Pour les patrimoines les plus importants, l'impact peut être très significatif.

¹ Devenu l'article 19 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Incidence sur la taxation du conjoint survivant qui, en présence d'enfants, a opté pour la totalité de la succession en usufruit (nouveau barème)¹

(en euros)

Patrimoine commun du couple	506.600	900.000	1.520.000	2.000.0000
Ancien barème: montant de l'impôt acquitté	Néant	Néant	Seuil de taxation	2.470
Nouveau barème : montant de l'impôt acquitté	Seuil de taxation	9.170	27.700	42.170

Votre rapporteur général indiquait dans son commentaire de l'article 8 du projet de loi de finances initiale pour 2004 qu'il paraissait impossible de réaliser la réforme du barème de l'usufruit sans prendre en considération les difficultés rencontrées par le conjoint survivant.

Pour initier le mouvement d'une revalorisation franche des abattements consentis en matière de succession, avant une **révision profonde des barèmes**, plus soucieuse des perspectives économiques liées au vieillissement de la population et qui seule aurait pu limiter réellement l'incidence de la réforme de l'usufruit sur les conjoints survivants dont le patrimoine est le plus élevé, votre rapporteur général avait proposé un amendement **portant l'abattement du conjoint survivant de 76.000 euros à 100.000 euros²**. Compte tenu de son coût, plus de 80 millions d'euros, la mesure n'avait pu être adoptée en loi de finances.

Il lui avait été préféré une disposition facilitant les changements de régime matrimoniaux. Le régime de la communauté universelle permet en effet d'éviter les conséquences induites par la revalorisation du barème de l'usufruit. L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit ainsi que *« les actes portant changement de régime matrimonial, passés entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2005, en vue de l'adoption d'un régime communautaire, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor »*.

Pour pertinente qu'elle soit, cette mesure n'a pas permis de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées par les conjoints survivants situés au-dessus du seuil de taxation. En effet, un changement de régime matrimonial est un acte lourd de conséquences civiles. Il ne peut notamment être retenu par la catégorie professionnelle des entrepreneurs indépendants confrontés à la nécessité de maîtriser les risques de créances professionnelles.

¹ Simulation effectuée en prenant comme hypothèse un conjoint survivant âgé de 78 ans, âge moyen auquel le conjoint survivant hérite.

² Ceci aurait eu pour effet, dans le cas présenté par le tableau ci-dessus, de rehausser le seuil de taxation à 666.000 euros. Un abattement de 150.000 euros aurait pour effet de rehausser le seuil de taxation dans l'exemple ci-dessus à 1.000.000 d'euros.

Pour cette raison, il est proposé de compléter le dispositif d'accompagnement de la réforme, très nécessaire, de l'article 669 du code général des impôts relatif au barème de l'usufruit par une mesure prévoyant un différé de paiement sans intérêt des droits de mutation par décès supportés par le conjoint survivant à raison de sa résidence principale.

Il est proposé d'intégrer dans le dispositif les frères et sœurs de plus de cinquante ans vivant avec le défunt depuis plus de cinq années afin de pallier aux difficultés liées aux droits particulièrement élevés que prévoit l'article 777 du code général des impôts pour les mutations entre frères et sœurs.

Le coût du présent article additionnel est avant tout un coût de trésorerie pour l'Etat. Compte tenu des principes de répartition entre pouvoirs législatifs et réglementaires en ce qui concerne les règles applicables au paiement de l'impôt, il est proposé, comme c'est déjà le cas pour tous les dispositifs de paiement fractionné ou différé, de renvoyer au décret pour les modalités d'application du présent article.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

Raccourcissement du délai de reprise en matière de droits d'enregistrement

Commentaire : le présent article additionnel propose de réduire le délai de reprise, de droit commun, de l'administration fiscale applicable aux droits d'enregistrement de dix ans à six ans.

Le chapitre V du livre des procédures fiscales définit les délais de prescription en matière fiscale. Au sein de ce chapitre, l'article L. 186 dispose que le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce pendant dix ans à partir du jour du fait générateur de l'impôt, dans tous les cas où il n'est pas prévu de délai plus court.

Pour un grand nombre d'impositions, le délai de reprise est bien inférieur à dix ans. Il en est ainsi pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, pour lesquels le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due. Ce délai est porté à six ans en cas d'omission des déclarations que le contribuable aurait dû souscrire.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, il n'existe pas de dérogation au délai de reprise de droit commun de dix ans. Seul l'article L. 180 détermine une exception, pour les cas où un acte a été enregistré ou une déclaration transmise à l'administration fiscale : dans ce cas, le délai de reprise est de trois ans. Encore ce délai de trois ans est-il opposable à l'administration fiscale seulement si l'exigibilité des droits et taxes a été suffisamment révélée par le document enregistré ou par la déclaration, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des recherches ultérieures. Le « garde-fou » imposé par l'administration place dès lors le contribuable dans une situation de forte incertitude juridique alors que le risque, une reprise sur les dix années antérieures, est très élevée.

Il est donc proposé, en prenant tout particulièrement en considération les risques qu'un délai de reprise de dix ans fait courir sur le droit de propriété des redevables de droits de mutation à titre gratuit ou de l'impôt sur la fortune, d'introduire un **délai de reprise de droit commun pour les droits d'enregistrement de six ans**, comme cela existe pour la plupart des impôts directs.

Pour les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre, ainsi que les taxes, redevances et autres impositions assimilées, le droit de reprise de l'administration s'exercerait pendant six ans à compter du fait générateur de l'impôt. En cas de dépôt d'une déclaration ou de réalisation d'une formalité d'enregistrement, le délai de reprise de l'administration fiscale serait ramené à trois ans selon les conditions précitées de l'article L. 180 du livre des procédures fiscales.

La première année de mise en œuvre de ce nouveau délai de prescription, l'impact budgétaire pourrait être de l'ordre de 200 millions d'euros.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article propose d'actualiser le barème de l'impôt sur la fortune en fonction de l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2004 par rapport à 2003, soit 1,7 %, et prévoit une actualisation de ce barème chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

I. RETOUR SUR SEPT ANNÉES D'ALOURDISSEMENT DU BARÈME DE L'ISF

En matière de barème, la véritable décision n'est pas l'indexation mais la non-indexation.

Contrairement au barème de l'impôt sur le revenu qui est actualisé chaque année en fonction de l'inflation, la dernière actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune est intervenue dans la loi de finances initiale pour 1996. Certes, les projets de loi de finances pour 1998, 2000, 2001 et 2002 contenaient chacun un article en ce sens. Mais cet article était systématiquement rejeté par l'Assemblée nationale lors de son examen de la première partie du projet de loi de finances. Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, en prônait alors le rétablissement afin de revenir au texte initial du gouvernement, sans être suivi cependant.

Le barème de l'ISF est ainsi bloqué à son niveau de 1997. Ceci correspond à une **volonté politique d'alourdissement de la fiscalité du patrimoine** et à un prélèvement rampant supplémentaire de l'ordre de 200 millions d'euros annuels, sur un produit de l'impôt sur la fortune attendu en 2004 de 2,65 milliards d'euros.

Une actualisation de celui-ci en fonction des taux d'inflation constatés sur les années passées ferait apparaître l'évolution suivante :

Hypothèse d'évolution du barème de l'ISF en fonction de l'inflation

(en milliers d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>inflation hors tabac</i>		1,1 %	0,6 %	0,5 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	1,9 %	1,7 %
tranche 1	720	728	732	736	748	760	773	787	800
tranche 2	1.160	1.173	1.180	1.186	1.205	1.224	1.245	1.268	1.290
tranche 3	2.300	2.325	2.339	2.351	2.389	2.427	2.468	2.515	2.558
tranche 4	3.600	3.640	3.661	3.680	3.739	3.798	3.863	3.936	4.003
tranche 5	6.900	6.976	7.018	7.053	7.166	7.280	7.404	7.545	7.673
tranche 6	15.000	15.165	15.256	15.332	15.578	15.827	16.096	16.402	16.681

II. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE PRESENT ARTICLE

Le présent article additionnel a été introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative du gouvernement.

A. UNE ACTUALISATION DU BARÈME DE 1,7 %

Le présent article actualise tout d'abord le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune qui figure à l'article 885 U du code général des impôts en fonction de l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2004 par rapport à 2003, soit 1,7 %. Le nouveau barème applicable à la campagne 2005 de l'ISF serait le suivant :

Barème 2005 de l'ISF proposé dans le présent article

732.000 à 1,180 million d'euros	0,55 %
de 1,180 à 2,339 millions d'euros	0,75 %
de 2,339 à 3,661 millions d'euros	1 %
de 3,661 à 7,017 millions d'euros	1,3 %
de 7,017 à 15,255 millions d'euros	1,65 %
>15,255 millions d'euros	1,8 %

B. POUR LES ANNÉES SUIVANTES, UNE ACTUALISATION DU BARÈME INDEXÉ SUR L'ÉVOLUTION DE CELUI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article propose d'actualiser chaque année les tranches du tarif de l'ISF dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondies à la dizaine de milliers d'euros la plus proche.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA FIN D'UN TABOU : L'ACTUALISATION DU BARÈME

Votre rapporteur général ne peut que se montrer d'accord avec une mesure qu'il défend avec constance lors de la discussion budgétaire depuis un grand nombre d'années. En ce domaine, la persévérance et la raison paraissent l'avoir emporté. L'actualisation du barème est fondamentalement une non-décision qui évite un alourdissement rampant, non avoué, des prélèvements obligatoires.

Pour éviter de revenir chaque année sur un débat marqué de passion et d'idéologie, la mesure créant un dispositif permanent et automatique d'indexation du barème de l'ISF sur l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu paraît particulièrement opportune. Cette disposition avait été proposée par votre rapporteur général lors de l'examen de projets de loi de finances antérieurs, mais sans succès. Il avait également évoqué une indexation possible sur l'évolution de la prime pour l'emploi, considérant que cela « correspondrait à un souci d'équilibre social entre la progression de l'impôt négatif qu'est la prime pour l'emploi et l'existence d'un impôt « sur la fortune ».

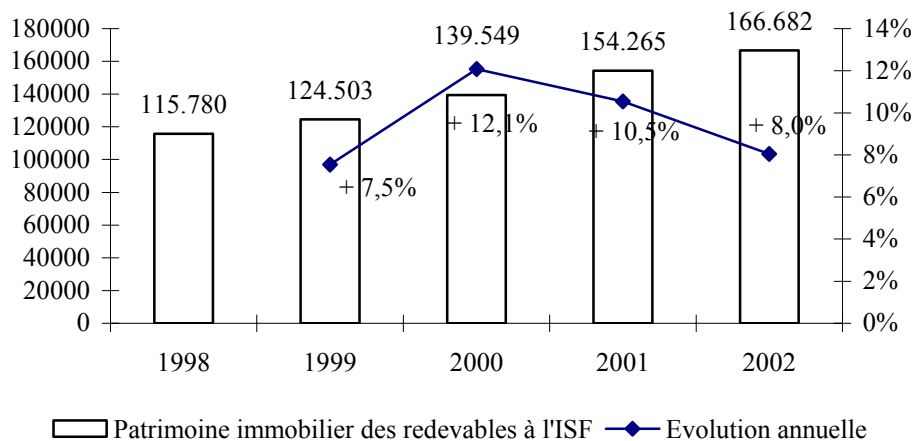
B. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE L'ÉVOLUTION DES PRIX DE L'IMMOBILIER

Comme le montre votre rapporteur général dans son rapport d'information¹ visant à fournir des éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale, « *la forte hausse de l'immobilier n'est pas étrangère au gonflement impressionnant du nombre de redevables à l'ISF* ». Le patrimoine immobilier des redevables à l'ISF a connu une progression qui ne s'est jamais démentie entre 1998 et 2002.

¹ Rapport d'information n° 351 (2003-2004).

Evolution du patrimoine immobilier des redevables à l'ISF

(en millions d'euros et en %)

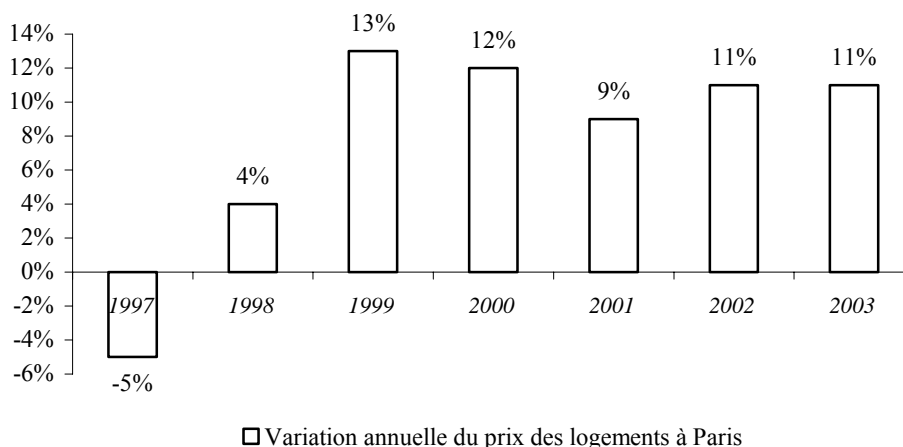


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cette hausse est directement liée à l'évolution nominale des prix de l'immobilier. En la matière, le poids de l'immobilier parisien est déterminant. Les contribuables d'Ile-de-France représentaient, en effet, en 2002 43 % de l'ensemble des redevables, mais 54 % du produit de l'impôt.

Evolution des prix de l'immobilier parisien entre 1997 et 2003

(en %)



Source : chambre des notaires parisiens

Or la résidence principale constituait 14,1 % du patrimoine taxable des redevables à l'ISF en 2003, en nette augmentation par rapport à 2002 (12,8 % du patrimoine taxable).

Sa part est évidemment beaucoup plus importante au sein des tranches les moins élevées du barème.

**Part du montant déclaré au titre de la résidence principale¹
dans l'actif net imposable²**

(en euros et en %)

Tranches d'actif net imposable	2002	2003
0,72 à 1,16 million d'euros	20,2 %	21,6 %
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	14,0 %	15,0 %
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	10,0 %	10,7 %
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	7,5 %	8,1 %
de 6,9 à 15 millions d'euros	5,0 %	5,5 %
>15 millions d'euros	2,0 %	2,2 %
<i>total</i>	12,8 %	14,1 %

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

Une mesure spécifique mérite ainsi d'être introduite pour prendre en compte l'impact particulièrement lourd de l'évolution des prix de l'immobilier sur la situation des redevables à l'ISF. Un relèvement de l'abattement applicable à la valeur vénale de la résidence principale, prévu à l'article 885 S du code général des impôts, de 20 % à 30 %, aurait pu constituer une piste. On peut craindre néanmoins dans ce cas une éventuelle distorsion dans l'allocation des actifs des redevables peu conforme à l'optimum économique. Il convient donc de préférer une mesure d'application ciblée sur la première tranche, aujourd'hui la plus touchée par la non-actualisation du barème, et neutre d'un point de vue économique.

Aussi votre rapporteur général vous propose-t-il **un amendement tendant à relever le seuil de la première tranche du barème de l'ISF de 732.000 euros, tel que proposé dans le présent article, à 800.000 euros** (ce qui revient à prendre en compte l'inflation de 1997 à 2004).

Le coût de cette mesure serait de l'ordre de 135 millions d'euros.

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

¹ Rubrique AB de la déclaration ISF n°2725. L'abattement sur la valeur vénale de 20 % est pris en compte.

² Rubrique HI de la déclaration ISF n°2725.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau)

Création d'un dispositif de réduction d'impôt au titre de l'ISF pour investissement dans les PME et pour versement aux œuvres d'intérêt général

Commentaire : le présent article additionnel propose de créer une réduction d'impôt au titre de l'ISF s'appliquant, sous certaines conditions, aux investissements dans les PME et une autre réduction d'impôt s'appliquant aux dons en numéraire à certains organismes d'intérêt général.

I. UN DISPOSITIF D'IMPÔT CHOISI EN MATIÈRE D'ISF POUR DES MOTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Avant l'intervention de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 et la création, à l'article 885 I *ter* du code général des impôts, d'une exonération au titre de l'ISF des titres reçus en contrepartie d'une souscription au capital des PME, aucune disposition du code général des impôts relative à l'impôt de solidarité sur la fortune ne prévoyait d'instrument fiscal visant à orienter l'épargne de contribuables pourtant fortunés vers des buts d'intérêt général, dans quelque secteur que ce soit, qu'il s'agisse de culture, d'œuvres philanthropiques et sociales ou d'investissements dans l'économie. **S'il existait bien des dispositifs d'exonération, ils ne faisaient que viser des stocks** déjà investis, soit dans les œuvres d'art, soit dans les bois et forêts, soit dans l'entreprise, **sans inciter de nouveaux flux à s'investir** dans des domaines bien identifiés de l'intérêt général.

En l'espèce, l'article 885 I *ter* du code général des impôts ne constitue pas une réduction d'impôt mais une diminution de la base taxable, ce qui réduit son efficacité.

Ainsi, **au lieu d'utiliser l'ISF de manière dynamique pour inciter les Français détenant des patrimoines importants à le mobiliser en faveur**, par exemple, **de l'emploi et de la création d'entreprise**, cette taxation du patrimoine cumule les inconvénients sans créer aucun avantage pour l'économie.

La liberté de choix qui peut exister pour le contribuable dans l'impôt sur le revenu, entre acquitter l'impôt ou oeuvrer en faveur de l'emploi, de la culture, des associations ou du logement social, **n'existe donc pas en matière d'ISF**. Il y a ainsi stérilisation de l'outil fiscal que représente l'ISF.

Or **plusieurs motifs d'intérêt général incitent à créer des dispositifs d'impôt choisis** en matière d'ISF :

- la nécessité d'éviter les expatriations de redevables à l'ISF au nom de **l'impératif d'attractivité du territoire** ;

- le besoin de mobiliser un volume croissant de capitaux en faveur des PME qui assurent aujourd'hui 80 % des créations d'emplois, au nom de **l'impératif de lutte contre le chômage** ;

- le souci de dynamiser les fondations, les organismes d'enseignement supérieur et de recherche et le secteur caritatif au nom de **l'investissement dans l'avenir et de la cohésion sociale**.

L'effet de levier d'une réduction d'impôt au titre de l'ISF pour motif d'intérêt général est considérable au regard des capitaux détenus par les redevables concernés.

Un dispositif de réduction d'impôt pour les investissements dans l'économie, dans le secteur de l'intelligence et celui de la cohésion sociale, est désormais à l'ordre du jour, conformément aux engagements du gouvernement.

Compte-rendu de la séance du jeudi 21 octobre 2004 à l'Assemblée nationale

Intervention de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie : principe d'un crédit d'impôt au titre de l'ISF en faveur de l'emploi et de la recherche

« Il s'agit de faire en sorte, non pas que ceux qui gagnent le plus paient moins - ce n'est pas la politique du Gouvernement -, mais que l'argent prélevé sur ceux de nos compatriotes qui gagnent le plus soit le plus utile possible à l'emploi et à la recherche. Il ne s'agit pas de faire payer moins, mais de mieux utiliser l'argent.

Notre pays compte 3 millions de chômeurs. Or, dans vos territoires, les PME ne manquent pas de projets, mais d'argent. En effet, quand celles-ci montent un projet de développement pour acquérir une machine ou conquérir une part de marché, il leur est très difficile de trouver une banque qui leur prête parce que cela représente un risque et que les banques prêtent plus facilement à une grande qu'à une petite entreprise. Le Gouvernement propose donc à l'Assemblée nationale et au Sénat de réfléchir à un amendement qui permettrait d'utiliser, sans en diminuer le montant, une partie des recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune pour financer des projets de développement des PME dans vos territoires.

Les contribuables auraient ainsi le choix de participer, par leur ISF, soit au financement des dépenses publiques, soit au développement du projet économique d'une PME. Qui peut être contre cette proposition ? Personne de bonne foi, car il en va du dynamisme de l'économie française. (Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.)

Que l'on me comprenne bien. Cette proposition ne porte pas sur l'assiette, monsieur Novelli, mais sur le montant de l'impôt. Le Gouvernement est prêt à discuter avec l'ensemble des familles politiques pour déterminer le quantum, ainsi que les conditions, et pour savoir si cette mesure doit être étendue aux fondations pour la recherche ou aux grandes associations humanitaires. C'est le débat parlementaire qui permettra de fixer la direction dans laquelle nous devons aller.

Mais je dois à la vérité de dire, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur général, que le Gouvernement serait extrêmement réservé sur la possibilité de choisir des fonds communs de placement. Nous considérons en effet que, pour utiliser au mieux l'argent de l'ISF, celui-ci doit être sorti des dépenses publiques pour aller directement dans le tissu des PME. À vous de nous dire combien et de fixer le cadre.

Là encore, ces idées n'ont rien d'extraordinaire et je suis persuadé qu'elles peuvent être partagées par le groupe socialiste, dont les élus savent parfaitement qu'il est, dans leurs territoires, des petites et moyennes entreprises qui n'ont pas accès aux grands réseaux bancaires. Si les contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune de vos départements préfèrent participer au développement des entreprises plutôt qu'au financement des dépenses publiques, pourquoi devrait-on se priver de cette possibilité ? »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENT DANS LES PME ET UNE RÉDUCTION D'IMPÔT POUR VERSEMENT AUX ŒUVRES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, SOUS PLAFOND GLOBAL

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENT DANS LES PME

Le dispositif proposé par le présent article additionnel s'inspire de l'article 885 I *ter* du code général des impôts introduit par la loi pour l'initiative économique. Il prend en compte les dispositifs analogues qui existent en matière d'impôt sur le revenu.

Les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune bénéficieraient d'une réduction d'impôt égale à **25 % du montant des souscriptions au capital**, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, d'une société dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé¹, répondant à la définition des petites et moyennes entreprises² figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les conditions suivantes devraient être réunies au 1^{er} janvier de l'année d'imposition :

- la société exerce exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;
- la société a son siège de direction effective dans un État membre de la Communauté européenne ;
- le redevable ne détient pas plus de 25 % des droits financiers et des droits de vote.

Le redevable devra conserver les titres reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription. La réduction d'impôt obtenue ferait l'objet d'une reprise si cette condition n'était plus respectée.

¹ Société non cotée.

² Entreprises employant moins de 250 personnes, dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros, soit le total du bilan annuel n'excède pas 27 millions d'euros, et qui respectent un critère d'indépendance.

Pour le calcul des seuils de nombre d'employés, de taille du bilan et de chiffre d'affaires, il convient d'additionner les données de l'entreprise bénéficiaire et de toutes les entreprises dont elle détient directement ou indirectement 25 % ou plus du capital ou des droits de vote. Cela étant, lorsqu'une entreprise, à la date de clôture du bilan, vient de dépasser, dans un sens ou dans un autre, les seuils de l'effectif ou les seuils financiers énoncés, cette circonstance ne lui fait acquérir ou perdre la qualité de PME que si elle se reproduit pendant deux exercices consécutifs. Par ailleurs, les seuils retenus pour le chiffre d'affaires ou le total de bilan sont ceux afférents au dernier exercice clôturé de douze mois. Dans le cas d'une entreprise nouvellement créée et dont les comptes n'ont pas encore été clôturés, les seuils à considérer font l'objet d'une estimation de bonne foi en cours d'exercice.

Par ailleurs, sont considérées comme indépendantes les entreprises qui ne sont pas détenues à hauteur de 25 % ou plus du capital ou des droits de vote par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises ne correspondant pas à la définition de la PME ou de la petite entreprise, selon le cas. Ce seuil peut être dépassé dans deux cas : si l'entreprise est détenue par des sociétés publiques de participation, des sociétés de capital à risque ou des investisseurs institutionnels et à la condition que ceux-ci n'exercent, à titre individuel ou conjointement, aucun contrôle sur l'entreprise ; s'il résulte de la dispersion du capital qu'il est impossible de savoir qui le détient et que l'entreprise déclare qu'elle peut légitimement présumer ne pas être détenue à 25 % ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne correspondent pas à la définition de la PME.

B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR VERSEMENT AUX ŒUVRES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune pourrait également bénéficier, comme l'article 200 du code général des impôts le prévoit en matière d'impôt sur le revenu, d'une réduction d'impôt égale à **60 % du montant des versements** effectués en faveur des organismes suivants :

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique¹ ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif, agréés par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture ;

- organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés à des personnes en difficulté.

Cette réduction d'impôt se justifie lorsque l'on connaît la situation des œuvres philanthropiques en France. Selon l'observatoire du don de la Fondation de France, dans une étude publiée fin octobre 2002, on relève depuis 1997 un pourcentage croissant de foyers ne déclarant aucun don. Le montant des dons effectués a, lui, tendance à baisser par rapport aux années précédentes. Par ailleurs, le nombre de fondations en France a tendance à stagner, à l'opposé de ce qui se produit dans les autres pays occidentaux. Début 2002, on comptait seulement 486 fondations reconnues d'utilité publique.

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a certes sensiblement amélioré les dispositions du code général des impôts relatives aux dons faits par les particuliers et les entreprises en faveur des actions d'intérêt général. En soutenant le mécénat sous toutes ses formes, cette loi s'efforce de donner une impulsion décisive pour permettre à la France de rattraper les autres grands pays développés en matière de solidarité privée.

Néanmoins, manquait un dispositif de réduction d'impôt puissant au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune. L'idée directrice du dispositif

¹ Elles doivent par ailleurs en application de l'article 200 du code général des impôts répondre aux conditions suivantes : œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

proposé est de mobiliser un potentiel de générosité, dont on a des raisons de penser qu'il n'est pas inférieur en France à ce qu'il est dans d'autres pays et notamment outre-Manche et outre-Atlantique. Le levier fiscal proposé permettrait de relancer un mécénat individuel qui fait cruellement défaut à notre pays. La réduction d'impôt proposée paraît suffisamment incitative pour parvenir à cet objectif.

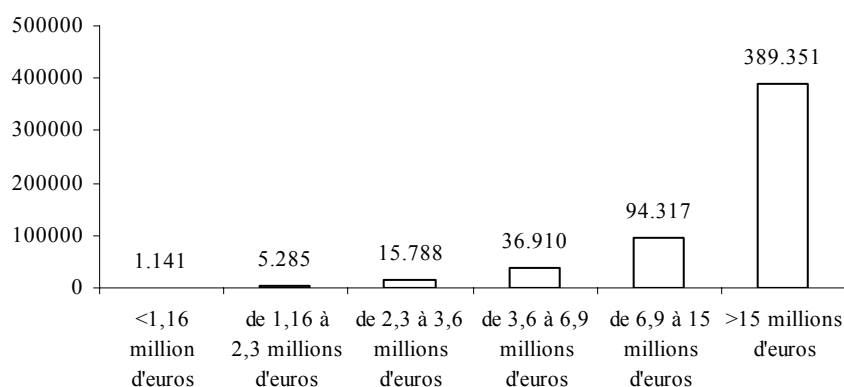
C. UN PLAFOND GLOBAL COMMUN AUX DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT

Le montant global de la réduction d'impôt obtenue par un redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre du double dispositif proposé ne pourrait excéder 50.000 euros, soit un investissement maximum en entreprise de 200.000 euros ou un don maximum de 83.000 euros.

Ce plafond doit être mis en perspective avec les cotisations d'impôts acquittés par les redevables de l'ISF par tranche de barème.

Cotisation moyenne d'ISF par tranche de barème

(en euros)



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

Le dispositif serait par ailleurs exclusif de toute réduction d'impôt sur le revenu. Il s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2005. Son coût serait de 100 millions d'euros en 2005.

En conséquence de ce dispositif, l'article 885 J du code général des impôts, qui ne prévoit qu'une réduction d'assiette au titre des investissements dans les PME, serait supprimé, car moins puissant que la nouvelle réduction d'impôt.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau)

Clarification du traitement au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur de capitalisation des rentes viagères

Commentaire : le présent article additionnel vise à clarifier le traitement de la valeur de capitalisation des rentes viagères au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le présent article additionnel intervient après les modifications intervenues en matière d'épargne retraite en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette loi invite à reconsidérer le traitement réservé à l'épargne retraite au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune. Les dispositions du code général des impôts témoignent en effet d'un référentiel aujourd'hui daté, qui marque une distinction trop prononcée entre des supports d'assurance vie à capital aliéné organisant des sorties en rente, mal pris en compte aujourd'hui au titre de l'ISF, et une épargne retraite encore perçue comme devant être organisée dans un cadre professionnel.

En phase d'épargne, les dispositions du code général des impôts ne sont pas contestables. L'article 885 F du code général des impôts prévoit en effet que « *les primes versées après l'âge de soixante-dix ans au titre des contrats d'assurance non rachetables souscrits à compter du 20 novembre 1991 et la valeur de rachat des contrats d'assurance rachetables sont ajoutées au patrimoine du souscripteur* ».

Il convient donc de distinguer si le contrat d'assurance vie est rachetable ou non. Sont considérés comme non rachetables les contrats suivants : assurance temporaire en cas de décès, rentes viagères immédiates ou en cours de service, assurance de capitaux de survie et de rente de survie, assurance en cas de vie sans contre-assurance et rentes viagères différées sans contre-assurance. Si le contrat d'assurance est rachetable et que l'assuré peut sortir « à tout moment », il est compréhensible que le contrat soit ajouté au patrimoine imposable à l'ISF : **l'assuré dispose de la jouissance de son patrimoine**. Il n'en est pas de même pour les contrats non rachetables, et dans ce cas, le redevable n'ayant pas la jouissance immédiate de son patrimoine, les primes n'ont pas vocation à entrer dans le patrimoine taxable à l'ISF. L'âge limite de 70 ans, pour les contrats non rachetables, est par ailleurs fixé pour éviter des donations déguisées par le biais de l'assurance vie qui n'entreraient dans aucun patrimoine, celui du donataire comme celui du donateur.

Dans le cas des contrats d'assurance non rachetables souscrits avant l'âge de 70 ans, les primes sont assimilées aux cotisations souscrites auprès des régimes de retraite, qui ne sont évidemment pas prises en compte au titre de l'ISF.

Le régime applicable à la sortie des plans d'épargne et d'assurance-vie est plus contestable.

Lorsqu'une sortie en capital a lieu, qu'il s'agisse d'un contrat rachetable ou non rachetable, il y a imposition au titre de l'ISF : le redevable retrouve la jouissance de son capital. Il y a bien là un patrimoine taxable.

Lorsqu'une sortie en rente a lieu, la valeur de capitalisation de la rente doit être incluse dans l'assiette de l'ISF, non seulement pour les contrats rachetables mais aussi pour les contrats non rachetables.

Dans ce dernier cas de figure, l'inclusion dans le patrimoine taxable pourrait se comprendre pour les cas où le contrat est, en cas de décès, transmissible aux héritiers : même si en matière d'assurance vie, il y a exonération partielle des droits de succession, on peut bien considérer alors qu'un capital est transmis.

Cela se comprend moins pour les contrats à rente viagère à capital aliéné. Dans ce cas, il n'y a pas de possibilité de transmission aux héritiers. Les mécanismes qui fondent l'ISF expliquent que, le décès n'étant pas le fait générateur de l'impôt, le patrimoine du redevable peut comprendre des droits viagers (usufruit, droit d'usage, rentes viagères) ou des créances résultant de contrats d'assurances qui ne sont pas susceptibles de faire partie de l'actif d'une succession, même lorsque, par exemple, en ce qui concerne les droits viagers, que ceux-ci prennent fin avec le décès du titulaire du droit.

Une seule exception est prévue, pour les rentes viagères assimilables à des pensions de retraite. L'article 885 J du code général des impôts dispose que *« la valeur de capitalisation des rentes viagères constituées dans le cadre d'une activité professionnelle auprès d'organismes institutionnels, moyennant le versement de primes périodiques et régulièrement échelonnées pendant une durée d'au moins quinze ans et dont l'entrée en jouissance est subordonnée à la cessation de l'activité professionnelle à raison de laquelle les primes ont été versées, n'entre pas dans le calcul de l'assiette de l'impôt »*.

Par assimilation avec les cotisations aux régimes de retraite, les rentes doivent avoir été constituées dans un cadre professionnel. Les initiatives du gouvernement prises en matière d'épargne retraite rendent cette référence partiellement caduque et invitent à réfléchir aux traits distinctifs d'une épargne retraite, qui fonderaient une exonération de la valeur de capitalisation des rentes viagères au regard de l'ISF, par rapport à d'autres formes d'épargne plus liquides, non éligibles à l'exonération.

L'article 107 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites dispose que « en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition, toute personne a accès, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, à un ou plusieurs produits d'épargne réservés à la retraite, dans des conditions de sécurité financière et d'égalité devant l'impôt ».

Cet article est d'une importance majeure. Il met fin à l'épargne retraite considérée auparavant comme devant intervenir exclusivement dans un cadre professionnel. Il prévoit la neutralité fiscale vis-à-vis des supports de retraite. Il vise tous les Français, qu'ils travaillent ou non, quel que soit leur statut professionnel, salarié ou travailleur indépendant.

Il impose de reconsidérer l'article 885 J du code général des impôts relatif à l'exonération de la valeur de capitalisation des rentes viagères en posant la question suivante : **qu'est qu'une rente ou pension de retraite ?**

Une rente ou pension de retraite intervient tout d'abord à un âge donné, par référence à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, en général après la cessation d'une activité professionnelle.

Les pensions de retraite ne sont ni cessibles ni transmissibles, sauf par réversion. À ce titre, elles n'ont pas de valeur patrimoniale. Elles sont le fruit d'une épargne longue, échelonnée dans le temps, régulièrement constituée. Elles peuvent désormais être constituées dans un cadre professionnel ou privé.

Il convient donc de réécrire dans cette perspective l'article 885 J du code général des impôts en supprimant les références au cadre professionnel de constitution de l'épargne retraite.

L'article 885 J du code général des impôts pourrait être ainsi rédigé :

« La valeur de capitalisation des rentes viagères constituées auprès d'organismes institutionnels, moyennant le versement de primes périodiques et régulièrement échelonnées pendant une durée d'au moins quinze ans et dont l'entrée en jouissance intervient à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, n'entre pas dans le calcul de l'assiette de l'impôt ».

Ainsi rédigé, cet article permettrait d'inclure l'ensemble des contrats d'assurance non rachetables à capital aliéné, quelle que soit leur forme, à commencer évidemment par le plan d'épargne retraite populaire (PERP) et le plan d'épargne retraite collectif (PERCO), pour lesquels subsistait, selon votre rapporteur général, une ambiguïté.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 bis (nouveau)

Suppression de la taxation des plus-values latentes en cas de transfert par un contribuable de sa résidence fiscale hors de France

Commentaire : le présent article additionnel tend à supprimer la taxation des plus-values latentes en cas de transfert par un contribuable de sa résidence fiscale hors de France, afin de prendre en compte l'arrêt de la cour de justice des communautés européennes du 11 mars 2004.

L'article 167 *bis* du code général des impôts dispose que les contribuables fiscalement domiciliés en France pendant au moins six années au cours des dix dernières années sont imposables, immédiatement à la date du transfert de leur domicile hors de France, au titre des plus-values sur les participations substantielles¹ alors même qu'elles ne sont pas encore réalisées. A l'expiration d'un délai de cinq ans suivant la date du départ ou à la date à laquelle le contribuable transfère de nouveau son domicile en France si cet événement est antérieur, cette imposition est dégrevée d'office en tant qu'elle se rapporte à des plus-values afférentes aux droits sociaux qui, à cette date, demeurent dans le patrimoine du contribuable.

Il s'agit donc d'un dispositif de taxation des plus-values latentes destiné à freiner les délocalisations de contribuables pour des raisons fiscales et visant, dans les intentions du gouvernement de l'époque, à éviter d'éventuels abus.

Votre rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1999 et son commentaire sur l'article 24 introduisant ce dispositif dit, de manière évocatrice, de « herse fiscale », avait souligné **les travers et les risques du mécanisme**. Il s'était interrogé sur une innovation juridique, l'imposition de plus-values virtuelles, rappelant que la plus-value n'est normalement imposée que si elle est réalisée.

Il avait montré des exemples illustrant l'inadaptation, voire l'iniquité d'un tel mécanisme d'imposition des plus-values latentes :

« - un contribuable, ayant accepté d'être imposé immédiatement sur une plus-value latente, dégage à la cession de ses titres une moins-value ; il aura donc payé un impôt qu'il n'aurait pas été obligé de payer s'il n'était pas sorti du territoire, et dont il ne pourra bien sûr pas obtenir le remboursement auprès du Trésor ;

- un contribuable, ayant accepté d'être imposé immédiatement, peut être à nouveau imposé sur son nouveau lieu de résidence, sans possibilité de

¹ Au moins 25 % des droits sociaux détenus par le contribuable et son entourage familial.

compensation entre ces deux impôts payés si la convention fiscale liant ce pays de résidence à la France ne le prévoit pas ;

- un contribuable quitte le territoire français en bénéficiant du sursis de paiement de l'impôt sur ses plus-values latentes en l'an n ; il décède en l'an n+ 4, c'est à dire avant le dégrèvement d'office de cet impôt ; ses titres n'ayant pas quitté le patrimoine du défunt durant ces quatre années, ses héritiers devront acquitter l'impôt calculé en l'an n, puisque la transmission à titre gratuit constituée par la succession fait tomber le sursis et rend cet impôt immédiatement exigible ».

Votre rapporteur général s'était interrogé également sur l'étendue du phénomène visé par le dispositif de taxation des plus-values latentes et le nombre de personnes concernées. Il avait enfin regretté une entorse à la libre-circulation des personnes et des capitaux.

Dans le cadre d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir déposée par un particulier sur le décret n° 99-590 portant application de l'article 167 *bis* du code général des impôts, le Conseil d'Etat a posé, par décision du 14 décembre 2001, une question préjudicielle à la cour de justice des communautés européennes relative à l'interprétation de l'article 52 du traité des communautés européennes¹. La question posée était celle de déterminer si le principe de la liberté d'établissement s'oppose à ce qu'un Etat membre institue, à des fins de prévention d'un risque d'évasion fiscale, un mécanisme d'imposition des plus-values en cas de transfert du domicile fiscal.

Statuant sur la question préjudicielle du Conseil d'Etat, la Cour de justice des communautés européennes a arrêté le 14 mars 2004 la conclusion suivante, pour droit : **« le principe de la liberté d'établissement posé par l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un Etat membre institue, à des fins de prévention d'un risque d'évasion fiscale, un mécanisme d'imposition des plus-values non encore réalisées, tel que celui prévu à l'article 167 bis du code général des impôts français, en cas de transfert du domicile fiscal d'un contribuable hors de cet Etat ».**

Dans sa réponse, la Cour rappelle que *« même une restriction à la liberté d'établissement de faible portée ou d'importance mineure est prohibée par l'article 52 du traité »*. Elle considère que *« même si l'article 167 bis du code général des impôts n'interdit pas à un contribuable français d'exercer son droit d'établissement, cette disposition est néanmoins de nature à restreindre l'exercice de ce droit en ayant, à tout le moins, un effet dissuasif à l'égard des contribuables qui souhaitent s'installer dans un autre Etat membre »*.

¹ Devenu après modification article 43.

Elle précise par ailleurs « *qu'une mesure qui est susceptible d'entraver la liberté d'établissement consacrée par l'article 52 du traité ne saurait être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Mais encore faut-il, en pareil cas, que son application soit propre à garantir la réalisation de l'objectif ainsi poursuivi et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre celui-ci* ».

Elle montre que « *l'article 167 bis du code général des impôts n'a pas pour objet spécifique d'exclure d'un avantage fiscal les montages purement artificiels dont le but serait de contourner la législation fiscale française, mais vise, de manière générale, toute situation dans laquelle un contribuable détenant des participations substantielles dans une société soumise à l'impôt sur les sociétés transfère, pour quelque raison que ce soit, son domicile hors de France* ». Or, constate-t-elle, « *le transfert du domicile d'une personne physique en dehors du territoire d'un État membre n'implique pas, en soi, l'évasion fiscale. Une présomption générale d'évasion ou de fraude fiscale ne saurait être fondée sur la circonstance que le domicile d'une personne physique a été transféré dans un autre État membre et justifier une mesure fiscale portant atteinte à l'exercice d'une liberté fondamentale garantie par le traité* ».

Elle indique que « *l'objectif envisagé, à savoir empêcher qu'un redevable ne transfère temporairement son domicile fiscal avant de céder des titres mobiliers dans le seul but d'éluider le paiement de l'impôt sur les plus-values dû en France, peut être atteint par des mesures moins contraignantes ou moins restrictives de la liberté d'établissement, ayant trait spécifiquement au risque d'un tel transfert temporaire. (...) Les autorités françaises pourraient notamment prévoir la taxation du contribuable qui, après un séjour relativement bref dans un autre État membre, reviendrait en France après avoir réalisé ses plus-values, ce qui éviterait d'affecter la situation des contribuables n'ayant pas d'autre objectif que d'exercer en toute bonne foi leur liberté d'établissement dans un autre État membre* ».

Le Conseil d'Etat n'a pas encore rendu sa décision sur la base de cette réponse, très claire, de la cour de justice des communautés européennes. Néanmoins, sa décision ne laisse guère place au doute, la Cour de justice ayant dit droit sur la base de la question préjudicielle.

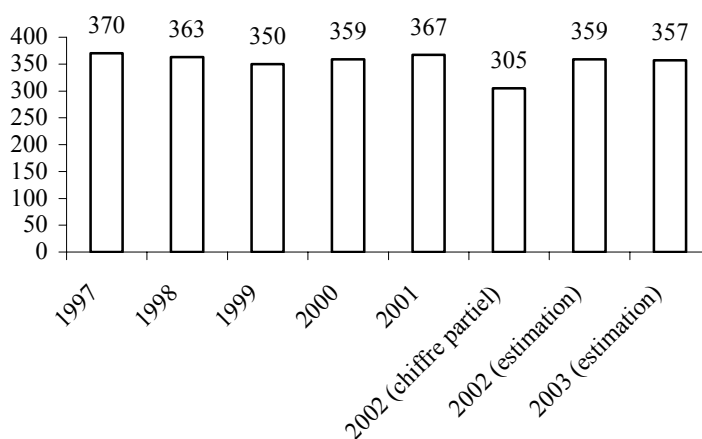
Sans attendre, afin de se conformer aux règles communautaires et notamment à un principe fondamental lié à la liberté de l'établissement, il paraît nécessaire d'abroger l'article 167 bis du code général des impôts.

A ce stade, il ne paraît pas utile de prévoir un dispositif « anti-abus » dont le champ d'application serait plus restreint que l'article 167 bis du code général des impôts.

En effet, il convient tout d'abord de rappeler que l'article 244 bis A du code général des impôts prévoit une taxation des plus-values réalisées par les non-résidents pour les participations substantielles : « *sous réserve des conventions internationales, les personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B, et les personnes morales ou organismes, quelle qu'en soit la forme, dont le siège social est situé hors de France, sont soumis à un prélèvement d'un tiers sur les plus-values résultant de la cession d'immeubles, de droits immobiliers ou d'actions et parts de sociétés non cotées en bourse dont l'actif est constitué principalement par de tels biens et droits. (...) Par dérogation au premier alinéa, les personnes physiques et associés personnes physiques de sociétés ou groupements dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés, résidents d'un Etat membre de la Communauté européenne sont soumis à un prélèvement de 16 %* ».

Par ailleurs, il convient de souligner que le mécanisme de « herse fiscale » n'a aucunement empêché les délocalisations de contribuables pour des raisons fiscales. Le flux ne se dément pas. Dans son rapport d'information proposant des éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale¹, votre rapporteur général précise ainsi qu'entre 350 et 370 redevables à l'ISF, soit quasiment un par jour, se délocalisent chaque année depuis 1997.

Nombre de contribuables délocalisés par année



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

De plus, les recettes issues du dispositif de l'article 167 bis du code général des impôts sont extrêmement faibles car la plupart des redevables demandent un sursis de paiement. Beaucoup de contribuables qui ont été assujettis à déclarer leurs plus-values latentes sont des personnes mobiles sur

¹ Rapport d'information n° 351 (2003-2004).

le plan professionnel qui peuvent être amenés à changer plusieurs fois de résidence fiscale au cours d'une période de 5 années.

Dès lors, en retenant l'hypothèse, prévue par le projet de loi de finances en ce qui concerne les droits de mutation, et, conforme aux engagements du gouvernement en ce qui concerne l'impôt de solidarité sur la fortune, d'un **réaménagement substantiel de la fiscalité du patrimoine et en envisageant ainsi une politique fiscale n'incitant plus à la délocalisation des contribuables**, il paraît possible de se passer d'un mécanisme de herse fiscale, qui, quelles que soient ses modalités, reste toujours attentatoire à la liberté de mouvement des personnes et des capitaux et un élément dissuasif à l'installation de certains investisseurs en France.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10

Suppression de l'imposition des revenus du patrimoine des fondations reconnues d'utilité publique

Commentaire : le présent article additionnel tire les conséquences de la suppression de l'avoir fiscal pour les fondations reconnues d'utilité publique en les exonérant d'impôt sur les sociétés dû au titre des revenus du patrimoine.

Les associations et les fondations reconnues d'utilité publique bénéficient en application du I de l'article 219 *bis* du code général des impôts **de taux réduits d'impôts sur les sociétés** pour les revenus provenant de la gestion de leur patrimoine mobilier ou immobilier.

Ainsi, ces revenus sont taxés, selon le type de produit financier ou immobilier, au taux de 24 % ou de 10 %, par comparaison aux 33,3 % de droit commun.

Le III de l'article 219 *bis* prévoit à la suite d'un amendement introduit dans la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, que **les seules fondations reconnues d'utilité publique bénéficient en outre d'un abattement spécifique.**

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au mécénat, aux associations et aux fondations¹, le rapporteur de votre commission des finances, notre collègue Yann Gaillard avait proposé de poser le principe d'une **exonération totale d'impôt sur les sociétés des revenus des fondations reconnues d'utilité publique tirés de leur dotation.**

Cette proposition n'a pas été suivie et un compromis a été trouvé en séance publique le 13 mai 2003 pour relever l'abattement spécifique sur l'impôt des sociétés des fondations reconnues d'utilité publique à 50.000 euros. Cet avantage fiscal doit toutefois être relativisé au regard des droits acquittés par de grandes fondations « abritantes » comme la Fondation de France. Ces droits s'établissent, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, à 950.000 euros chaque année.

¹ Désormais loi n° 2003-709 du 1er août 2003.

L'intervention de l'article 93 de la loi de finances initiale pour 2004¹ portant réforme du régime des distributions bouleverse le régime financier et fiscal des fondations. En effet, l'avoir fiscal est supprimé, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, avec effet pour ces dernières **dès 2004**.

S'agissant par exemple de la Fondation de France, la perte liée à la suppression de l'avoir fiscal peut être évaluée à 2 millions d'euros par an. Pour la fondation de la chasse et de la nature, la perte est de 950.000 euros annuels.

La rupture d'équilibre engendrée par la suppression de l'avoir fiscal incite à revenir aux fondements de la fiscalité des fondations. Le régime d'imposition des revenus de la gestion patrimoniale a été analysé dans l'étude, adoptée par la Section de l'intérieur et la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat siégeant en sections réunies les 27 et 28 novembre 1996, intitulée « rendre plus attractif le droit des fondations ». Le Conseil d'Etat conclut que *« dès lors que la fondation se caractérise par l'affectation d'un patrimoine à une œuvre d'intérêt général et que l'établissement doit tirer l'essentiel de ses ressources des revenus de sa dotation, il paraît logique de prévoir l'exonération complète de ce type de revenus. C'est en tout cas la solution retenue par la plupart des exemples étrangers analysés »*.

La spécificité des fondations entraîne ainsi des conséquences sur le plan fiscal. La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident d'affecter irrévocablement des biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif. C'est ce qui la distingue des associations financées par des cotisations et des dons.

Puisque les revenus du patrimoine constituent pour les fondations la source principale de financement de leurs activités d'intérêt général, à la différence des associations, il paraît opportun, dès lors que l'avoir fiscal est remis en cause, de poser le **principe d'une exonération d'impôt sur les sociétés au titre des revenus du patrimoine des fondations reconnues d'utilité publique**.

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

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10

Précision des conditions d'exonération des plus-values professionnelles

Commentaire : le présent article additionnel propose de préciser que les seuils d'exonération des plus-values professionnelles sont appréciés dans certains cas, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux membres d'une société civile de moyens, au prorata de leurs droits dans ces sociétés.

I. LE RÉGIME GÉNÉRAL D'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES PROFESSIONNELLES

On peut rappeler que le régime d'imposition des plus-values dépend à la fois de la nature de ces plus values et des contribuables concernés.

Les plus-values réalisées par des entreprises soumises à **l'impôt sur les sociétés** sont imposables au premier euro quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise. La plupart de ces plus-values sont en outre imposées comme des bénéfices d'exploitation et donc soumises à l'impôt sur les sociétés au taux normal (soit 33,33 %) et aux taxes additionnelles à l'impôt sur les sociétés. Certaines de ces plus-values bénéficient d'une imposition à taux réduit (19 %) dans le cadre du régime des plus-values à long terme pour entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, mais le champ de ce régime a été progressivement réduit au cours des années 1990 aux plus-values réalisées sur certaines participations et sur certains produits de la propriété industrielle.

En revanche, les **plus-values** provenant de cessions d'éléments de l'actif immobilisé réalisées en cours d'exploitation ou en fin d'exploitation par des **entreprises soumises à l'impôt sur le revenu** bénéficient d'un régime globalement plus favorable.

En effet, ces plus-values sont soumises à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux dans les conditions de droit commun, l'imposition effective dépendant alors du taux marginal d'imposition sur le revenu du contribuable. Cependant, les plus-values nettes à long terme bénéficient en principe d'une taxation au taux réduit de 16 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux (notamment la CSG et la CRDS), soit au total 26 %.

Or, le champ d'application de ce régime des plus-values à long terme est plus large que celui, distinct, prévu pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

En effet, sont considérées comme des plus-values à long terme pour des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu toutes les plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'éléments de l'actif détenus depuis plus de deux ans, les plus-values de cession d'éléments d'actifs amortissables n'étant toutefois considérées comme des plus-values à long terme que pour la fraction de la plus-value qui excède le montant des amortissements antérieurement déduits de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

En outre, **l'article 151 septies du code général des impôts dispose que les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, artisanale, libérale ou agricole sont entièrement exonérées à condition que trois conditions soient conjointement réunies :**

- l'activité doit avoir été exercée, à titre principal ou non, pendant au moins cinq ans, ce **délai de cinq ans** étant par exception décompté à partir de la date de mise en location pour les activités faisant l'objet d'un contrat de location-gérance ou assimilé ;

- les plus-values ne doivent pas provenir de cessions de terrains à bâtir (à l'exception de certains terrains expropriés). Les plus-values sur terrains à bâtir sont, en effet, dans un souci d'égalité, soumises au régime des plus-values des particuliers ;

- enfin, les **recettes** toutes taxes comprises retirées de ces activités **ne doivent pas excéder certains seuils**. Ces seuils ont été portés par la loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 de 152.600 euros à **250.000 euros par an** pour les exploitations agricoles ainsi que pour les **activités artisanales, commerciales ou libérales**, « *dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place, ou de fournir le logement* », et de 54.000 euros à **90.000 euros par an pour les autres activités concernées**, notamment les **entreprises de prestations de service** et les **titulaires de bénéfices non commerciaux**.

Par ailleurs, la loi pour l'initiative économique précitée a introduit, à l'initiative du Sénat, une **exonération partielle** des plus-values pour les exploitations agricoles ainsi que pour les activités artisanales, commerciales ou libérales « *dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place, ou de fournir le logement* », dont les recettes annuelles sont comprises entre 250.000 et 350.000 euros par an, et autres activités concernées, notamment les entreprises de prestations de service et les titulaires de bénéfices non commerciaux dont les recettes annuelles sont comprises entre 90.000 euros et 126.000 euros par an. Cette exonération partielle est **linéairement dégressive** de 100 % à 0 % entre les seuils respectifs de 250.000 et 350.000 euros, d'une part, de 90.000 et 126.000 euros, d'autre part.

Le respect de ces seuils est apprécié pour les entreprises agricoles en réalisant la moyenne des recettes des deux années civiles précédant l'année civile de réalisation des plus-values. Pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu exerçant une activité artisanale, commerciale ou libérale, l'article 202 *bis* du code général des impôts précise que les plus-values réalisées en cas de cession ou de cessation de l'activité ne sont exonérées que si les recettes de l'année de cession ou de cessation, ramenées le cas échéant à douze mois, ainsi que celles de l'année précédente, n'excèdent pas les seuils précités.

Le champ d'application de ce régime d'exonération est extrêmement large. Il convient en effet de préciser qu'il recouvre également les plus-values réalisées lors de cessions d'offices ministériels, ainsi que les plus-values professionnelles réalisées dans le cadre d'activités industrielles : dès lors qu'elles demeurent en deçà des seuils de recettes précités, les activités industrielles sont en effet réputées artisanales.

L'article 151 *septies* du code général des impôts précise par ailleurs « *lorsque le contribuable exploite personnellement plusieurs entreprises, le montant des recettes à comparer aux limites prévues au présent article est le montant total des recettes réalisées dans l'ensemble de ces entreprises* ». Il s'agit là d'une précision logique : dans le cas contraire, de très nombreux contribuables auraient pu s'exonérer en fractionnant leurs activités entre plusieurs entités.

En revanche, il convient de rappeler que **la globalisation de ces recettes s'effectue par catégorie de revenus** (bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux). A la limite, une entreprise peut ainsi bénéficier du régime d'exonération de ses plus-values à long terme si elle réalise 250.000 euros de recettes au titre de ses activités agricoles, 250.00 euros de recettes au titre de ses activités industrielles et de vente, et 90.000 euros au titre de ses activités de service, si elles sont imposables respectivement dans la catégorie des bénéfices agricoles (BA), dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC).

Enfin, la rédaction de l'article 151 *septies* du code général des impôts tend à rattacher la plus-value à l'activité dans le cadre de laquelle elle est réalisée, de sorte que :

- si la plus-value est entièrement rattachée à une activité demeurant en deçà du seuil de recettes correspondant, elle est totalement exonérée, même si le contribuable retire de ses autres types d'activités des recettes dépassant les seuils correspondants ;

- si la plus-value se rattache partiellement à une activité demeurant en deçà des seuils d'exonération, elle est exonérée au prorata de son rattachement.

Selon le ministère de l'économie et des finances, ce dispositif permet d'exonérer d'imposition sur les plus-values professionnelles à long terme environ 80 % des entreprises imposables dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et 90 % des entreprises imposables dans la catégorie des bénéfices agricoles.

II. LE CAS PARTICULIER DES SOCIÉTÉS DE PERSONNES

En matière d'impôt sur le revenu, l'article 8 du code général des impôts (CGI) dispose que « *les associés des sociétés en nom collectif et les commandités des sociétés en commandite simple sont, lorsque ces sociétés n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part des bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société* ».

Ce même article 8 du CGI prévoit que ce régime s'applique également aux membres des sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés ; aux membres des sociétés en participation, ainsi qu'aux membres des sociétés civiles créées de fait ; aux membres des sociétés à responsabilité limitée qui ont opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes ; à l'associé unique d'une société à responsabilité limitée lorsque cet associé est une personne physique ; à l'associé unique d'une exploitation agricole à responsabilité limitée ; aux associés d'une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) formée uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et sœurs et le cas échéant les conjoints de ces personnes ; enfin, sous certaines conditions, à l'ensemble des associés d'une EARL créée à partir du 1^{er} janvier 1989.

Les associés des sociétés précitées sont donc tous soumis à l'impôt sur le revenu au prorata de leurs droits sociaux.

En revanche, les modalités d'appréciation des seuils d'exonération de leurs plus-values professionnelles divergent :

- en matière de **bénéfices agricoles (BA)**, l'article 70 du code général des impôts prévoit explicitement que, pour l'application de l'article 151 *septies* du code général des impôts, il est tenu compte des recettes réalisés par les sociétés et groupements non soumis à l'impôt sur les sociétés à proportion des droits de chaque associé dans les bénéfices comptables de ces sociétés et groupements. Ainsi, deux exploitants agricoles détenant chacun 50 % d'une EARL bénéficient d'une exonération compète de leurs plus-values professionnels dès lors que les recettes de cette EARL ne dépassent pas 500.000 euros par an ;

- en matière de **bénéfices non commerciaux (BNC)**, il n'est généralement pas tenu compte des droits de chaque associé pour l'appréciation des seuils de recettes prévus par l'article 151 *septies*, sauf, en pratique, pour les plus-values réalisées dans le cadre de leur activité personnelle par des personnes exerçant aussi une activité en forme **sociétaire**. Cette pratique de l'administration trouve son fondement dans une analogie avec l'article 96 du code général des impôts, dont le II précise que, pour l'appréciation du seuil de 27.000 euros au delà duquel les titulaires de BNC sont obligatoirement soumis au régime de la déclaration contrôlée, « *il est tenu compte des recettes réalisées par les sociétés et groupements non soumis à l'impôt sur les sociétés dont le contribuable est membre, à proportion de ses droits dans les bénéfices de ces sociétés et groupements* » ;

- enfin, en matière de **bénéfices industriels et commerciaux (BIC)**, il n'est pas non plus tenu compte des droits de chaque associé pour l'appréciation des seuils de recettes prévus par l'article 151 *septies* pour les plus-values réalisées dans le cadre d'une l'activité exercée en forme sociétaire. En revanche, l'administration ne tient pas compte des autres activités exercées en forme sociétaire pour l'appréciation des seuils de recettes pour des plus-values réalisées dans le cadre d'une exploitation individuelle.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le montrent les développements qui précèdent, le régime d'exonération des plus-values professionnelles réalisées dans le cadre d'une société de personnes est relativement complexe. En effet, ce régime **repose en matière de BIC et de BNC sur le principe selon lequel la structure sociétaire n'est pas transparente pour l'appréciation des seuils d'exonération des plus-values professionnelles, tout en étant transparente en matière d'imposition des revenus, y compris pour ceux résultant de ces mêmes plus-values professionnelles.**

Cette solution peut sans doute se justifier en matière de **bénéfices industriels et commerciaux** dès lors que l'unité économique est bien la société, que l'on saurait donc complètement occulter d'un point de vue fiscal. En effet, **les clients sont clients de la société** (pharmacie, boucherie, par exemple), et non pas des sociétaires.

De même, cette solution peut sembler fondée en matière de BNC lorsque la plus-value est réalisée par la sociétés ou bien lorsque les clients ne sont plutôt les clients de la société que ceux de l'un ou l'autre des associés (par exemple dans de grands cabinets d'avocats organisés en réseau).

En revanche, cette solution ne paraît pas fondée pour les des professionnels libéraux exerçant leur activité dans le cadre de sociétés civiles dont les clients sont ceux de l'un ou l'autre des associés (ce qui peut être le cas d'un cabinet médical), et non pas de la société. En d'autres termes, cette solution ne se justifie pas **lorsque l'unité économique est plutôt le sociétaire.**

Dans ces conditions, il n'est pas légitime de refuser le bénéfice du régime d'exonération des plus-values professionnelles à un médecin ou à un avocat qui réalise moins de 90.000 euros de recettes annuelles sous prétexte qu'il exerce dans une société civile de moyens regroupant trois avocats dont les recettes cumulées dépassent ce seuil. En outre, le droit positif constitue à l'évidence à frein à la constitution de sociétés, contrairement à la volonté constante du législateur.

Cela étant, la délimitation en droit des situations où les clients sont en fait principalement ceux des sociétaires est évidemment malaisée

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose une première étape consistant, au travers du présent **article additionnel**, à insérer dans l'article 151 *septies* du code général des impôts un paragraphe supplémentaire **prévoyant que, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux exerçant dans le cadre d'une société civile de moyens non assujettie à l'impôt sur les sociétés, les seuils de recettes pris en compte pour l'exonération des plus-values professionnelles sont appréciés à proportion des droits de l'associé aux bénéfices comptables de la société, sauf si la plus value est réalisée par la société elle-même.**

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

ARTICLE 10

Crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France

Commentaire : le présent article propose la création d'un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui, après avoir délocalisé tout ou partie de leur activité en dehors de l'espace économique européen entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004, relocalisent cette activité en France entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007.

I. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LES DÉLOCALISATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

A titre liminaire, il convient de rappeler que le projet de loi de finances pour 2005 comporte, pour la première fois, un ensemble cohérent de mesures, parmi lesquelles le crédit d'impôt proposé par le présent article, destinées à lutter contre les délocalisations.

Après avoir précisé qu'il entendait ces délocalisations « *comme les transferts purs et simple d'activité à l'étranger : on change le lieu de production, mais pas le client. Les délocalisations ne doivent donc être confondues ni avec les restructurations industrielles, ni avec les investissements internationaux, ni avec la désindustrialisation. Tous les investissements à l'étranger ne sont pas des délocalisations* », M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a présenté les **fondements** de ces mesures à l'occasion du débat sur les délocalisations et l'attractivité de la France organisé le mardi 12 octobre 2004 en séance publique à l'Assemblée nationale :

- l'ampleur du phénomène demeure difficile à appréhender et à mesurer à l'échelle macro-économique, mais les délocalisations sont devenues l'une des premières préoccupations de nos concitoyens, parce qu'elles peuvent produire des « *conséquences dévastatrices au niveau territorial* » et parce qu'elles « *procèdent d'une tendance lourde qui pourrait s'amplifier dans les années à venir* », en raison de l'insertion rapide dans l'échange international de pays très peuplés comme la Chine et l'Inde, mais aussi de ce que les innovations technologiques soumettent de plus en plus les services à la concurrence internationale ;

- il convient de rejeter les orientations consistant à aligner vers le bas nos conditions salariales et sociales sur celles des pays émergents ou bien à fermer nos frontières par des mesures protectionnistes au risque de freiner le développement de nos partenaires les plus pauvres comme d'empêcher nos entreprises d'accéder à de nouveaux débouchés ;

- il convient également de « *récuser* » l'option « *du laisser-faire et de l'immobilisme* », car, « *fondée sur une vision exclusivement théorique de la mondialisation, elle oublie les souffrances causées à ceux qui ne sont pas suffisamment armés pour être immédiatement du côté des gagnants. Elle explique que les emplois détruits seront remplacés par d'autres. Sans doute. Mais lesquels, où et quand ? Les emplois détruits ne sont pas identiques aux emplois créés. On ne devient pas d'un jour à l'autre ingénieur à Grenoble quand on est ouvrier à Belfort. Cette vision désincarnée néglige l'aspect humain. Elle sous-estime aussi le coût économique, social et politique qui fragilise la cohésion de notre société et met en péril le financement de notre protection sociale. Le seul mérite de cette option ultra-libérale qui est un véritable déni de réalité, c'est qu'elle est reposante pour les responsables politiques : elle implique l'inaction* ».

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2005 propose, outre, en son **article 13**, la suppression en deux ans de la contribution additionnelle de 3 % à l'impôt sur les sociétés (IS) afin de **réduire le taux normal de l'IS à 33,33 %**, trois novations pragmatiques :

- **la création d'un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent en France** entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007 certains secteurs d'activité qu'elles avaient transférés hors de l'espace économique européen. Ce crédit d'impôt serait délivré sur agrément et sous condition du maintien pendant cinq ans des emplois créés ou des investissements réalisés. Tel est **l'objet du présent article 10** ;

- **la création d'un crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité industrielle dans les zones d'emploi en grande difficulté**. Ce crédit de taxe professionnelle est proposé par **l'article 14** du présent projet de loi de finances pour 2005. Il pourrait atteindre 1.000 euros par salarié et par an et s'appliquerait dans dix zones d'emplois ayant connu des restructurations industrielles importantes et dans les vingt zones d'emplois qui ont connu l'évolution de l'emploi salarié le plus défavorable parmi celles dont le taux de chômage est supérieur de plus de deux points à la moyenne nationale et le taux d'emploi industriel est supérieur à 10 %. Le coût de ce dispositif est évalué à environ 330 millions d'euros par an ;

- enfin, **des allègements fiscaux** (exonération totale des bénéfices au titre des trois premiers exercices bénéficiaires et exonération de taxe professionnelle sur délibération des collectivités territoriales) et **sociaux** (allègements de charges de 50 % pour les petites et moyennes entreprises et

de 25 % pour les grandes entreprises) pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans des « **pôles de compétitivité** » fondés sur le rapprochement, sur un même site, d'entreprises et d'organismes publics ou privés de recherche et de formation pour développer des actions conjointes en matière d'innovation et de recherche et développement, en bénéficiant de ce que les économistes appellent des « effets d'agglomération ». Ces allègements fiscaux et sociaux sont proposés par **l'article 12** du présent projet de loi de finances pour 2005.

Au delà de ces trois novations, **l'article 69** du projet de loi de finances pour 2005 propose **le réaménagement de notre dispositif de lutte contre la localisation de bénéfices dans des paradis fiscaux**, codifié à l'article 209 B du code général des impôts, dont les dispositions avaient été mises à mal par l'arrêt du Conseil d'Etat Schneider du 14 juin 2002 et l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

II. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR LE PRÉSENT ARTICLE

Le 1° du présent article propose l'insertion, dans le code général des impôts, d'un nouvel article 244 *quater* I instituant **deux crédits d'impôt**, sur agrément, en faveur des entreprises qui relocalisent tout ou partie de leur activité en France.

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT « DE BASE » D'UN MONTANT MAXIMUM DE 100.000 EUROS SUR TROIS ANNÉES CONSÉCUTIVES POUR LES ENTREPRISES QUI RELOCALISENT TOUT OU PARTIE DE LEUR ACTIVITÉ EN FRANCE

1. Le calcul et l'imputation de ce crédit d'impôt « de base »

Le **II** du dispositif proposé pour ce nouvel article 244 *quater* I prévoit ainsi la création d'un premier crédit d'impôt, que l'on peut qualifier « de base », dont le **montant serait égal aux dépenses de personnel relatives aux emplois créés, affectées d'un coefficient linéairement dégressif dans le temps** :

- 50 % pour les dépenses de personnel exposées durant les 12 premiers mois suivant la réimplantation de l'activité en France ;

- 40 % pour les dépenses de personnel exposées durant les 13^{ème} à 24^{ème} mois suivant la réimplantation de l'activité en France ;

- 30 % pour les dépenses de personnel exposées durant les 25^{ème} à 36^{ème} mois suivant la réimplantation de l'activité en France ;

- 20 % pour les dépenses de personnel exposées durant les 37^{ème} à 48^{ème} mois suivant la réimplantation de l'activité en France ;

- enfin, 10 % pour les dépenses de personnel exposées durant les 49^{ème} à 60^{ème} mois suivant la réimplantation de l'activité en France.

Le **IV** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts dispose que **les dépenses de personnel éligibles** :

- sont celles qui résultent « *du recrutement en activité à temps plein ou partiel d'une personne pour laquelle les cotisations sont acquittées auprès des organismes régis par le code de la sécurité sociale* ». Cette dernière précision tend à ce que ne soient éligibles que les seules dépenses de personnels afférentes aux **personnes rémunérées en France** ;

- comprennent les rémunérations et leurs accessoires, ainsi que les charges sociales dans la mesure où celles-ci correspondent à des cotisations obligatoires.

Par ailleurs, le **XII** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts précise que les emplois dont le coût a déjà été pris en compte dans le cadre d'un autre régime d'aide ne sont pas pris en compte pour le calcul de ce crédit d'impôt.

Enfin, le **VII** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts dispose que les entreprises ne pourront bénéficier du présent crédit d'impôt « de base » que dans les limites prévues par le règlement n° 69/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides dites *de minimis* (cf. l'encadré ci-après), de sorte que **le bénéfice du crédit d'impôt proposé serait en tout état de cause limité à 100.000 euros par entreprise pour chaque période de trois années consécutives**. En outre, ce plafond serait réduit à due concurrence des autres aides d'Etat reçues dans le cadre de régimes relevant du règlement *de minimis*, quelles que soient leur provenance et leur forme (ce qui inclut par exemple certaines aides apportées par les collectivités territoriales).

Cette disposition **dispense la France de notifier à la Commission européenne** le présent projet de crédit d'impôt.

La règle dite « *de minimis* »

Les modalités générales d'examen des aides d'Etat par la Commission européenne

Le premier alinéa de l'article 87 du Traité CE stipule que « *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 88 du Traité CE stipule que la Commission européenne « *est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides* », cependant que « *l'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que [la] procédure ait abouti à une décision finale* ». En d'autres termes, les Etats membres sont contraints de **notifier à titre préalable** à la Commission européenne toute aide ou tout régime d'aide aux entreprises afin que celle-ci puisse examiner leur compatibilité avec les règles instituées par l'article 87 du Traité CE avant leur entrée en vigueur.

Enfin, « *si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice, par dérogation aux articles 226 et 227. Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut [toutefois] décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché commun, en dérogation des dispositions de l'article 87 ou des règlements prévus à l'article 89, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision* ».

L'exception dite « *de minimis* »

La Commission européenne interprète généralement les dispositions précédentes de manière relativement stricte, en présumant que toutes les aides d'Etat sont *a priori* susceptibles de fausser ou de menacer de fausser la concurrence au sein du marché commun.

Dans un souci de **simplification administrative**, aussi bien pour les Etats membres que pour les services chargés du contrôle des aides d'Etat, la Commission européenne a toutefois introduit en 1992 une règle dite « *de minimis* », formalisée dans la recommandation de 1996 (JOCE n° C 68 du 6 mars 1996), puis dans le règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, selon laquelle les aides d'un faible montant bénéficient d'une présomption inverse.

Le règlement du 12 janvier 2001 **autorise** ainsi les aides ou les combinaison d'aides dont le montant total octroyé à une même entreprise « *n'excède pas 100.000 euros sur une période de trois ans* ». Corollairement, ce règlement dispense les Etats membres de notifier à la Commission européenne les régimes d'aides aux entreprises plafonnés à **100.000 euros par période glissante de trois années consécutives**.

Il convient toutefois de souligner que ce montant « *de minimis* » de 100.000 euros par entreprise sur trois années consécutives ne s'apprécie pas régime d'aide par régime d'aide, mais en **cumulant** l'ensemble des aides relevant du régime « *de minimis* » apportées à une même entreprise quelles que soient leur forme ou leur objectif.

Enfin, les 2°, 3° et 4° du présent article proposent respectivement d'insérer dans le code général des impôts un nouvel article 199 *ter* H, d'y insérer un nouvel article 220 J et de compléter le 1 de l'article 223 O, afin de préciser comme suit les **modalités d'imputation** du crédit d'impôt :

- le crédit d'impôt serait imputé sur l'impôt dû par le redevable au titre de l'année au cours de laquelle chaque période de douze mois s'achève ;

- si le montant du crédit d'impôt excède le montant d'impôt dû au titre de l'année, **l'excédent serait restitué** ;

- le crédit d'impôt des sociétés de personnes pourrait être imputé par leurs associés sur leur impôt sur le revenu à condition que ceux-ci participent à leur exploitation au sens du 1°*bis* du I de l'article 156 du code général des impôts ;

- le crédit d'impôt des groupements de sociétés pourrait être utilisé par les associés proportionnellement à leurs droits dans le groupement, à condition que ces associés soient redevables de l'impôt sur les sociétés ;

- pour les groupes de sociétés, le montant du crédit d'impôt serait calculé au niveau de chaque société du groupe, mais imputé au niveau de la société-mère.

2. Les entreprises et les activités éligibles

Les **I** et **X** du nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts, proposé par le présent article, disposent que les **entreprises éligibles** au crédit d'impôt seraient :

- les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel, ce qui exclut les entreprises bénéficiant du régime des micro-entreprises de l'article 50-0 du code général des impôts¹ ;

- « *qui ont cessé tout ou partie de leur activité imposable en France et ont transféré cette activité hors de l'espace économique européen* » (c'est à dire hors de l'ensemble composé des 25 pays de l'Union européenne, ainsi que de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège), **entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004**, cette dernière date se justifiant par le souci d'éviter des effets d'aubaine après l'annonce du présent projet de loi de finances ;

¹ Ce régime permet aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes n'excède pas 76.300 euros pour les activités de vente ou de fourniture de logement ou 27.000 euros pour les autres prestations de service d'être imposées sur option sur une base forfaitaire.

- et qui « *la domicilient à nouveau au sens des articles 4 B et 209 du code général des impôts* » (énonçant les critères d'assujettissement à l'impôt en France respectivement des redevables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés), c'est à dire en fait qui « relocalisent leur activité en France », en provenance d'un pays situé hors de l'espace économique européen, **entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007**. Ces dernières dates se justifient par le souci de donner initialement un caractère temporaire au crédit d'impôt proposé, afin de permettre sa réévaluation d'ici trois ans, conformément aux préconisations du XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à la fiscalité dérogatoire.

N'ouvriraient toutefois pas droit au crédit d'impôt les activités exercées dans l'un des secteurs suivants :

- d'une part, « *transports, construction de véhicules automobiles, construction de navires civils, fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, sidérurgie, industrie charbonnière, production, transformation ou commercialisation de produits agricoles, pêche et aquaculture* », ces exclusions résultant des **règles communautaires** relatives à l'encadrement des aides d'Etat ;

- d'autre part, « *assurances, réassurances, crédit et capitalisation* », cette exclusion résultant, selon les informations transmises à votre rapporteur général, du souci d'écarter du dispositif des activités très aisément délocalisables et relocalisables, car reposant principalement sur le travail d'un personnel hautement qualifié internationalement mobile.

Cette dernière exception illustre bien les limites de la démarche choisie. En effet, si elle ne s'applique pas aux secteurs par nature les plus mobiles, on se résigne aux délocalisations les plus « naturelles » et en tout cas les plus fréquentes et les plus faciles.

Par ailleurs, **le bénéfice du crédit d'impôt serait subordonné à un agrément du ministre chargé du budget**, ce qui est relativement rare en matière de crédit d'impôt.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle l'exigence d'un agrément ne saurait avoir « *pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal* » (cf. la Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 relative à la loi de finances pour 1988), **l'agrément** ne serait pas discrétionnaire, mais **serait accordé dès lors que les conditions suivantes sont respectées :**

- « l'ensemble des obligations fiscales et sociales étaient respectées lors de la cessation et du transfert » de l'activité hors de l'espace économique européen ;

- « les biens et les services produits dans le cadre de l'activité implantée sont de même nature que ceux produits préalablement à la cessation et au transfert de cette activité compte tenu des évolutions technologiques et économiques de l'activité » ;

- « la société prend l'engagement de maintenir les emplois créés pendant une période minimale de cinq ans à compter de la nouvelle implantation », le non respect de cet engagement entraînant le **reversement** des crédits d'impôt obtenus.

Le **X** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts précise par ailleurs que cet agrément serait « *accordé dans les conditions fixées par l'article 1649 nonies du code général des impôts* » relatif aux conditions générales d'octroi d'agrément, ce dont il résulte notamment que **la demande d'agrément doit être déposée préalablement à la réalisation de l'opération qui la motive.**

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT « SUPPLÉMENTAIRE » POUR LES ENTREPRISES QUI RELOCALISENT TOUT OU PARTIE DE LEUR ACTIVITÉ DANS UNE ZONE ÉLIGIBLE À LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR L'INDUSTRIE

1. Le calcul et l'imputation du crédit d'impôt « supplémentaire »

Le **III** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I inséré dans le code général des impôts par le 1° du présent article prévoit la création, en sus du crédit d'impôt « de base » précité, d'un crédit d'impôt « supplémentaire », pour les entreprises qui, **après avoir délocalisé tout ou partie de leur activité, la relocaliseraient dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire (PAT) classée pour les projets industriels.**

On peut rappeler que ces zones « PAT industrie » sont définies par le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 prévoyant le versement d'une prime aux entreprises industrielles et à certaines entreprises tertiaires qui créent, développent ou délocalisent leur activité dans l'une des zones énumérées en son annexe 1, parmi lesquelles sont distinguées des zones à taux normal, des zones à taux réduit et des zones à taux majoré, les départements d'outre-mer bénéficiant d'un taux spécifique.

Ce crédit d'impôt bénéficierait aux entreprises éligibles **pendant une période de trente-six mois** suivant leur relocalisation en zone PAT industrie.

Ce crédit d'impôt supplémentaire serait calculé par période de douze mois. **Son montant serait obtenu en multipliant, pour chaque période de douze mois, un coefficient dépendant de la zone de relocalisation par le maximum des deux montants suivants :**

- d'une part, le montant des **dépenses de personnels** relatives aux emplois créés, les dépenses éligibles étant définies comme pour le crédit d'impôt « de base » ;

- d'autre part, le montant hors taxes des **investissements** éligibles réalisés, ceux-ci étant définis comme dans le décret n° 2001-312 précité, c'est-à-dire que leur montant comprend le prix de revient des immobilisations corporelles constituées du terrain, des bâtiments et des équipements ainsi que celui des brevets. Ils doivent être liés à l'activité de l'entreprise bénéficiaire et correspondre à l'opération de relocalisation réalisée. Enfin, ils doivent être exécutés et inscrits dans les écritures de l'entreprise bénéficiaire pendant la période de réalisation de l'opération de relocalisation.

Le coefficient multiplicateur serait égal :

à **10 %** lorsque l'activité nouvellement implantée l'est dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée à taux réduit pour les projets industriels ;

à **15 %** lorsque l'activité nouvellement implantée l'est dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée à taux normal pour les projets industriels ;

à **20 %** lorsque l'activité nouvellement implantée l'est dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée à taux majoré pour les projets industriels ;

- à **65 %** lorsque l'activité nouvellement implantée l'est dans un département d'outre-mer.

Par ailleurs, le **VI** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts prévoit que **ces coefficients seraient majorés de 10 points pour les petites et moyennes entreprises** telles que définies à l'annexe I du règlement n° 70/2001/CE de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), et visant à autoriser de manière générale, dans certaines limites et sous certaines conditions, les aides publiques aux PME (cf. l'encadré ci-après).

L'évolution de la définition communautaire des PME

Afin de « limiter la prolifération des définitions des PME en usage au niveau communautaire », la Commission européenne a adopté le 3 avril 1996 une recommandation (n° 96/28/CE, JOCE du 30 avril 1996) définissant les PME, les petites entreprises et les micro-entreprises.

Les **petites et moyennes entreprises** sont définies dans cette recommandation comme les entreprises :

- **employant moins de 250 personnes** (en équivalent temps plein sur l'année) ;
- et dont, soit le **chiffre d'affaires** annuel n'excède pas 40 millions d'euros ; soit le total du **bilan** n'excède pas 27 millions d'euros¹ ;
- et qui respectent le critère d'indépendance défini ci-après.

« Sont considérées comme indépendantes les entreprises qui ne sont pas détenues à hauteur de 25 % ou plus du capital ou des droits de vote par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises ne correspondant pas à la définition de la PME ou de la petite entreprise, selon le cas. Ce seuil peut être dépassé dans deux cas :

- si l'entreprise est détenue par des sociétés publiques de participation, des sociétés de capital risque ou des investisseurs institutionnels et à la condition que ceux-ci n'exercent, à titre individuel ou conjointement, aucun contrôle de l'entreprise ;

- s'il résulte de la dispersion du capital qu'il est impossible de savoir qui le détient et que l'entreprise déclare qu'elle peut légitimement présumer ne pas être détenue à 25 % ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne correspondent pas à la définition de la PME ou de la petite entreprise, selon le cas. »

Ces définitions ont été reprises en annexe au **règlement** (CE) n° 70/2001 de la Commission en date du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE relatifs aux aides d'Etat aux aides en faveur des PME, et visant à autoriser de manière générale, dans certaines limites et sous certaines conditions, les aides publiques aux PME.

Il convient de souligner que le **critère du nombre d'employés est, selon la Commission européenne, le critère principal. Empiriquement, il s'agit d'ailleurs du critère prépondérant** : seule une très faible proportion d'entreprises indépendantes de moins de 250 ou de 50 salariés ne ressortent pas respectivement comme des PME ou des petites entreprises au sens des définitions précédentes. Les seuils alternatifs de chiffre d'affaires et de total du bilan ne visent en fait qu'à écarter des entreprises atypiques, comme les entreprises de négoce international. Et la Commission européenne admet même que, pour des raisons de simplification administrative, les Etats membres ne retiennent que le critère du nombre d'employés pour la mise en œuvre de certaines de leurs politiques, à l'exception notable des « domaines couverts par les diverses règles en matière de droit de la concurrence, qui exigent également l'utilisation et le respect des critères financiers ».

¹ Pour le calcul de ces seuils, il convient d'additionner les données de l'entreprise bénéficiaire et de toutes les entreprises dont elle détient directement ou indirectement 25 % ou plus du capital ou des droits de vote.

Quoi qu'il en soit, cette **définition européenne** des PME a été **introduite dans le code général des impôts** à partir de l'an 2000, de manière toutefois différente d'une mesure à l'autre :

- l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2000¹ a **transposé** la définition communautaire des PME dans l'article 1465 B du code général des impôts (CGI) déterminant le champ des activités tertiaires situées en zone éligible à la prime d'aménagement du territoire (PAT) susceptibles de bénéficier d'exonérations temporaires de taxe professionnelle sur délibération des collectivités territoriales concernées ;

- en revanche, les dispositions de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003² instituant une exonération temporaire d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des souscriptions en numéraire au capital de PME non cotées de moins de quinze ans, d'une part, rendant éligibles au régime du mécénat de l'article 238 *bis* du CGI les versements effectués par des organismes ayant pour objet exclusif de verser des aides financières à l'investissement pour des PME ou de fournir des prestations d'accompagnement à des PME, d'autre part, se sont **référéés explicitement au règlement de la Commission** en date du 12 janvier 2001, plutôt que de transposer le droit communautaire, ce qui constituait une relative novation en droit fiscal français ;

- enfin, l'article 13 de la loi de finances initiale pour 2004³ instituant le régime de faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI) a inscrit dans le code général des impôts une définition des petites et moyennes entreprises similaire dans son principe à la définition communautaire, mais **différente dans son détail**, puisqu'elle retient comme critère d'indépendance un seuil de détention par des personnes physiques de 50 % au lieu de 75 %.

Avec le recul, la technique du renvoi explicite aux textes communautaires semble préférable, même si elle nuit évidemment à la lisibilité du code général des impôts. En effet, la définition communautaire des PME n'est pas figée.

La Commission européenne a ainsi adopté le 6 mai 2003 une recommandation, publiée au JOCE du 20 mai 2003 et **en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2005**, actualisant sa définitions des PME afin de tenir compte de l'inflation, des gains de productivité et de l'évolution du tissu économique observés depuis sa recommandation de 1996. Les principales novations de cette recommandation relatives aux PME sont les suivantes :

- le relèvement des seuils alternatifs de chiffre d'affaires et de total du bilan pour caractériser les PME et les petites entreprises. **Les PME seront désormais les entreprises « autonomes » de moins de 250 personnes dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros (au lieu de 43 millions d'euros) ou le total du bilan n'excède pas 43 millions d'euros (au lieu de 27 millions d'euros) ;**

- le remplacement du critère nécessaire d'indépendance par un critère nécessaire « d'autonomie » défini de manière similaire, mais plus souple, puisque de nouveaux types d'investisseurs (« *Business Angels* », universités, petites collectivités territoriales notamment) ne seront plus pris en compte pour la détermination du seuil maximal de 25 % du capital pouvant être détenu par d'autres personnes que des personnes physiques ou des entreprises de même catégorie.

¹ Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

² Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2004.

Inversement, le **XII** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts précise que les emplois et les investissements dont le coût a déjà été pris en compte dans le cadre d'un autre régime d'aide ne sont pas pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt.

Par ailleurs, le **VII** du dispositif proposé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts exclut explicitement le crédit d'impôt « supplémentaire » du champ d'application du règlement n° 69/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides dites *de minimis*.

Contrairement au crédit d'impôt de base, **le crédit d'impôt « supplémentaire » n'est donc pas limité à 100.000 euros par entreprise pour chaque période de trois années consécutives, ce qui impose à la France de notifier à la Commission européenne le présent projet de crédit d'impôt « supplémentaire ».**

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, cette notification a bien été effectuée et le dispositif proposé est à ce jour en cours d'examen par la Commission européenne.

Le ministère de l'économie et des finances estime toutefois que la Commission européenne ne devrait pas soulever d'objection, dès lors que **le dispositif proposé pour le crédit d'impôt supplémentaire prend minutieusement en compte les lignes directrices communautaires en matière d'aides à finalité régionale** définies par la communication de la Commission européenne n° 310-98 (JOCE n° C 074 du 10 mars 1998).

Ces lignes directrices exposent en effet, dans un souci de transparence, les critères (régions éligibles, objet, forme et montant des aides, etc) suivis par la Commission européenne pour examiner la compatibilité avec les règles du marché commun des aides d'Etat à finalité régionale, qui bénéficient d'un traitement spécifique en application du troisième alinéa de l'article 87 du Traité CE disposant que « *peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun* :

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions, dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas, ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi (...) ;

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (...) ».

Quoi qu'il en soit, le **VIII** du dispositif envisagé pour le nouvel article 244 *quater* I du code général des impôts n'en propose pas moins un **double mécanisme de plafonnement** pour le crédit d'impôt « supplémentaire » :

- d'une part, seule la moitié de la fraction des dépenses de personnel ou des investissements éligibles comprise entre 50 et 100 millions d'euros serait retenue pour le calcul du crédit d'impôt ;

- d'autre part, la fraction des dépenses de personnel ou des investissements éligibles supérieure à 100 millions d'euros ne serait pas retenue pour le calcul du crédit d'impôt.

Le tableau ci-après récapitule ainsi les différents taux du crédit d'impôt supplémentaire selon les zones d'implantation et le montant des dépenses éligibles.

Taux du crédit d'impôt supplémentaire (en %)

Fraction de la dépense éligible	Zone PAT industrie à taux réduit	Zone PAT industrie à taux normal	Zone PAT industrie à taux majoré	Département d'outre-mer
Inférieure à 50 millions d'euros	10	15	20	65
Comprise entre 50 et 100 millions d'euros	5	7,5	10	32,5
Supérieure à 100 millions d'euros	0	0	0	0

En tout état de cause, le montant du crédit d'impôt « supplémentaire » serait donc **plafonné** :

- à 7,5 millions d'euros (soit 50 millions d'euros x 10 % + 50 millions d'euros x 5 %) par période de douze mois en zone PAT à taux réduit ;

- à 11,25 millions d'euros (soit 50 millions d'euros x 15 % + 50 millions d'euros x 7,5 %) par période de douze mois en zone PAT à taux normal ;

- à 15 millions d'euros (soit 50 millions d'euros x 20 % + 50 millions d'euros x 10 %) par période de douze mois en zone PAT à taux majoré ;

- à 48,5 millions d'euros (soit 50 millions d'euros x 65 % + 50 millions d'euros x 32,5 %) par période de douze mois dans les départements d'outre-mer.

Exemple de calcul du crédit d'impôt « supplémentaire »

A titre d'exemple, soit une entreprise qui domicilie le 1^{er} janvier 2005, en zone PAT industrie à taux normal, une activité éligible qu'elle avait précédemment délocalisée hors de l'espace économique européen entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004, et exposant pour ce faire en 2005 des dépenses d'investissement éligibles à hauteur de 120 millions d'euros, puis consentant ensuite des dépenses de personnel éligibles à hauteur de 20 millions d'euros chaque année.

Au titre de 2005, le montant éligible au crédit d'impôt serait de 100 millions d'euros (soit 120 millions d'euros plafonnés à 100 millions d'euros), et le crédit d'impôt serait de 50 millions d'euros x 15 % + 50 millions d'euros x 7,5 %, soit 11,25 millions d'euros. D'un point de vue économique, le crédit d'impôt financerait ainsi 11,25/120, soit 9,375 % de l'investissement éligible.

Au titre de 2006 et de 2007, le montant éligible au crédit d'impôt serait de 20 millions d'euros, et le crédit d'impôt serait de 20 millions d'euros x 15 %, soit 3 millions d'euros. D'un point de vue économique, le crédit d'impôt financerait ainsi pendant deux ans 15 % des dépenses de personnel liées à l'activité relocalisée.

Enfin, il convient de souligner que les modalités d'imputation du crédit d'impôt « supplémentaire » sont identiques à celles du crédit d'impôt « de base ». En particulier :

- le crédit d'impôt serait imputé sur l'impôt dû par le redevable au titre de l'année au cours de laquelle chaque période de douze mois s'achève ;
- si le montant du crédit d'impôt excède le montant d'impôt dû au titre de l'année, **l'excédent serait restitué.**

2. Les entreprises et les activités éligibles au crédit d'impôt « supplémentaire »

Pour être éligibles au crédit d'impôt « supplémentaire », les entreprises devraient respecter les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt « de base », c'est-à-dire :

- être imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel ;
- avoir cessé tout ou partie de leur activité imposable en France et avoir transféré cette activité hors de l'espace économique européen entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004 ;
- et relocaliser leur activité en France en provenance d'un pays situé hors de l'espace économique européen entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007.

Par surcroît, l'activité doit être « nouvellement implantée » dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire classée pour les projets industriels.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, cette formulation ne vise aucunement à restreindre le bénéfice du crédit d'impôt supplémentaire à la relocalisation en zone PAT industrie d'activités qui, avant leur délocalisation hors de l'espace économique européen, étaient implantées hors zone PAT industrie.

Comme pour le crédit d'impôt « de base », ne seraient par ailleurs pas éligibles les activités exercées dans l'un des secteurs suivants : « *transports, construction de véhicules automobiles, construction de navires civils, fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, sidérurgie, industrie charbonnière, production, transformation ou commercialisation de produits agricoles, pêche et aquaculture, assurances, réassurances, crédit et capitalisation* ».

De même, le bénéfice du crédit d'impôt « supplémentaire » serait également subordonné à un **agrément** du ministre chargé du budget, dont la demande doit être déposée préalablement à la réalisation de l'opération qui la motive.

Cet agrément serait accordé si les quatre conditions suivantes sont respectées (les trois premières étant similaires aux conditions d'octroi de l'agrément pour le crédit d'impôt « de base ») :

- « *l'ensemble des obligations fiscales et sociales étaient respectées lors de la cessation et du transfert* » de l'activité hors de l'espace économique européen ;

- « *les biens et les services produits dans le cadre de l'activité implantée sont de même nature que ceux produits préalablement à la cessation et au transfert de cette activité compte tenu des évolutions technologiques et économiques de l'activité* » ;

- « *la société prend l'engagement de maintenir les emplois créés et les investissements réalisés pendant une période minimale de cinq ans à compter de la nouvelle implantation* », le non respect de cet engagement entraînant le reversement des crédits d'impôt obtenus. Cette condition est reprise des lignes directrices communautaires en matière d'aides aux entreprises à finalité régionale, dont le paragraphe 4.14 dispose que « *les aides liées à l'emploi doivent être subordonnées, par leur mode de versement ou par les conditions liées à leur obtention, au maintien de l'emploi pendant une durée minimale de cinq ans* » ;

- enfin, « *le financement des investissements éligibles est assuré pour 25 % au moins par l'entreprise bénéficiaire du crédit d'impôt* ». Cette dernière condition est également reprise des lignes directrices communautaires en matière d'aides aux entreprises à finalité régionale, dont le paragraphe 4.1 dispose : « *afin de garantir que les investissements aidés soient viables et sains, l'apport du bénéficiaire destiné à leur financement doit atteindre au minimum 25 %* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de son rapporteur général, et avec un **avis favorable du gouvernement**, l'Assemblée nationale a apporté **trois modifications** au présent article.

Deux de ces modifications étaient **purement rédactionnelles**, tandis que la troisième tendait à **réduire une anomalie**, en empêchant qu'une entreprise ne bénéficie d'un cumul de crédit d'impôt d'un montant supérieur à celui de ses dépenses ou de ses investissements éligibles.

En effet, une petite et moyenne entreprise qui relocalisait son activité dans un département d'outre-mer était *a priori* susceptible de bénéficier :

- dans les limites du règlement *de minimis* précité, du crédit d'impôt « de base » à hauteur de 50 % de ses dépenses de personnel éligibles la première année, puis respectivement de 40 %, 30 %, 20 % puis 10 % de celles-ci les quatre années suivantes ;

- et du crédit d'impôt « supplémentaire » à hauteur de 75 % (soit 65 % pour l'outre-mer + 10 % de bonification PME) de ces mêmes dépenses pendant les trois premières années.

Au total, cette PME pouvait donc bénéficier d'un crédit d'impôt supérieur pendant trois ans aux dépenses de personnel réellement engagées (125 % la première année, 115 % la deuxième année, 105 % la troisième année, 20 % la quatrième année et 10 % la cinquième année), sans autre contrepartie que l'engagement de conserver pendant ces mêmes cinq années des emplois *de facto* financés à 75 % par ledit crédit d'impôt sur l'ensemble de la période.

De même, une grande entreprise relocalisant l'une de ses activités outre-mer pouvait bénéficier sur trois ans d'un cumul de crédits d'impôt d'un montant supérieur aux dépenses de personnels correspondantes.

Comme on le verra *infra*, **cette configuration ne pouvait concerner que des opérations d'une ampleur très modeste**, puisqu'une entreprise embauchant quatre salariés rémunérés au SMIC en relocalisant son activité en France atteint le plafond « *de minimis* » prévu pour le crédit d'impôt de base.

Cependant, à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a introduit, dans le dispositif proposé par le présent article pour le nouvel article 244 quater I du code général des impôts, un **VIII bis** (nouveau) précisant que « *le montant du crédit d'impôt prévu par le présent article ne peut excéder le montant des dépenses de personnel ou des investissements éligibles réellement exposés par les entreprises* » concernées. Le « *crédit d'impôt prévu par le présent article* » auquel se réfère ce VIII bis doit bien entendu se comprendre comme le cumul des crédits d'impôts définis respectivement au II et au III du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé appelle plusieurs séries d'observations de la part de votre commission des finances.

A. UN DISPOSITIF FORTEMENT CONTRAINT PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Les marges de manœuvre de la France en matière d'aide d'Etat aux entreprises sont strictement encadrées par le droit communautaire

A titre liminaire, il convient d'observer que le dispositif proposé épouse très étroitement les limites fixées par le droit communautaire en matière d'aides d'Etat aux entreprises, dont il reprend aussi bien la logique que la relative complexité.

En d'autres termes, le gouvernement est allé « au maximum » de ce que permettraient les règles communautaires encadrant les aides d'Etat aux entreprises, sauf sur un point particulier, le plafonnement du crédit d'impôt supplémentaire, qui méritera d'ailleurs discussion.

Or, comme le relevait le Conseil des impôts dans son XXII^{ème} rapport (2004) intitulé « la concurrence fiscale et l'entreprise », ces règles communautaires sont relativement restrictives pour un pays comme la France. A cet égard, on peut d'ailleurs souscrire à la conclusion du Conseil des impôts selon laquelle il est paradoxal que la Commission européenne encadre aussi strictement les aides fiscales aux entreprises, alors que le droit communautaire se refuse à encadrement des taux d'imposition des sociétés.

Des possibilités d'aide réduites pour la France

« Les taux d'aides admissibles dans le cas français sont nettement plus bas que ceux constatés dans les Etats où certaines régions relèvent de l'article 87-3 A [du Traité CE relatif aux aides à finalité régionale]. La seule possibilité d'aides massives, sans contraintes de zonage, concerne les investissements dans le secteur de la recherche et du développement ; le niveau d'aide peut alors atteindre 50 %.

En outre, la Commission projette dans le cadre de la refonte du système d'aides de ne plus autoriser les aides visant à combler un retard de développement par rapport à la moyenne nationale (actuel article 87-3-C) pour se limiter aux régions en retard de développement par rapport à la moyenne de l'UE. Ceci limiterait encore davantage les possibilités pour la France d'améliorer l'attractivité du territoire par des aides locales.

Dès lors, une certaine contradiction se fait jour dans le système communautaire. D'une part, la Commission, au nom de la souveraineté des Etats, refuse de soutenir l'idée d'un encadrement des taux d'imposition sur les sociétés. Elle ne s'alarme donc pas du faible taux constaté en Irlande, lequel a pourtant été mis en place afin d'attirer des activités internationalement mobiles. D'autre part, elle établit avec précision le barème des aides qui peuvent être accordées, parfois de nature fiscale, alors même que ces aides fonctionnent de la même manière qu'un taux bas, en attirant une partie de l'investissement productif étranger ».

Source : Conseil des impôts.

Quoi qu'il en soit, il résulte de cet état de fait que **la portée du dispositif proposé est limitée.**

2. Le dispositif proposé ne peut s'appliquer aux délocalisations vers d'autres Etats membres de l'Union européenne

En premier lieu, comme le relevait notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le présent projet de loi de finances¹, *« le présent article tend à limiter le bénéfice du crédit d'impôt aux entreprises ayant délocalisé en dehors de l'Espace économique européen. En effet, les règles communautaires interdisent de porter atteinte au bon fonctionnement du marché commun en accordant une aide à une entreprise installée dans un Etat membre pour l'inciter à s'installer dans un autre.*

¹ Rapport de l'Assemblée nationale n° 1863, tome 2, XII^{ème} législature.

Si cette limitation est juridiquement nécessaire, on peut cependant remarquer qu'elle risque de priver le dispositif d'une partie de sa portée. En effet, on ne peut douter que les entreprises pour lesquelles les coûts de la main-d'œuvre sont déterminants, préféreront toujours s'installer en Asie, mais celles qui sont sensibles au niveau de l'imposition pesant sur les entreprises sont susceptibles d'être concernées par cette mesure. Or ces entreprises n'ont pas à se délocaliser hors de l'Espace économique européen pour trouver des taux d'imposition peu élevés. Avec l'élargissement de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, sont entrés dans le marché commun des pays dont l'attractivité en termes de coûts unitaires du travail, de productivité et d'imposition sur les sociétés est incontestable, sans parler de la proximité géographique, d'une main-d'œuvre qualifiée et d'un environnement juridique stabilisé par la reprise de l'acquis communautaire. Ces pays ont été ces dernières années parmi les principaux destinataires des délocalisations ».

A l'appui de ce diagnostic, il convient d'ailleurs de rappeler que la France a le taux nominal marginal de l'impôt sur les sociétés le plus élevé des quinze anciens membres de l'Union européenne. En outre, les taux nominaux marginaux d'impôt sur les sociétés sont en moyenne encore plus faibles dans les nouveaux Etats membres. On ne peut donc s'étonner que des entreprises françaises soient incitées à se délocaliser pour optimiser leur situation fiscale.

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004 dans les « anciens » Etats membres de l'Union européenne

(en %)

France	35,4
Espagne	35
Grèce	35
Pays-Bas	34,5
Belgique	34,5
Autriche	34
Italie	33
Danemark	30
Royaume-Uni	30
Moyenne de l'UE à 15	29,8
Finlande	29
Suède	28
Portugal	27,5
Allemagne	26,37
Luxembourg	22
Irlande	12,5

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les fédérations. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004 dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne

(en %)

Malte	35
République tchèque	28
Slovénie	25
Lettonie	19
Pologne	19
Slovaquie	19
Hongrie	18
Lituanie	15
Chypre	15
Estonie ¹	0

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

3. Le crédit d'impôt « de base » est d'un montant modeste et d'une gestion complexe

En second lieu, le crédit d'impôt « de base » est d'un montant extrêmement modeste du fait de la règle dite « de minimis ». Ainsi, comme le relevait également notre collègue député Gilles Carrez, « *une entreprise embauchant quatre salariés payés au SMIC lors de sa relocalisation en France atteint le plafond du crédit d'impôt, à la condition qu'elle ne bénéficie pas d'autres aides prises en compte pour le calcul du respect du plafond de minimis* ».

Cette conclusion découle du tableau ci-après, qui détaille le crédit d'impôt « de base » correspondant à la rémunération d'un salarié payé au SMIC, à cotisations sociales inchangées sur la période, en supposant que le SMIC est revalorisé de 2 % par an².

¹ Pour les bénéficiaires réinvestis (35,15 % sur les bénéfices distribués).

² Et en prenant pour base un SMIC horaire de 7,61 euros, soit un salaire mensuel brut de 1.154,18 euros sur la base de 35 heures par semaine. L'employeur devra payer sur ce salaire des cotisations sociales équivalentes à 45 % du montant du salaire, soit 519,38 euros. Le coût d'un SMIC pour l'employeur est donc de 1.673,56 euros. Pour mémoire, le salarié touchera un net de 909,49 euros.

Crédit d'impôt de base correspondant à la rémunération d'un salarié au SMIC

(en euros)

	0-12 mois	13-24 mois	25-36 mois	37-48 mois	49-60 mois
Montant de la dépense annuelle de personnel	20.082,72	20.484,36	20.894,04	21.311,88	21.738,12
Coefficient	50 %	40 %	30 %	20 %	10 %
Crédit d'impôt	10.041,36	8.193,74	6.268,21	4.262,38	2.173,81

Il résulte en effet de ce tableau que le montant cumulé du crédit d'impôt « de base » accordé pendant les trois premières années pour un salarié rémunéré au SMIC serait de l'ordre de 24.503 euros, de sorte que **le plafond de minimis serait quasiment atteint avec quatre salariés rémunérés au SMIC.**

Par surcroît, il convient de rappeler que la **gestion d'aides accordées sous le régime de minimis est en principe extrêmement complexe pour l'Etat, comme pour les entreprises bénéficiaires.**

En effet, l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides de minimis dispose :

« 1. Lorsqu'un Etat membre octroie une aide de minimis à une entreprise, il l'informe du caractère de minimis de cette aide ; l'entreprise concernée lui fournit des informations complètes sur les autres aides de minimis qu'elle a reçues au cours des trois années précédentes. L'Etat membre ne peut lui accorder la nouvelle aide de minimis qu'après avoir vérifié que cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides de minimis perçues au cours de la période de référence de trois ans au-delà du plafond de [100.000 euros]... »

3. Les Etats membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du présent règlement. Ces dossiers contiennent toutes les informations nécessaires pour établir si les conditions du présent règlement ont été respectées. Les informations sont conservées, en ce qui concerne les aides de minimis individuelles, pendant une période de dix ans à compter de la date à laquelle l'aide a été octroyée et, pour ce qui est des régimes d'aides de minimis, pendant une période de dix ans à compter de la date d'octroi de la dernière aide individuelle au titre du régime en question. Sur demande écrite de la Commission, les États membres concernés lui communiquent, dans un délai de vingt jours ouvrables ou tout autre délai plus long fixé dans cette demande, toutes les informations que la Commission considère comme nécessaires pour lui permettre de déterminer si les conditions du présent règlement ont été respectées, en particulier le montant total des aides de minimis octroyées à une entreprise donnée ».

Il résulte de ces dispositions que les entreprises éligibles au crédit d'impôt doivent, en principe, avant d'en demander l'imputation, calculer chaque année le montant de l'ensemble des autres aides *de minimis* qu'elles ont reçues au cours des trois dernières années.

Or ce calcul est d'autant plus malaisé que les entreprises ne savent souvent pas, en pratique, si les aides de toute nature qu'elles ont reçues de l'Etat ou des collectivités territoriales relèvent ou non du régime *de minimis*, d'une part, que les aides reçues doivent être évaluées en équivalent-net subvention selon des règles relativement complexes, d'autre part.

En pratique, les dispositions du règlement précité relatives au contrôle du plafond *de minimis* sont donc respectées de manière très inégale, ce qui se traduit par une insécurité juridique certaine pour les bénéficiaires.

On peut d'ailleurs se demander, dans le cas d'espèce, si les dispositions précitées de l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides *de minimis* ne requièrent pas que l'agrément pour le crédit d'impôt de base soit conditionné à la vérification, par les services fiscaux, du respect par chaque entreprise demanderesse du plafond de 100.000 euros sur trois années consécutives pour l'ensemble des aides *de minimis* dont elle a bénéficié, ce qui risquerait toutefois d'alourdir encore davantage une procédure déjà fort complexe au regard des montants financiers en jeu.

En tout état de cause, l'extrême complexité de ce mécanisme, son peu d'intérêt financier et l'insécurité juridique qu'il peut créer pour les entreprises font que le nombre de candidats à ce régime sera vraisemblablement anecdotique.

4. L'efficacité du crédit d'impôt « supplémentaire » est bridée par son mécanisme de plafonnement

Contrairement au crédit d'impôt « de base », **le crédit d'impôt « supplémentaire » est *a priori* très incitatif.**

Il convient d'ailleurs de souligner qu'il est extrêmement logique de favoriser les zones éligibles à la prime PAT industrie.

En effet, comme le relevait M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à l'occasion du débat sur les délocalisations et l'attractivité de la France organisé le mardi 12 octobre 2004 en séance publique à l'Assemblée nationale, certains territoires sont beaucoup plus vulnérables que d'autres aux risques de délocalisation : « *lorsque vous êtes employé peu qualifié d'une PMI sous-traitante dans un bassin industriel vieillissant, vous êtes naturellement*

plus exposé qu'un cadre supérieur d'une grande compagnie d'assurance ou qu'un ingénieur participant à un programme de recherche dans les nanotechnologies ».

Dès lors que les ravages des délocalisations sont concentrés sur certains bassins d'emplois, il semble ainsi opportun que les remèdes le soient aussi.

Cela étant, on peut se demander si le dispositif proposé va jusqu'au bout de cette logique.

En effet, il résulte de la bonification accordée aux PME, d'une part, du double mécanisme de plafonnement du crédit d'impôt « supplémentaire », d'autre part, que ce dernier serait **beaucoup plus incitatif pour les petites opérations que pour les grands projets industriels.**

On peut comprendre le souci *a priori* du ministère de l'économie et des finances de « maîtriser » les **dépenses fiscales. Dans le cas d'espèce, cette position rencontre toutefois quatre objections :**

- en premier lieu, la construction du présent article repose sur l'idée, qui sera discutée *infra*, selon laquelle les effets d'aubaine seront limités, c'est-à-dire selon laquelle les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt supplémentaire ne se seraient le plus souvent pas réimplantées en France en l'absence de la dépense fiscale proposée, de sorte que l'impact *ex post* de la mesure sur les finances publiques serait faible, voire favorable. Dans ces conditions, on voit mal la nécessité d'en limiter le champ ;

- en second lieu, comme le relevait M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à l'occasion du débat sur les délocalisations et l'attractivité de la France précité, les délocalisations des sous-traitants industriels résultent le plus souvent des politiques de leurs donneurs d'ordre. En d'autres termes, les PME qui se délocalisent le font souvent pour suivre leur donneur d'ordre. Dans le cadre du présent article, **il semble donc logique de chercher à faire revenir prioritairement les grands donneurs d'ordre industriel, ce qui suppose de ne pas brider l'avantage fiscal qui pourrait leur être accordé ;**

- dans son XXI^{ème} rapport relatif à la concurrence fiscale et à l'entreprise, le Conseil des impôts soulignait d'ailleurs que « *la plupart des grands investissements internationalement mobiles obtenaient des dérogations fiscales locales* », mais que la France ne disposait pas toujours en la matière de dispositifs permettant de rivaliser avec ceux des nouveaux pays adhérents ;

- **enfin, les zones industrielles déprimées connaissent certainement parfois des situations telles que l'incitation à s'y relocaliser sera sans doute très faible.**

B. UN DISPOSITIF NOVATEUR, DONC DIFFICILE À RÉDIGER

Il convient de souligner que le dispositif proposé constitue une **initiative extrêmement novatrice** aussi bien en droit fiscal français qu'en droit fiscal comparé. De ce fait, sa rédaction a soulevé, et soulève encore, de redoutables **difficultés**, d'ordre proprement juridique, d'une part, d'ordre plus économique, d'autre part.

1. Des difficultés d'insertion dans l'ordre juridique existant

En premier lieu, on peut s'interroger sur la conformité du présent dispositif au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. En effet, **celui-ci conduirait à traiter différemment deux investissements sur le territoire national en fonction du comportement passé de l'entreprise concernée**, au détriment notamment des primo-implantations. A l'instar, semble-t-il, du Conseil d'Etat, on peut toutefois estimer que les investisseurs concernés ne sont pas dans des situations identiques, les nouvelles entreprises et les primo-implantations bénéficiant par ailleurs de dispositifs d'aide spécifiques, d'une part, que la mesure proposée répond à un intérêt général, d'autre part.

En second lieu, **on peut s'interroger sur la conformité du présent dispositif au droit communautaire**. Il convient en effet de rappeler que la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) applique de plus en plus strictement l'axiome selon lequel « *si les impôts relèvent de la compétence des Etats membres, ils doivent l'exercer dans le respect du droit communautaire* » (CJCE 1^{er} octobre 1991, aff. C-64/90, aff. C-13-90 et aff. C-14/90, Commission c/ République française), notamment dans le respect du principe de non discrimination et des quatre libertés fondamentales garanties par le Traité CE (liberté d'établissement, liberté de circulation des capitaux, liberté de circulation des personnes et liberté de prestation de services).

En effet, le dispositif proposé conduirait à traiter différemment deux entreprises qui, après avoir transféré tout ou partie de leur activité hors de l'espace économique européen, souhaiteraient se relocaliser en France, selon que cette activité était, préalablement à sa délocalisation, implantée en France ou bien dans un autre pays de l'Union européenne.

D'un point de vue économique, on peut d'ailleurs s'interroger sur le fondement de cette discrimination : est-il opportun ne pas accorder le crédit d'impôt proposé à une entreprise allemande ou espagnole qui, après avoir délocalisé tout ou partie de son activité hors de l'espace économique européen, souhaiterait la relocaliser en France ?

De manière plus accessoire, on peut également relever que le dispositif proposé ne retient comme dépenses de personnel éligibles que les dépenses exposées en faveur de personnes salariées en France, à l'exclusion, par exemple, des dépenses de personnel afférentes à une représentation dans un autre pays de l'Union européenne.

Cela étant, il appartiendra à la Commission européenne de se prononcer sur ces questions dans le cadre de la procédure de notification en cours.

2. Des difficultés de qualification du fait générateur renvoyant à la difficulté de définir la notion de délocalisation

Les deux crédits d'impôt proposés par le présent article sont destinés aux entreprises qui :

- ont cessé tout ou partie de leur activité imposable en France ;
- ont transféré cette activité hors de l'Union économique européenne ;
- et relocalisent cette activité en France entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007.

Il convient de rappeler que, si le droit fiscal positif préfère se référer à la notion de « *branche complète d'activité* », celle « *d'activité* » n'est pas étrangère au code général des impôts. Par exemple, l'article 209 du code général des impôts permet le transfert des déficits en cas de fusion ou d'opération assimilée placée sous le régime de faveur de l'article 210 A à condition notamment que « *l'activité à l'origine des déficits dont le transfert est demandé [soit] poursuivie par la ou les sociétés bénéficiaires des apports pendant au moins trois ans* ».

Cependant, les formulations relatives larges et générales retenues par le présent article, comme « *avoir cessé tout ou partie de leur activité* », pourraient soulever de **redoutables difficultés d'interprétation**.

En effet, comment apprécier cette notion pour une entreprise du secteur de la confection dont les produits sont fréquemment renouvelés ? L'activité doit-elle avoir été transférée dans un autre pays à l'intérieur de l'entreprise elle-même ou bien peut-elle avoir été transférée à une filiale, à une société du même groupe, voire à un sous-traitant ?

De même, comment prouver pour l'entreprise et s'assurer pour l'administration fiscale de la réalité des opérations de cessation et de transfert quand celles-ci sont relativement anciennes et ont été effectuées dans des pays émergents de langue et de droit différents ? La rédaction proposée n'impose d'ailleurs pas que l'entreprise éligible ait exercé l'activité transférée de manière continue entre sa délocalisation et sa relocalisation, ni d'ailleurs que cette activité ait été exercée dans le même pays extérieur à l'espace économique européen. Par exemple, serait éligible au crédit d'impôt une entreprise qui aurait transféré au Maroc une partie de son activité en 1999, s'en serait séparée en l'an 2000, puis rachèterait une activité identique en Chine en 2005 pour la relocaliser en France en 2006.

Enfin, comment s'assurer de la réalité d'une « relocalisation » dans le cas d'une entreprise qui développerait simultanément la même activité en France et dans un pays extérieur à l'espace économique européen ? En d'autres termes, comment s'assurer de ce que le développement de l'activité en France se substitue bien pour partie à celui de l'activité dans un ou plusieurs autres pays ? Et, concrètement, comment vérifier le respect des engagements de maintien des emplois créés pendant cinq ans pour « une partie de l'activité » des entreprises bénéficiaires ?

On peut ainsi craindre que le dispositif proposé ne conduise à des **contentieux** et ne soit **pas neutre** en fonction des modes d'organisation des entreprises s'il est mis en œuvre de manière restrictive par l'administration fiscale, ou bien ne se traduise par des **effets d'aubaine** s'il est appliqué de manière souple. De même, on peut craindre que le dispositif ne conduise à des abus et/ou à des contentieux pour certaines activités internationalisées à haute valeur ajoutée et faible intensité capitalistique dont la domiciliation est aujourd'hui parfois difficile à établir. Comment, par exemple, s'assurer de la réalité de la relocalisation de Suisse en Martinique d'une entreprise de gestion de droits d'image ?

Ces difficultés de rédaction sont pour la plupart insolubles, car elles renvoient en fait à la difficulté de définir économiquement la notion de « délocalisation » mise en évidence par le rapport d'information sur les délocalisations de notre collègue Francis Grignon¹ (cf. l'encadré ci-après).

¹ « Délocalisation : pour un néo-colbertisme européen », rapport du Sénat n° 374 (2003-2004).

De la difficulté de définir les délocalisations

« Définir les délocalisations soulève de grandes difficultés tant cette notion est polymorphe. A une notion relativement circonscrite s'est substituée aujourd'hui, dans le débat public, une acception beaucoup plus étendue qui en dénature parfois la compréhension. Or, la recherche de solutions efficaces aux difficultés sociales et territoriales qu'elle soulève rend nécessaire que le diagnostic soit fondé sur une analyse claire, exempte d'approximations.

*Au sens le plus strict, la délocalisation consiste à **changer de lieu une unité de production** : on désigne alors par ce substantif l'ouverture d'une unité productive à l'étranger, concomitante à la fermeture d'une unité locale, **sans que soit affectée la destination des biens produits** : marché domestique, ce qui implique alors un flux nouveau d'importations, ou marchés étrangers, ce qui diminue les flux d'exportation...*

*Dans une deuxième acception, dérivée de la première, la délocalisation désigne le **recours à la sous-traitance proposée par une société étrangère afin de fournir des biens auparavant produits localement**. Dans ce cas encore, que l'anglais désigne sous le terme d'« outsourcing » ou de « sourcing », les biens produits à l'étranger sont réimportés sur le marché d'origine où ils ont vocation à être commercialisés, comme substitution aux biens auparavant produits localement...*

*Enfin, certains qualifient aussi de délocalisation la **création d'une nouvelle unité de production à l'étranger plutôt que sur le territoire national, sans réduction de l'activité domestique**. La situation est dans ce cas plus complexe, selon qu'on considère que **l'augmentation des capacités de production aurait pu être assurée localement ou non**, pour différentes raisons tenant à la situation géographique des marchés concernés, aux coûts de transports, aux droits de douane ou à diverses contraintes non tarifaires. Dans le premier cas, en effet, l'extension sémantique est encore envisageable puisqu'on peut admettre que la décision d'investissement résulte bien d'une analyse d'opportunité entre territoires, national et étranger, et que le choix de la seconde branche de l'alternative « prive » l'économie domestique d'une capacité productive supplémentaire...*

*Dans le second cas, en revanche, on ne saurait légitimement parler de délocalisation dès lors qu'**en tout état de cause, le site national n'aurait pas été retenu**, la pénétration du marché étranger devant obligatoirement passer par une installation du site de production dans le pays ou la zone visés...*

*Trois significations du mot « délocalisation » désignent donc une **forme de substitution de la force productive étrangère à celle nationale**, qui ont pour caractéristique commune d'avoir théoriquement une **incidence négative directe sur l'emploi national**. En effet, l'entreprise arrête de produire dans un pays donné, ou s'abstient d'y augmenter ses capacités de production, afin de fabriquer ou de faire fabriquer dans un autre pays sous forme d'investissement direct ou de sous-traitance. Toutefois, **le lien entre délocalisation et niveau de l'emploi n'est pas strictement mécanique**. L'emploi peut en effet bénéficier en définitive de la délocalisation d'une partie du processus productif dès lors qu'elle permet à l'entreprise de maintenir ou d'accroître sa rentabilité et, ainsi :*

- soit d'éviter l'affaiblissement de sa position concurrentielle et son éventuelle liquidation, qui se traduiraient par une perte d'emplois supérieure à celle qui résulte effectivement de la délocalisation ;

- soit d'accroître ses parts de marché et sa production, accroissement susceptible de la conduire à recruter de nouveaux salariés, le cas échéant sur des métiers différents pour accompagner l'innovation et la montée en gamme.

A titre d'exemple, la Chambre française de l'horlogerie et des microtechniques a ainsi indiqué au groupe de travail que **certaines entreprises de la filière ayant délocalisé une partie de leur activité comptent aujourd'hui plus de salariés sur l'ensemble de leurs sites qu'en 1982.** Dans le même esprit, la société Salmon Arc en Ciel, précédemment évoquée et visitée par votre groupe de travail lors de son déplacement dans le Maine-et-Loire, n'a perdu au total que dix emplois en France malgré la délocalisation de la quasi-intégralité de ses lignes de production à l'étranger, tandis que nombre de ses concurrents qui n'ont pas délocalisé ont aujourd'hui disparu ».

Source : rapport d'information du Sénat n° 374 (2003-2004)

C. UNE INITIATIVE INTÉRESSANTE

On ne peut que **saluer la démarche** consistant, pour soutenir l'investissement et l'emploi dans les bassins industriels les plus menacés par les délocalisations, à « aller au maximum » de ce que permet le droit communautaire, d'une part, à **prendre le risque d'une expérience ambitieuse**, d'autre part.

Ce risque est d'ailleurs limité car, comme l'a souligné M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de son audition par votre commission des finances en date du 22 septembre 2004, **le coût du dispositif proposé, à ce jour très difficile à évaluer, sera évidemment très étroitement corrélé avec son efficacité.**

De plus, les crédits d'impôt proposés présentent un caractère temporaire, ce qui permettra de réévaluer le dispositif d'ici la fin de 2007.

En outre, **la présente mesure est de nature à permettre une meilleure appréhension de l'ampleur et des mécanismes des phénomènes de délocalisation**, ce qui correspond d'ailleurs à l'une des préoccupations de votre commission des finances, qui a lancé cet automne deux appels d'offre pour des études relatives aux délocalisations, portant respectivement sur l'impact des délocalisations sur les emplois de service et sur la part de la consommation des ménages exposée à des délocalisations.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que le présent article doit **s'inscrire dans une stratégie d'ensemble lisible** s'attachant, conformément aux orientations annoncées par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à l'occasion du débat sur les délocalisations et l'attractivité de la France organisé le mardi 12 octobre 2004 en séance publique à l'Assemblée nationale, « à améliorer la compétitivité

globale de notre économie dans tous ses compartiments, tout en réduisant les incertitudes sociales pour les salariés », ce qui suppose notamment une réforme d'ensemble de nos prélèvements obligatoires, la simplification de l'environnement législatif et réglementaire et, comme le rapport de M. Michel Camdessus¹ l'a souligné à juste titre, la revalorisation du travail.

En particulier, les limites précitées du présent dispositif mettent en évidence que la France ne peut se passer d'une baisse de son taux d'imposition des sociétés afin de le rapprocher de la moyenne communautaire, ce que propose d'engager l'article 13 du présent projet de loi de finances.

En conclusion, votre rapporteur général, tout en exprimant son réel scepticisme quant à l'intérêt pratique d'un dispositif exagérément complexe et difficilement applicable, ne peut que saluer la prise de conscience qu'il reflète. Mais, bien entendu, il faudra aller au delà des apparences et des effets d'annonce pour concrétiser les intentions exprimées. Seule une réforme fiscale de grande envergure (baisse des charges sociales et baisse de l'impôt sur les sociétés) renforcera un jour la compétitivité des entreprises françaises.

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

¹ « *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France* », La Documentation française, 2004.

ARTICLE 11

Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale

Commentaire : le présent article institue un crédit d'impôt plafonné à 15.000 euros, égal à 50 % des dépenses de prospection commerciale des petites et moyennes entreprises (PME), afin de les inciter à développer leurs exportations en dehors de l'Espace économique européen (EEE).

I. LES PME SONT SOUS-REPRÉSENTÉES DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

A. LA PLACE DES PME DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

Sur l'ensemble des entreprises de l'industrie, du commerce et des services¹, les 2,4 millions de PME de France métropolitaine, c'est-à-dire les entreprises ayant moins de 250 salariés, représentent 99,8 % des entreprises. Elles réalisent 46 % du chiffre d'affaires global des entreprises, 53 % de la valeur ajoutée et **emploient 8,3 millions de salariés, soit 59 % du total des actifs**. Les PME ne réalisent pourtant que 23,2 % des exportations en 2004², comme le montre le tableau suivant.

Répartition des exportations en fonction de la taille des entreprises

Nombre de salariés des entreprises	Pourcentage des exportations françaises
0 salariés	0,6 %
1 à 9 salariés	3 %
10 à 19 salariés	4,9 %
20 à 49 salariés	5,5 %
50 à 249 salariés	9,2 %
250 salariés et plus	76,8 %

Source : « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises »

¹ Hors agriculture, activités financières, location immobilière et administration.

² Selon le « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises ».

Il apparaît clairement que la capacité des entreprises à exporter croît en même temps que l'effectif de leurs salariés.

B. LES EXPORTATIONS DES PME

Depuis dix ans, la place des PME dans l'appareil exportateur français s'améliore. Elle reste pourtant bien inférieure à celle des PME allemandes (18 % des PME allemandes sont exportatrices, contre 4 % des PME françaises).

Il faut, de plus, rappeler qu'un grand nombre de PME françaises qui exportent appartiennent en réalité à un groupe, ce qui leur confère des moyens et des soutiens supplémentaires.

L'Union européenne reste le premier marché d'exportation des PME françaises. Elles y réalisent 73 % de leurs exportations, et contribuent à hauteur d'environ 20 % aux exportations françaises vers cette zone.

Les PME semblent orienter leurs efforts vers les pays périphériques de la France, mais également vers ceux qui présentent une proximité culturelle ou linguistique. Ainsi, l'Afrique attire-t-elle 11 % des ventes des PME (et même 29 % des ventes des petites et moyennes industries -PMI-).

En revanche, les pays « émergents », dont les marchés sont très dynamiques, ne sont pas une destination privilégiée des exportations des PME françaises.

Les handicaps, dont souffrent les PME qui souhaiteraient exporter, sont liés à leur taille trop modeste, aux problèmes de financement et à une culture internationale trop faible.

II. LE DROIX EXISTANT

A. LA SUPPRESSION DU RÉGIME DE PROVISIONS POUR IMPLANTATION À L'ÉTRANGER

Rappelons que l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 1972¹ avait institué un régime de provision pour implantation à l'étranger.

Ce dispositif permettait aux entreprises françaises assujetties à l'impôt sur les sociétés qui effectuaient dans un Etat étranger une implantation

¹ Loi n° 72-1147 du 23 décembre 1972.

commerciale de constituer des provisions en franchise d'impôt à raison des pertes subies par cette opération. L'implantation commerciale pouvait consister pour les entreprises à créer un établissement, à acquérir au moins un tiers du capital d'une filiale ou à renforcer d'au moins 10 % leur participation dans le capital d'une filiale dont elles détenaient déjà le tiers. La franchise d'impôt était plafonnée à la limite de l'investissement réalisé et était soumise à la condition que l'établissement, ou filiale, créé soit soumis à l'étranger à une imposition de ses bénéfices « *comparable à celle qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés* » français.

Le bénéfice de ce régime, qui, comme tous les régimes de provisions, ne conférait qu'un avantage de trésorerie, était initialement prévu pour les entreprises productrices de biens puis avait été très largement étendu au fil des années.

Il a été supprimé par la loi de finances rectificative pour 2003¹, car il n'était pas conforme au droit communautaire relatif aux aides d'Etat.

Il est intéressant de noter que ce dispositif était sous-utilisé et n'avait en pratique qu'une très faible portée. De 1999 à 2001, seules 35 entreprises par an avaient constitué des provisions pour investissement à l'étranger, pour un montant, en avantage de trésorerie actualisé, de quelques millions d'euros tout au plus. Les dispositions régissant ce dispositif étaient beaucoup trop complexes.

B. LA MULTIPLICATION DES RÉGIMES D'AIDES

Les normes communautaires interdisent les aides à l'exportation ; en revanche, l'aide à la prospection commerciale est licite et de nombreux dispositifs se sont développés en France.

1. Une profusion d'acteurs soutenant la prospection commerciale

Les **principaux acteurs** de l'aide à la prospection commerciale tendant à inciter les PME à développer leurs exportations sont les suivants :

- la **Coface**, filiale de Natexis Banques populaires, fournit un service d'assurance crédit à l'exportation. Le crédit n'est remboursé qu'en cas de succès de l'opération projetée. La Coface cofinance également avec la SOFARIS, filiale de la banque de développement des PME (BDPME) et l'agence française de développement (AFD) le FASEP (fonds d'étude et d'aide au secteur privé) qui finance des études de faisabilité et des opérations d'assistance technique ;

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

- la **BDPME** met également à disposition des partenaires financiers des PME sa garantie ou son intervention en cofinancement ;

- l'**AFD** propose par le biais de l'organisme public UNIFRANCE un soutien individualisé à la démarche de prospection des PME et des TPE¹, le SIDEX Cette aide peut prendre la forme d'une mission de faisabilité ou d'expertise pour convaincre un partenaire étranger ou d'une mission visant à favoriser le positionnement de l'entreprise dans le cadre d'un appel d'offres par exemple. Limité à deux projets différents par entreprise et par an, le soutien d'UNIFRANCE est plafonné à 7.500 euros, dans la limite de 30 % des dépenses effectives engagées ;

- les **régions** soutiennent également les PME souhaitant exporter, au travers de l'appui régional aux entreprises exportatrices (AREX). Elles peuvent ainsi financer partiellement la participation à un salon organisé à l'étranger (aide limitée à 4.000 euros par salon), la réalisation d'un plan de stratégie ou d'une étude de marché (aide plafonnée à 50 % du coût de l'intervention d'un consultant extérieur, dans la limite de 15.000 euros renouvelables au bout de deux ans) ;

- l'**agence française de l'innovation** (ANVAR) propose l'APTI (accompagnement et aides - partenariat européen et international) qui consiste en une aide financière pour le montage de partenariats technologiques avec des entreprises étrangères ;

- enfin le **partenariat-France**, union de 30 grands groupes français, soutient les PME et les PMI dans leurs démarches d'exportation. Les formes de partages pratiquées vont de l'appui logistique à la mise en relation avec des clients, donneurs d'ordre et décideurs en passant par l'offre de tutorat pour le volontaire international en entreprise, etc.

2. Un dispositif particulier pour les très petites entreprises

Un dispositif particulier a été créé en faveur des TPE, avec la création de la Mission Artisanat-TPE (MAT) par le ministère délégué aux PME et le Centre français du commerce extérieur.

¹ Il s'agit des très petites entreprises comptant moins de 20 salariés.

La MAT a pour objet de mettre à disposition et de rendre accessible aux entreprises considérées, l'ensemble du dispositif public d'aide au commerce extérieur. Pour lui donner les moyens de réaliser ses objectifs, une convention a été signée entre la DEcas¹ et le CFCE², financée à parité par les deux partenaires pour un montant de 258.000 euros.

La MAT agit à plusieurs niveaux :

- en régions : elle détecte les filières professionnelles susceptibles de constituer une offre exportatrice. Elle développe des actions spécifiques, et des formations dans les régions frontalières. Elle conçoit et met en place des outils plus spécifiquement adaptés aux TPE, qui bénéficient également d'une aide au suivi de leurs actions à l'export. Enfin, en régions, la MAT assure la mise à disposition gratuite dans les chambres régionales des métiers, dans le cadre d'un « droit de tirage » de 7.600 euros par an et par région, des informations collectées par le CFCE (soit un coût de 122.263 euros en 2003) ;
- actions transversales : la MAT anime un réseau de « correspondants export » dans les chambres de métiers et les organisations professionnelles, chargés de faire le lien entre les entreprises (ils sont leur interlocuteur le plus proche), et la MAT-CFCE ;
- actions à l'étranger : elles passent par la mobilisation des missions économiques, pour des actions sur lesquelles se greffent de très petites entreprises ou des entreprises artisanales (ainsi l'organisation des rencontres franco-américaines de la facture instrumentale a permis aux participants français d'obtenir 100.000 dollars de promesses de vente).

3. Un système trop complexe

La multiplication des dispositifs et des acteurs nuit à leur efficacité. Les PME ne savent pas à qui s'adresser lorsqu'elles recherchent un soutien pour développer leur activité d'exportation. De plus, malgré le nombre d'outils mis à leur dispositif, les PME ne semblent pas trouver un appui financier et logistique suffisant pour s'engager dans une démarche d'exportation.

¹ Direction des entreprises commerciale, artisanales et de service du ministère délégué aux PME.

² Centre français du commerce extérieur.

Tous les organismes cités mobilisent des frais généraux significatifs, et les moyens qui leur sont alloués ne sont que partiellement utiles aux entreprises.

L'initiative de la DEcas, visant à permettre l'accès à l'ensemble des informations relatives aux marchés grâce à un nouvel outil informatique, le SIME (Service d'information sur les marchés extérieurs), va certes dans le bon sens mais ne peut suffire.

C. LE PLAN D'ACTION DU GOUVERNEMENT POUR RENFORCER LA PRÉSENCE DES PME FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Le ministre délégué au commerce extérieur, M. François Loos, a présenté, le 15 juillet 2004 en conseil des ministres, une communication sur la réforme du dispositif d'appui au commerce extérieur faisant le point sur le plan d'action mis en oeuvre en 2003 pour renforcer la présence des PME françaises à l'étranger.

Le gouvernement estime que « les PME constituent le principal vivier d'exportations nouvelles. C'est donc vers les PME que doit se concentrer l'action publique, en associant mieux les partenaires publics et privés, car ce sont ces entreprises qui, allant chercher la croissance à l'étranger, créeront des emplois en France. ».

Pour renforcer les échanges commerciaux de la France, **trois mesures principales** ont été mises en oeuvre depuis 2003 :

- un plan d'action concernant **25 zones prioritaires**, dont les États-Unis, l'Allemagne, le Japon, la Chine, le Mexique et le Brésil, a été présenté en 2003, avec un objectif de croissance de 30 milliards d'euros d'exportations supplémentaires d'ici à 2010. De nouveaux moyens ont été dégagés pour soutenir la présence des PME françaises dans les salons professionnels de ces pays ;

- le volontariat international en entreprise (VIE), qui permet aux jeunes de partir à l'étranger avec un contrat en entreprise, a été assoupli. Désormais, les jeunes volontaires peuvent rester jusqu'à 165 jours par an dans leur entreprise en France et bénéficier d'un contrat VIE. Au cours des cinq premiers mois de 2004, les recrutements en VIE ont progressé de 13,6 % par rapport à la même période en 2003 ;

- de nouveaux partenariats ont été engagés, notamment avec le réseau des banques populaires. Les 16.000 responsables clientèle de ce groupe auprès des PME peuvent proposer à leurs clients des prestations d'études de marché à l'étranger et des contrats VIE.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures pour mobiliser les PME à l'exportation. Celles-ci s'organisent en deux axes :

- **simplifier les procédures** : il s'agit de simplifier le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation, notamment en permettant de réduire les décalages actuels entre le paiement et les droits à déduction. Cette mesure, qui sera mise en œuvre dans les prochains mois, soutiendra la trésorerie des entreprises et renforcera l'attractivité des aéroports et des ports français. En outre, les déclarations administratives auprès des caisses d'assurance maladie seront simplifiées pour les salariés effectuant des missions à l'étranger ;

- **favoriser la prospection à l'étranger** : un contrat de travail spécifique à l'export sera mis en œuvre dès 2005 pour adapter la réglementation du travail à la durée incertaine des missions à l'étranger. Par ailleurs, un **crédit d'impôt** sera également mis en place en 2005 pour les PME qui engagent des prospections commerciales en dehors de l'Espace économique européen, à partir du moment où elles auront recruté une personne en charge de l'export.

Le présent article du projet de loi porte sur ce dispositif fiscal.

Il prévoit que les petites et moyennes entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44 *sexies*, 44 *sexies* A, 44 *octies* et 44 *decies* du code général des impôts peuvent **bénéficier d'un crédit d'impôt lorsqu'elles exposent des dépenses de prospection commerciale afin d'exporter en dehors de l'Espace économique européen des services, des biens et des marchandises.**

Un nouvel article 244 *quater* H est inséré à cette fin dans le code général des impôts (1° du I du présent article).

A. LES ENTREPRISES POUVANT BÉNÉFICIER DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Les entreprises respectant les critères communautaires définissant la PME...

Selon le I du nouvel article 244 *quater* H du code général des impôts, pourront bénéficier du crédit d'impôt créé par le présent article les entreprises respectant les critères communautaires définissant la PME, qui sont précisés par la recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003.

Aux termes de cette recommandation, une PME doit :

- être une entreprise : « *est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique.* » Sont concernées également les entreprises artisanales, individuelles ou familiales, les sociétés de personnes et les associations qui exercent une activité économique de manière régulière ;

- employer au maximum 250 personnes¹ ;

- avoir un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros² ;

- être « autonome », ou bien avoir des entreprises « partenaires » qui détiennent au maximum 25 % de leur capital³.

2. ...imposées au bénéfice réel...

Pour bénéficier du crédit d'impôt créé par le présent article, les entreprises doivent être imposées au bénéfice réel.

Les entreprises soumises au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel sont, selon l'article 53 A du code général des impôts, celles dont le chiffre d'affaire annuel est supérieur à 76.300 euros hors taxe pour les activités de vente et de fourniture de logement ou 27.000 euros hors taxes pour les autres prestations de service qui ne sont pas expressément exclues du régime.

Ces entreprises ont le choix entre le régime réel, normal ou simplifié. Le régime réel simplifié s'applique de plein droit aux entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 763.000 euros hors taxe pour les entreprises de vente et de fourniture de logement ou 230.000 euros hors taxe pour les autres entreprises. Le régime réel normal s'applique obligatoirement aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse les limites du régime réel simplifié.

¹ Sont comptés dans l'effectif ou « unités de travail-année » (UTA) les personnes qui ont travaillé pendant toute l'année dans l'entreprise. Les temps partiels et les contrats temporaires le sont au prorata temporis. En revanche, les apprentis et les stagiaires, les congés de maternité et les congés parentaux n'entrent pas en ligne de compte.

² Les chiffres d'affaires sont calculés hors taxes et à la date de clôture de l'exercice annuel.

³ Ces participations devront cependant éviter tout risque d'une influence dominante par le biais d'entreprises déjà « liées » entre elles (droits de votes majoritaires, droit de nomination ou de révocation, contrat, etc.). Une PME sera considérée comme autonome au-delà du seuil de 25 %, si ses parts sont détenues par des universités ou des centres de recherche par le biais de l'essaimage, par des fonds de développement régional ou encore des business angels. L'investissement de ces derniers ne devra cependant pas dépasser 1.250.000 euros.

3. ...ou bénéficiant d'exonérations particulières

Pourront également bénéficier du crédit d'impôt les entreprises exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés :

- en raison de leur localisation : il s'agit des entreprises implantées dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux prioritaires et dans les zones de redynamisation urbaine en vertu de l'article 44 *sexies* du code général des impôts, dans les zones franches urbaines, en vertu de l'article 44 *octies* du même code, et en Corse, en vertu de l'article 44 *decies* du même code ;

- ou en raison de leur type d'activité : il s'agit des jeunes entreprises réalisant des projets de recherche et de développement, dites innovantes au sens de l'article 44 *sexies* A.

B. LES CONDITIONS PARTICULIÈRES QUE DOIVENT RESPECTER LES ENTREPRISES POUR BÉNÉFICIER DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Des conditions particulières d'effectif, de résultat et d'autonomie

Aux termes du **I** du **1°** du **I** du présent article, les petites et moyennes entreprises qui pourront bénéficier du crédit d'impôt doivent remplir les conditions suivantes :

- avoir employé moins de 250 salariés, l'effectif de l'entreprise étant apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de la période mentionnée au **IV** du **1°** du **I** du présent article, c'est-à-dire pendant les douze mois qui suivent l'embauche d'un salarié affecté au développement des exportations ou la signature de la convention de volontariat international en entreprise ;

- avoir réalisé soit un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros soit un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros au cours de la période précitée ;

- être « autonome », c'est-à-dire avoir un capital entièrement libéré et détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions. Pour la détermination du pourcentage de 75 %, les participations des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des sociétés de développement régional et des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque ne sont pas prises en compte à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à

quatrième alinéas du 12 de l'article 39 du code général des impôts entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds. Pour les sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A du même code, le chiffre d'affaires et l'effectif à prendre en compte s'entendent respectivement comme la somme des chiffres d'affaires et de la somme des effectifs de chacune des sociétés membres de ce groupe. La condition tenant à la composition du capital doit être remplie par la société mère du groupe.

2. L'embauche d'un salarié ou d'un VIE affecté à des tâches de prospection commerciale

Le **III** du **1°** du **I** du présent article prévoit que pour bénéficier du crédit d'impôt créé par le présent article, l'entreprise doit avoir conclu un contrat de travail avec un salarié affecté au développement des exportations ou avoir recours à un volontaire international en entreprise affecté à la même mission dans les conditions prévues par les articles L. 122-1 et suivants du code du service national¹.

Selon le code du service national, le volontariat civil est ouvert aux français et aux ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen âgés de plus de 18 ans et de moins de 28 ans. La durée du volontariat est comprise entre six et vingt-quatre mois, il peut être prolongé une fois sans que sa durée totale n'excède vingt-quatre mois. Ce service national particulier doit être accompli auprès d'un seul organisme ou d'une seule collectivité. En France, le volontariat ne peut bénéficier qu'à une personne morale à but non lucratif. A l'étranger, il peut être effectué auprès de toute personne morale. Enfin, le régime du volontariat civil a été modifié par l'article 51 de la loi n° 2003-1527 du 1^{er} août 2003 relative à l'initiative économique : un volontaire international en entreprise doit désormais passer au moins 100 jours à l'étranger au cours de l'année.

Le nombre de VIE est relativement faible, puisqu'on en comptait, en 2003, environ 2.200 dont 20 % seulement travaillaient pour une PME.

¹ Le VIE a été créé par la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national.

C. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

1. Des dépenses réalisées dans le but d'exporter hors de l'Espace économique européen

Aux termes du **II** du **1°** du **I** du présent article, les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont :

- les frais et indemnités de déplacement et d'hébergement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter en dehors de l'Espace économique européen ;
- les dépenses visant à réunir des informations sur les marchés et les clients situés en dehors de l'Espace économique européen ;
- les dépenses de participation à des salons et à des foires-expositions en dehors de l'Espace économique européen.

2. Autres conditions d'éligibilité des dépenses au crédit d'impôt

Les dépenses susmentionnées ne sont éligibles au crédit d'impôt qu'aux trois conditions cumulatives suivantes :

- être réalisées dans un but d'exporter hors de l'Espace économique européen, comme cela a été dit ;
- être déductibles du résultat imposable (**II** du **1°** du **I** du présent article) ;
- être exposées pendant les douze mois qui suivent l'embauche du salarié affecté au développement des exportations ou qui suivent la signature de la convention de volontariat international en entreprise (**IV** du **1°** du **I** du présent article).

D. LE MONTANT DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le crédit d'impôt est égal à **50 % des dépenses éligibles** ci-dessus énumérées. Les subventions publiques reçues par les entreprises à raison des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont déduites des bases de calcul de ce crédit d'impôt (**II** du **1°** du **I** du présent article).

Aux termes du **V** du **1°** du **I** du présent article, le crédit d'impôt est **plafonné** pour chaque entreprise y compris les sociétés de personnes, à **15.000 euros**.

Ce plafond s'apprécie en prenant en compte la fraction du crédit d'impôt correspondant aux parts des associés de sociétés de personnes mentionnées aux articles 8 (relatif aux sociétés en nom collectif et aux sociétés en commandite simple) et 238 *bis* L (relatif aux sociétés créées de fait) du code général des impôts d'une part, et aux droits des membres de groupements mentionnés aux articles 239 *quater* (relatif aux groupements d'intérêt économique), 239 *quater* B (relatif aux groupements d'intérêt public) et 239 *quater* C (relatif aux groupements européens d'intérêt économique) du code général des impôts d'autre part.

Le crédit d'impôt ne peut être obtenu qu'**une fois** par l'entreprise.

E. L'IMPUTATION DU CRÉDIT D'IMPÔT

Les **2°**, **3°** et **4°** du **I** du présent article précise les modalités d'imputation du crédit d'impôt qui ne présentent pas de caractère particulier par rapport aux autres crédits d'impôt prévus par le code général des impôts.

Le **2°** du **I** du présent article insère un nouvel article 199 *ter* G dans le code général des impôts prévoyant que le crédit d'impôt défini à l'article 244 *quater* H est imputé sur **l'impôt sur le revenu** dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle la période mentionnée au IV du même article s'achève. Il s'agit des douze mois qui suivent l'embauche du salarié affecté au développement des exportations ou à la signature de la convention de volontariat civil. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de ladite année, l'excédent est restitué.

Lorsque les **sociétés sont soumises à l'impôt sur les sociétés**, le **3°** du **I** du présent article, créant un nouvel article 220 I du code général des impôts, prévoit que le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre du premier exercice clos après l'achèvement de la période mentionnée au IV l'article 244 *quater* H du code général des impôts. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de l'exercice concerné, l'excédent est restitué.

De manière classique, le **V** du **1°** du **I** du présent article prévoit que lorsque les sociétés ou groupements ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, le crédit d'impôt peut être utilisé par les **associés** proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements. Ces associés doivent pour cela être redevables de l'impôt sur les sociétés, ou participer, en tant que personne physique, à l'exploitation de l'activité de façon personnelle, continue et directe (au sens du **1° bis** du **I** de l'article 156 du code général des impôts).

Le 4° du I du présent article complète l'article 223 O du code général des impôts en disposant que le nouvel l'article 220 I s'applique à la somme des crédits d'impôts pour dépenses de prospection commerciale déagés par chaque société du groupe.

Un décret fixe les conditions d'application du nouvel article 244 *quater* H du code général des impôts, créé par le présent article, et notamment les obligations déclaratives incombant aux entreprises concernées (II du présent article).

Enfin, le dispositif prévu par le présent article s'applique aux dépenses de prospection commerciale exposées à partir du 1^{er} janvier 2005 (III du présent article).

IV. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par le gouvernement prévoyant que le plafonnement du crédit d'impôt fixé à 15.000 euros est porté à 30.000 euros pour :

- les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- les associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;
- et les groupements d'intérêt économique.

Ces associations et ces groupements doivent répondre aux conditions mentionnées au I du présent article (c'est-à-dire les conditions exposées au A. du III du présent commentaire) et avoir pour membres des petites et moyennes entreprises.

Pour bénéficier du crédit d'impôt, les associations ci-dessus mentionnées doivent être soumises à l'impôt sur les sociétés en vertu des dispositions du 1 de l'article 206 du code général des impôts. Il faut pour cela que leur gestion ne soit pas désintéressée, ou que leurs activités non lucratives ne soient plus significativement prépondérantes ou que le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives excède 60.000 euros. Il suffit qu'une seule de ces conditions soit remplie pour que l'association ne soit plus exonérée de l'impôt sur les sociétés.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un dispositif encadré...

Le crédit d'impôt ne pourra être obtenu qu'une seule fois par l'entreprise. Cette disposition renforce l'effet incitatif du dispositif qui est une aide au démarrage de l'activité d'exportation et non une aide en faveur des exportations des PME. La situation des groupes de sociétés est toutefois particulière, car la société-mère, sur l'impôt de laquelle sont imputés les crédits d'impôt de ses filiales, qui peuvent être des PME exportatrices, pourrait imputer plusieurs années un crédit d'impôt, bénéficiant successivement à plusieurs de ses filiales. Toutefois, la définition stricte des dépenses éligibles au crédit d'impôt devrait prévenir d'éventuelles dérives dans l'utilisation du dispositif prévu par le présent article.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt doivent être déductibles du revenu imposable, ce qui signifie qu'elles doivent avoir été effectuées dans l'intérêt de la PME, et en conformité avec son objet social. Aucune autre dépense ne sera éligible, ce qui exclut les risques de détournement du crédit d'impôt afin de financer des dépenses personnelles ou somptuaires par exemple.

Le dispositif tend à orienter les exportations des PME vers les pays dans lesquels elles sont le moins bien implantées, c'est-à-dire les pays qui n'appartiennent pas à l'Espace économique européen. Rien n'empêche cependant les PME de prospecter des clients appartenant à l'EEE implantés sur des marchés lointains.

2. ...compatible avec le droit communautaire...

Les aides à l'exportation dans le marché commun sont interdites, et la Commission européenne a une lecture stricte de la réglementation applicable en la matière. Le crédit d'impôt proposé par le présent article ne peut concerner que des dépenses de prospection commerciale, qui n'entrent pas dans le champ d'interdiction défini par la recommandation de la Commission européenne.

En effet, les aides à l'exportation sont définies comme étant des aides « *directement liées aux quantités exportées, à la mise en place et au fonctionnement d'un réseau de distribution ou aux dépenses courantes liées à l'activité d'exportation* ». En revanche, **elles ne comprennent pas les aides relatives aux coûts de participation à des foires et aux études et conseils nécessaires à l'introduction sur un nouveau marché d'un nouveau produit ou d'un produit existant** (communication C 068 relative aux aides *de minimis*, JOCE du 6 mars 1996). Le crédit d'impôt peut être considéré comme une aide destinée à couvrir ces coûts et ne peut donc pas être assimilé à une aide à l'exportation selon la définition communautaire.

3. ... révélateur de la « fiscalité à la française »...

Il est regrettable qu'il n'y ait pas eu de concertation entre les différentes directions du ministère de l'économie afin de prévoir l'articulation entre le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale et l'assurance prospection proposée par la Coface. Toutefois, le II du 1° du I de l'article 11 du projet de loi de finances pour 2005 prévoyant que les subventions publiques reçues par les entreprises à raison des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt seront déduites des bases de calcul de ce crédit d'impôt, il ne devrait pas être possible de cumuler des deux dispositifs, la providence palliant ainsi le cloisonnement administratif.

La COFACE envisage de rappeler que l'assurance prospection ne pourra être comptabilisée dans les dépenses exigibles au crédit d'impôt. Les textes réglementaires qui préciseront les modalités d'application du présent article devraient prendre en compte cet aspect de la question selon les services de la direction de la législation fiscale, mais ils ne sont encore qu'à l'état de projet.

Par ailleurs, le coût du dispositif prévu par le présent article est estimé à 10 millions d'euros, selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2005. Environ 600 entreprises pourraient ainsi bénéficier du crédit d'impôt.

Le doublement du montant du crédit d'impôt, soit 30.000 euros au lieu de 15.000 euros, pour certaines associations et certains groupements d'intérêt économique, n'a pas donné lieu à une estimation financière, car cette mesure est économiquement symbolique.

Sans être hostile à ce dispositif, **votre rapporteur général ne peut que réaffirmer son scepticisme à l'égard d'une nouvelle « niche fiscale »**, soumise à des conditions complexes et se traduisant par des coûts administratifs non négligeables pour les entreprises. De son point de vue, il serait préférable de raisonner dans une autre conception de la fiscalité, et d'abaisser les taux de droit commun de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, plutôt que de créer sans cesse de tels dispositifs spécifiques, dont l'encadrement est forcément assez arbitraire. En tout cas, il n'est pas certain que ce genre de mesure favorise la compétitivité française.

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

ARTICLE 12

Allègements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité

Commentaire : le présent article tend à favoriser l'émergence de pôles de compétitivité, géographiquement délimités, en accordant des avantages fiscaux aux entreprises qui participent à un projet de recherche et développement dans une zone située dans ces pôles, en coopération avec d'autres entreprises et des organismes de recherche ou de transfert de technologie, des établissements d'enseignement supérieur et des collectivités territoriales

I. UN OBJECTIF LOUABLE

A. SUIVRE LE MODÈLE DE CERTAINES RÉUSSITES FRANÇAISES

1. Les principaux précurseurs

Les pôles de compétitivité, dont le présent article voudrait encourager la multiplication, sont déjà préfigurés par un certain nombre d'exemples, dans diverses régions, qui en démontrent la faisabilité et les bienfaits.

Ces exemples sont autant de réussites et constituent donc des modèles dont le gouvernement a voulu s'inspirer.

On peut citer :

- l'agglomération grenobloise où existe déjà un pôle de micro-électronique (à **Crolles**), bientôt accompagné par le développement, en synergie, de nouvelles activités dans les nanotechnologies (projet **Minatec**) et dans les biotechnologies (Nano Bio) ;

- la **région Provence-Alpes-Côte d'Azur** avec le centre de **Sophia Antipolis** et des implantations, sur l'axe Nice-Marseille, qualifié parfois de « **Silicon Valley provençale** », de nombreuses entreprises de micro-électronique ;

- le « **biopôle** » de Poitiers.

2. Les clés de leur succès

Les clés de la réussite de la constitution de pôles de compétitivité « à la française » résident dans :

- le développement de liens de proximité, de synergies et de projets communs entre des acteurs aux rôles complémentaires (le triptyque « enseignement-recherche-entreprises ») ;

- la disponibilité de ressources humaines, matérielles et financière prêtes à être mobilisées ;

- un niveau suffisant de spécialisation et de compétences ;

- l'implication des collectivités territoriales.

3. Des réussites éclatantes

➤ 30.000 personnes originaires de plus de 60 pays travaillent dans la technopole de **Sophia Antipolis**, spécialisée dans la R&D en télécommunications et en technologies de l'information, la plupart des entreprises américaines spécialisées dans ces domaines y sont présentes (AT&T, IBM, Compaq, Texas instrument, Hewlett Packard, etc.). L'impulsion donnée par notre collègue Pierre Laffitte a été un facteur important de succès de cette technopole.

L'industrie des semi-conducteurs emploie, par ailleurs, près de 20.000 personnes dans la **région Provence-Alpes-Côte d'Azur**.

Les deux grands fondeurs, Atmel et ST Micro-électronics ont déjà bénéficié d'aides importantes, notamment d'exonérations de taxe professionnelle, pour s'y implanter.

Ils ont prévu de créer avec des universités et des laboratoires publics et privés, un centre intégré commun de recherche spécialisé dans les objets communicants sécurisés (une unité devrait notamment être installée à Gardanne, dans le cadre de la reconversion du bassin minier local, avec le concours de l'école des mines de Saint-Etienne).

➤ **Grenoble**, ville de tradition industrielle dotée également, depuis longtemps, d'une éminente communauté de chercheurs, a récemment confirmé son attractivité internationale dans la microélectronique, avec le transfert, depuis l'Ecosse, par le groupe japonais JEM, spécialisé dans les tests de semi-conducteurs, de sa filiale européenne et la signature par le CEA, ST Microélectronics, Philips et Motorola d'un contrat commun de recherche et développement prévoyant l'utilisation d'équipements créés dans l'agglomération.

Plus de 60 % des projets d'implantation étudiés par l'Agence de développement économique de l'Isère émanent de groupes étrangers.

L'unité d'enseignement, de recherches et de développement *Minatec*, destinée à devenir en 2006 la première en Europe dans le domaine des micro et nanotechnologies, engendrera la création d'un millier d'emplois industriels et associera des activités de recherche, d'enseignement et de valorisation.

Le secteur privé doit financer près du quart de l'investissement correspondant, le département de l'Isère plus de 20 % et la région 13 %.

➤ L'université de **Tours** a ouvert un laboratoire au cœur de l'unité locale de production de semi-conducteurs du groupe ST Microélectronics. Un échange « gagnant-gagnant » s'est ainsi instauré grâce auquel l'industriel a pu bénéficier du concours de chercheurs de l'université qui, de son côté, a accru sa notoriété et institué plusieurs filiales de formation. 500 emplois ont été créés et d'autres collaborations de ce type sont envisagées (construction d'un centre universitaire d'étude et de recherche des outils coupants en coopération avec une filiale du groupe suédois *Sandvik* et le soutien des collectivités locales).

➤ A **Poitiers**, un inventaire des ressources locales a démontré l'existence d'un potentiel scientifique et industriel valorisable important (une demi-douzaine d'entreprises et quatre laboratoires employant 400 personnes dans la filière « biologie-santé »). De son côté, le pôle universitaire poitevin comptait plus de 1.900 chercheurs répartis en une cinquantaine d'équipes scientifiques.

Une « Biopôle », consacrée à la valorisation de ces activités de recherche a donc été constituée, associant industriels et chercheurs (universitaires et hospitalo-universitaires). De nouvelles filières de formation ont été créées ainsi que de « jeunes-pousses » issues de la recherche pharmaceutique et biologique. Le géant américain *Parexel* a décidé de renforcer sa présence dans l'agglomération.

➤ De façon durable et prometteuse, **le réseau formé par les trois universités de technologie** (Compiègne, Troyes et Belfort-Montbéliard) a pour finalité de développer une politique organisée de transferts de compétences sur l'industrie et les services. Ce réseau a développé des compétences très pluridisciplinaires dans les trois régions concernées (Picardie, Champagne-Ardenne et Franche-Comté), et son apport au maintien et à la création directe ou indirecte d'emplois s'est avéré décisif. Le témoignage de ce succès est, en particulier, le volume des contrats de collaboration conclu entre les équipes universitaires et le secteur privé.

B. L'INTENTION DE SUSCITER DES ÉMULES

La démarche gouvernementale dont témoigne le présent article, est à la fois pragmatique et volontariste.

Une approche pragmatique

La création de pôles de compétitivité ne se décrète pas.

Elle doit partir - comme le montrent les exemples précités - d'une mobilisation des ressources disponibles et des volontés qui se manifestent à l'échelon local.

Le présent article dispose bien que l'identification des pôles, bénéficiant des avantages fiscaux qu'il prévoit, reposera sur « *les moyens de recherche et de développement susceptibles d'être mobilisés dans le ou les domaines d'activité retenus* » et sur les possibilités de coopération entre :

- les entreprises ;
- les organismes publics ou privés de recherche et de transfert de technologie ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre;

Parmi les critères à prendre en compte pour l'agrément des projets fiscalement favorisés figurent :

- la réalité de leurs débouchés ;
- leur complémentarité avec les activités industrielles du pôle ;
- enfin, leur viabilité économique et financière.

La démarche du gouvernement est donc empreinte de réalisme, puisqu'elle part des réalités locales mais elle traduit, en même temps, un certain volontarisme.

2. Une démarche volontariste

Le présent article témoigne aussi d'une forte volonté gouvernementale :

- d'impliquer davantage l'Etat dans un processus vertueux dont le mérite du déclenchement revenait surtout, jusqu'ici, à des initiatives locales ;

- d'accélérer ainsi, par des incitations décidées au niveau national, l'émergence ou le développement des pôles de compétitivité, potentiels ou actuels sur tout le territoire national (leur nombre serait, au total de 15 à 20).

Les espoirs placés dans le nouveau dispositif sont importants.

Les projets aidés doivent, en effet, avoir « *un impact* »¹ non seulement « *en termes de développement ou de maintien des implantations d'entreprises* », mais aussi « *sur l'attractivité du territoire du pôle de compétitivité* ».

Notre collègue député Christian Blanc a, en outre, fait voter par l'Assemblée nationale un amendement, ajoutant que ces projets « *sont susceptibles de développer l'activité des entreprises concernées* (ce qui est quelque peu redondant avec la rédaction initiale de l'article) ou (adjonction utile) *de favoriser l'émergence de nouvelles entreprises innovantes* ».

Ces espérances ne semblent pas exagérées comme le prouve le succès - déjà évoqué - de nombreuses expériences précédentes spontanées.

Le dispositif prévu par le présent article semble à la hauteur de ces ambitions.

Il se montre en effet assez généreux dans la mesure où il prévoit, non seulement des avantages fiscaux (limités selon les règles communautaires *de minimis* à 100.000 euros par entreprise sur 3 ans) mais aussi des exonérations de cotisations sociales en faveur des entreprises dont les projets ont été agréés.

Au total, le coût des différentes mesures prévues par le présent article ne serait que de 30 millions d'euros en 2005.

Mais le CIADT du 14 septembre 2004 a prévu que 25 à 30 % des fonds d'intervention des différents ministères (soit une enveloppe de 350 millions d'euros sur trois ans) devaient être consacrés, dès 2005, à l'émergence et au développement de pôles de compétitivité).

A ces crédits, pourront venir s'ajouter des aides supplémentaires des collectivités territoriales et des fonds structurels européens.

¹ Le cas, déjà évoqué, de Gardanne, montre que le développement de pôles de compétitivité peut faciliter la reconversion de zones en difficulté. Ainsi est-il envisagé de créer à Cholet, dans le Maine-et-Loire, un pôle de référence et de compétitivité national de l'univers de l'enfant, en utilisant les savoir-faire acquis dans les activités locales traditionnelles (habillement et chaussure).

II. UN DISPOSITIF ORIGINAL

S'inspirant de celui créant, dans la loi de finances de l'an dernier, le statut de jeune entreprise innovante, le dispositif prévu par le présent article tend tout d'abord à préciser les conditions dans lesquelles doivent être définis les pôles de compétitivité et, également, le cas échéant, des « *zones de recherche et de développement* », dont les contours demeurent, à ce stade, assez flous.

Il précise d'autre part les différentes exonérations accordées aux entreprises qui participent, dans ces zones, à des projets de recherche et développement agréés par les services de l'Etat.

La construction du présent article est à la fois inachevée sur certains points, simple dans ses grandes masses mais compliquée dans ses détails (du fait de la difficulté de coordonner tout nouvel article avec ceux qui figurent déjà dans le code général des impôts et d'éviter le cumul de différents avantages...).

A. UN ÉDIFICE EN ATTENTE D'ACHÈVEMENT

1. Les imprécisions du texte de l'article

Les pôles de compétitivité sont définis, au début du présent article, comme étant « *constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique par l'innovation* ».

Cette définition a été élargie par l'Assemblée nationale qui a voulu ne pas la limiter, comme le faisait le texte initial, aux seules activités menées « *dans un ou plusieurs domaines industriels* ».

On peut s'interroger sur l'étendue de la zone géographique dans laquelle doivent se situer les pôles d'activités d'autant que leur désignation « *peut être assortie de celle de zones de recherche et développement* ».

Laquelle de ces deux zones doit-elle englober l'autre ? Dans le cas précité de l'axe Nice-Marseille dit « *Silicon Valley provençale* », s'agit-il d'un pôle de compétitivité ou d'une zone de recherche ?

2. Le recours à des décrets d'application

Il appartiendra au comité prévu par l'article, dont la liste des membres doit être fixée par décret¹, de le préciser puisqu'il lui reviendra de procéder à la désignation des pôles.

C'est cette même instance qui décidera également de l'existence et des limites géographiques des zones de recherche et de développement, les modalités d'application de l'ensemble des dispositions concernées devant être fixées par un décret en Conseil d'Etat.

B. UNE ARCHITECTURE ASSEZ SIMPLE

La lecture du présent article, dont le texte n'occupe pas moins de six pages de la première partie de la loi de finances pour 2005, est a priori assez ardue en raison de renvois à de multiples articles du code général des impôts, pour des raisons de coordination afin d'éviter des cumuls d'avantages fiscaux.

Néanmoins, le « plan de masse » de l'ensemble est assez simple.

1. Un ensemble complet d'incitations

Le I de l'article a trait, comme on l'a vu, à la définition des pôles de compétitivité et des zones de recherche et de développement.

Viennent ensuite des dispositions tendant à instaurer, au profit des entreprises, implantées dans une zone de recherche et développement, dont les projets ont été agréés par les services de l'Etat, différentes exonérations d'impôts nationaux, locaux et de cotisations sociales.

¹ *Le comité doit comprendre des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.*

Ces diverses incitations sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Principales incitations prévues par l'article		
Dispositions du présent article	Exonérations	Conséquences législatives (CGI)
B. du II	1. Impôts nationaux a) sur le revenu ou sur les sociétés b) imposition forfaitaire annuelle (article 223 septies du CGI)	nouvel article 44 <i>undecies</i>
E. du II		modification de l'article 223 <i>nonies A</i>
A. du III	2. Impôts locaux a) taxe foncière b) taxe professionnelle	nouvel article 1.383 F
		nouvel article 1.466 E
V	3. Cotisations sociales Cotisations employeurs sur les salaires des participants aux projets agréés	-

2. Les exonérations d'impôts nationaux

Les lignes directrices suivies en ce qui concerne les exonérations d'impôts nationaux prévues par le présent article sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Exonérations d'impôts d'Etat		
Impôt	Article du CGI	Durée
Sur le revenu ou les sociétés	nouvel article 44 <i>undecies</i>	- totale* sur les trois premières périodes d'imposition bénéficiaires (36 mois maximum) - de moitié* pour les deux périodes d'imposition suivantes (24 mois maximum)
Imposition forfaitaire annuelle	modification de l'article 223 <i>nonies A</i>	totale pendant cinq ans suivant l'année de la première exonération
* certains produits bruts sont exclus du champ d'exonération		

a) Les exemptions d'impôts sur le revenu ou sur les sociétés

Pendant dix ans (119 mois), quand elle réalise des bénéfices, une entreprise, dont le projet a été agréé, et qui est implantée dans une zone de recherche et de développement, peut donc bénéficier :

- d'une exonération totale d'impôts pendant une durée maximum de trois années non nécessairement consécutives (36 mois^{*}) ;

- d'un abattement de 50 % sur les mêmes impôts durant deux des années suivantes (24 mois^{*}).

Cette référence à une période de dix ans satisfait votre commission qui avait regretté, l'année dernière, que les mêmes avantages ne puissent être consentis à une jeune entreprise innovante (JEI) que sur une période de 8 ans, ce qui réduisait ses chances de pouvoir en profiter pleinement, étant donnés les risques de pertes inhérents à toute période de démarrage d'une activité nouvelle.

Votre commission se félicite également du fait que l'exonération puisse s'appliquer en cas de reprise, de transfert, de concentration ou de restructuration d'activités persistantes.

Tel n'avait pas été le cas pour les JEI.

Cette souplesse favorisera la création d'entreprises par essaimage dans les zones considérées.

Enfin, le délai de rescrit fiscal¹, pour l'exonération d'impôt sur les sociétés, a été fixé à 4 mois (comme le Sénat l'avait obtenu pour les JEI alors que la durée initiale prévue était de six mois).

b) Les dispenses d'imposition forfaitaire annuelle

Il est proposé d'étendre aux entreprises participant à un projet agréé dans une zone de recherche d'un pôle de compétitivité, l'exonération, prévue par l'article 233 *nonies* A du code général des impôts, de l'imposition forfaitaire annuelle² due par les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés, en vertu de l'article 223 *septies* du même code.

De façon générale, il est exigé que le siège social ainsi que l'ensemble des activités et moyens d'exploitation consacrés au projet soient situés dans la zone de recherche et de développement.

^{*} Les délais sont comptés en mois, et non en années, afin de bien spécifier que la durée des exercices prise en considération, ne doit pas excéder 12 mois.

¹ Délai au-delà duquel un contribuable fiscal de bonne foi, dont la demande d'agrément est restée sans réponse, peut considérer que son entreprise a droit à l'exonération prévue par le nouvel article 44 *undecies* du code général des impôts (cf. article L 80 B du livre des procédures fiscales).

² Son montant varie en fonction du chiffre d'affaires majoré des produits financiers. Les exonérations de cette imposition sont généralement accordées au titre de la même période et dans les mêmes proportions que celles relatives à l'impôt sur les sociétés.

A défaut, le résultat exonéré doit être justifié à partir de la tenue d'une comptabilité séparée retraçant les opérations concernées.

3. Les exonérations d'impôts locaux

Sur délibérations des collectivités territoriales ou de leurs groupements peuvent être accordées aux entreprises visées par le présent article, des exonérations totales de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe professionnelle.

Impôt	Article du CGI	Durée - conditions
Taxe foncière	Nouvel article 1383 F	À compter de 2003 pour 5 ans, sur délibérations des collectivités territoriales ou de leurs groupements
Taxe professionnelle	Nouvel article 1466 E	

Pour pouvoir être exonérée, une entreprise doit avoir participé à un projet de recherche et de développement validé à compter du 1^{er} janvier 2005.

La délibération correspondante, au titre de cette même première année d'application du nouveau régime fiscal, devra intervenir dans les 30 jours de délimitation par décret en Conseil d'Etat des zones de recherche et de développement.

Même si cela leur est politiquement difficile, les collectivités concernées pourront refuser d'accorder les exonérations de taxes locales précitées à des entreprises bénéficiant, par ailleurs, des avantages prévus en matière d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés ou de cotisations sociales.

Mais, comme tous les régimes d'exonération décidés sur délibération des collectivités territoriales, le présent dispositif en faveur des activités participant à un projet de recherche ne doit pas faire l'objet d'une compensation de la part de l'Etat.

Pour les années suivantes, les délais et procédures habituels seraient suivis¹.

La durée de cinq ans de l'exonération correspond à celle du mandat des élus locaux.

¹ La délibération doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année d'imposition, à propos de l'exercice qui s'est achevé, l'avant dernière année précédente ou qui a été clos cette même avant dernière année.
La décision doit être notifiée aux services préfectoraux avant le 31 mars suivant.

A la différence de ce qui a été prévu pour les impôts d'Etat¹, l'avantage serait perdu en cas de transfert d'activités, lorsque le redevable en aurait déjà bénéficié, ne serait-ce que pendant une seule des cinq années qui précèdent.

4. Les exonérations de cotisations sociales

a) Leur champ d'application

Peuvent être exonérées de cotisations sociales², les rémunérations³ versées par leurs employeurs aux personnes impliquées dans la réalisation de projets de recherche et développement agréés menées dans les zones précitées, délimitées par décret en Conseil d'Etat.

Il s'agit non seulement des chercheurs, mais aussi des gestionnaires de projets, de techniciens, des juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie concernés ainsi que des responsables des tests pré-concurrentiels.

b) Leurs conditions

Le droit à exonération est ouvert au plus tôt à compter de la date d'agrément du projet, pour une durée de 6 ans au maximum.

Son taux, de 25 %, devrait être porté à 50 % pour les petites et moyennes entreprises au sens communautaire du terme⁴, à savoir celles qui, tout en étant indépendantes, emploient moins de 250 personnes et dont, soit le chiffre d'affaires, soit le total du bilan n'excèdent pas un certain plafond (respectivement de 50 ou 43 millions d'euros).

Cette mesure est certainement, de toutes celles que prévoit le présent article, la plus coûteuse pour les finances publiques et la plus incitative, ce qui explique qu'elle soit aussi, à première vue, plus restrictive. Cependant, elle n'est apparemment pas soumise à la limite communautaire précitée dite règle « *de minimis* », contrairement aux aides fiscales prévues par le présent article, ce qui laisse à penser qu'elle a été notifiée à la Commission européenne et relève de la réglementation communautaire applicable en matière d'aide à la recherche et au développement.

¹ Pour lesquels l'exonération continue de s'appliquer pendant la durée restant à courir.

² Cotisations versées au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail et des maladies professionnelles.

³ Au sens des articles L. 242-1 du code de la sécurité sociale (y compris toutes gratifications et tous avantages) et L.741-10 du code rural.

⁴ Cf. règlement n° 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat aux PME et la recommandation de la commission du 6 mai 2003.

C – LA COMPLEXITÉ DE CERTAINES DISPOSITIONS

1. Les mesures de coordination

La lecture du présent article est rendue difficile du fait que l'insertion de nouveaux articles dans le code des impôts conduit à y modifier de nombreuses références, d'où la nécessité de prévoir beaucoup de dispositions de pure coordination.

2. Les règles de non cumul

Les exonérations prévues par le présent article ne sont pas cumulables avec celles accordées au titre des activités de recherche des JEI ou de la création d'entreprises dans certaines zones, mentionnées dans le tableau ci-après, en ce qui concerne les impôts sur le revenu et les sociétés.

Articles du code général des impôts	Exonérations temporaires d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés
44 <i>sexies</i>	- Zones de revitalisation rurale, d'aménagement du territoire, de redynamisation urbaine - Territoires ruraux de développement prioritaire
44 <i>octies</i>	Zones franches urbaines
44 <i>decies</i>	Corse
244 <i>quater E</i>	Corse (crédits d'impôt pour certains investissements)

Dans les mêmes zones, ainsi que dans d'autres (zones urbaines sensibles), ou sur tout le territoire et sans date butoir (reprise d'entreprise industrielle en difficulté visée par l'article 44 *septies* du code général des impôts) peuvent être, par ailleurs, consenties des exonérations d'impôts locaux (foncier bâti ou taxe professionnelle).

De nombreuses d'entre elles sont compensées par l'Etat et accordées sauf délibération contraire (pour ce qui concerne les immeubles en zone franche urbaine compris dans les bases de la taxe professionnelle, l'investissement en Corse, les créations, reconversion et reprises d'activités dans les zones de redynamisation urbaine ou les zones franches urbaines).

Ce n'est pas le cas de celles prévues par le présent article, octroyées sur délibération des collectivités ou établissements intéressés, sans compensation de l'Etat.

Ceci est bien conforme à la doctrine de votre commission, dès lors que les conseils élus ont pleine capacité pour en décider.

Les entreprises concernées doivent exercer une option irrévocable entre le droit aux nouvelles exonérations d'impôts sur le revenu ou sur les sociétés, de taxes foncières sur les propriétés bâties ou de taxe professionnelle, qui sont ici proposées, et d'autres avantages, prévus par d'autres régimes particuliers, auxquels elles pourraient également prétendre.

De la même façon, la perte du droit à exonération des entreprises qui ne satisfont plus aux conditions requises pour en bénéficier est **définitive**.

Il s'agit d'empêcher que certains contribuables, par pur opportunisme, ne cherchent à cumuler des avantages ou à profiter d'effets d'aubaines, en changeant fréquemment de régime fiscal, sans prendre, en contrepartie, d'engagements durables vis-à-vis de la collectivité, à des fins d'intérêt général.

3. Les autres cas particuliers

Comme il est logique, il n'est pas possible de reporter sur un bénéficiaire antérieurement exonéré un déficit ultérieurement constaté.

Cette règle, de portée générale, s'appliquera aux entreprises visées par le présent article, comme à toutes celles jouissant d'un avantage similaire, comme le prévoit l'article 220 *quinquies* du code général des impôts.

En revanche, comme pour les JEI, **les exonérations accordées aux entreprises, implantées dans des pôles de compétitivité et participant à des projets agréés seront cumulables avec le crédit d'impôt recherche.**

III – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

« Aide-toi et l'Etat t'aidera », telle paraît être, en résumé, la philosophie de cet article.

L'initiative des projets de recherche et de développement menés dans le cadre des pôles de compétitivité peut être purement privée, puisqu'il est prévu qu'elle puisse associer plusieurs entreprises à des laboratoires non publics.

Il est cependant souhaitable que des universités ou des organismes publics de recherche ou de transfert de technologie, y soient également associés.

L'implication des collectivités territoriales, ou de leurs groupements, est – on l'a vu – l'un des critères essentiels de l'agrément de ces projets.

Ces derniers doivent être poursuivis dans des pôles de compétitivité d'ores et déjà attractifs.

L'action, passée ou future, des acteurs de terrain (entreprises, universités, laboratoires, centres de transferts de technologie, collectivités territoriales...) est donc essentielle.

L'intervention de l'Etat, pour renforcer les initiatives locales, doit avoir pour objet :

- d'agréer les projets des entreprises qui leur donnent droit à des exonérations de charges fiscales et sociales,

- de désigner les pôles et les zones au sein desquels ces projets doivent être poursuivis.

Il est à espérer que cette délimitation géographique ne soit pas définitive de façon à ne pas décourager l'émergence éventuelle d'autres centres d'excellence.

La politique des pôles de compétitivité doit s'accompagner d'une politique de filières (micro-électronique, nano et biotechnologies) et est complémentaire de celle consistant à encourager la constitution de réseaux de recherche (pour la pile à combustible, par exemple, il n'y a pas réellement, pour le moment, en France de pôle prédominant).

Il faut cependant éviter une démarche trop dirigiste, selon laquelle l'Etat affirmerait des logiques sectorielles et les répartirait arbitrairement entre les territoires. Votre rapporteur général partage à ce sujet les options de l'Assemblée nationale, qui n'a pas souhaité que la définition des pôles soit trop étroite. Le rôle des collectivités territoriales devra être valorisé en vue de conférer à ce dispositif une dimension concrète et réellement tournée vers la création d'emplois.

Les exemples, non seulement américains mais français, qui peuvent être cités, montrent les nombreuses conséquences positives du regroupement de ressources industrielles et de matière grise en en lieu donné : fertilisations croisées, constitution de grappes ou d'essaims d'entreprises (*clusters*) par un « effet boule de neige » dû à la contagion du succès des projets initiaux...

L'objectif du présent article est louable, son dispositif opportun et réellement incitatif, notamment du fait des exonérations de charges sociales et de taxe professionnelle (s'agissant d'activités très capitalistiques, comme l'industrie des semi-conducteurs ou nécessitant des installations coûteuses...).

Votre commission y est donc favorable, sous le bénéfice de ses observations relatives à la désignation des pôles de compétitivité et des zones de recherche et de développement, et, sous la réserve générale portant sur tous les dispositifs qui tendent, par l'effet d'une sorte de fatalité, à faire évoluer notre système fiscal vers une complexité croissante.

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

ARTICLE 13

Réduction à 1,5 % de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, avant sa suppression complète

Commentaire : le présent article vise à réduire de moitié en 2005 le taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, avant de la supprimer complètement en 2006.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) a créé **une contribution additionnelle de 10 % sur l'impôt sur les sociétés**, dans le cadre du plan de redressement des finances publiques et de soutien à l'emploi, destinée à assurer la « qualification » de la France à l'euro. Cette mesure a eu pour effet de porter le taux de l'impôt sur les sociétés à **36,66 %** contre 33,33 % auparavant. Ce type de contribution exceptionnelle avait d'ailleurs déjà été instauré en 1974¹ et en 1976².

Puis, la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (n° 97-1026 du 10 novembre 1997), avait créé une nouvelle surtaxe -temporaire- de 15 %, ramenée à 10 % pour l'année 1999, sur l'impôt sur les sociétés afin de rétablir l'équilibre des finances publiques. Elle a été remplacée en 2000³ par une nouvelle contribution sociale de 3,3 % sur l'impôt sur les bénéfices (CSB), acquittée par les sociétés qui réalisent plus de 7,630 millions d'euros de chiffre d'affaires, dans le but de financer la mise en oeuvre des 35 heures.

La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, **juridiquement distincte de l'impôt sur les sociétés**, est codifiée à l'article 235 *ter* ZA du code général des impôts.

La contribution additionnelle s'applique à l'impôt sur les sociétés effectivement dû après imputation des amortissements différés, ainsi que des déficits et des moins values à long terme reportables, et après application des abattements prévus par les régimes spécifiques ou des dispositions prévoyant des reports ou des sursis d'imposition. Il est à noter que les avoirs fiscaux, les crédits d'impôt de toute nature, la créance née du report en arrière des déficits (ou « carry-back ») et l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) ne sont pas imputables sur la contribution.

¹ Article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 74-644 du 16 juillet 1974).

² Article 3 de la loi de finances rectificative pour 1976 (n° 76-976 du 29 octobre 1976).

³ Article 6 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Son montant est déterminé en appliquant à l'impôt de référence le taux prévu à l'article 235 *ter* ZA : il était de 10 % pour les exercices clos entre 1995 et 2000, de 6 % pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée en 2001, de 3 % pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée depuis le 1^{er} janvier 2002.

La contribution ne constitue pas une charge déductible et est, par ailleurs, recouvrée comme l'impôt sur les sociétés et sous les mêmes garanties et sanctions.

Enfin, pour les exercices arrêtés entre les mois de mars et de décembre, la contribution donne lieu au versement d'un acompte unique, égal à 10 % de l'impôt sur les sociétés acquitté sur les résultats de l'exercice précédent, qui doit être payé au plus tard à la date prévue pour le dernier acompte d'impôt sur les sociétés. Si l'acompte ou le solde de liquidation n'a pas été intégralement acquitté à la date requise, une majoration de 10 % est appliquée à la somme non réglée.

La contribution sur l'impôt sur les sociétés est donc un impôt simple dont le rendement suit celui de l'impôt sur les sociétés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article prévoit **l'abaissement du taux de la contribution** de 3 % à 1,5 % pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée à compter du 1^{er} janvier 2005.

Il propose également **la réduction à 1,5 % du versement anticipé**, dû par les redevables qui arrêtent leur exercice ou leur période d'imposition entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2005.

En outre, le **III** du présent article prévoit la suppression de la contribution à compter du 1^{er} janvier 2006.

En conséquence, le **II** du présent article prévoit **la disparition de la majoration pour défaut de versement d'acompte**, pour les exercices clos pour la période d'imposition arrêtée à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le coût du dispositif proposé est estimé à 450 millions d'euros en 2005, et peut être évalué à 1,1 milliard d'euros à partir de 2007.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a déjà souligné votre rapporteur général dans son rapport sur les prélèvements obligatoires, la France se singularise par sa situation :

- elle a le taux nominal marginal de l'impôt sur les sociétés le plus élevé des quinze anciens pays membres de l'Union européenne ;

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

France	35,4¹
Espagne	35
Grèce	35
Pays-Bas	34,5
Belgique	34,5
Autriche	34
Italie	33
Danemark	30
Royaume-Uni	30
Moyenne de l'UE à 15	29,8
Finlande	29
Suède	28
Portugal	27,5
Allemagne	26,37
Luxembourg	22
Irlande	12,5

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les fédérations. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

- sa position au sein de l'Union européenne s'est dégradée du fait de l'élargissement, puisque les taux nominaux marginaux d'impôt sur les sociétés sont relativement faibles dans les nouveaux Etats membres ;

¹ Y compris la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés codifiée à l'article 235 ter ZC du code général des impôts, pour les entreprises réalisant plus de 7,63 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

Malte	35
République tchèque	28
Slovénie	25
Lettonie	19
Pologne	19
Slovaquie	19
Hongrie	18
Lituanie	15
Chypre	15
Estonie ¹	0

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

- cette position s'était d'ailleurs déjà fortement dégradée entre 1995 et 2003. En effet, la France était initialement bien placée, mais comme le relevait en 2004 le Conseil des impôts dans son XXII^{ème} rapport relatif à la concurrence fiscale et l'entreprise : « l'imposition des bénéfices des sociétés a été alourdie » entre ces deux dates et elle « n'a pas suivi les pays étrangers qui ont mis l'accent sur la baisse des taux nominaux de l'impôt sur les sociétés », même si « certains allègements ciblés ont été accordés pour compenser localement l'effet de l'alourdissement de l'ensemble » ;

¹ Pour les bénéfices réinvestis (35,15 % sur les bénéfices distribués).

Evolution des taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés entre 1995 et 2003
(en %)

Pays	Taux en 2003	Taux en 1995	Evolution
France	35,4	33,3	+ 2,1
Espagne	35	35	0
Grèce	35	35 / 40 (1)	0 / - 5
Pays-Bas	34,5	35	- 0,5
Belgique	34,5	39	- 4,5
Autriche	34	34	0
Italie	33	36	- 3
Danemark	30	34	- 4
Royaume-Uni	30	33	- 3
Moyenne de l'UE à 15	29,8	35,1	- 5,3
Finlande	29	25	+ 4
Suède	28	28	0
Portugal	27,5	36	-8,5
Allemagne	26,37	45 / 30 (1)	-18,63 / - 3,63
Luxembourg	22	33	- 11
Irlande	12,5	40	- 27,5

(1) Selon que les bénéfices étaient réinvestis ou redistribués.

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale

- **le diagnostic est identique si l'on s'intéresse aux taux implicites globaux d'imposition**, c'est-à-dire si l'on rapporte tous les impôts payés par une entreprise à une mesure de leur revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation. Ainsi le Conseil des impôts indiquait dans son rapport précité : *« la France fait partie des pays où cet indicateur était le plus élevé en 2002, date des dernières comparaisons établies. Le niveau français reste toutefois très proche de celui constaté dans les autres grands pays de l'Union. Mais la France affiche une dégradation récente de sa position par rapport à la moyenne »* ;

- de même, *« la France se trouve parmi les derniers pays du classement en matière de taux effectif, tous impôts confondus ([c'est-à-dire] d'après les impôts qui seraient supportés en théorie lors d'un investissement fictif, y compris la taxe professionnelle pour la France, et selon une étude de la Commission), [même si] ce résultat théorique ne tient pas compte de l'optimisation fiscale »* ;

- par surcroît, « *la prise en compte des cotisations sociales entraînerait une nette dégradation de la position de la France* »,

- enfin, **l'imposition des plus-values de cession d'actifs** détenus par les entreprises figure parmi les caractéristiques les plus pénalisantes de notre fiscalité des entreprises.

Votre rapporteur général rappelle ainsi que votre commission des finances a déjà souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'engager, dans les limites permises par un contexte budgétaire difficile, une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, assortie de mesures de simplification et d'une réforme du régime d'imposition des plus-values.

Par conséquent, **vo**tre rapporteur général se félicite de la **suppression progressive de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés**.

Cette mesure permettra d'éviter l'érosion de **l'attractivité du territoire national** dans un contexte de concurrence fiscale accrue, en abaissant, en 2006, le taux marginal de l'impôt sur les sociétés à **34,43 %** pour les entreprises soumises à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, et à **33,33 %** pour les autres entreprises. Cette réduction permet de rapprocher un peu, le taux nominal de l'impôt sur les sociétés de la France du taux médian des Etats de l'Union européenne, qui est de 30 %.

Taux marginal nominal de l'imposition des sociétés

(en %)

	2004	2005	2006
Impôt sur les sociétés (IS)	33,33	33,33	33,33
Contribution additionnelle de 3 % de l'IS en 2004 de 1,5 % en 2005 de 0 % en 2006	1	0,5	0
Contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés de 3,3 %	1,1	1,1	1,1
Taux marginal d'imposition des sociétés soumises à la contribution sociale	35,43	34,93	34,43
Taux marginal d'imposition des sociétés non soumises à la contribution sociale	34,33	33,83	33,33

Votre rapporteur général se félicite d'autant plus de cette mesure, que le cumul de taux marginaux très élevés, d'une fiscalité complexe, de dispositions favorables méconnues et d'un impôt singulier - la taxe professionnelle - se traduit par un effet de signal très défavorable pour l'image de la France et, comme le reconnaît le Conseil des impôts, par « *une incitation à l'évasion fiscale très forte* ».

La complexité de notre système fiscal, dont le Conseil des impôts estime qu'elle atteint « *un niveau rarement atteint dans les autres pays* » est d'ailleurs le fruit du niveau excessif des taux : comme votre commission des finances le relevait déjà l'an passé à propos du XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts, relatif à la fiscalité dérogatoire, l'importance et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires sont indissolublement liés au niveau des prélèvements, qui ne seraient sans doute pas supportables sans les « *souppes* » que constituent les dépenses fiscales.

A cet égard, la suppression progressive de la contribution additionnelle ne doit être qu'**une première étape**, et s'inscrire dans un processus de réforme de notre fiscalité, fondé sur une stratégie fiscale lisible, d'un côté, et sur la maîtrise des finances publiques, de l'autre.

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

ARTICLE 14

Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans des zones d'emploi en grande difficulté

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un crédit de taxe professionnelle d'un montant de 1.000 euros par salarié et par an, dans la limite de 100.000 euros par période de trois années consécutives, en faveur de certaines entreprises industrielles et de services établies dans trente zones d'emploi reconnues en grande difficulté au regard des délocalisations.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN CRÉDIT DE TAXE PROFESSIONNELLE POUR CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

Comme le relevait déjà en 1997 le Conseil des impôts dans son quinzième rapport, relatif à la taxe professionnelle, le code général des impôts comporte pléthore d'exonérations, d'abattements et de dégrèvements en matière de taxe professionnelle, qui résultent aussi bien de l'héritage de la patente que de la sédimentation de nouveaux dispositifs.

En revanche, **le code général des impôts ne prévoyait jusqu'ici aucun crédit d'impôt en matière de taxe professionnelle.**

Le présent article vise à **remédier à cette omission.**

Il tend en effet à insérer dans le code général des impôts **un nouvel article 1647 C *sexies*** accordant à **certains établissements un crédit de taxe professionnelle pris en charge par l'Etat.**

Conformément à la pratique relative à la création de crédits d'impôt en matière d'impôt sur les sociétés, **ce régime serait créé pour cinq années, soit 2005-2009**, certaines entreprises étant toutefois susceptibles d'en bénéficier jusqu'en 2011 dans des conditions qui seront exposées ci-après.

Les **établissements éligibles** à ce crédit de taxe professionnelle seraient ceux qui répondent aux quatre conditions cumulatives suivantes :

- être redevable de la taxe professionnelle ou en être temporairement exonéré en application des articles 1464 B à 1464 G et 1465 à 1466 E du code général des impôts concernant notamment les entreprises nouvelles (pour deux ans) ; les médecins et auxiliaires médicaux s'installant pour la première fois dans une commune de moins de 2.000 habitants (pour deux ans) ; les installations de désulfuration ou de conversion profonde du gazole ou du fioul lourd (pour dix ans) ; les installations de stockage de gaz liquéfié (pendant cinq ans) ; les équipements de manutention portuaire (pendant cinq ans) ; enfin, certaines entreprises s'étendant, se créant ou s'implantant dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire, dans les zones urbaines sensibles ou en Corse (pendant cinq ans au maximum), ainsi que dans les zones franches urbaines (pendant sept ans). *A contrario*, les redevables définitivement exonérés de taxe professionnelle ne seraient donc pas éligibles au dispositif ;

- être **localisé**, au sens de l'article 310 HA de l'annexe II du code général des impôts, qui définit l'établissement productif comme une installation utilisée par l'entreprise en un lieu déterminé ou une unité de production intégrée dans un ensemble industriel lorsqu'elle peut faire l'objet d'une exploitation autonome, dans une des « zones d'emploi reconnues en grande difficulté au regard des délocalisations », dont la définition sera détaillée ci-après ;

- être un établissement affecté à une activité mentionnée au premier alinéa de l'article 1465 du code général des impôts, c'est à dire à une **activité industrielle ou de recherche scientifique et technique ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique**. On peut rappeler que les activités industrielles s'entendent des activités qui concourent directement à la transformation des matières premières ou de produits semi-finis en produits fabriqués et dans lesquels le rôle du matériel ou de l'outillage est prépondérant. Le IV du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts **exclut** toutefois du champ du dispositif les activités de **construction automobile**, de **construction navale**, de **fabrication des fibres synthétiques** et de **sidérurgie**, car ces activités sont exclues du champ d'application du régime communautaire dit « *de minimis* » dans lequel s'inscrit le dispositif proposé (cf. infra) ;

- enfin, relever d'une **entreprise**. **Les redevables qui ne sont pas des entreprises ne sont donc pas éligibles**. Par exemple, les activités des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche gérés par des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC) sont exclues du crédit de taxe professionnelle même si elles ne sont pas entièrement exonérées de taxe professionnelle sur délibération des collectivités territoriales concernées.

**B. LE MONTANT DU CRÉDIT DE TAXE PROFESSIONNELLE PROPOSÉ :
1.000 EUROS PAR AN ET PAR SALARIÉ DANS LA LIMITE DE 100.000 EUROS
SUR TROIS ANNÉES CONSÉCUTIVES**

Le premier alinéa du **I** du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise que le montant du crédit de taxe professionnelle serait égal à **1.000 euros par an par salarié employé depuis au moins un an** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition dans un établissement éligible.

Ce montant correspond à un peu moins de 5 % du coût pour l'employeur d'un salarié rémunéré au SMIC.

Le second alinéa du **I** précise que « *les emplois transférés à partir d'un autre établissement de l'entreprise situé dans une zone d'emploi autre que celles qui, l'année du transfert, ont été reconnues en grande difficulté n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt* ». *A contrario*, les salariés transférés à partir d'un autre établissement de l'entreprise, mais affectés depuis au moins un an dans un ou plusieurs établissements successifs situés tous dans une zone éligible, ouvrent droit au crédit d'impôt.

Le nombre de salariés serait calculé selon les règles définies par l'article 310 HA de l'annexe II du code général des impôts, c'est à dire que « *les travailleurs à mi-temps ou saisonniers [seraient] retenus à concurrence de leur durée du travail* ».

Il convient par ailleurs de relever **le décalage de deux ans entre les bases de taxe professionnelle et le nombre de salariés pris en compte pour le calcul du crédit de taxe professionnelle**. On peut en effet rappeler que, pour la généralité des redevables, ce sont les bases de l'année n-2, établies et déclarées en année n-1, qui donnent lieu à la cotisation acquittée en année n. En revanche, le dispositif proposé par le présent article prévoit que ce soit le nombre de salariés présents depuis plus d'un an au 1^{er} janvier de l'année n qui donne lieu à un crédit d'impôt imputable sur la cotisation de cette même année n.

En pratique, le **III** du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise toutefois, dans le souci de limiter les démarches déclaratives des redevables éligibles, que le nombre de salariés au 1^{er} janvier d'une année n pris en compte pour le crédit de taxe professionnelle de cette même année n, devra être reporté dans la déclaration n° 1003 transmise avant le 1^{er} mai de cette année n relative aux bases de l'année n-1 et à l'imposition au titre de l'année n+1.

En d'autres termes, la déclaration transmise à l'administration une année n servira aussi bien à déterminer le crédit de taxe professionnelle de cette même année n que la cotisation de taxe professionnelle due l'année suivante. En particulier, les **redevables éligibles pourront bénéficier du crédit de taxe professionnelle dès 2005**, sous réserve de mentionner leur nombre de salariés concernés sur leur déclaration relative à la cotisation exigible en 2006.

Quoi qu'il en soit, **le montant du crédit de taxe professionnelle est plafonné.**

En effet, le **IV** du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise que les entreprises ne pourront bénéficier du crédit de taxe professionnelle que dans les limites prévues par le règlement n° 69/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides dites *de minimis* (cf. l'encadré ci-après), de sorte que **le bénéfice du crédit d'impôt proposé serait en tout état de cause limité à 100.000 euros par entreprise (et non par établissement) pour chaque période de trois années consécutives.**

En outre, il convient de souligner que ce plafond serait réduit à due concurrence des autres aides d'Etat reçues dans le cadre d'autres régimes relevant du règlement *de minimis*, quelles que soient leur provenance et leur forme (ce qui inclut notamment certaines aides apportées par les collectivités territoriales).

Cette disposition **dispense la France de notifier à la Commission européenne** le présent projet de crédit de taxe professionnelle.

La règle dite « de minimis »

Le premier alinéa de l'article 87 du Traité CE stipule que « *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 88 du Traité CE stipule que la Commission européenne « *est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides* », cependant que « *l'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que [la] procédure ait abouti à une décision finale* ». En d'autres termes, les Etats membres sont contraints de **notifier à titre préalable** à la Commission européenne toute aide ou tout régime d'aide aux entreprises afin que celle-ci puisse examiner leur compatibilité avec les règles instituées par l'article 87 du Traité CE avant leur entrée en vigueur.

La Commission européenne interprète généralement les dispositions précédentes de manière relativement stricte, en présumant que toutes les aides d'Etat sont *a priori* susceptibles de fausser ou de menacer de fausser la concurrence au sein du marché commun.

Dans un souci de **simplification administrative**, aussi bien pour les Etats membres que pour les services chargés du contrôle des aides d'Etat, la Commission européenne a toutefois introduit en 1992 une règle dite « *de minimis* », formalisée dans la recommandation de 1996 (JOCE n° C 68 du 6 mars 1996), puis dans le règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, selon laquelle les aides d'un faible montant bénéficient d'une présomption inverse.

Le règlement du 12 janvier 2001 **autorise** ainsi les aides ou les combinaison d'aides dont le montant total octroyé à une même entreprise « *n'excède pas 100.000 euros sur une période de trois ans* ». Corollairement, ce règlement dispense les Etats membres de notifier à la Commission européenne les régimes d'aides aux entreprises plafonnés à **100.000 euros par période glissante de trois années consécutives**.

Il convient toutefois de souligner que ce montant « *de minimis* » de 100.000 euros par entreprise sur trois années consécutives ne s'apprécie pas régime d'aide par régime d'aide, mais en **cumulant** l'ensemble des aides relevant du régime « *de minimis* » apportées à une même entreprise quelles que soient leur forme ou leur objectif.

C. LA DÉFINITION DES TRENTE ZONES D'EMPLOI RECONNUES EN GRANDE DIFFICULTÉ AU REGARD DES DÉLOCALISATIONS

Le **II** du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise le processus de délimitation des « *zones d'emploi reconnues en grande difficulté au regard des délocalisations* ».

Ces zones sont **issues** des « *territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent* », cette terminologie absconse recouvrant en fait une notion précise, à savoir **les zones d'emploi** définies par l'INSEE et délimitées conjointement par l'INSEE et par les services statistiques du ministère chargé du travail.

Selon l'INSEE, « *le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement. Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le découpage respecte nécessairement les limites régionales, et le plus souvent les limites cantonales (et donc a fortiori départementales). Il était recommandé de ne pas créer de zones réunissant moins de 25.000 actifs. Défini pour la France métropolitaine, il comporte actuellement 348 zones* ».

On peut observer que ces zones d'emploi ne sont définies par l'INSEE que pour la France métropolitaine. En conséquence, il résulte de la rédaction du présent article que **le crédit de taxe professionnelle proposé ne pourrait pas concerner les départements d'outre-mer**. Il convient par ailleurs de remarquer que les zones d'emploi définies par l'INSEE sont **de taille très disparate**, puisque leur nombre d'emplois variait en 2002 de 3.074 (pour la zone Sartene-Propriano, en Corse) à 1.688.492 (pour Paris).

Quoi qu'il en soit, le **II** du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise que **les 30 zones éligibles au crédit de taxe professionnelle seraient choisies chaque année, entre 2005 et 2009, par voie réglementaire.**

En premier lieu, 20 de ces 30 zones éligibles seraient choisies selon des critères statistiques parmi les zones d'emploi :

- caractérisées au 30 septembre de l'année précédente par « *un taux de chômage supérieur de deux points au taux national* », le taux de chômage retenu étant le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), disponible en décembre ;

- et par « *un taux d'emploi salarié industriel d'au moins 10 %* », le secteur industriel étant défini selon les catégories de la nomenclature d'activités française (NAF, révision 1), adaptée de la nomenclature européenne (NACE, révision 2) et approuvée par le décret n° 2002-1622 du 31 décembre 2002.

Enfin, pour ne retenir que 20 zones parmi les zones précédentes, à supposer qu'elles soient chaque année plus de 20, ce qui est extrêmement probable, un dernier classement sera effectué selon le critère « *de la plus faible évolution de l'emploi salarié sur une durée de quatre ans* », les chiffres retenus étant ceux au 30 septembre. Le présent article ne précise toutefois pas comment seraient départagées d'éventuelles zones *ex-aequo*.

Par ailleurs, **dix autres zones** (selon le dossier de presse) ou au plus dix zones (selon la rédaction du présent article), **seraient choisies chaque année par voie réglementaire indépendamment des critères précédents parmi les zones « dans lesquelles des restructurations industrielles en cours au 30 septembre de l'année précédente risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi ».**

Il convient d'observer que la notion de restructuration ne s'entendrait pas ici au sens juridique (c'est-à-dire ne recouvrirait pas seulement les opérations juridiques de fusion, de scission, d'apport partiel d'actifs ou de reprise d'entreprise en difficulté), mais au sens économique du terme.

En pratique, compte tenu des dates de disponibilité des statistiques nécessaires au choix des 20 zones retenues en fonction de critères objectifs, la liste des 30 zones éligibles pourrait être publiée **en janvier** de chaque année.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi les dix zones retenues selon les critères plus subjectifs précités devraient être choisies parmi les zones connaissant des restructurations industrielles au 30 septembre de l'année précédente.

En effet, cette rédaction prive le gouvernement de la capacité de répondre rapidement à des restructurations annoncées après le 30 septembre de l'année précédente.

En conséquence, votre commission de finances vous proposera un **amendement** tendant à préciser que ces dix zones sont choisies parmi les zones dans lesquelles « des restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi ».

D. LES CONDITIONS D'IMPUTATION ET DE REPRISE DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le **IV** du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts précise que le crédit de taxe professionnelle s'imputerait sur l'ensemble des sommes figurant sur l'avis d'imposition et mises à la charge du redevable, c'est à dire, outre la cotisation de taxe professionnelle, la cotisation nationale de péréquation, les taxes consulaires et les taxes pour frais d'assiette, de non-valeurs et de recouvrement perçues par l'Etat.

Le crédit de taxe professionnelle **s'imputerait** après le dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et après les dégrèvements de taxe professionnelle des articles 1647 C à 1647 C *quinquies* du code général des impôts, c'est à dire les dégrèvements en faveur des entreprises disposant de camions ou d'autocars ; en faveur des entreprises de transport sanitaire terrestre ; en faveur des armateurs ; au titre des immobilisations affectées à la recherche ; enfin, au titre des investissements nouveaux.

Cet **ordre d'imputation** serait **favorable aux redevables**, dès lors que le dernier alinéa du **IV** du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts dispose que **le crédit d'impôt non imputé est remboursé**, tandis que les dégrèvements existants ne sont pas remboursables et que le dégrèvement en faveur des entreprises de transport sanitaire terrestre est proportionnel au montant de la cotisation due.

Par ailleurs, le bénéfice du crédit d'impôt peut être **perdu** dans les deux cas suivants :

- le **V** du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts dispose que « *si pendant la période d'application du crédit d'impôt ou pendant les cinq années suivant la fin de celle-ci, le redevable transfère hors de l'espace économique européen [c'est à dire hors de l'ensemble formé par l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège] les emplois ayant ouvert droit au crédit d'impôt, il est tenu de reverser les sommes dont il a bénéficié à ce titre* ».

A contrario, une entreprise n'est aucunement tenue de reverser le crédit d'impôt dont elle aurait bénéficié au cours des années précédentes au titre d'emplois qu'elle supprime ou qu'elle décide de transférer dans d'autres pays de l'espace économique européen, notamment vers les nouveaux pays membres de l'Union européenne ;

- il résulte logiquement de la rédaction proposée pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts, que le redevable perd le bénéfice du crédit d'impôt dès lors que sa zone d'établissement n'est plus reconnue comme une zone en grande difficulté au regard des délocalisations.

Cependant, le **II** du dispositif envisagé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts dispose que, par exception, « *lorsqu'une zone d'emploi n'est plus reconnue en difficulté, les salariés situés dans cette zone continuent à ouvrir droit au crédit d'impôt pendant un an pour les établissements en ayant bénéficié au titre de deux années et pendant deux ans au titre des établissements en ayant bénéficié au titre d'une année ou n'en ayant pas bénéficié* ».

Cette rédaction conduit à ce que tous les établissements établis dans une zone devenue éligible seulement en 2009, soient assurés de bénéficier du dispositif jusqu'en 2011. De même, les établissements établis dans une zone devenue éligible seulement en 2008 seraient assurés de bénéficier du crédit de taxe professionnelle jusqu'en 2010.

E. L'ÉVALUATION DU COÛT DU DISPOSITIF

Le gouvernement a annoncé que le coût du dispositif proposé pouvait être estimé à **330 millions d'euros par an en 2005**, ce coût étant bien sûr à **la charge de l'Etat** et non pas des collectivités territoriales.

En réponse aux questions de votre rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a précisé les hypothèses et la méthodologie retenues pour ce chiffrage (cf. l'encadré ci-après).

Compte tenu toutefois du nombre des régimes d'aides relevant du règlement *de minimis*, on peut penser que ce chiffrage risque d'être **surestimé**, sauf si les entreprises ne respectent pas, volontairement ou involontairement, le plafond de 100.000 euros sur trois années consécutives pour l'ensemble des aides concernées.

Inversement, ce chiffrage pourrait être **sous estimé** si les zones d'emplois retenues étaient des bassins industriels traditionnels dont le nombre d'emplois était sensiblement supérieur à la moyenne.

Le chiffrage du dispositif

« Le chiffrage de la mesure a été effectué à partir de données INSEE sur le nombre d'emplois industriels par zone en 2002, étant entendu que dans les zones étudiées le taux de chômage est supérieur ou égal au taux métropolitain plus deux points (348 zones au total).

Hypothèse sur le nombre de salariés concernés

Dans cette étude, il est notamment indiqué que le nombre total de salariés dans le secteur industriel pour les zones en cause s'élève à 3.967.982, soit une moyenne par zone de (3.967.982/348) salariés ou 11.400 salariés.

Le II 1) de l'article 14 du PLF prévoit l'éligibilité des 20 zones connaissant la plus faible évolution de l'emploi salarié sur une durée de quatre ans. Le II 2) de l'article susvisé précise que les zones recouvrent également dans la limite de dix zones, des zones dans lesquelles des restructurations industrielles en cours au 30 septembre de l'année précédente risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi. Le dispositif est donc susceptible de concerner un total de trente zones.

Sur la base du nombre moyen de salariés par zone précédemment déterminé, le nombre de salariés correspondant aux 30 zones s'élève à (30 x 11.400) salariés, soit **342.000 salariés**.

Le champ d'application de la mesure exclut parmi les activités industrielles celles relevant de la construction automobile, de la construction navale, de la fabrication des fibres artificielles ou synthétiques et de la sidérurgie. En revanche, certaines prestations de services mentionnées au premier alinéa de l'article 1465 du code général des impôts sont concernées par la mesure (recherche scientifique et technique, services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique). Pour le chiffrage, il est estimé que le gain généré par l'exclusion des activités industrielles susmentionnées est compensé par le coût induit par l'éligibilité des prestations susvisées.

Estimation du coût de la mesure

Le nombre de salariés concernés par la mesure est ainsi estimé à 342.000. Le crédit d'impôt par salarié s'élevant à 1.000 euros le coût de la mesure hors limitation *de minimis* peut être estimé à (342.000 x 1.000) euros, soit 342 millions d'euros.

Le crédit d'impôt étudié s'applique toutefois dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*. Il est difficile de chiffrer l'impact du plafond de 100.000 euros sur une période de trois ans prévu par ce règlement. Le plafond ne concerne pas exclusivement les aides fiscales.

La prise en compte de la règle *de minimis* induit un gain pour l'Etat d'un montant faible au titre du budget 2005, cet impact étant *a priori* amené à monter en charge au titre des années suivantes. Dans ces conditions, le coût de la mesure a été arrondi à **330 millions d'euros pour 2005**.

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement purement rédactionnel présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis favorable de sa commission des finances** et un **avis de sagesse du gouvernement**, qui a levé le gage, **un amendement présenté par notre collègue député Richard Mallié tendant à permettre aux collectivités territoriales concernées de compléter financièrement le dispositif.**

Concrètement, cet amendement a introduit dans le présent article deux paragraphes **IV** et **V** non codifiés disposant respectivement :

- « *le représentant de l'Etat propose aux collectivités territoriales percevant la taxe professionnelle de participer à ce dispositif, le crédit d'impôt pouvant être majoré de 500 euros* » ;

- « *le crédit d'impôt n'est pas restituable* ».

Ces modifications visent à permettre aux préfets des régions et de départements comportant des zones d'emploi éligibles de solliciter les collectivités territoriales concernées pour qu'elles abondent le crédit de taxe professionnelle, à hauteur de 500 euros supplémentaires par salarié et par an, cet abondement n'étant toutefois pas remboursable, s'il ne peut être imputé.

A cet égard, notre collègue député **Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale**, a indiqué lors de l'examen du présent article vendredi 26 octobre en séance publique à l'Assemblée nationale que « *la commission a trouvé très intéressante l'idée de notre collègue Mallié, qui porte sur un point essentiel : à partir du moment où l'on décide collectivement de faire un effort sur certaines zones, cet effort doit être assumé à la fois par l'État et par les collectivités.*

En matière de dégrèvement de taxe professionnelle, notre collègue propose que, dans la mesure où les collectivités locales le décident et l'assument, puisqu'il n'y aura évidemment pas de compensation, l'effort de l'État soit accompagné au niveau local.

Ce serait d'autant plus normal qu'il est dans l'intérêt des collectivités locales de favoriser le maintien des entreprises dans ces secteurs. Et si une telle politique réussit, elles en tireront les premiers bénéficiaires : maintien sur place des salariés, des employeurs et de certaines activités. Les commerces locaux résisteront, les logements continueront d'être habités et on pourra stopper le processus de déclin ».

L'Assemblée nationale a ensuite **adopté** le présent article 14 ainsi modifié.

On peut toutefois relever que **cet article n'a pas soulevé l'enthousiasme.**

Ainsi, notre collègue député **Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale** a-t-il déclaré, lors de l'examen du présent article le vendredi 26 octobre en séance publique à l'Assemblée nationale :

« Si je suis pleinement convaincu de l'objectif à atteindre, je le suis moins pour l'outil utilisé. En même temps, je reconnais que la mesure alternative n'est pas facile à trouver, compte tenu de la contrainte européenne et de la nature même de la cible à atteindre... Aussi, monsieur le secrétaire d'État, ne pourrions-nous pas trouver, à la faveur de la navette entre l'Assemblée et le Sénat - car il est impossible de rédiger cela aujourd'hui -, des solutions permettant de dégager une partie de cette somme importante de 330 millions d'euros au bénéfice des hommes et des femmes qui ont besoin de la solidarité nationale lorsqu'ils sont victimes de délocalisations industrielles ? J'aimerais que le gouvernement travaille sur cet objectif et nous fournisse des éléments de réponse lorsque le texte nous reviendra du Sénat ».

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, a d'ailleurs pris **des engagements** en réponse : *« je souhaite dire au président Méhaignerie que le gouvernement retient ses suggestions. Nous étudierons les questions qu'il a évoquées dans les délais qu'il a indiqués ».*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ

A titre liminaire, **on peut s'interroger à double titre sur la conformité du dispositif proposé à notre Constitution.**

Tout d'abord, on peut s'interroger sur la conformité du dispositif au regard du **principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.** Il convient en effet de rappeler que la quasi-totalité des régimes récents d'exonération ou de dégrèvement de taxe professionnelle bénéficient soit à des équipements spécifiques dont la diffusion répond à un intérêt général (comme les installations de manutention portuaire ou de désulfuration du gazole), soit à des activités économiques placées dans des situations

particulières (comme le transport routier), **soit, pour les mesures relatives à certaines zones, aux seules reprises, créations ou des extensions d'entreprises** (comme dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire, dans les zones de revitalisation rurale ou dans les zones urbaines sensibles en application respectivement des articles 1465, 1465 A et 1466 A du code général des impôts).

En d'autres termes, les allègements de taxe professionnelle prévus pour certaines zones du territoire métropolitain trouvent traditionnellement leur contrepartie plus ou plus explicite dans un développement local de l'activité économique et de l'emploi.

En revanche, **dans le dispositif proposé, la contrepartie du crédit de taxe professionnelle est relativement ténue**, puisque les entreprises sont éligibles dès lors seulement qu'elles emploient des salariés depuis plus d'un an dans un établissement d'une zone éligible.

Certes, les bénéficiaires sont tenus de reverser le crédit de taxe professionnelle si, dans les cinq années suivant la fin de celui-ci, ils transfèrent hors de l'espace économique européen les emplois ayant ouvert droit au crédit d'impôt.

Cependant, **les bénéficiaires conservent *a contrario* le bénéfice du crédit de taxe professionnelle même s'ils transfèrent, dès le 2 janvier de l'année d'octroi de ce crédit d'impôt, tous les emplois ayant donné lieu à ce crédit d'impôt dans un autre Etat membre de l'Union européenne** (notamment dans l'un des dix nouveaux Etats membres) ou bien dans une zone d'emploi non éligible.

En outre, on peut douter de la capacité de l'administration fiscale française à récupérer le crédit d'impôt auprès d'une entreprise qui se délocaliserait en tout ou partie en Chine, quelques années après en avoir bénéficié, et même de sa capacité à connaître de semblables situations. Les procédures administratives de contrôle et de mise en recouvrement du crédit de taxe professionnelle pourraient d'ailleurs être plus coûteuses que le montant du crédit d'impôt éventuellement récupéré.

De même, on peut s'interroger sur la capacité de l'administration fiscale à vérifier que certains salariés ouvrant droit au crédit d'impôt (commerciaux, informaticiens ou plus généralement, personnes exerçant des fonctions support) n'aient pas été transférés d'un autre établissement situé en zone non éligible.

Quoi qu'il en soit, **on peut également s'interroger sur la conformité du dispositif au regard du principe constitutionnel de légalité de l'impôt.**

En effet, comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel, **le pouvoir de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal n'appartient qu'à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution**, et ne saurait donc être conféré à une autorité ministérielle (cf. par exemple la Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 relative à la loi de finances pour 1988).

Or la rédaction retenue pour qualifier les dix zones « *dans lesquelles des restructurations industrielles en cours au 30 septembre de l'année précédente risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi* » est tellement floue qu'elle laisse au gouvernement une grande marge de manœuvre pour déterminer ces zones par décret.

On peut d'ailleurs se demander si cette souplesse, qui risque de conduire à une censure partielle du dispositif par le Conseil constitutionnel, n'est pas **un piège**, car elle soumettra chaque année le gouvernement à d'intenses pressions, aussi bien de la part des collectivités territoriales que des entreprises. A la limite, on pourrait d'ailleurs voir certaines entreprises annoncer des plans de restructuration peu avant la date du 30 septembre afin de bénéficier du dispositif pour elles-mêmes et leurs sous-traitants.

Il est vrai que ce risque est tempéré par la **complexité du dispositif** proposé et par la **modicité de l'aide** apportée.

On peut en effet douter que le montant de l'aide, soit au maximum 100.000 euros par période de trois années consécutives, infléchisse les stratégies de localisation et de délocalisation des groupes industriels et ce, d'autant plus que tous les établissements de plus de 100 salariés auront atteint ce plafond dès 2005, et ne pourront donc pas bénéficier de nouveau du dispositif avant 2008.

En outre, votre rapporteur général se doit de nouveau de rappeler, comme il l'a déjà fait dans son commentaire de l'article 10 du présent projet de loi de finances, que la **gestion d'aides accordées sous le régime de minimis est en principe extrêmement complexe pour l'Etat, comme pour les entreprises bénéficiaires.**

En effet, l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides *de minimis* dispose :

« 1. Lorsqu'un État membre octroie une aide de minimis à une entreprise, il l'informe du caractère de minimis de cette aide ; l'entreprise concernée lui fournit des informations complètes sur les autres aides de minimis qu'elle a reçues au cours des trois années précédentes. L'État membre ne peut lui accorder la nouvelle aide de minimis qu'après avoir vérifié que cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides de

minimis perçues au cours de la période de référence de trois ans au-delà du plafond de [100.000 euros]...

3. Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du présent règlement. Ces dossiers contiennent toutes les informations nécessaires pour établir si les conditions du présent règlement ont été respectées. Les informations sont conservées, en ce qui concerne les aides de *minimis* individuelles, pendant une période de dix ans à compter de la date à laquelle l'aide a été octroyée et, pour ce qui est des régimes d'aides de *minimis*, pendant une période de dix ans à compter de la date d'octroi de la dernière aide individuelle au titre du régime en question. Sur demande écrite de la Commission, les États membres concernés lui communiquent, dans un délai de vingt jours ouvrables ou tout autre délai plus long fixé dans cette demande, toutes les informations que la Commission considère comme nécessaires pour lui permettre de déterminer si les conditions du présent règlement ont été respectées, en particulier le montant total des aides de *minimis* octroyées à une entreprise donnée ».

On peut d'ailleurs se demander, dans le cas d'espèce, si les dispositions précitées de l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides de *minimis* ne requièrent pas des services fiscaux la vérification, préalable à l'octroi du crédit de taxe professionnelle, du respect par chaque entreprise demanderesse du plafond de 100.000 euros sur trois années consécutives pour l'ensemble des aides de *minimis* dont elle a bénéficié, même si cela risquerait d'alourdir encore davantage une procédure déjà fort complexe au regard des montants financiers en jeu. Dans le cas contraire, la responsabilité de l'Etat pourrait être en effet engagée.

Quoi qu'il en soit, il résulte des dispositions du règlement de *minimis* précitées que les entreprises éligibles au crédit d'impôt doivent, en principe, avant de demander le bénéfice du crédit de taxe professionnelle, calculer chaque année le montant de l'ensemble des autres aides de *minimis* qu'elles ont reçues au cours des trois dernières années et ce, sous peine d'engager également leur responsabilité.

Or ce calcul est dans le cas d'espèce d'autant plus malaisé que **les demandes de crédit de taxe professionnelle**, jointes aux déclarations de taxe professionnelle, seraient **formulées au niveau de chaque établissement**, tandis que le calcul du respect du plafond de *minimis* doit être effectué au **niveau de l'entreprise**.

En outre, votre rapporteur général rappelle que les entreprises ne savent souvent pas, en pratique, si les aides de toute nature qu'elles ont reçues de l'Etat ou des collectivités territoriales relèvent ou non du régime de *minimis*, car de nombreux dispositifs d'aide ont été implicitement placés sous ce régime.

Dans le contexte d'un projet de loi de finances qui multiplie les dépenses fiscales placées sous le régime *de minimis*, l'article 10 (crédit d'impôt pour les entreprises qui se relocalisent en France), l'article 12 (allègements de charges pour les pôles de compétitivité) et le présent article 14 relevant en tout ou partie de ce régime, **vo**tre commission des finances vous propose ainsi, afin de réduire l'insécurité juridique des contribuables, un amendement tendant à prévoir la publication par le gouvernement, avant le 31 mars de chaque année, de la liste de l'ensemble des aides de toute nature accordées par l'Etat relevant du régime *de minimis*, à charge pour les collectivités territoriales de faire de même sous leur propre responsabilité.

Enfin, votre commission des finances rappelle qu'elle n'est pas, par principe, favorable à la prise en charge par l'Etat des impôts locaux, car celle-ci tend à accroître le volume des dépenses incompressibles de l'Etat tout en réduisant la responsabilité des élus.

Dans le cas d'espèce, votre commission des finances se demande d'ailleurs si la compensation du crédit de taxe professionnelle proposé constitue ou non une ressource propre pour les collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution (les dégrèvements constituant une ressource propre, mais pas les compensations d'exonération). En effet, si la compensation du crédit de taxe professionnelle ne devait pas être reconnue comme une ressource propre, on pourrait s'interroger de nouveau sur la constitutionnalité du dispositif proposé.

Plus généralement, votre commission des finances s'interroge aussi sur la cohérence du dispositif proposé avec la perspective d'une réforme de la taxe professionnelle annoncée le 6 janvier 2004 par le Président de la République à l'occasion de ses vœux aux forces vives de la Nation.

En effet, la rédaction du présent article semble reposer sur l'idée selon laquelle la taxe professionnelle existera toujours en 2011 selon les modalités actuelles et on peut se demander ce qui se passerait si celle-ci devait être effectivement remplacée d'ici là par un prélèvement nouveau :

- la définition de ce prélèvement devrait-elle reprendre le dispositif de crédit d'impôt prévu ? Si oui, selon quelles modalités ?

- dans le cas contraire, par exemple si la taxe professionnelle était remplacée par un autre impôt local à partir de 2006, les entreprises qui n'auraient été éligibles au dispositif qu'en 2005, soit une année, auraient-ils « droit » en application du II du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *sexies* du code général des impôts, à bénéficier du crédit d'impôt pendant deux années supplémentaires ?

Ces questions ne sont pas seulement techniques. En effet, l'analyse économique souligne que les allègements de la fiscalité ou des charges sociales pesant sur les entreprises sont d'autant plus efficaces qu'ils sont perçus comme étant lisibles et pérennes.

Inversement, les mesures peu lisibles ou dont la pérennité n'est pas assurée ne sont pas prises en compte dans les calculs économiques des entreprises, dont elles n'infléchissent donc pas les décisions, de sorte que ces mesures se traduisent seulement par des effets d'aubaine.

En conclusion, votre rapporteur général se doit d'exprimer son réel scepticisme quant à l'intérêt pratique d'un dispositif exagérément complexe et difficilement applicable, et rappelle que seule une réforme fiscale de grande envergure (baisse des charges sociales et baisse de l'impôt sur les sociétés) renforcera un jour la compétitivité des entreprises françaises.

Pour autant, il comprend que le gouvernement veuille proclamer un effort de solidarité nationale proposé en faveur des bassins industriels en difficulté.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La **rédaction** du dispositif adopté par l'Assemblée nationale tendant à permettre au représentant de l'Etat de proposer aux collectivités territoriales percevant la taxe professionnelle de participer au crédit d'impôt, en le majorant d'un montant, non restituable, de 500 euros, soulève **deux séries de difficultés**.

En premier lieu, **cette rédaction soulève un problème de principe** puisqu'elle suggère que la participation des collectivités territoriales au dispositif pourrait être conditionnée à leur saisine par le préfet de région ou de département, ce qui contreviendrait au principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales.

En second lieu, **cette rédaction laisse de nombreuses questions en suspens** : comment s'articuleraient les contributions respectives des régions, des départements, des EPCI et des communes concernées ? Quel serait l'ordre d'imputation des contributions respectives de l'Etat et des différentes collectivités locales participant au dispositif ? Si le montant cumulé du crédit de taxe professionnelle accordé par l'Etat et du crédit de taxe professionnelle accordé par les collectivités territoriales dépasse la cotisation de taxe professionnelle du redevable, celui-ci se verrait-il rembourser la différence par l'Etat ou bien le crédit d'impôt accordé par les collectivités territoriales, non remboursable, serait-il réduit à due concurrence ?

Au-delà de ces difficultés rédactionnelles, les modifications apportées par l'Assemblée nationale rencontrent **six objections dirimantes** :

- la création d'un complément de crédit de taxe professionnelle accordé par les collectivités territoriales serait **extrêmement difficile à gérer par les services de l'Etat chargés du recouvrement de la taxe professionnelle, comme par les collectivités territoriales concernées**. En effet, les zones d'emploi éligibles ne seront connues qu'au début de chaque année, c'est-à-dire après l'adoption des budgets primitifs des collectivités territoriales concernées, dont l'équilibre serait ainsi remis en cause. En outre, on peut se demander selon quelles modalités le coût du crédit d'impôt supplémentaire serait partagé entre les collectivités territoriales ;

- les collectivités territoriales invitées à prendre à leur charge le crédit d'impôt supplémentaire sont, par construction, des collectivités comprenant des zones d'emplois en grande difficulté, voire, pour les communes ou les EPCI, peuvent être incluses dans des zones d'emploi en grande difficulté. En conséquence, la création d'un crédit de taxe professionnelle supplémentaire **réduirait les recettes fiscales de collectivités territoriales et d'EPCI déjà relativement pauvres pour une mesure d'une efficacité économique incertaine** ;

- par surcroît, compte tenu du plafonnement de l'aide à 100.000 euros sur trois années consécutives, **la participation des collectivités territoriales viendrait souvent en substitution de celle de l'Etat**. Par exemple, une entreprise de 33,33 salariés équivalent temps plein pourrait *a priori* bénéficier pendant trois ans du crédit de taxe professionnelle accordé par l'Etat pour un montant cumulé de 100.000 euros (soit 33.330 euros trois années de suite). Si les collectivités territoriales concernées abondaient le dispositif à hauteur de 500 euros par salarié, la même entreprise ne pourrait toujours bénéficier du dispositif qu'à hauteur de 100.000 euros sur trois années consécutives, mais percevrait en fait 50.000 euros la première année (soit 1.500 euros x 33,33 salariés), 50.000 euros la deuxième année et 0 euro la troisième année (puisqu'elle aurait atteint son plafond). Au total, cela ne changerait que la situation de trésorerie de l'entreprise. En revanche, l'Etat réduirait ses dépenses fiscales d'un tiers, au détriment des collectivités territoriales, **ce qui irait à rebours des objectifs de solidarité nationale du dispositif initialement proposé** ;

- pour cette raison, **on peut d'ailleurs craindre que l'Etat, à l'instar de ses pratiques récurrentes en matière d'investissements routiers ou de contrats de plan Etat-régions, ne conditionne le choix des dix zones éligibles définies selon des critères subjectifs à la participation financière des collectivités territoriales concernées** ;

- la faculté offerte aux collectivités territoriales d'accorder un crédit de taxe professionnelle supplémentaire pourrait ainsi accroître **la concurrence fiscale** entre celles-ci ;

- enfin, force est de constater que l'ajout de cet étage supplémentaire au dispositif proposé **n'est pas de nature à simplifier la réforme de la taxe professionnelle**.

En conséquence, même si votre commission des finances estime indispensable que les collectivités territoriales participent au développement économique de leurs territoires, notamment au travers d'une fiscalité maîtrisée, elle n'en estime pas moins préférable d'en revenir pour cet article au dispositif initialement envisagé par le gouvernement, et vous proposera donc un amendement en ce sens.

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

ARTICLE 15

Renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises de transport

Commentaire : le présent article propose de tripler le montant du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant d'autocars ou de camions de plus de 16 tonnes, ainsi que d'étendre de dégrèvement aux camions de 7,5 à 16 tonnes, d'une part, aux bateaux de marchandises affectés à la navigation intérieure, d'autre part.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre d'un plan d'ensemble destiné à améliorer la situation des transporteurs routiers à la suite de la grève des chauffeurs routiers de novembre 1997, l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1997 a institué en faveur des entreprises utilisant des véhicules de 16 tonnes et plus un **dégrèvement de taxe professionnelle** d'un montant de 800 francs par an et par véhicule, arrondi par la suite à **122 euros**.

Les véhicules qui donnent droit à dégrèvement en application de ce dispositif, codifié à l'article 1647 C du code général des impôts, sont :

- d'une part, les véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est égal ou supérieur à 16 tonnes ;
- d'autre part, les véhicules tracteurs routiers (destinés à tirer une semi-remorque) dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 16 tonnes.

Ce seuil de 16 tonnes correspondait au plancher retenu par l'article 284 *ter* du code des douanes pour l'assujettissement à la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « *taxe à l'essieu* ».

Par ailleurs, l'article 110 de la loi n° 98-546 du 1^{er} juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a **étendu ce dégrèvement de 122 euros aux autocars routiers** dont le nombre de places assises, hors strapontins, est égal ou supérieur à 40.

Les autocars ouvrant droit à ce dégrèvement sont ceux destinés aux transports collectifs de voyageurs, en principe hors des villes, et au tourisme.

En d'autres termes, les autobus destinés aux transports urbains et comportant des places destinées aux voyageurs debout n'ouvrent pas droit au dégrèvement. En pratique, ces derniers se distinguent par la mention « BUS » sur leur carte grise, tandis que les premiers portent la mention « CAR ».

Dans les deux cas (camions et autocars), les véhicules ne sont éligibles au dégrèvement que s'ils présentent le caractère d'une immobilisation corporelle, c'est à dire que les véhicules inscrits en stock d'une entreprise qui exerce une activité de fabrication ou d'achat-revente de véhicules ne sont pas éligibles.

En revanche, il convient de souligner que **le dégrèvement bénéficie aussi bien aux entreprises qui exercent à titre principal des activités de transport** (de marchandises ou de voyageurs), **qu'aux entreprises qui utilisent des véhicules éligibles dans le cadre d'une autre activité** (notamment industrielle). Cela justifie au regard des impératifs de **neutralité** de l'impôt.

On peut par ailleurs préciser que les véhicules éligibles au dégrèvement sont fort logiquement ceux susceptibles d'être retenus pour la détermination de la base d'imposition de l'entreprise au titre de laquelle le dégrèvement est accordé, c'est à dire :

- les véhicules dont l'entreprise est propriétaire ou crédit-preneur au 31 décembre de l'année retenue pour le calcul des bases (c'est à dire l'année n-2), sous réserve que ceux-ci ne soient pas donnés en location pour une durée égale ou supérieure à 6 mois ;

- et les véhicules dont l'entreprise est locataire au 31 décembre de l'année retenue pour le calcul des bases, dès lors que ces véhicules sont pris en location pour une durée égale ou supérieure à 6 mois.

En conséquence, les véhicules acquis, pris en crédit-bail ou pris en location au titre de l'année n-1, qui ne figurent pas dans les bases d'imposition de référence pour la cotisation due en année n, ne sont pas non plus éligibles au dégrèvement.

Cela étant, les entreprises sont éligibles au dégrèvement, même si elles ne sont pas imposées sur leurs équipements et biens mobiliers (EBM), mais seulement sur leurs recettes ou sur leur valeur locative foncière.

Par ailleurs, on peut observer que :

- le dégrèvement ne peut excéder le montant de la cotisation de taxe professionnelle et n'est **ni remboursable, ni reportable** ;

- le dégrèvement s'impute sur la cotisation de taxe professionnelle au sens large, c'est-à-dire y compris la cotisation nationale de péréquation et les « frais de gestion » (c'est-à-dire des taxes pour frais d'assiette, de non-valeurs et de recouvrement) de la fiscalité directe locale perçus par l'Etat, à l'exclusion toutefois des taxes consulaires ;

- la cotisation de taxe professionnelle prise en compte pour le plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée est en principe la cotisation nette de tous les dégrèvements, à l'exception notamment des dégrèvements contentieux, ainsi que des dégrèvements relatifs aux camions et aux autocars, ce qui rend le dispositif plus avantageux pour les contribuables.

Enfin, il convient de relever que le **coût** de ce dégrèvement est estimé pour 2003 à **31 millions d'euros, 254.000 véhicules étant concernés** selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce coût est entièrement à la charge de l'Etat, c'est à dire que le recours à la technique du dégrèvement conduit à ce que ces réductions de cotisation de taxe professionnelle soient entièrement neutres en termes de recettes pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

En effet, l'Etat, qui établit et collecte la taxe professionnelle, soustrait les dégrèvements des cotisations dues par les entreprises concernées, mais verse aux collectivités territoriales et à leurs groupements le produit de la taxe professionnelle comme si ces dégrèvements n'étaient pas intervenus (cf. l'encadré ci-après).

Les dégrèvements d'impôts locaux

Il n'existe pas de base juridique de la définition des dégrèvements. On peut toutefois en dégager quelques caractéristiques essentielles :

- il s'agit d'un dispositif destiné à réduire la cotisation d'impôt acquittée par un redevable ;

- il est **pris en charge par l'Etat** ;

- une collectivité ne peut à son initiative procéder au dégrèvement, une telle décision s'exposant à la censure du juge administratif sur le fondement d'une rupture d'égalité devant l'impôt.

Par le biais des dégrèvements, **l'Etat se substitue ainsi de manière partielle ou totale au contribuable pour le paiement des impositions locales. Les dégrèvements se distinguent donc des exonérations et des abattements**, qui ne sont compensés par l'Etat qu'en cas de disposition législative expresse.

II. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article 15 du projet de loi de finances initiale pour 2005 s'inscrit dans le cadre du « *plan de mobilisation et de développement* » annoncé le 8 septembre 2004 en faveur du transport routier de marchandises par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Cet article propose tout d'abord **d'étendre le champ du dégrèvement aux véhicules routiers dont le poids total en charge, roulant ou autorisé, est égal ou supérieur à 7,5 tonnes (au lieu de 16 tonnes).**

Ce seuil de 7,5 tonnes correspond au seuil désormais retenu par la Commission européenne pour déterminer les activités de transport susceptibles d'être affectées par la concurrence internationale.

Ce seuil de 7,5 tonnes correspond aussi au seuil à partir duquel la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, ouvre aux Etats membres de l'Union européenne la possibilité d'établir une différence de fiscalité sur le gazole en faveur des véhicules routiers.

De même, le dispositif de l'article 265 *septies* du code des douanes, que l'article 16 du présent projet de loi de finances tend à pérenniser, dispose que les entreprises propriétaires de véhicules routiers destinés au transport de marchandises et de véhicules tracteurs routiers peuvent demander le remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole pour ceux de leurs véhicules dont le PTAC dépasse également ce seuil de 7,5 tonnes.

Par ailleurs, le présent article du projet de loi de finances proposait initialement de **doubler le montant du dégrèvement**, qui n'avait pas été révisé depuis 1997, **pour le porter de 122 à 244 euros par véhicule.**

Le coût de cette mesure était estimé à **80 millions d'euros**, ce montant étant calculé comme suit :

$$(200.000 \text{ nouveaux véhicules} \times 244 \text{ euros}) + (254.000 \text{ véhicules déjà éligibles} \times 122 \text{ euros})$$

Enfin, cette mesure devait initialement s'appliquer à compter des impositions établies au titre de 2005, c'est à dire à compter des cotisations dues en 2005 et calculées à partir des bases du 31 décembre 2003. Comme les redevables ont déjà déclaré leurs bases de 2003 pour l'établissement de la cotisation due en 2005, cela suppose que les entreprises disposant de camions nouvellement éligibles adressent des **déclarations complémentaires** pour bénéficier du dégrèvement en 2005.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

Dans un contexte de forte hausse du prix du gazole, le **gouvernement** a introduit, lors de l'examen du dispositif en première lecture à l'Assemblée nationale, un **amendement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de sa commission des finances**, tendant à :

- **élargir le champ du dégrèvement** aux « *bateaux de marchandises motorisés et affectés à la navigation intérieure* », c'est-à-dire **en faveur de la batellerie** ;

- **avancer aux impositions établies au titre de 2004** (au lieu de 2005) le **doublement** de 122 euros à 244 euros du montant du dégrèvement ;

- enfin, à **porter le montant du dégrèvement à 366 euros** à partir des impositions établies au titre de **2005**.

Selon les informations transmises à votre commission des finances, environ **1.900 bateaux** seraient concernés par l'extension du champ du dégrèvement, pour un coût annuel de 0,46 million d'euros en 2004 et de 0,70 million d'euros à partir de 2005. Ce montant peut être rapproché des crédits prévus sur la période 2004-2007 pour le plan d'aide à la batellerie, qui s'élèvent à 15 millions d'euros.

Par ailleurs, le coût supplémentaire résultant de l'augmentation du montant du dégrèvement de 244 euros à 366 euros pour les camions et les autocars peut être estimé à 55 millions d'euros à partir de 2005.

Au total, le coût du présent article s'établirait ainsi à 81 millions d'euros en 2004 et à 136 millions d'euros à partir de 2005.

Par ailleurs, le présent amendement semble avoir été préparé avec une **certaine précipitation**, de sorte que le ministère de l'économie et des finances n'a pas encore déterminé les modalités concrètes permettant que l'élargissement du dégrèvement aux camions de 7,5 à 16 tonnes et le doublement de ce montant prennent effet dès les impositions établies au titre de 2004, c'est-à-dire dès les cotisations de taxe professionnelle versées par les redevables en 2004, dont le solde, exigible à partir du 1^{er} décembre, doit être en principe acquitté avant le 15 décembre 2004.

Pour ce faire, trois solutions sont envisageables :

- donner effet au dispositif par voie d'instruction administrative avant le 15 décembre, c'est-à-dire avant son adoption formelle par le Parlement, en application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, qui permet aux contribuables de se prévaloir contre l'administration des instructions et des circulaires que celle-ci a publiées, et inviter les entreprises bénéficiaires à défalquer du solde de leur cotisation le dégrèvement supplémentaire résultant de la mesure proposée, tout en transmettant des pièces justificatives valant réclamation ;

- repousser par voie d'instruction, pour les seules entreprises éligibles au dispositif, la date limite de paiement du solde de la cotisation, et les inviter à défalquer du solde de leur cotisation le dégrèvement supplémentaire résultant de la mesure proposée, tout en transmettant des pièces justificatives ;

- procéder au remboursement en 2005 des montants qui auraient dû être dégrévés en 2004, sur demande des entreprises concernées assortie des pièces justificatives.

A priori, la **deuxième solution est préférable**, car elle est moins complexe en gestion que la troisième solution et plus respectueuse des prérogatives du Parlement que la première.

Enfin, il convient d'observer que **le gouvernement n'a pas notifié le présent dispositif à la Commission européenne, mais en a seulement informé celle-ci.**

Le gouvernement estime en effet que le présent dispositif ne constitue par une aide d'Etat au sens de l'article 87 du traité CE, dès lors qu'il s'applique « horizontalement » à l'ensemble des entreprises disposant de camions, d'autocars ou de bateaux de transport de marchandises affectés à la navigation intérieure, et non pas aux seules entreprises de transport.

Cette appréciation est confortée par le précédent issu de la création du dégrèvement par la loi de finances rectificative pour 1997, puisque la Commission européenne avait alors été de même seulement informée de la mesure et n'avait pas formellement soulevé d'objections.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, votre commission des finances rappelle une nouvelle fois qu'elle n'est pas, en principe, favorable à la prise en charge par l'Etat des impôts locaux. Ainsi, elle avait estimé, dans un rapport d'information¹ exposant sa « doctrine » en matière de fiscalité locale, qu'il était 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* ».

Par ailleurs, notre collègue Yves Fréville a montré, dans un rapport d'information sur les dégrèvements de taxe d'habitation², les effets pervers de la substitution de l'Etat aux contribuables locaux. Il écrit ainsi, en introduction du rapport précité : « *La taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt qu'en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales. Un coin fiscal à la charge de l'Etat a été enfoncé entre la recette perçue par les collectivités locales et l'impôt payé par les contribuables* ».

La prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, dont il est progressivement devenu le premier contributeur, comporte ainsi souvent des effets pervers, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales elles-mêmes :

- elle **tend à accroître le volume des dépenses incompressibles pour l'Etat**, dans un contexte budgétaire très défavorable, d'une 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, d'autre part.

Dans le cas d'espèce, on peut toutefois observer que ce dernier risque est limité par le caractère forfaitaire du dégrèvement proposé, qui laisse à la charge des contribuables les effets des éventuelles augmentations des taux de taxe professionnelle.

¹ Cf. le rapport d'information n° 289 (2002-2003) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale, annexé au procès-verbal de la séance du 13 mai 2003.

² Cf. « *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?* », rapport d'information n° 71 (2003-2004) de M. Yves Fréville au nom de la commission des finances, annexé au procès-verbal de la séance du 19 novembre 2003.

On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'un dégrèvement forfaitaire accordé au *prorata* du nombre de camions, d'autocars ou de bateaux éligibles, quels que soient leur poids total en charge (pour les camions) ou leur jauge (pour les bateaux) et sans qu'il soit tenu compte de leur valeur locative. Le tableau ci-après suggère d'ailleurs que le dégrèvement du présent article est à cet égard singulier.

Les dégrèvements sectoriels de taxe professionnelle

Autres réductions de cotisation	Montant du dégrèvement
Entreprises utilisant des véhicules routiers (camions ou autocars)	Nombre de véhicules x 122 € (plafonné au montant de la cotisation, sans remboursement ni report, sous réserve de règles particulières de calcul)
Entreprises de transport sanitaire terrestre	50 % de la cotisation
Armateurs	Part de la cotisation relative à la valeur locative des navires de commerce et de leurs équipements embarqués (à compter de 2003)
Immobilisations affectées à la recherche	Part relative à la valeur locative des immobilisations affectées à la recherche (à compter de 2004)

Source : fiche n° 3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle

On peut également s'interroger sur les fondements du renforcement du dispositif à l'initiative du gouvernement. En effet, l'anticipation d'un an, l'extension du champ et l'augmentation du montant du prélèvement se justifient selon le gouvernement par l'augmentation du prix du gazole. Cependant, il s'agit là d'un **fondement conjoncturel**, alors que l'extension du champ et l'augmentation du montant du prélèvement sont des **mesures structurelles**, *a priori* pérennes.

On peut aussi **s'interroger sur le ciblage du dispositif proposé**. Selon les informations transmises à votre rapporteur général, celui-ci est destiné à aider les entreprises qui, du fait de l'intensité de la concurrence ou de la rigidité de leurs contrats, ne peuvent répercuter sur leurs prix la hausse du coût des carburants et connaissent de ce fait des problèmes de trésorerie.

Cela explique notamment que le dispositif bénéficie à la batellerie de transport de marchandises, mais pas à la batellerie de tourisme, cette dernière étant présumée pouvoir répercuter la hausse du gazole sur ses clients.

Cela étant, **on peut se demander si le seuil de 7,5 tonnes est approprié**. Il convient d'ailleurs de rappeler que notre collègue Alain Lambert, alors rapporteur général de la commission des finances, s'interrogeait non sans prescience dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1997 sur le seuil de 16 tonnes, en se demandant si ce seuil, qui semblait motivé par des considérations strictement budgétaires, n'était pas de nature à créer des **distorsions de concurrence**, en dépit de la modicité de l'aide accordée, et en observant que la réglementation relative aux poids lourds comportait deux autres seuils :

- c'est à partir d'un **seuil de 3,5 tonnes** de poids maximal autorisé et de 14 mètres cubes de volume utile **que les véhicules** des entreprises exerçant une activité de transport public de marchandises ou une activité de location de véhicules industriels avec conducteur destinés au transport de marchandises **sont considérés comme des poids lourds** et doivent à ce titre obtenir un certificat d'inscription au registre des transporteurs ou au registre des loueurs auprès du préfet de région ;

- et c'est à partir du **seuil de 6 tonnes** de poids total autorisé en charge que des autorisations sont nécessaires pour exécuter des transports publics de marchandises.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la cohérence du dispositif proposé avec les orientations générales du gouvernement en faveur du fret ferroviaire.

Enfin, **on peut surtout s'interroger sur la cohérence du dispositif proposé avec la réforme de la taxe professionnelle** annoncée par le Président de la République le 6 janvier 2004 et qui doit en principe donner lieu à des dispositions législatives courant 2005.

En effet, les professions concernées considèreront le dispositif proposé comme un avantage acquis. Or, la multiplication des intérêts catégoriels et des avantages acquis est évidemment de nature à rendre la réforme de la taxe professionnelle encore plus difficile.

Pour autant, on peut observer que **le montant du dégrèvement n'avait pas été revalorisé depuis 1997.**

En outre, le dispositif proposé correspond à des **engagements** envers les transporteurs routiers pris successivement par le gouvernement le 8 septembre 2004, puis le 14 octobre 2004, et réitérés par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, dans son discours de clôture du congrès de la fédération nationale des transports routiers le 27 octobre 2004.

Et nos transporteurs routiers sont actuellement confrontés à des difficultés considérables liées conjoncturellement à la hausse du prix du gazole, mais aussi, plus structurellement, au développement de la concurrence, parfois déloyale, des transporteurs des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, qui bénéficient en tout état de cause de coûts salariaux bien moindres.

On peut d'ailleurs observer que le dispositif proposé s'inscrit dans le cadre d'un **plan d'ensemble** qui prévoit également la stabilisation de la TIPP sur trois ans à son niveau minimum, la suppression de son plafonnement et la réduction de ses délais de remboursement ; l'assouplissement des normes relatives à la durée du travail dans une logique « gagnant-gagnant » pour les

entreprises comme pour leurs salariés ; l'instauration dans chaque région d'un guichet unique pour examiner au cas par cas la situation des entreprises en difficulté et proposer des mesures d'échelonnement des charges fiscales et sociales ; la définition d'un indice gazole de référence et l'étude d'un dispositif législatif permettant aux transporteurs de répercuter mécaniquement aux chargeurs l'évolution de cet indice ; enfin, l'encadrement par décret de la durée du cabotage sur notre territoire et la préparation d'une mesure d'immobilisation sanctionnant l'exercice illégal de la profession ou du cabotage afin de lutter contre le concurrence déloyale.

Afin de soutenir une profession particulièrement menacée et de respecter les engagements pris par le gouvernement, votre commission des finances vous propose ainsi d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 16

Pérennisation et aménagement du remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises

Commentaire : le présent article tend à adapter le dispositif de remboursement partiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises à l'évolution du droit communautaire sur la taxation des produits énergétiques. A cet effet, il aligne le taux spécifique de TIPP applicable à ces entreprises sur le taux minimal défini par une directive. Enfin, cet article pérennise ce système et supprime le contingentement du remboursement

Le présent article, ainsi que l'article 16 *quater*, modulent le régime de remboursement partiel de TIPP pour certaines professions. On notera, par ailleurs, que M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a annoncé, le 19 octobre 2004 à l'Assemblée nationale, la mise en place d'une **commission**, présidée par un président de chambre à la Cour des comptes et composée notamment de parlementaires¹, **chargée de déterminer de manière incontestable les éventuelles plus-values de recettes de TVA et de TIPP consécutives à la hausse du pétrole.**

Il a été donné mission à cette commission de comparer les recettes prévues dans la loi de finances initiale pour 2004 à celles obtenues au 31 octobre 2004, étant entendu que si des recettes supplémentaires avaient été perçues par l'Etat, elles seraient restituées aux Français dès le 1^{er} janvier 2005.

Cette restitution éventuelle ne fait donc pas l'objet du présent projet de loi de finances.

Pour autant, votre commission des finances ne manquera pas de suivre avec la plus grande attention les travaux de cette commission.

¹ *Le Sénat est représenté au sein de cette commission par le président, le rapporteur général et quatre membres de la commission des finances, représentatifs de toutes les sensibilités politiques.*

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DIFFICULTÉS DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

Le secteur du transport routier de marchandises se heurte à la hausse des prix du gazole, dont l'évolution depuis le début de l'année 2004 est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution du prix du gazole à la consommation en 2004
(moyenne mensuelle)

Mois	Hors taxes	Taxes (TIPP au taux normal + TVA)	TTC
Janvier	26,65	53,87	80,41
Février	25,42	54,84	80,27
Mars	28,09	55,37	83,46
Avril	29,14	55,57	84,71
Mai	31,85	56,10	87,95
Juin	30,06	55,76	85,82
Juillet	31,46	56,03	87,49
Août	34,65	56,65	91,31

Source : direction des ressources énergétiques et minérales (DIREM)
au ministère de l'économie des finances et de l'industrie

Entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2004, le prix du gazole hors taxes a donc progressé de 30 %. **Le prix de vente à la pompe du gazole a, pour sa part, augmenté de presque 10 centimes d'euros, soit 13,6 % en l'espace de huit mois.**

Les véhicules poids lourds du secteur consomment le tiers du gazole distribué en France et versent globalement 3,7 milliards d'euros de TIPP¹.

La hausse de la TIPP est donc de nature à dégrader la compétitivité du secteur dans lequel, selon le rapport précité, **les carburants représentent 22 % des charges d'exploitation pour le transport sur longue distance et 15 % sur moyenne distance.**

¹ Indications figurant dans le rapport de M. Francis Hillmeyer, parlementaire en mission auprès du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, sur les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne sur le transport routier de marchandises (février 2004).

Ces évolutions affectent d'autant plus le secteur du transport routier de marchandises, qu'il est majoritairement constitué de **petites entreprises**.

En France, selon le même rapport, l'activité du transport routier de marchandise (hors fret) est pratiquée **par 42.000 entreprises, dont 15.000 n'ont pas de salariés**. Celles-ci ont un chiffre d'affaires de 30 milliards d'euros et un **effectif total de 330.000 personnes, salariées et non salariées**.

Parmi les 27.000 entreprises ayant des salariés, on dénombre :

- 8.500 entreprises individuelles ;
- 17.000 ayant entre 1 et 5 salariés (15 % du chiffre d'affaires du secteur et 20 % de son effectif) ;
- 950 ayant plus de 50 salariés (41 % du chiffre d'affaire) ;
- 546 ayant plus de 100 salariés.

Le rapport précité précise, en outre, que plus de 100.000 personnes exercent leur activité dans des secteurs connexes.

L'opportunité de la mise en place d'un dispositif particulier pour les transporteurs routiers de marchandises tient aussi au fait que ceux-ci n'ont pas le choix de leur carburant et utilisent principalement du gazole, sans pouvoir répercuter intégralement les hausses de son tarif.

B. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

1. Origines

Les pouvoirs publics ont, depuis plusieurs années, cherché à réorienter les comportements des automobilistes vers des carburants moins polluants, par une hausse des taxes applicables au gazole. Afin d'atténuer les effets de cette politique sur la compétitivité du secteur des transports routiers, la loi de finances pour 1999¹ a instauré un mécanisme de remboursement d'une fraction de la hausse de la TIPP, selon les possibilités ouvertes par le droit communautaire.

¹ Article 26 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) créant un article 265 septies du code des douanes.

L'article 265 *septies* du code des douanes, définissant ce mécanisme, a depuis été aménagé chaque année à l'occasion d'une loi de finances, notamment pour modifier le taux spécifique servant de base au calcul du remboursement et préciser la période d'application, puisque le mécanisme n'est pas pérenne.

2. Fondement au regard de la législation communautaire

La directive n° 92/81/CE du Conseil du 19 octobre 1992, aujourd'hui abrogée, avait permis l'institution par les Etats membres d'un mécanisme de remboursement partiel de TIPP.

Selon son article 8-4, en effet, le Conseil pouvait autoriser un Etat membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques. En outre, son article 8-8 prévoyait pour les Etats membres la faculté de donner effet aux exonérations ou réductions du taux d'accise au moyen d'un remboursement.

Par décision du Conseil¹, la France a été autorisée à appliquer « *un taux différencié au diesel utilisé par les véhicules utilitaires, à condition que ce taux respecte le taux d'accise minimal prévu par la législation communautaire* ».

Cette autorisation a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2002² et, à compter du 1^{er} janvier 2003, par un accord politique intervenu au sein du Conseil Ecofin des 19 et 20 mars 2003. Elle s'appuie, jusqu'au 31 décembre 2004, sur l'article 18-1 de la directive n° 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

3. Champ d'application

Le dispositif en vigueur, codifié à l'article 265 *septies* du code des douanes, concerne les **entreprises** établies dans l'Union européenne **propriétaires** ou, en leur lieu et place, les entreprises titulaires soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus, de **véhicules routiers** à moteur destinés au transport de marchandises et **dont le poids total autorisé en charge est au moins égal à 7,5 tonnes**, ou de véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 7,5 tonnes. Près de 600.000 véhicules seraient actuellement susceptibles de bénéficier de ce dispositif.

¹Décision n° 1999/255/CE du 30 mars 1999.

²Décision du Conseil n° 2001/224/CE du 12 mars 2001.

Les entreprises établies dans un pays membre de l'Union européenne autre que la France doivent justifier qu'elles ont acquis du gazole en France au cours de la période couverte par le remboursement et que ce gazole a été utilisé comme carburant dans des camions immatriculés dans l'un des pays membres.

4. Modalités de calcul du remboursement

Le dispositif en vigueur n'a pas institué un tarif réduit qui serait directement applicable à ses bénéficiaires. Il a, en revanche, créé un droit à remboursement partiel sur demande et selon les modalités ci-après.

Les transporteurs routiers acquittent le gazole acheté à la pompe au **taux de droit commun de 41,69 euros par hectolitre¹**.

Le remboursement est égal à la différence entre ce taux de droit commun et un « taux spécifique » réservé aux usagers professionnels et fixé à 38 euros par hectolitre pour la période du 1^{er} mars 2003 au 31 décembre 2004. **Ce remboursement est donc de 3,69 euros par hectolitre.**

Toutefois, le droit à remboursement est plafonné à 20.000 litres de gazole par semestre et par véhicule.

Les entreprises adressent leur demande de remboursement au service des douanes à partir du 22 juillet et du 22 janvier suivant respectivement le premier et le second semestre, et au plus tard dans les trois années qui suivent ces dates.

5. Evaluation du dispositif

Le remboursement n'est donc pas automatique. On a observé une variation sensible des demandes de remboursement².

¹ Article 23 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

² Le taux de remboursement était de 5,53 euros pour les consommations de 2000, 3,81 euros pour 2001, 2,13 euros pour 2002, 1,36 euros pour 2003 et 3,69 euros pour 2004.

**Evolution des demandes de remboursement partiel de TIPP
par les transporteurs de marchandises**

		Volume <i>(en millions d'hectolitres)</i>	Nombre de demandeurs <i>(en milliers)</i>	Montant de la dépense <i>(en millions d'euros)</i>	Taux de remboursement
2000	1 ^{er} semestre	39	16,5	21	5,53
	2 ^{ème} semestre	20	18	109	
2001	1 ^{er} semestre	42	20	227	3,81
	2 ^{ème} semestre	42,5	20	162	
2002	1 ^{er} semestre	46	20	176	2,13
	2 ^{ème} semestre	38	12	81	
2003	1 ^{er} semestre	24	10	51	1,36
	2 ^{ème} semestre	71,8	17	100	

Source : direction des douanes et des droits indirects

Ces chiffres doivent être rapprochés des 42.000 entreprises susceptibles de solliciter ce remboursement.

Le plafond de consommation (40.000 litres par an) est proche de la consommation moyenne annuelle d'un camion de 40 tonnes (37 litres/100 km en moyenne et 45.000 litres par an).

Le dispositif actuel, compte tenu du plafonnement, est pleinement profitable pour les transporteurs « longue distance » utilisant des « 40 tonnes ».

Les autres, surtout lorsque le taux de remboursement est faible, n'estiment pas opportun d'accomplir des formalités en vue d'un remboursement modeste.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE ÉVOLUTION COMMANDÉE PAR UNE NOUVELLE DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE

La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité impose à la France une modification du mode de calcul du remboursement partiel de TIPP payée par les transporteurs routiers.

En effet, son article 7 (2) autorise les Etats membres à « *établir une différence entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant, à condition que les niveaux minima communautaires soient respectés et que le taux fixé pour le gazole à usage commercial utilisé comme carburant ne soit pas inférieur au niveau national de taxation en vigueur au 1^{er} janvier 2003* ».

Cette disposition sera applicable en France à compter du 1^{er} janvier 2005, date d'expiration de la dérogation dont elle bénéficie (voir supra).

De ce fait, **à partir du 1^{er} janvier 2005, les accises applicables au gazole ne pourront être inférieures au tarif de base en vigueur le 1^{er} janvier 2003, soit 39,19 euros par hectolitre¹.**

Or, le taux spécifique, c'est-à-dire **le prix restant à charge du transporteur après remboursement, est fixé, jusqu'au 31 décembre 2004 à 38 euros**, soit à un niveau inférieur au taux minimal exigé par la directive précitée du 27 octobre 2003.

Un ajustement du remboursement partiel de TIPP constitue donc une obligation pour la France. Tel est l'objet du présent article qui, en outre, supprime le plafonnement du remboursement et pérennise le dispositif, sans en changer le champ d'application.

B. L'AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE CALCUL DU REMBOURSEMENT

Pour répondre à cette exigence communautaire, l'article 16 du projet de loi de finances pour 2005 **porte le taux spécifique applicable aux professionnels de 38 euros à 39,19 euros par hectolitre**, à compter du 1^{er} janvier 2005, en modifiant en conséquence l'article 265 *septies* du code des douanes.

Le montant du remboursement sera donc égal à la différence entre le taux de droit commun (maintenu à 41,69 euros par hectolitre) et le nouveau taux spécifique (39,19 euros), et donc **abaissé de 3,69 à 2,50 euros par hectolitre**.

Les demandes de remboursement pourront être présentées à partir du 1^{er} jour ouvrable suivant le semestre auquel elle s'appliquent, soit le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet (au lieu du 22 janvier ou du 22 juillet).

Elles pourront toujours être demandées, au plus tard, dans les trois ans qui suivent le semestre considéré.

¹ Taux fixé par l'article 37 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

C. LA SUPPRESSION DU PLAFONNEMENT DU REMBOURSEMENT

En contrepartie de la baisse du remboursement de TIPP, l'article 16 du présent projet de loi prévoit la **suppression pure et simple du plafonnement du remboursement**.

A compter du 1^{er} janvier 2005, le dispositif de remboursement partiel de la TIPP applicable aux transporteurs routiers de marchandises s'appliquera donc sur la totalité de leur consommation.

D. LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF

L'article 7 de la directive précitée du 27 octobre 2003 autorise, aux conditions précédemment exposées, les Etats membres à établir une différence entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant, sans inclure des conditions de limitation de durée.

En conséquence, le présent article pérennise le dispositif en cause.

Ainsi, l'article 265 *septies* du code des douanes était, chaque année depuis la loi de finances pour 1999, complété avec des aménagements applicables pour la durée fixée par cette dernière. Par exemple, la loi de finances pour 2004 a complété cet article pour fixer le taux spécifique à 38 euros par hectolitre entre le 1^{er} mars 2003 et le 31 décembre 2004.

La nouvelle rédaction proposée fixera le nouveau barème sans se référer à celui des périodes antérieures.

E. IMPACT FINANCIER DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les dispositions proposées se solderaient, au total **pour l'exercice 2005**, pour les finances publiques, par un **gain de 60 millions d'euros pour l'Etat**. **Ce chiffre traduit l'impact du seul premier semestre 2005, car celui du second semestre 2005 sera imputé en 2006, année du remboursement effectif dudit semestre.**

D'une part, **la baisse du montant du remboursement entraînera, pour les finances publiques, un gain évalué à 90 millions d'euros en 2005 au titre du seul premier semestre, sachant que les remboursements au titre du second semestre seront imputés sur l'exercice 2006.**

D'autre part, le surcoût résultant du déplafonnement du remboursement est chiffré à 30 millions d'euros pour 2005 (un seul semestre touché par la mesure).

Le solde pour le budget de l'Etat sera donc positif de 60 millions d'euros pour l'exercice 2005.

Il en résulte que, en année pleine, à partir de l'exercice 2006, le gain s'élèvera au double, soit 120 millions d'euros.

Deux éléments paraissent cependant devoir être soulignés :

- la diminution proposée du montant du remboursement partiel résulte d'une décision communautaire ne laissant aucune marge à la France ;

- le solde positif pour les finances de l'Etat signifie que, globalement, le présent article ne constitue pas une « compensation » de la hausse des cours du pétrole pour les transporteurs routiers de marchandises. L'appréciation d'ensemble doit cependant prendre en considération les dispositions de l'article 15 du présent projet de loi tendant à renforcer le dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises de transport, dont le coût pour l'Etat est estimé à 60 millions d'euros pour 2005, soit une somme égale au gain résultant du présent article.

III. LA POSITION PRISE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Nos collègues députés ont adopté le présent article du projet de loi de finances pour 2005 sans lui apporter de modification.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)

Augmentation des quantités de biocarburants bénéficiant d'une réduction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et assouplissement des modalités d'agrément des unités de production concernées

Commentaire : le présent article augmente le quota, prévu par l'article 265 bis A du code des douanes, de production de biocarburants bénéficiant de réductions de taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il prévoit, en outre, une possibilité de globalisation des agréments des unités de production d'un même opérateur.

I. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré dans le projet de loi de finances pour 2005 à la suite du vote unanime, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de notre collègue Gilles Garrez, rapporteur général du Budget et plusieurs de ses collègues députés, qui avait reçu un avis « extrêmement favorable » du gouvernement.

L'objet de cet amendement était double, il visait :

- d'une part à augmenter, pour 2005, les quantités totales de biocarburant bénéficiant d'une réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers ;

- d'autre part, à autoriser le transfert d'une partie d'un agrément, délivré à une unité de production d'un opérateur, à une autre de ses unités de production agréées.

A. L'AUGMENTATION POUR 2005 DU QUOTA DE BIOCARBURANTS AIDÉS FISCALEMENT

L'article prévoit d'augmenter de 140.000 tonnes (à répartir entre les deux filières de produits à base d'éthanol ou d'huiles végétales), le contingent, pour 2005, de biocarburants auxquels est accordée une réduction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, dont les tarifs sont actuellement, par hectolitre, de :

- 33 euros pour l'EMHV¹ ; 38 euros pour l'ETBE² ; 37 euros pour l'éthanol.

Les agréments actuels portent sur :

- 387.000 tonnes d'EMHV ; 219.000 tonnes d'ETBE ; 103.000 tonnes d'éthanol.

L'accroissement du quota fiscalement aidé serait donc d'environ 20 %.

B. L'ASSOULISSEMENT DE LA GESTION PAR LES OPÉRATEURS DE LEURS UNITÉS DE PRODUCTION AGRÉÉES

L'article 265 bis A, précité, du code des douanes, dispose que les unités de production de biocarburants, pour bénéficier des réductions prévues de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, doivent être agréées par le ministre chargé du budget, après avis de celui chargé de l'agriculture, sur procédure d'appel à candidatures publié au journal officiel des communautés européennes.

Il est proposé qu'avec l'accord de l'administration des douanes, un opérateur puisse transférer les agréments qui lui ont été délivrés, d'une des ses unités de production à une autre.

Cette mesure correspond à une demande des raffineurs, évoquée par notre collègue député Alain Marleix, dans son rapport de juin 2004³ sur les biocarburants, et considérée, par lui, comme légitime.

En effet, si la production de l'une des unités de production d'un opérateur venait à se ralentir ou à s'interrompre, celle d'une autre unité pourrait augmenter de façon à ce que la quantité globalement autorisée soit respectée.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Toute mesure susceptible d'augmenter la production française de biocarburants, dont le niveau actuel est très éloigné des objectifs communautaires, ne peut être que favorablement accueillie.

¹ EMHV : Esters méthyliques d'huile végétale ou « Diester ».

² ETBE : Ethyl Tertio Butyl Ether : mélange d'éthanol et d'isobutène, résidu du raffinage de produits pétroliers.

³ Rapport d'information n° 1622 (XII^e législature).

L'assouplissement des conditions imposées aux opérateurs pour la gestion de leurs unités de fabrication agréées est également une disposition opportune.

Toutefois, comme votre rapporteur général l'a fait valoir dans son récent rapport d'information sur l'évolution des prélèvements obligatoires¹, la France est le seul pays d'Europe à contingenter les quantités de ces produits bénéficiant d'avantages fiscaux (à part l'Italie et la Suède).

Par ailleurs, les quotas fixés ne sont jamais totalement respectés, tout dépassement étant financièrement sanctionné, ce qui témoigne du caractère malthusien d'un système qui doit être profondément réformé.

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

¹ N° 52 (2004-2005).

ARTICLE 16 ter (nouveau)

Majoration de l'impôt sur les sociétés visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Commentaire : le présent article vise à majorer l'impôt sur les sociétés afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption à l'unanimité, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de notre collègue député Charles de Courson, avec l'avis favorable du gouvernement.

Il vise à favoriser le **développement des biocarburants**, en mettant en place « *un mécanisme qui, dans un premier temps, lance cette industrie avec un prélèvement applicable seulement aux distributeurs de carburants, n'atteignant pas les taux d'incorporation préconisés par l'Union européenne* » et en proposant « *que les distributeurs de carburants qui n'ont pas une attitude écologiquement responsable subissent une majoration de l'impôt sur les sociétés égale à la différence entre le taux d'incorporation-cible, qui évoluera d'année en année jusqu'à 5 % en 2009, et le taux d'incorporation constaté* », selon les explications fournies par notre collègue député Charles de Courson.

A cette fin, **il insère dans le code général des impôts, après l'article 1609 septvicies, une section X intitulée « Majoration de l'impôt sur les sociétés visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre »** et crée un nouvel article 1609 octovicies.

A. LES ENTREPRISES CONCERNÉES PAR LE DISPOSITIF

Le I de l'article 1609 octovicies inséré par le présent article dans le code général des impôts prévoit que certaines entreprises « *sont redevables d'une majoration visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

Entrent ainsi dans le champ du dispositif les entreprises qui mettent à la consommation sur le marché intérieur :

- **des essences** reprises aux indices 11 (**supercarburant sans plomb**) et 11 bis (**supercarburant sans plomb contenant un additif spécifique améliorant les caractéristiques antirécession de soupape**) du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes;

- **des gazoles** repris aux indices 20 (**fioul domestique**) et 22 (**gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120°C**) du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes.

B. L'ASSIETTE ET LE TAUX

1. L'assiette

Le deuxième alinéa du I de l'article 1609 *octovicies* vise à prévoir que l'assiette de la majoration est déterminée dans les conditions du 1° du 2 de l'article 298 du code général des impôts, d'une part pour les essences, d'autre part pour les gazoles.

Ceci signifie que :

- sauf en ce qui concerne les gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux repris aux numéros 27-11-14, ex 27-11-19, ex 27-11-21, 27-11-29 du tarif des douanes et non destinés à être utilisés comme carburants, **la valeur imposable lors de la mise à la consommation est fixée forfaitairement, pour chaque quadrimestre par décision du directeur général des douanes et des droits indirects, sur proposition du directeur des carburants.**

- en ce qui concerne les produits autres que le gaz comprimé destiné à être utilisé comme carburant, **cette valeur est établie sur la base du prix C.A.F. moyen des produits importés, ou faisant l'objet d'une acquisition intracommunautaire, majoré du montant des droits de douane applicables aux produits de l'espèce en régime de droit commun en tarif minimum et des taxes et redevances perçues lors de la mise à la consommation, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée.**

- **la valeur imposable peut être révisée au cours du quadrimestre par décision du directeur général des douanes et droits indirects sur proposition du directeur des hydrocarbures**, dans le cas où les prix C.A.F. des produits pétroliers accusent une variation en plus ou en moins, égale ou supérieure à 10 % par rapport aux prix ayant servi de base au calcul de cette valeur.

2. Le taux

Le II de l'article 1609 *octovicies* inséré dans le code général des impôts par le présent article prévoit que le taux de la majoration est fixé à 1,2 %.

Toutefois, il est précisé que ce taux est majoré de 0,3 % en 2006, de 1,5 % en 2007 puis de 1 % chaque année, dans la limite de 5 %.

En revanche, il est diminué de la proportion de l'énergie, exprimée en pouvoir calorifique inférieur, issue de l'adjonction :

- **pour les essences**, des produits mentionnés aux troisième et quatrième alinéas du 1 de l'article 265 bis A du code des douanes, en l'occurrence **des dérivés de l'alcool éthylique dont la composante alcool est d'origine agricole et de l'alcool éthylique d'origine agricole** ;

- **pour les gazoles**, des produits mentionnés au deuxième alinéa du 1 de l'article 265 bis A du code des douanes, c'est-à-dire **des esters méthyliques d'huile végétale**.

C. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Le III de l'article 1609 *octovicies* inséré dans le code général des impôts par le présent article dispose que le fait générateur intervient et que la majoration est exigible lors de la mise en consommation.

Le IV de ce même article prévoit que la majoration est déclarée et liquidée au plus tard le 10 avril de chaque année et pour la première fois avant le 10 avril 2005, dans les conditions prévues au 4 de l'article 95 du code des douanes.

Cet alinéa dispose que le directeur général des douanes et droits indirects détermine par arrêté la forme des déclarations, les énonciations qu'elles doivent contenir et les documents qui doivent y être annexés. En outre, il peut autoriser, dans certains cas, le remplacement de la déclaration écrite par une déclaration verbale.

Il est par ailleurs précisé que la majoration est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que celles prévues par le code des douanes.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage les préoccupations, exprimées par notre collègue député Charles de Courson, qui ont inspiré la rédaction de cet article additionnel.

Il est, en effet, favorable, lui aussi, à une incorporation obligatoire de biocarburants dans les essences et le gazole, permettant d'atteindre, progressivement, les objectifs de la directive européenne « promotion »¹ (soit 5,75 % en 2010).

Cependant, il n'est pas certain que le dispositif proposé ne soit pas perfectible, d'un point de vue technique.

En effet :

- la nouvelle section intitulée « **majoration de l'impôt sur les sociétés visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre** », a été insérée dans un chapitre I bis qui concerne **les taxes sur le chiffre d'affaires et taxes diverses assimilées** au sein d'un titre consacré aux « **impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers** ».

Pourquoi ne pas l'avoir placée au chapitre II (impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales) du titre premier (impôts directs et taxes assimilées) du livre premier du code général des impôts ?

- l'assiette retenue est celle de la TVA sur les produits pétroliers, fixée forfaitairement, sur la base du prix des importations, sans relation apparente avec le bénéfice imposable des sociétés visées ;

- dès lors, l'imposition proposée ressemble plutôt à une nouvelle écotaxe sur les produits pétroliers, tendant à obliger à y incorporer des biocarburants, qu'à une majoration d'impôt sur les sociétés.

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

¹ Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du conseil du 8 mai 2003.

ARTICLE 16 quater (nouveau)

*Aménagement du régime de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport public de voyageurs.
Remboursement d'une fraction de TIPP payée par les professions agricoles au second semestre 2004*

Commentaire : le présent article comporte trois dispositions :

- **il aligne le régime de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les exploitants de transport public routier de voyageurs sur celui des entreprises de transport de marchandises (paragraphe I) ;**
- **il supprime le plafonnement du remboursement partiel de TIPP au titre du second semestre 2004, aussi bien par les transporteurs de marchandises (paragraphe II) que pour les transporteurs de voyageurs (paragraphe III) et prévoit un remboursement anticipé ;**
- **il met en œuvre un remboursement rétroactif d'une fraction de la TIPP sur le fioul domestique utilisé au second semestre 2004 par les professions agricoles (paragraphe IV).**

I. LE RÉGIME DE REMBOURSEMENT PARTIEL DE TIPP APPLICABLE AU GAZOLE UTILISÉ PAR LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PUBLIC ROUTIER DE VOYAGEURS (PARAGRAPHE I)

A. LE CONTEXTE DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS

Le secteur du transport public routier en commun de voyageurs, comme celui du transport de marchandises, **subit la hausse des cours du pétrole, sans avoir la possibilité de répercuter intégralement les évolutions du prix du gazole à la pompe sur ses tarifs.**

L'évolution du prix du gazole en 2004 est récapitulée, sous forme de tableau, dans le commentaire de l'article 16, relatif au régime de remboursement de TIPP pour les transporteurs de marchandises (voir *supra*).

On rappellera que, **au cours des huit premiers mois de l'année 2004, le prix du gazole hors taxes a progressé de 30 % et que son prix de vente à la pompe a augmenté de 13,6 %.**

Selon le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, **le secteur des transports en commun de voyageurs (autobus et autocars) a consommé, en 2003, 7,76 millions d'hectolitres de gazole** (qui représente 97 % de leur consommation totale de carburants). **Les recettes de TIPPP afférentes à cette consommation de gazole sont évaluées** par le service des douanes et des droits indirects à **323,51 millions d'euros**.

Le parc d'**autocars** (véhicules de 10 places assises ou plus) comprenait en 2002, 62.600 véhicules, soit une progression de 2,5 % par rapport à l'année 2001¹. Les autocars sont utilisés pour le transport régulier interurbain, dont le transport scolaire, et pour le transport occasionnel.

Le parc d'**autobus** en service en 2002, utilisés pour le transport régulier urbain, comprenait 17.000 véhicules, y compris ceux de la RATP.

En 2001, il existait 28.801 entreprises de transport routier urbain et non urbain de personnes. Celles-ci sont constituées d'un effectif total de 177.840 personnes, dont 150.936 salariés et 26.904 non salariés.

Les effectifs des entreprises de transport de voyageurs s'établissent ainsi :

- 26.629 entreprises de moins de 6 salariés emploient 7.651 salariés et 26.376 non salariés ;

- 1.784 entreprises de 6 à 49 salariés emploient 27.657 salariés ;

- 388 entreprises d'au moins 50 salariés emploient 115.628 salariés au total.

Selon les résultats d'une enquête du service économie et statistiques du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le secteur connaît une baisse des investissements après trois années de croissance, même si l'effectif total des entreprises du secteur a augmenté de 2,9 % en 2002.

¹ *Données recueillies auprès de la direction des transports terrestres du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et extraites du mémento de statistiques des transports (août 2004).*

B. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

1. Ses origines et son fondement au regard de la législation communautaire

Le dispositif de remboursement partiel de TIPP en faveur des transporteurs publics de voyageurs a été institué par l'article 12-III de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), codifié à l'article 265 *octies* du code des douanes.

Sa compatibilité avec la législation communautaire était fondée, comme pour les transporteurs de marchandises, sur l'article 8 de la directive n° 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992, aujourd'hui abrogée, qui permettait au Conseil d'autoriser un Etat membre à introduire un mécanisme de remboursement partiel de TIPP, pour des raisons de politiques spécifiques (voir *supra*, commentaire de l'article 16).

Cette autorisation a été donnée à la France, puis prorogée, dans les mêmes conditions que pour les transporteurs de marchandises.

2. Son champ d'application

Le dispositif concerne l'ensemble des **exploitants** de transport public routier en commun de voyageurs. Les transports publics s'entendent, au sens de l'article 5 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), comme étant tous les transports de personnes, à l'exception de ceux organisés pour leur propre compte par des personnes publiques ou privées. **Le terme « transport public » couvre donc aussi bien le secteur privé que le secteur public.**

3. Les modalités de calcul du remboursement

Comme pour les transporteurs de marchandises, il n'existe pas de tarif réduit, mais un droit à remboursement partiel sur demande et selon les modalités ci-après.

Les transporteurs de voyageurs acquittent le gazole acheté à la pompe au taux de droit commun de 41,69 euros par hectolitre¹.

¹ Fixé par l'article 23 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

L'article 265 *octies* du code des douanes fixe forfaitairement le montant du remboursement à 2,13 euros ¹ par hectolitre. **Le taux restant à la charge des transporteurs de voyageurs s'établit donc à 39,56 euros par hectolitre, soit 41,69 - 2,13.**

Le droit à remboursement est plafonné à 15.000 litres par semestre² et par véhicule.

Les entreprises adressent leur demande de remboursement au service des douanes à partir du 22 juillet et du 22 janvier suivant respectivement le premier et le second semestre, et au plus tard dans les trois années qui suivent ces dates.

4. L'évaluation du dispositif

Les statistiques sur l'évolution des demandes démontrent que le dispositif a été assez peu utilisé.

Evolution des demandes de remboursement partiel de TIPP par les transporteurs publics de voyageurs

Années de remboursement	Semestres remboursés	Volumes en millions d'hectolitres	Montant de la dépense fiscale en millions d'euros	Taux de remboursement
2001	1 ^{er} semestre	1,42	7,58	3,81
	2 ^{ème} semestre	4,64	17,99	3,81
2002	1 ^{er} semestre	5,25	20	3,81
	2 ^{ème} semestre	3,76	8	3,81
2003	1 ^{er} semestre	3,76	8	2,13
	2 ^{ème} semestre	3,99	8,5	2,13

Source : direction des douanes et des droits indirects

Le service des douanes et des droits indirects a enregistré des **demandes de remboursement** de la part de **1.250 entreprises** en 2001 (sur un total de 28.801 entreprises, soit **4,4 % des bénéficiaires potentiels**).

Il semble que le plafond de 15.000 litres par semestre et par véhicule, au-delà duquel le remboursement n'est plus admis, revête un caractère dissuasif.

¹ Article 26 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002).

² Alors que, pour les transporteurs de marchandises, le plafond est de 20.000 litres par semestre.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif de l'article 16 *quater* est issu d'un amendement du gouvernement présenté à l'Assemblée nationale.

1. Un choix de la France conforme à la législation communautaire

La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité constitue, pour les transporteurs de voyageurs comme pour les transporteurs de marchandises, le cadre dans lequel les Etats membres peuvent instituer un mécanisme de remboursement partiel de TIPP. Comme cela a été exposé *supra*¹, son article 7 (2) autorise les Etats membres à « *établir une différence entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant, à condition que les niveaux minima communautaires soient respectés et que le taux fixé pour le gazole à usage commercial utilisé comme carburant ne soit pas inférieur au niveau national de taxation en vigueur au 1^{er} janvier 2003* », soit, pour la France, 39,19 euros par hectolitre.

Or, comme on l'a relevé, le taux restant à la charge des transporteurs de voyageurs, après le remboursement forfaitaire de 2,13 euros par hectolitre, dans le dispositif en vigueur, s'établit à 39,56 euros par hectolitre (41,69 - 2,13), soit à un niveau supérieur au minimum fixé par l'Union européenne.

De ce fait, la France n'est pas contrainte, par l'Union européenne de modifier le montant du remboursement aux transporteurs de voyageurs². La modification proposée au présent article résulte donc d'un choix du gouvernement, s'inscrivant dans le cadre de la directive précitée du 27 octobre 2003 (le taux spécifique ne doit pas être inférieur au niveau national de taxation au 1^{er} janvier 2003, soit 39,19 euros par hectolitre).

2. L'aménagement des modalités de remboursement

Le gouvernement propose au Parlement un **alignement du régime des transporteurs de voyageurs sur celui des transporteurs de marchandises**, tel qu'il serait aménagé par les dispositions de l'article 16 du projet de loi de finances.

¹ Voir commentaire de l'article 16.

² Contrairement à la situation pour les transporteurs de marchandises.

Le remboursement serait égal à la différence entre le taux de droit commun (41,69 euros par hectolitre) et un taux spécifique fixé à 39,19 euros par hectolitre, soit exactement le minimum exigé par la législation communautaire à compter du 1^{er} janvier 2005. Comme pour les transporteurs de marchandises, **le montant du remboursement s'élèverait donc à 2,50 euros par hectolitre (au lieu de 2,13 euros).**

Il en résulterait, contrairement à ce qui est prévu pour les transporteurs de marchandises, une **majoration du montant du remboursement** (+ 0,37 euros par hectolitre).

Les demandes de remboursement pourront être présentées à partir du 1^{er} jour ouvrable suivant le semestre auquel elles s'appliquent, soit le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet (au lieu du 22 janvier et du 22 juillet).

Elles pourront toujours être formulées, au plus tard, dans les trois ans qui suivent le semestre considéré.

Comme pour les transporteurs de marchandises, **le plafonnement du remboursement (actuellement de 15.000 hectolitres par semestre et par véhicule) serait supprimé.** A compter du 1^{er} janvier 2005, le dispositif de remboursement partiel de la TIPP s'appliquerait donc, pour tous les transporteurs, sur la totalité de leur consommation.

Le dispositif proposé serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2005 et sans limitation de durée. Il modifierait en conséquence l'article 265 *octies* du code des douanes.

3. L'impact financier du dispositif proposé

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce dispositif (hausse du taux de remboursement et déplafonnement) entraînerait **en 2005 une dépense supplémentaire** pour le budget de l'Etat de **3 millions d'euros**. Ce chiffre traduit l'impact du seul premier trimestre 2005 car celui du second semestre 2005 sera imputé en 2006, année du remboursement effectif dudit semestre. Il en résulte que **le dispositif coûtera, en année pleine, à partir de l'exercice 2006, une dépense deux fois plus forte, soit 6 millions d'euros.**

II. LA SUPPRESSION, AU SECOND SEMESTRE 2004, DU PLAFONNEMENT DU REMBOURSEMENT PARTIEL POUR TOUS LES TRANSPORTEURS (PARAGRAPHES II ET III)

Votre rapporteur général a exposé que les dispositions en vigueur des articles 265 *septies* et 265 *octies* du code des douanes prévoyaient un plafonnement du remboursement partiel de TIPP, fixé à :

- 20.000 litres par semestre et par véhicule pour les transporteurs de marchandises ;

- 15.000 litres par semestre et par véhicule pour les transporteurs de voyageurs.

Les dispositions de l'article 16 et du I du présent article suppriment, à compter du 1^{er} janvier 2005, ce plafonnement pour les transporteurs, respectivement de marchandises et de voyageurs, dans le souci d'aider les professionnels concernés à faire face à la hausse des cours du pétrole.

Par anticipation sur ces dispositions, le présent article prévoit une suppression de ce plafonnement pour les consommations du second semestre 2004, tant pour les transporteurs de marchandises (paragraphe II) que pour les transporteurs de voyageurs (paragraphe III).

Les modalités proposées seraient les mêmes dans les deux cas. Les entreprises concernées pourraient, à titre exceptionnel, obtenir une **avance sur leur demande de remboursement au titre du second semestre 2004, portant sur leur consommation totale** (sans plafond). Le montant de cette avance serait égal à 90 % des remboursements obtenus au titre du premier semestre.

L'avance sur remboursement pourrait être présentée dès l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2005, ce qui pourrait donner aux professionnels concernés une avance de trésorerie d'un mois environ.

Lors du dépôt des demandes afférentes au second semestre 2004, le service des douanes établirait, selon le cas, le montant de taxe supplémentaire à rembourser ou celui de l'avance versée en trop, à imputer sur le prochain remboursement.

Hormis la suppression anticipée du plafonnement, le barème de remboursement au titre du second semestre 2004 serait celui du régime en vigueur (soit 3,69 euros par hectolitre pour les transporteurs de marchandises et 2,13 euros par hectolitre pour les transporteurs de voyageurs). Les nouveaux taux prévus par les articles 16 et 16 quater (I) seront en effet applicables à partir du 1^{er} janvier 2005.

Selon les indications communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **la dépense fiscale résultant de ce dispositif s'établirait, pour l'ensemble des transporteurs, à 31 millions d'euros sur 2005 au titre du déplafonnement des consommations du second semestre 2004.**

En outre, les avances consenties par l'Etat sur les demandes de remboursement de la TIPP entraîneront un coût de 224 millions d'euros sur 2004, correspondant à une avance de trésorerie, et, parallèlement, un gain de même montant sur 2005.

III. LA MISE EN OEUVRE, POUR LES PROFESSIONS AGRICOLES, D'UN REMBOURSEMENT PARTIEL DE TIPP AU TITRE DU SECOND SEMESTRE 2004 (PARAGRAPHE IV)

A. LE RÉGIME DE TIPP APPLICABLE AUX AGRICULTEURS

Le paragraphe IV du présent article **institue, pour les professions agricoles**, fortes consommatrices de fioul domestique¹, **un remboursement rétroactif d'une fraction de TIPP, afférente à leurs consommations du second semestre 2004.**

Ce fioul, qui est le même produit que le gazole mais qui bénéficie d'un taux réduit de TIPP, est principalement utilisé pour le chauffage (domiciles et entreprises), mais certains véhicules professionnels, dont la liste est fixée par arrêté, peuvent l'utiliser comme carburant².

Les véhicules bénéficiaires de ce taux privilégié sont utilisés hors route : tracteurs agricoles, engins forestiers, engins de chantier pour les bâtiment et travaux publics (BTP), navires de transporteurs fluviaux, etc.

S'agissant plus précisément des véhicules agricoles, l'arrêté précité se réfère aux « *machines, appareils et engins agricoles automoteurs pour la préparation et le travail du sol, la culture, la récolte ou des travaux agricoles analogues* ».

¹ Les professions agricoles ont, en 2003, utilisé à des fins professionnelles **28 millions d'hectolitres de fioul domestique**, selon les chiffres communiqués par la direction générale de l'énergie et des matières premières, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. D'après le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, une **hausse du prix moyen des produits pétroliers utilisés par les exploitants agricoles, estimée à 12 % en 2004, représenterait pour la profession un coût supplémentaire d'environ 220 millions d'euros et une baisse de revenu de 1 ou 2 %.**

² Arrêté du 29 avril 1970, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 19 novembre 2003.

Le taux privilégié dont bénéficient les agriculteurs, sous condition d'emploi, est fixé à **5,66 euros par hectolitre** par l'article 265 du code des douanes.

B. LE PRÉCÉDENT REMBOURSEMENT EXCEPTIONNEL POUR LES AGRICULTEURS

Le remboursement partiel et exceptionnel de TIPP en faveur des agriculteurs est proposé selon un mécanisme comparable à celui qui avait été établi par l'article 12-I (1°) de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000).

Ce texte avait prévu, d'une part, une diminution de 30 % du prix de la TIPP applicable au fioul domestique, d'application générale¹, à compter du 21 septembre 2000 (date de présentation du projet de loi de finances), et d'autre part, notamment pour les professions agricoles, un avantage similaire accordé **sous la forme d'un remboursement** afférent aux achats effectués entre le 1^{er} janvier et le 20 septembre 2000.

Il s'agissait donc bien d'un remboursement exceptionnel, appliqué rétroactivement. Selon le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, **31 % des professionnels concernés avaient demandé à bénéficier du dispositif**.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 15-3 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité autorise les Etats membres de l'Union européenne à appliquer « ***un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité utilisés pour les travaux agricoles, horticoles ou piscicoles et dans la sylviculture*** ».

Le dispositif proposé de remboursement partiel de TIPP en faveur des professions agricoles est donc **conforme à la législation communautaire** en vigueur.

Il consiste en l'ouverture, sur demande des intéressés, d'un droit à **remboursement de 4 euros par hectolitre** sur le taux de TIPP payée par les professions agricoles **au titre du second semestre 2004**.

¹ Y compris pour les professions agricoles.

Le présent article énumère précisément le champ des bénéficiaires de ce remboursement qui est le même que celui qui avait été retenu en 2000.

Cette mesure serait ouverte aux :

- exploitations agricoles, de forme individuelle ou sociétaire, ou mises en valeur par des établissements publics ou des associations, pour l'ensemble de leurs achats de fioul domestique à des fins professionnelles agricoles (travaux agricoles, chauffage de serres et de bâtiments d'élevage, transformation et valorisation de produits agricoles sur l'exploitation) ;

- entreprises de travaux agricoles et aux entreprises de travaux forestiers ainsi qu'aux exploitants forestiers, pour leurs seuls achats de fioul domestique destiné aux travaux réalisés dans les exploitations agricoles et dans les propriétés forestières ;

- exploitations de conchyliculture, d'aquaculture marine ou de pisciculture, dans les mêmes conditions que les exploitations agricoles ;

- coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole (CUMA) et autres sociétés coopératives agricoles (y compris les sociétés d'intérêt collectif agricole) ainsi que les groupements de producteurs agricoles, dès lors que ces entreprises ont une activité agricole ou réalisent des travaux agricoles ou forestiers, pour les seuls achats de fioul destiné à cette activité ou à ces travaux.

Le remboursement serait accordé sous condition d'emploi professionnel.

Un décret fixera les services et organismes chargés de recevoir et d'instruire les demandes et les conditions.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les demandes seraient instruites par les trésoreries principales en concertation avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

D. L'IMPACT FINANCIER DE LA MESURE

Le coût de cette mesure, limité au second semestre 2004 (non pérennisée) est évalué à **environ 50 millions d'euros** par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

IV. LA POSITION PRISE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 16 *quater* du projet de loi de finances, qui ne figurait pas dans le texte initial, est issu d'un amendement présenté par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

Votre commission vous proposera un amendement tendant à rectifier une erreur matérielle.

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

ARTICLE 17

Transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer des conséquences fiscales de la cessation d'activité les entreprises qui transfèrent leur siège social de France vers un autre Etat membre de l'Union européenne, conformément aux dispositions du règlement n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE CONCEPTION EXTENSIVE DES CAS D'IMPOSITION

1. Les obstacles au transfert de siège d'une société

Le transfert du siège social d'une société résidente de France vers un autre Etat membre de l'Union européenne constitue aujourd'hui une opération complexe et coûteuse, en raison d'obstacles juridiques et fiscaux.

Le 2 de l'article 221 du code général des impôts (CGI) dispose ainsi : « *en cas de dissolution, de transformation entraînant la création d'une personne morale nouvelle, d'apport en société, de fusion, de transfert du siège ou d'un établissement à l'étranger, l'impôt sur les sociétés est établi dans les conditions prévues aux 1 et 3 de l'article 201* ». **Le transfert de siège à l'étranger, qu'il se traduise ou non par un changement de la nationalité de l'entreprise, est donc fiscalement traité comme une cessation d'activité et entraîne une imposition immédiate**, l'administration fiscale considérant qu'il y a disparition d'un sujet fiscal de droit français. Aucune distinction n'est opérée selon que le transfert a lieu dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un Etat hors de l'Union.

Une dérogation est certes prévue en cas de changement de nationalité de la société, mais elle ne trouve guère de traduction opérationnelle. Le 3 du même article précise ainsi que « *le changement de nationalité d'une société par actions et le transfert de son siège social à l'étranger n'entraînent pas l'application des dispositions du premier alinéa du 2, lorsqu'ils sont décidés par l'assemblée générale dans les conditions prévues à l'article L. 225-97 du code de commerce* », c'est-à-dire à la condition que le pays d'accueil ait conclu avec la France une convention

spéciale permettant ces opérations et conservant à la société sa personnalité juridique¹. Or aucune convention de ce type n'a été signée par la France.

Les transformations de société qui n'entraînent pas la création d'une nouvelle personne morale sont quant à elles considérées comme des opérations purement intercalaires, et comportent donc des conséquences fiscales réduites.

2. Les modalités de l'imposition immédiate

Ce **principe d'imposition immédiate** est fondé, selon la doctrine fiscale, sur la nécessité d'accélérer le recouvrement de l'impôt dans les cas où les droits du Trésor risquent d'être compromis par la disparition de l'entreprise. En effet, dans le cas d'une cessation réelle, le sujet fiscal disparaît et il apparaît logique de taxer les bénéfices réalisés et les plus-values dégagées soit par la cession des actifs, soit par leur appropriation par les actionnaires. Il entraîne dès lors l'exigibilité de l'impôt sur les produits suivants :

- les **bénéfices réalisés au cours de la dernière période d'imposition** et qui n'ont pas encore été taxés ;

- les **bénéfices en sursis d'imposition**, avec la réintégration de toutes les provisions antérieurement constituées en franchise d'impôt. Cette opération consacre la résiliation de tous les régimes de faveur dont la société a pu bénéficier auparavant. Outre les provisions pour risques et charges ou pour dépréciation qui sont réputées devenir sans objet, la société doit réintégrer toutes les provisions réglementées telles que les provisions pour hausses des prix, pour fluctuation des cours, etc. ;

- les **plus-values latentes** résultant de la cessation d'activité ou de la cession. S'il s'agit d'un transfert de siège à l'étranger, les plus-values calculées sont purement fictives puisque les actifs n'ont pas changé de mains et qu'aucun profit n'a été enregistré. En cas de transformation de la société, ces plus-values correspondent à la différence entre la valeur réelle au jour de la transformation des éléments compris dans l'actif social et leur valeur comptable.

¹ L'article L. 225-97 du code de commerce dispose en effet que « l'assemblée générale extraordinaire peut changer la nationalité de la société, à condition que le pays d'accueil ait conclu avec la France une convention spéciale permettant d'acquérir sa nationalité et de transférer le siège social sur son territoire, et conservant à la société sa personnalité juridique ».

Selon les termes des 1 et 3 de l'article 201 du CGI, le contribuable doit alors souscrire une **déclaration dans le délai de soixante jours** à compter de la date de cession ou de cessation. Les sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés doivent procéder elles-mêmes à la liquidation de l'impôt dû et effectuer les versements du solde de liquidation au Trésor.

B. UNE VOLONTÉ D'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE

1. La difficile concrétisation d'un principe de liberté d'établissement constamment affirmé

Le droit communautaire a consacré la **liberté d'établissement** des personnes physiques et morales au sein de l'Union, qui se traduit notamment, aux termes de l'article 48 du Traité CE, par **le droit pour une société de se transférer dans un autre Etat membre**, en respectant les conditions définies par la législation de cet Etat d'établissement pour ses propres ressortissants, comme par le droit de créer dans un autre Etat membre des agences, des succursales ou des filiales.

Pour une société de capitaux, le transfert transfrontalier du siège statutaire, avec ou sans changement de la législation de rattachement, peut constituer un moyen d'accroître sa productivité et une modalité d'exercice de sa liberté d'établissement. **Ce transfert n'a fait l'objet, jusqu'ici, d'aucune harmonisation ou coordination au niveau communautaire.** Les différentes législations nationales – très diversifiées entre elles – l'interdisent parfois et dans la plupart des cas le rendent *de facto* impossible sans passer par une mise en liquidation de la société.

Dans une jurisprudence constante, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a ainsi affirmé, en particulier dans ses arrêts *Centros Ltd contre Erhvervs-og Selskabsstyrelsen* du 9 mars 1999 et *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam contre Inspire Art Ltd* du 30 septembre 2003, que, sauf à établir au cas par cas l'existence d'un abus, une société peut être créée dans un Etat membre dans le seul but d'y bénéficier d'une législation plus avantageuse, et ce, même si la société en cause exerce l'essentiel, voire l'ensemble, de ses activités dans un autre Etat membre. **Cette jurisprudence s'applique davantage au transfert du siège réel qu'à celui du siège statutaire** (distinction qui n'est toutefois pas autorisée par le droit français). Pour être applicable au siège statutaire, ce principe de liberté d'établissement requerrait donc une législation communautaire appropriée.

Contrairement aux personnes physiques, les sociétés – mise à part la société européenne – n'ont toutefois d'existence qu'en tant que personnes morales créées par un ordre juridique national. Pour permettre aux sociétés de capitaux d'exercer leur droit d'établissement par le transfert du siège statutaire en acquérant la personnalité juridique au titre de l'Etat membre d'accueil et sans passer par une procédure de mise en liquidation, tout en offrant les garanties appropriées, il est donc apparu nécessaire à la Commission européenne de coordonner les législations nationales.

2. Le règlement sur la société européenne et les aménagements fiscaux à la directive du 23 juillet 1990

Un projet de proposition de « quatorzième directive » relative au transfert de siège social dans l'Union européenne avait été soumis dès mai 1999 par la Commission européenne mais ne s'est pas concrétisé. Les considérants¹ de cette proposition de directive rappelaient ainsi les exigences de la liberté d'établissement et les obstacles posés par les législations nationales, et son article 3 prévoyait en particulier que *« les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour que le siège statutaire ou réel d'une société puisse être transféré dans un autre Etat membre. Ce transfert ne donne lieu ni à dissolution, ni à création d'une personne morale nouvelle, mais il entraîne un changement de la loi applicable à la société en cause au jour de son immatriculation à un registre du nouveau siège »*.

Un premier pas législatif a été franchi lors de la **création de la société européenne** par le règlement communautaire n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001, directement applicable par les Etats membres depuis le 8 octobre 2004.

¹ Le deuxième considérant précisait que *« selon l'article 58 du traité, les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté, doivent être assimilées aux personnes physiques ressortissantes des autres Etats membres aux fins de l'application des règles du traité en matière de droit d'établissement »*.

Le troisième considérant ajoutait que *« en l'état actuel du droit communautaire, une telle assimilation se heurte à des différences importantes entre les législations des Etats membres, notamment en matière de critères de rattachement des sociétés avec les ordres juridiques dont elles relèvent »*.

Le quatrième considérant relevait que *« les ordres juridiques des Etats membres ne disposent pas non plus de structures juridiques permettant le maintien de la personnalité juridique des sociétés lors du transfert transfrontalier du siège à l'intérieur de la Communauté »*.

Enfin le cinquième considérant indiquait que *« la possibilité de transférer le siège d'une société d'un Etat membre à l'autre constitue un acte d'exercice du droit d'établissement, qu'il appartient à la législation communautaire de rendre concrètement possible »*.

Ainsi que le rappelle le sixième considérant de ce règlement, il importe que l'unité économique et l'unité juridique de l'entreprise dans la Communauté coïncident. La création d'une société définie par un régime supra-national, à côté des sociétés relevant du droit de chaque Etat membre, s'inscrit bien dans cette optique. Le dixième considérant précise également que « *l'objectif essentiel poursuivi par le régime juridique régissant la société européenne exige, au minimum, (...) qu'une société européenne puisse être constituée aussi bien pour permettre à des sociétés d'Etats membres différents de fusionner ou de créer une société holding que pour donner la possibilité à la société et à d'autres personnes morales exerçant une activité économique et relevant du droit d'Etats membres différents de créer des filiales communes* ». Le 1 de l'article 8 du règlement prévoit surtout que « *le siège statutaire de la société européenne peut être transféré dans un autre Etat membre¹ (...). Ce transfert ne donne lieu ni à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle* ».

La seconde avancée, qui constituait un des engagements du plan d'action pour la modernisation du droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise présenté par la Commission le 21 mai 2003, est traduite dans la **proposition de directive** du Conseil adoptée par la Commission européenne le 17 octobre 2003 et modifiant la directive 90/434/CEE du 23 juillet 1990, concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents.

On peut rappeler que la directive 90/434/CEE du 23 juillet 1990 prévoit le report de l'imposition des plus-values résultant de la restructuration transfrontalière de sociétés effectuée sous forme de fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions jusqu'à une cession ultérieure des actifs apportés. **La proposition de la Commission européenne vise à actualiser, à clarifier et à élargir le champ d'application de cette directive.** Il s'agit en particulier d'en étendre l'application à un plus grand nombre de sociétés, comprenant la société européenne et la société coopérative européenne, et de prévoir un nouveau régime fiscal neutre pour le transfert du siège central d'une société européenne ou d'une société coopérative européenne d'un Etat membre à un autre.

¹ Un projet de transfert doit être établi par l'organe de direction et faire l'objet d'une publicité. La publication de la nouvelle immatriculation de la société européenne la rend opposable aux tiers.

Le point 32 de l'exposé des motifs de la proposition de modification de la directive 90/434/CEE précise ainsi qu' « *un nouveau titre¹ est ajouté à la directive concernant le régime fiscal applicable en cas de transfert du siège statutaire de la société européenne et de la société coopérative européenne. Les règles fiscales applicables seront neutres du point de vue de la concurrence, tout en protégeant les intérêts financiers de l'État dont la société était résidente avant le transfert de son siège statutaire. L'harmonisation s'étendra aux cas dans lesquels le transfert de siège statutaire a pour conséquence que la société n'a plus sa résidence fiscale dans cet État membre. La société concernée bénéficiera d'un report d'impôt au titre des plus-values liées à ses actifs désormais rattachés à l'établissement stable dont elle disposera dès lors dans l'État de sa résidence fiscale avant le transfert du siège statutaire* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit un alinéa complétant le 2 de l'article 221 du CGI, précité, précisant que le transfert de siège dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, **qu'il s'accompagne ou non de la perte de la personnalité juridique en France**, n'emporte pas les conséquences fiscales de la cessation d'entreprise.

Les entreprises transférant leur siège social dans un autre Etat membre ne se verront donc pas appliquer les impositions immédiates précédemment décrites. Seules les plus-values afférentes aux actifs réellement transférés dans le pays d'accueil ou cédés lors du transfert de siège seront soumises à taxation. Les dispositions proposées mettent ainsi le droit français non seulement en conformité avec le règlement communautaire précité sur la société européenne, **mais s'appliquent également à tout transfert de siège d'une société française** au sein de l'Union européenne.

¹ Ce titre IV bis, relatif aux règles applicables au transfert de siège statutaire, comporte un article 10 bis ainsi rédigé :

« 1. Le transfert de siège statutaire d'une SE ou d'une SCE n'entraîne pas d'imposition des revenus, des bénéfices ou des plus-values résultant des éléments d'actif et de passif de la société apporteuse qui, à la suite du transfert de siège statutaire, restent effectivement rattachés à un établissement stable de la SE ou de la SCE dans l'État membre dont elle était résidente avant le transfert de son siège statutaire et qui concourent à la formation des profits ou des pertes pris en compte pour l'assiette de l'impôt.

« 2. Le paragraphe 1 ne s'applique que si la SE ou la SCE calcule les nouveaux amortissements et les plus-values ou moins-values afférentes aux éléments d'actif et de passif transférés dans les mêmes conditions que si le transfert de siège statutaire n'avait pas eu lieu.

« 3. Lorsqu'en vertu de la législation de l'État membre dont elle était résidente avant le transfert de siège statutaire, la SE ou la SCE est autorisée à calculer les nouveaux amortissements et les plus-values ou moins-values afférentes aux éléments d'actif et de passif restant dans cet État membre dans des conditions différentes de celles visées au paragraphe 2, le paragraphe 1 ne s'applique pas aux éléments d'actif et de passif pour lesquels la SE ou la SCE a usé de cette faculté ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage pleinement les objectifs et dispositions du présent article, qui permettront une plus grande mobilité et une meilleure fluidité de l'organisation des sociétés françaises, et déplore que la mise en conformité de notre droit fiscal avec le droit communautaire ne soit pas en l'espèce intervenue antérieurement.

Il rappelle également que **le droit français, à l'instar de celui de nombreux autres Etats membres, n'a toujours pas été adapté pour permettre l'immatriculation de sociétés européennes en France**, alors que le règlement du 8 octobre 2001 – dont il importe de rappeler qu'il est intervenu après trente années d'efforts et de négociations – est entré en vigueur le 8 octobre 2004. Il en résulte un déficit de compétitivité juridique pour notre pays, s'agissant d'un type de société dont le statut hybride prévoit une articulation intéressante entre le droit communautaire et les droits nationaux.

A cet égard, votre rapporteur général rappelle qu'il avait déposé en octobre 2003 une **proposition de loi**¹ tendant à modifier le code de commerce pour y insérer non seulement des dispositions spécifiques à la société européenne (formalités d'immatriculation et de publicité ; organisation des pouvoirs d'administration, de représentation et de contrôle ; régime des conventions réglementées ; modalités de fonctionnement des assemblées générales...), mais encore, en son article 2, à profiter du levier de la société européenne pour moderniser certains aspects de notre droit des sociétés anonymes (dans la mesure où la société européenne ne peut être constituée que sous cette forme), avec la création d'une **nouvelle société anonyme unipersonnelle**.

Cette proposition de loi a été suivie par celle de nos collègues Guy Branger et Jean-Jacques Hyest², qui traite davantage les aspects sociaux de la société européenne et retient en particulier le principe de la création d'une société anonyme simplifiée qui, selon les termes de l'exposé des motifs de la proposition, *« permettrait de ne pas remettre en question le statut de la société par action simplifiée tout en laissant les sociétés européennes bénéficier de toute la souplesse et de l'adaptabilité du droit français des sociétés anonymes »*.

¹ Proposition de loi n° 11 relative à la société européenne, déposée au Sénat le 9 octobre 2003.

² Proposition de loi n° 152, déposée au Sénat le 19 janvier 2004, portant sur la mise en œuvre des dispositions de renvoi en droit interne contenues dans le règlement (CE) n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne (SE) et sur la transposition concomitante de la directive n° 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs.

Votre rapporteur général réclame depuis plusieurs mois que le gouvernement tienne compte de ces deux propositions de loi pour accélérer l'adaptation de notre droit aux nouvelles opportunités offertes par la société européenne, avant que la France ne se trouve marginalisée dans l'immatriculation de ce type de société, d'autant plus déterminante pour l'économie qu'elle concerne prioritairement les grandes structures exerçant une importante activité transnationale. Il ne comprend pas les lenteurs administratives qui se sont jusqu'ici opposées à l'examen de ce sujet par les assemblées parlementaires.

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

ARTICLE 18

Pérennisation du régime d'imposition des pénalités de retard

Commentaire : le présent article a pour objet de pérenniser au-delà du 31 décembre 2004 le dispositif, issu de l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2002, tendant à rattacher, respectivement, les produits et les charges afférents à des pénalités de retard à l'exercice de leur encaissement et de leur paiement.

I. L'ÉVOLUTION DU TRAITEMENT JURIDIQUE ET FISCAL DES PÉNALITÉS DE RETARD

A. LA RÉFORME INTRODUE PAR LA « LOI NRE »

L'article 3 de la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises rendait obligatoire l'indication, dans le contrat, des modalités de calcul et des conditions d'application des pénalités dues en cas de paiement tardif. Il avait été admis que ces créances ne soient prises en compte qu'au titre de l'exercice au cours duquel le client avait été mis en demeure par son fournisseur d'effectuer le règlement du prix convenu. Cette règle n'était cependant pas applicable lorsqu'une clause du contrat de vente stipulait que les pénalités en cause étaient dues sans mise en demeure préalable.

L'article 53 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (dite « loi NRE »), en procédant à la transposition de certaines dispositions de la directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, **a modifié, en les rendant plus strictes pour les clients, les règles relatives aux pénalités de retard.** Le quatrième alinéa de l'article L. 441-3 du code de commerce dispose ainsi que la facture doit désormais préciser le taux des pénalités de retard exigibles dès le jour suivant la date de règlement inscrite sur la facture.

L'article L. 441-6 du code de commerce, également modifié par la loi NRE, prévoit en outre que le délai de règlement des sommes dues est fixé au trentième jour suivant la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation demandée, sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties. Le même article prévoit que les pénalités de retard sont exigibles sans qu'un rappel soit nécessaire.

B. L'ASSOUPLISSEMENT TEMPORAIRE DES RÈGLES FISCALES DE RATTACHEMENT DES PÉNALITÉS DE RETARD

La volonté de sécuriser davantage la situation financière des fournisseurs s'est également traduite sur le plan fiscal. Les dispositions du 2 de l'article 38 du code général des impôts¹ impliquent que le bénéfice imposable soit déterminé **en intégrant les créances et dettes devenues certaines dans leur principe et leur montant au cours de la période d'imposition.** En conséquence, le non respect du délai de paiement par le client fait naître une créance au profit du prestataire, qui doit être prise en compte dans les résultats de l'exercice au cours duquel le défaut de règlement est intervenu.

Les dispositions de l'article 53 de loi NRE n'avaient pas permis d'enregistrer des progrès significatifs dans le respect des obligations légales des entreprises en matière de délai de paiement, d'où il découlait un **préjudice fiscal** pour les fournisseurs dans la mesure où ces derniers étaient susceptibles d'être imposés, au titre de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu, sur des produits qui ne leur avaient pas été effectivement versés.

Afin de ne pas léser fiscalement les victimes de retard de paiement, l'article 20 de la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a prévu des **modalités spécifiques de rattachement des pénalités de retard.** L'article 237 *sexies* du code général des impôts prévoit ainsi que les produits et charges correspondant aux pénalités de retard sont respectivement rattachés, pour la détermination du résultat imposable, **à l'exercice de leur encaissement (et non plus de leur exigibilité) et de leur paiement.** Les règles de rattachement des créances sur la clientèle et des dettes chez le client sont en revanche demeurées inchangées.

Une application de cette disposition peut être illustrée par l'exemple donné dans l'instruction fiscale n° 81 du 5 mai 2003, publiée par la direction générale des impôts :

« Une société, qui fournit des services et dont les exercices coïncident avec l'année civile, facture deux prestations distinctes au même client. La première prestation est achevée et facturée le 1^{er} juillet 2004 et la date de règlement est fixée au 15 juillet 2004. La seconde prestation est achevée et facturée le 15 février 2005 et la date de règlement est fixée au 28 février 2005.

Le client règle les deux factures le 1^{er} avril 2006, y compris les pénalités de retard. S'agissant de la première facture :

¹ « Le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période dont les résultats doivent servir de base à l'impôt diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés. L'actif net s'entend de l'excédent des valeurs d'actif sur le total formé au passif par les créances des tiers, les amortissements et les provisions justifiées ».

- la créance correspondant à la créance sur le client devra être rattachée au titre de l'année 2004 ;

- la créance correspondant aux pénalités de retard devra être rattachée au titre de l'année 2006.

S'agissant de la seconde facture, les deux créances devront être rattachées au titre de l'année 2005 ».

Ces dispositions de la loi de finances rectificative pour 2002 avaient été prises **à titre temporaire**, dans l'espoir d'une normalisation rapide des relations entre clients et fournisseurs. Elles s'appliquaient donc aux pénalités de retard afférentes à des créances et des dettes **nées entre la date d'entrée en vigueur de la loi NRE et le 31 décembre 2004**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le dispositif précité arrive bientôt à échéance, sans que la « moralisation » escomptée des pratiques commerciales ne soit devenue réalité. **Le présent article a donc pour objet de le rendre définitif** par une modification du 2 de l'article 237 *sexies* du code général des impôts, supprimant la date d'échéance de la mesure.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la pérennisation de cette **mesure de justice fiscale**. Ce dispositif permet en effet d'éviter la taxation de produits virtuels pour des fournisseurs qui, pour des motifs de préservation de la qualité de leurs relations commerciales ou en raison de leur situation de dépendance économique à l'égard de leurs clients, n'auraient pas engagé le recouvrement effectif de ce type de créance.

Il reste que le respect des délais de paiement demeure une exigence non seulement conforme à l'éthique des affaires, mais encore aux impératifs de préservation de l'activité économique et de l'emploi.

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

ARTICLE 19

Plafonnement de la provision pour hausse des prix

Commentaire : le présent article propose de plafonner la dotation à la provision pour hausse des prix à un montant égal, pour chaque exercice, à 15 millions d'euros majorés, le cas échéant, de 10 % de la dotation qui aurait été permise en l'absence de ce plafonnement.

I. LE RÉGIME ACTUEL DE PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX

A. LES FONDEMENTS DE LA PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX (PHP)

Les industries qui transforment des matières premières acquises sur les marchés internationaux ou le territoire national sont exposées aux fluctuations permanentes des cours de ces matières qui affectent le coût de renouvellement des **stocks** nécessaires à leur exploitation.

Or, bien que les stocks de ces entreprises doivent être renouvelés à un volume constant ou croissant, la différence entre la valeur comptabilisée du stock à la clôture d'un exercice et la valeur du même stock à l'ouverture de l'exercice fait partie intégrante du résultat imposable.

Le profit sur stock ainsi constaté est donc *a priori* soumis à imposition, alors même qu'il est affecté d'une obligation de emploi et ne constitue donc pas un profit disponible susceptible d'être distribué aux actionnaires.

Dans de nombreux pays, cette difficulté est résolue par la valorisation des stocks selon la méthode « dernier entré, premier sorti » (DEPS ou LIFO). En effet, les stocks sont consommés à une valeur proche de leur coût de remplacement et l'augmentation de la valeur des stocks ne touche pas le stock comptable tant que le stock outil reste stable. Cette méthode permet donc de neutraliser la quasi-totalité des variations de prix affectant les stocks de base indispensables à la poursuite de l'exploitation.

Cette méthode, bien que prévue par la 4^{ème} directive comptable européenne, n'est jusqu'à présent pas admise par la législation fiscale française, qui, conformément à la législation comptable, prévoit l'évaluation des stocks selon le prix d'acquisition historique.

En effet, aux termes du 3 de l'article 38 du code général des impôts, « *les stocks sont évalués au prix de revient ou au cours du jour de la clôture de l'exercice si ce cours est inférieur au prix de revient* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 12 du code du commerce, « *les biens fongibles sont évalués soit à leur coût moyen pondéré d'acquisition ou de production, soit en considérant que le premier bien sorti est le premier bien entré* » (PEPS). Les produits sont ainsi réputés vendus dans l'ordre chronologique de leur comptabilisation. Sans mécanisme correcteur, les entreprises françaises paieraient donc **davantage d'impôt** que leurs concurrentes tenant leur comptabilité en LIFO.

Exemple

Soit une entreprise réalisant un chiffre d'affaires de 100 millions d'euros et un bénéfice de 1,5 million d'euros. Elle dispose d'un stock acquis au prix historique de 2 millions d'euros. Supposons que le prix de cette matière augmente brutalement de 50 %.

En méthode LIFO, le stock se trouve automatiquement revalorisé de 1 million d'euros et le bénéfice fiscal réduit d'autant. L'entreprise peut donc financer le renouvellement de son stock sur le bénéfice de l'exercice.

En revanche, en méthode française, le stock n'est pas revalorisé, ce qui laisse le bénéfice fiscal inchangé et l'entreprise ne peut financer le renouvellement de son stock.

Pour éviter que ces règles restrictives compromettent l'activité des entreprises qui effectuent la première ou la deuxième transformation de matières dont les prix sont liés aux variations des cours internationaux, la législation française permettait jusqu'en 1997 à ces entreprises de constituer, en franchise d'impôt, une provision représentative de la dérive des coûts d'un stock de base strictement défini : la **provision pour fluctuation de cours** (PFC).

Encadrée par des dispositions relativement complexes, la provision pour fluctuation de cours (PFC) avait pour effet de détaxer, dans une certaine mesure, les bénéfices « virtuels » correspondant aux augmentations des cours mondiaux de certaines matières premières, et de faciliter l'autofinancement, en franchise fiscale, du coût de réapprovisionnement des stocks.

Constituée au passif des entreprises, la PFC permettait de compenser le coût, constaté à l'actif, de l'intégration dans le résultat fiscal imposable des plus ou moins-values latentes consécutives à la valorisation des stocks selon la méthode « premier entré, premier sorti » ou selon celle du coût moyen pondéré.

Lorsque les cours augmentaient, les entreprises provisionnaient, puis elles rapportaient ces provisions à leurs résultats imposables lorsque le mouvement s'inversait. Ainsi, elles diminuaient leur bénéfice des profits nominaux réalisés en période de hausse. En revanche, ces profits devenaient imposables en cas de baisse des cours, puisque la provision était alors réintégrée dans la base imposable. La PFC avait ainsi pour conséquence de « lisser » les résultats des entreprises dans le temps, et d'éviter des « à-coups » sur leur trésorerie.

Cette provision s'apparentait donc à un LIFO réservé au seul stock outil des entreprises. Elle ne pouvait se cumuler, pour un même bien, avec la provision pour hausse des prix.

Or l'article 6 de la loi de finances pour 1998 a supprimé la provision pour fluctuation de cours pour les exercices clos à compter du 31 décembre 1997, au détriment principalement des entreprises de raffinage de pétrole.

Fort logiquement, ces entreprises se sont alors réorientées vers une disposition techniquement plus frustrante, mais d'esprit analogue : la **provision pour hausse des prix (PHP)** prévue à l'article 39, 1-5° du code général des impôts.

A l'appui de la suppression de la provision pour fluctuation de cours, le gouvernement avait d'ailleurs fait valoir que les entreprises pourraient recourir à cette provision pour hausse des prix.

B. LE DISPOSITIF DE LA PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX

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

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

L'exonération d'impôt dont bénéficient les entreprises constituant une provision pour hausse de prix n'est **pas définitive**.

En effet, la provision pratiquée à la clôture d'un exercice est rapportée de plein droit aux bénéfices imposables de l'exercice en cours à **l'expiration de la sixième année** suivant la date de cette clôture.

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

Enfin, à la différence de l'ancienne provision pour fluctuation de cours (PFC), la provision pour hausse des prix peut être constituée même si les résultats de l'exercice sont déficitaires.

Néanmoins, la PHP est, à certains égards, **moins avantageuse** que ne l'était la PFC. En effet, la PHP laisse à la charge des entreprises les conséquences des hausses de prix inférieures à 10 %, très fréquentes dans certains secteurs industriels (transformation des métaux notamment). Or, si à cinq hausses annuelles successives de 10 % succède une chute des prix de 50 %, les entreprises se retrouvent dans la situation initiale, mais la PHP ne les aura pas exonérées du paiement d'un impôt sur 50 % du stock outil.

Par ailleurs, la PHP fait obligation aux entreprises de réintégrer la provision au cours du sixième exercice, ce qui peut constituer une charge très lourde pour les entreprises si la hausse de départ a été élevée.

II. LES TAXES SUR LA PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX DES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES INSTITUÉES PAR LES LOIS DE FINANCES INITIALES POUR 2001 ET POUR 2002

Avant de présenter le dispositif proposé par le présent article, il convient de rappeler les **mesures de même esprit** adoptées successivement en loi de finances initiale pour 2001, puis en loi de finances initiale pour 2002.

A. LA TAXE « EXCEPTIONNELLE » SUR LA PROVISION POUR HAUSSE DE PRIX DES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES INSTITUÉE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2001

L'article 11 de la loi de finances initiale pour 2001 a institué, pour les seules entreprises pétrolières, une taxe exceptionnelle d'une « brutale simplicité ». Cette taxe était en effet due par les seules entreprises (au nombre d'une douzaine), dont l'objet principal est d'effectuer la première transformation (c'est-à-dire le **raffinage**) du pétrole brut, ou de **distribuer** les carburants issus de cette transformation.

Cette taxe était assise sur la fraction excédant 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.

Concrètement, cette **franchise de 100 millions de francs** a exempté de la taxe exceptionnelle cinq des six entreprises qui n'effectuaient que la distribution de produits pétroliers, un seul distributeur, la filiale d'une chaîne de supermarchés, étant ainsi taxée.

Inversement, selon les informations transmises alors à votre rapporteur général, les six autres entreprises concernées, c'est à dire les raffineurs-distributeurs, avaient constitué des provisions pour hausse des prix supérieures à ce montant dès la fin de l'exercice 1999, de sorte qu'elles ne pouvaient plus éluder la taxe compte tenu de l'**effet** de **cliquet** du dispositif. Au total, une demi-douzaine de redevables ont donc acquitté la taxe exceptionnelle en avril 2001.

Le **rendement** de la taxe exceptionnelle, initialement estimé à 751 millions d'euros, a été finalement **révisé à 579 millions d'euros** en 2001 dans le fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2002. Cette révision à la baisse s'explique notamment par le repli du cours du pétrole en euros à la fin de l'année 2000.

Fort logiquement, cette taxe exceptionnelle est toutefois **imputable** sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise est réintégré (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.

Cependant, cette taxe n'est 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 transformera donc en un impôt définitif, alors que le texte visait à instaurer un prélèvement temporaire. Estimant cette situation contraire au principe d'égalité devant l'impôt, le Sénat avait adopté à l'initiative de votre commission des finances un **amendement** visant à ce que la taxe soit, le cas échéant, imputable ou remboursable. Cet amendement n'avait finalement pas été retenu par l'Assemblée nationale.

B. LA TAXE « COMPLÉMENTAIRE » INSTITUÉE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2002

A l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Brard et des membres du groupe communiste de l'Assemblée nationale, et avec un **avis favorable du gouvernement** comme de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi de finances pour 2002 un article additionnel, devenu **l'article 25 de la loi de finances initiale pour 2002**, assujettissant 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**.

Comme la taxe exceptionnelle, la taxe complémentaire devait être acquittée dans les quatre mois suivant la clôture de l'exercice, c'est à dire en avril 2002 pour la plupart des entreprises concernées.

Comme celles provenant de la taxe exceptionnelle, les recettes de la taxe complémentaire (soit 193 millions d'euros) n'auront constitué, pour partie, **qu'un avantage de trésorerie pour l'Etat**. En effet, comme la taxe exceptionnelle, la taxe complémentaire est **imputable** sur l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises concernées, même si, contrairement à la taxe exceptionnelle, elle n'est pas imputable sur l'impôt sur les sociétés du au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise est réintégrée, mais sur l'impôt sur les sociétés (IS) dû au titre de l'exercice suivant.

Inversement, votre rapporteur général avait établi dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2002 que **le cumul de la taxe exceptionnelle et de la taxe complémentaire était susceptible d'effacer rétroactivement presque tout l'avantage de trésorerie que les entreprises concernées avaient escompté de leur dotations à la provision pour hausse des prix**. Tel était d'ailleurs **l'objectif** poursuivi par les auteurs du dispositif.

Cela étant, l'équilibre technique du dispositif reposait sur le postulat selon lequel les entreprises concernées dégagent des résultats positifs pour tous les exercices au titre desquels elles constituent la provision, la réintègrent et imputent la taxe exceptionnelle ou la taxe complémentaire, alors même que le secteur du raffinage est cyclique et en moyenne peu rentable parce qu'il est sans doute surcapacitaire en Europe. En effet, comme la taxe exceptionnelle, la taxe complémentaire est imputable sur l'IS, mais non remboursable pour les entreprises déficitaires.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le dispositif proposé par le présent article est de nouveau **relativement simple dans son principe, sans être pour autant d'une clarté lumineuse dans sa formulation.**

En effet, le **I** du présent article propose de **plafonner** le montant de la dotation pour hausse des prix (c'est-à-dire de la somme des dotations effectivement pratiquées pour chaque produit, matière première ou approvisionnement) :

- à **15 millions d'euros** par période de douze mois au titre de chaque exercice ;

- **majorés le cas échéant d'une fraction égale à 10 % de la dotation déterminée abstraction faite de ce plafond.**

Concrètement, **les dotations pour hausse des prix ne seraient donc partiellement plafonnées qu'à partir d'un seuil de 16.666.666,67 euros par an** (soit 15.000.000 euros + 10 % x 16.666.666,67 euros).

Ainsi, une entreprise pétrolière qui aurait eu l'intention de constituer 100 millions d'euros de dotations à sa provision pour hausse des prix, ne pourrait plus constituer que 15 millions + 10 % x 100 millions, soit 25 millions d'euros de provision.

Le **II** du présent article précise par ailleurs que ces dispositions s'appliqueront **aux exercices clos à compter du 22 septembre 2004.**

Enfin, l'exposé des motifs du présent article indique que cette mesure se traduirait par un **gain de 250 millions d'euros en 2005 pour le budget de l'Etat.**

Cette évaluation est toutefois emprunte d'une grande incertitude puisque l'impact de la mesure dépendra en fait largement de l'évolution des cours du pétrole d'ici la fin de l'année 2004.

Il convient d'ailleurs de rappeler que ce gain ne serait en tout état de cause qu'un **gain de trésorerie**. En effet, si le dispositif proposé tend à accroître le résultat imposable des entreprises concernées en 2004, il réduira à due proportion le montant des provisions que celles-ci devront rapporter à leur résultat au cours des années suivantes.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE RAPPEL DE LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SUR LES TAXES « EXCEPTIONNELLE » PUIS « COMPLÉMENTAIRE » INSTITUÉES SUCCESSIVEMENT PAR LES LOIS DE FINANCES INITIALES POUR 2001 ET POUR 2002

1. La position de votre commission des finances sur la taxe exceptionnelle instituée par la loi de finances initiale pour 2001

A titre liminaire, votre rapporteur général avait rappelé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2001 que les prix du pétrole exprimés en francs avaient quadruplé au cours des années 1999-2000 et qu'il était indéniable que les entreprises pétrolières tiraient un avantage de trésorerie des modalités actuelles de fonctionnement de la provision pour hausse des prix.

En effet, la provision ne fonctionne qu'à la hausse, sans suivre la variation des cours (à la différence de l'ancienne provision pour fluctuation des cours). Surtout, la provision s'applique à des stocks pétroliers pour lesquels la rotation réelle est de 80 jours.

Dans ces conditions, **votre commission des finances avait estimé que le prélèvement temporaire proposé n'était pas injustifiable dans son principe**, sous réserve que la taxe exceptionnelle soit imputable ou, le cas échéant, remboursable, afin qu'elle ne se transforme pas en un prélèvement définitif.

Cependant, votre commission des finances avait également rappelé que, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1998, elle n'avait proposé l'adoption de la suppression de la provision pour fluctuation de cours (PFC) que « *dans l'attente que le gouvernement mette en place dans les plus brefs délais un dispositif similaire à la PFC permettant d'atténuer l'impact de la variation des cours des matières premières sur les résultats des entreprises transformatrices de ces matières* ».

En effet, votre commission des finances avait souligné dès 1997 les effets induits par la suppression de la PFC, et proposé pour y répondre d'étudier la mise en place d'un LIFO fiscal, c'est-à-dire de la valorisation fiscale des stocks selon la méthode « dernier entré, premier sorti ».

A bien des égards, les difficultés observées en l'an 2000 résultaient ainsi de ce que le gouvernement avait refusé d'envisager les conséquences de la suppression de la PFC, en refusant de moderniser le traitement fiscal des stocks.

Votre rapporteur général avait donc regretté que cette imprévoyance ne soit traitée que par des mesures de circonstance.

De même, il avait déploré que le dispositif proposé se traduise par un nouvel effet de seuil au détriment des plus grandes entreprises du secteur (les raffineurs-distributeurs), redevables d'un impôt supplémentaire que leurs concurrentes, plus petites, n'ont pas eu à acquitter, et donc parfaitement fondées à invoquer une rupture de concurrence.

Par ailleurs, votre rapporteur général avait rappelé qu'en prélevant en l'an 2001 une taxe exceptionnelle sur les provisions pour hausse de prix, et en contraignant par ailleurs les entreprises à réintégrer immédiatement l'essentiel de leurs provisions pour reconstitution de gisements, l'Etat se privait d'une ressource équivalente pour l'avenir. En effet, les provisions présentent un caractère provisoire : elles n'occasionnent pour l'Etat qu'un **décalage de recettes en trésorerie** car toute provision dotée doit être un jour rapportée aux résultats : les provisions réglementées sont des « aides fiscales » remboursables. Sur le plan de l'analyse financière, elles se présentent comme des réserves provisoirement affranchies d'impôt.

En conséquence, votre rapporteur général avait estimé démagogique d'annoncer, comme l'avait fait le gouvernement à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2001, que les prélèvements sur les entreprises pétrolières allaient servir à financer la baisse de la TIPP sur le fioul ou plus encore d'affecter de croire, comme l'a soutenu lors de l'examen du dispositif à l'Assemblée nationale un collègue député devenu ministre de l'environnement lors de la présente législature, que la taxe exceptionnelle pouvait financer la lutte contre l'effet de serre.

En outre, votre rapporteur général s'était inquiété de certains arguments avancés pour justifier le prélèvement exceptionnel.

En effet, s'il était exact que la **hausse des prix du pétrole profite mécaniquement à l'ensemble des entreprises pétrolières**, au point que leurs bénéfices avaient atteint des niveaux historiquement élevés, il convenait toutefois de rappeler que cet avantage était mécaniquement accru par la nécessité de constituer des stocks stratégiques imposée par la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier.

De même, votre rapporteur général avait rappelé qu'il n'y avait aucune logique économique à accroître les taux d'imposition des entreprises sous le seul prétexte que leurs bénéfices augmentent.

Sous le bénéfice de ces observations et sous la réserve que la taxe exceptionnelle soit imputable *ou remboursable*, votre commission des finances avait toutefois proposé l'adoption de ce dispositif et le Sénat avait accepté l'article ainsi amendé. L'Assemblée nationale avait cependant **supprimé** cet amendement essentiel.

2. La position de votre commission des finances sur la taxe « complémentaire » à la taxe exceptionnelle instituée par la loi de finances initiale pour 2002

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, votre commission des finances avait largement réitéré ses observations de l'année précédente.

A titre liminaire, elle avait ainsi souligné que les problèmes liés au traitement fiscal des stocks étaient réels, mais qu'ils devaient faire l'objet d'une réforme d'ensemble et non pas de mesures de circonstance visant à en corriger les effets lorsque ceux-ci s'avéraient favorables aux entreprises.

Par ailleurs, elle s'était inquiétée des conditions d'adoption du dispositif par l'Assemblée nationale, compte tenu notamment de la volonté exprimée par le président de sa commission des finances de faire « *rendre gorge* » à une entreprise pétrolière française, ce qui relevait d'une politique de sanction fiscale vis-à-vis des secteurs d'activité ou des entreprises qui n'avaient pas l'heur de plaire.

Cela étant, votre commission des finances avait estimé, d'une part que les entreprises pétrolières avaient en principe retiré des modalités de fonctionnement de la provision pour hausse des prix un avantage de trésorerie sans doute excessif, d'autre part que la taxe exceptionnelle instituée par la loi de finances initiale pour 2001 laissait subsister une large fraction de cet avantage de trésorerie.

Dès lors, en continuité avec ses observations et avec les décisions du Sénat de l'année précédente, votre commission des finances ne s'était pas opposée à ce que les entreprises pétrolières voient cet avantage de trésorerie de nouveau réduit.

Votre commission avait toutefois subordonné cette position à ce que la taxe complémentaire soit éventuellement remboursable, et non pas seulement imputable, de manière à ce qu'elle ne se traduise pas, pour les seules entreprises déficitaires au moment de la réintégration de la provision, par un prélèvement définitif sans rapport avec l'avantage de trésorerie initial.

En conséquence, elle avait de nouveau proposé un amendement visant à rendre la taxe complémentaire imputable ou le cas échéant, remboursable, afin d'éviter une **rupture d'égalité** entre les entreprises redevables.

Par ailleurs, votre commission des finances avait exposé que la rédaction du dispositif proposé risquait de se caractériser sans l'adoption de cet amendement par une **rétroactivité fiscale exorbitante**, puisque la taxe complémentaire était en fait indirectement assise sur des écritures comptables qui pouvaient avoir disparu.

En effet, selon les informations alors transmises à votre rapporteur général, au moins une des entreprises pétrolières concernées avait doté des provisions pour hausse de prix en période de report fiscal déficitaire, donc en n'en retirant aucun avantage fiscal. Cette utilisation du mécanisme fiscal de la PHP visait en fait à rapprocher sa comptabilisation des stocks des normes en vigueur dans la plupart des autres pays industrialisés. Par la suite, cette entreprise avait rapporté au résultat comptable et fiscal de son exercice clos le 31 décembre 2001 la totalité sa PHP en excès de la franchise de 100 millions de francs. Elle n'aura donc jamais retiré le moindre avantage de la fraction de la PHP dépassant 100 millions de francs. Cette entreprise a cependant dû acquitter en 2001, au titre de l'exercice 2000, la taxe exceptionnelle instituée par la loi de finances pour 2001. Cette taxe était toutefois imputable sur le solde de l'impôt sur les sociétés versé en 2001 au titre de l'an 2000, de sorte que l'opération était neutre. En revanche, cette entreprise a dû s'acquitter en 2002, au titre de l'exercice 2001, d'une nouvelle taxe, assise sur des provisions qui n'existaient plus et visant à retirer un avantage qui n'avait jamais existé.

Certes, on pouvait avancer l'idée selon laquelle cette entreprise n'avait pas à constituer ses provisions puisqu'elle n'en tirait aucun avantage. Néanmoins, cette utilisation détournée d'une disposition fiscale à d'autres fins s'expliquait par l'archaïsme de notre législation en matière de stocks. En outre, les conséquences de la taxe complémentaire étaient relativement sévères pour cette entreprise, avec, dans le meilleur des cas, une perte de trésorerie.

Cependant, l'Assemblée nationale avait de nouveau rejeté les modifications apportées par le Sénat à l'initiative de votre commission des finances.

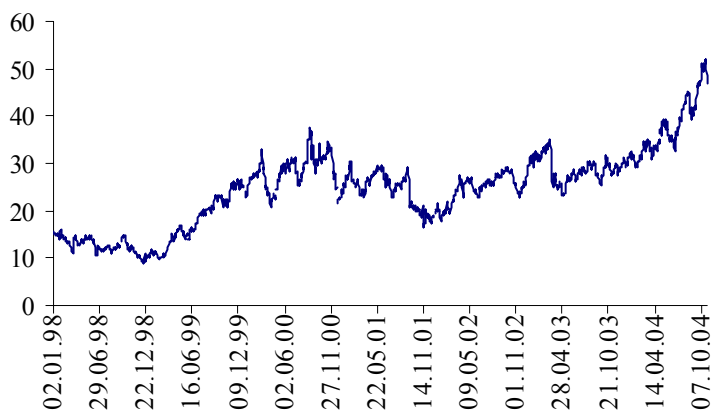
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

1. L'objectif du présent article est similaire à celui des taxes « exceptionnelle » et « complémentaire » introduites lors de la dernière vague de hausse des prix du pétrole

A titre liminaire, il convient de souligner que le présent article poursuit un **objectif identique** à celui des taxes « exceptionnelle » et « complémentaire » sur la provision pour hausse des prix des entreprises pétrolières.

Le dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2005 indique en effet : « *mise en place pour tenir compte des variations du cours de certaines matières premières (comme le pétrole), ce mécanisme [de la PHP] s'est révélé excessivement favorable aux entreprises ayant ainsi pu provisionner sur une courte période d'importants montants alors même qu'elles réalisaient des marges élevées du seul fait de la hausse du cours de certaines matières premières* ».

Evolution des prix du pétrole depuis janvier 1998
(en dollars par baril de brent)



En d'autres termes, le présent article vise à réduire l'avantage retiré par certaines entreprises pétrolières du régime de provision pour hausse de prix dans un **contexte, comme en 1999-2000, caractérisé par la forte augmentation des prix du pétrole**. En effet, après s'être élevé de 23 dollars en janvier 1999 à près de 38 dollars en septembre 2000, puis s'être stabilisé aux alentours de 20 dollars entre octobre 2001 et février 2002, le prix du baril de brent est de nouveau orienté à la hausse depuis lors.

En particulier, **le prix du baril a fortement augmenté depuis le 2 janvier 2004, où il s'élevait à 29,62 dollars, pour atteindre le niveau record de 52 dollars le 26 octobre 2004.**

En effet, compte tenu du seuil de 16,667 millions d'euros retenu pour le plafond de la dotation annuelle à la provision pour hausse de prix, **le dispositif proposé ne vise de facto que les entreprises pétrolières**, même si, au contraire des taxes exceptionnelles et supplémentaires précitées, il concerne en principe l'ensemble des entreprises.

C'est ce que le gouvernement a confirmé à l'Assemblée nationale, en réponse aux inquiétudes exprimées par notre collègue député Charles de Courson quant aux conséquences du présent dispositif pour les exploitations viticoles.

Certes, le gouvernement ne peut s'engager formellement sur ce point, puisque les dotations pour hausse de prix que les entreprises sont susceptibles de constituer au titre de 2004 dépendront des cours des matières premières à la fin de l'année.

Cependant, selon l'administration fiscale, une seule entreprise autre que pétrolière a doté -une seule fois au cours des années précédentes- sa provision pour hausse des prix de plus de 15 millions d'euros au cours d'un même exercice et ce, en spéculant sur la flambée d'une matière première tropicale.

De même, **il convient de souligner que seules quatre ou cinq entreprises pétrolières sont en fait concernées par le dispositif proposé**, au premier rang desquelles figure évidemment un grand groupe français issu de la fusion récente de plusieurs entreprises du secteur.

2. La rédaction du présent article tient compte des observations formulées par votre commission des finances à l'encontre des dispositifs similaires institués par les lois de finances initiales pour 2001 et pour 2002

Si le présent article poursuit un objectif identique à celui des taxes « exceptionnelles » et « complémentaires » sur la provision pour hausse des prix des entreprises pétrolières, il n'en propose pas moins un **dispositif formellement beaucoup plus satisfaisant** et ce, pour deux raisons essentielles :

- d'une part, **le dispositif proposé est non rétroactif** ;
- d'autre part, **le dispositif proposé ne pénalise pas les entreprises déficitaires lors de la réintégration de leur provision pour hausse des prix.**

En d'autres termes, le présent article répond aux objections soulevées par votre commission des finances à l'encontre de la rédaction des dispositifs introduits par les lois de finances initiales pour 2001 et pour 2002.

On peut toutefois regretter que le seuil de 16,667 millions d'euros introduit par le dispositif proposé ne soit pas très lisible.

3. Au fond, le présent article appelle de la part de votre commission des finances les mêmes observations que sur les taxes « exceptionnelle » et « complémentaire » introduites par les lois de finances initiales pour 2001 et pour 2002

Constante, votre commission des finances observe que les entreprises pétrolières retirent un avantage des modalités actuelles de fonctionnement de la provision pour hausse des prix. En effet, la provision ne fonctionne qu'à la hausse, sans suivre la variation des cours (à la différence de l'ancienne provision pour fluctuation des cours). Surtout, la provision s'applique à des stocks pétroliers pour lesquels la rotation réelle est de 80 jours.

Par ailleurs, votre commission des finances rappelle que l'INSEE a démontré en 2002 que le prix des carburants était en France plus sensible à une baisse qu'à une hausse des prix du pétrole brut, c'est à dire que l'ajustement des prix est plus faible en valeur absolue à la baisse qu'à la hausse pendant quelques mois¹. Cet écart transitoire des vitesses d'ajustement se traduit selon l'INSEE par une perte de pouvoir d'achat pour les consommateurs. Inversement, cet écart profite à l'ensemble des étapes intermédiaires de la production et de la distribution.

Dans ces conditions, **votre commission des finances ne s'oppose pas au dispositif proposé dès lors qu'il ne vise que les entreprises pétrolières.**

Votre commission **regrette** toutefois que celui-ci ne se traduise par un nouvel effet de seuil au détriment des plus grandes entreprises du secteur (les raffineurs-distributeurs), redevables d'un impôt supplémentaire que leurs concurrentes, plus petites, n'ont pas eu à acquitter, et donc parfaitement fondées à invoquer une **rupture de concurrence**.

¹ Cf. « Le prix des carburants est plus sensible à une hausse qu'à une baisse du brut », Cédric Audenis, Pierre Biscourp et Nicolas Riedinger, in *Economie et statistique* n° 359-360, 2002.

Surtout, votre commission souligne une fois encore que les problèmes liés au traitement fiscal des stocks sont réels, mais qu'ils doivent faire l'objet d'une réforme d'ensemble et non pas de mesures de circonstance visant à en corriger les effets lorsque ceux-ci s'avèrent favorables aux entreprises.

En particulier, votre commission rappelle de nouveau, pour la quatrième fois depuis 1997, son souhait de la mise à l'étude d'un LIFO fiscal, c'est-à-dire de la valorisation fiscale des stocks selon la méthode « dernier entré, premier sorti ». En effet, à l'exception de la Norvège et du Royaume-Uni, tous les pays européens valorisent leurs stocks selon cette méthode.

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

ARTICLE 20

Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage

Commentaire : le présent article crée un fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, ainsi qu'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, nommée « contribution au développement de l'apprentissage » qui remplacerait la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage que reçoivent les régions.

I. LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Créée par la loi de finances du 13 juillet 1925, la taxe d'apprentissage est une imposition annexe sur les salaires prélevée sur les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ou dont les associés sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux.

Profondément réformé par la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, le financement de l'apprentissage présente les caractéristiques suivantes :

- des possibilités étendues de s'exonérer du versement de la taxe au trésor public par le biais de dépenses libératoires ;
- une segmentation de la taxe d'apprentissage en deux compartiments étanches ;
- et un principe général de libre affectation des dépenses libératoires par les entreprises aux établissements et aux centres de formation d'apprentis (CFA) de leur choix.

Pour 2004, le produit de la taxe d'apprentissage devrait s'établir aux alentours de 1,6 milliard d'euros. La méconnaissance du rendement précis de la taxe d'apprentissage tient essentiellement à son mode de collecte (cf.*infra*).

A. LE DROIT EXISTANT

1. Les caractéristiques de la taxe d'apprentissage

a) Taux et assiette

Le taux de la taxe d'apprentissage, fixé par la loi du 16 juillet 1971 précitée, est de **0,5 % de la masse salariale** de l'entreprise¹.

Les entreprises redevables de la taxe d'apprentissage sont les personnes physiques ou morales qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, qui relèvent de l'impôt sur les sociétés ou qui sont soumises à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux et qui ont au moins un salarié.

Certains employeurs ne sont pas redevables de cette taxe. Sont ainsi **dispensés** :

- les entreprises qui occupent un ou plusieurs apprentis avec lesquels un contrat régulier d'apprentissage a été passé (articles L. 117-1 à L. 117-18 du code du travail) et dont la base annuelle d'imposition à la taxe n'excède pas six fois le SMIC annuel ;
- les sociétés civiles de moyens lorsque leur activité est non commerciale (conforme à leur objet social) et qu'elles ne réalisent avec les tiers aucune opération susceptible de produire des recettes, ni aucun profit sur les remboursements de frais réclamés à leurs membres ;
- les sociétés et personnes morales ayant pour objet exclusif l'enseignement ;
- les groupements d'employeurs composés d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles bénéficiant eux-mêmes de l'exonération (groupements constitués selon les modalités prévues au chapitre VII du titre II du livre I^{er} du code du travail).

b) « Part quota » et « hors quota » de la taxe d'apprentissage

La taxe est segmentée en deux « compartiments étanches ».

¹ Au sens de l'assiette des cotisations URSSAF, selon l'article 225 du code général des impôts. Dans les départements d'Alsace-Moselle, le taux de la taxe d'apprentissage est réduit à 0,2 % de la masse salariale.

La « part quota » représente 40 % de la taxe¹ d'apprentissage. Elle est réservée au développement de l'apprentissage par le biais du financement des CFA, des écoles d'entreprises et des centres de formation professionnelle relevant du secteur des banques et des assurances. Un quart de la « part quota » (soit 10 % de la taxe) est réservé à la péréquation nationale², les trois quarts restant sont apportés aux CFA ou sections d'apprentissage au titre des concours financiers obligatoires (lorsque l'entreprise emploie des apprentis) ou facultatifs ;

La « part hors quota » s'élève à 60 % de la taxe. Elle est destinée au financement des autres premières formations technologiques et professionnelles. Sur cette part est appliqué un **barème**.

Les entreprises sont classées en trois catégories selon leur code NAF (nomenclature d'activités françaises). Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les entreprises peuvent verser une part de leur taxe d'apprentissage, fixée par barème, à **trois types de formations définies** : ouvriers qualifiés, cadres moyens et cadres supérieurs. Cette répartition est cependant rendue très complexe car l'étanchéité entre les différentes catégories de formation a été largement atténuée par les possibilités de cumul existant entre deux catégories voisines.

2. Versement de la taxe d'apprentissage

a) Les divers modes d'acquittement de la taxe d'apprentissage

Les entreprises peuvent s'acquitter de la taxe d'apprentissage :

- en effectuant les **dépenses libératoires**. Il peut s'agir de dépenses réalisées par l'entreprise elle-même qui sont liées à l'apprentissage ou aux premières formations technologiques et professionnelles (accueil de stagiaires de l'enseignement technique, emploi d'apprentis, etc.), ou de subventions versées à des écoles techniques, des centres de formation d'apprentis ou des écoles d'ingénieurs. Le reste de la taxe due, après dépenses libératoires est versé au Trésor public ;

- ou en versant directement la taxe au **Trésor public**.

¹ Selon l'article R. 119-1 du code du travail. Les 40 % de la taxe représentent 0,2 % des salaires bruts versés.

² Cette péréquation s'effectue entre les CFA ou sections d'apprentissage, au niveau régional.

Ces formules de paiement de la taxe peuvent être exclusives ou complémentaires, selon la libre appréciation des entreprises. Elles peuvent également choisir de se libérer de leur obligation fiscale en effectuant un versement total ou partiel de leur taxe à un **organisme collecteur**, à charge pour lui de procéder à la répartition de la taxe, ou de respecter les critères de répartition définis par les entreprises. Si elles ne choisissent pas cette possibilité, les entreprises doivent soumettre leur demande d'exonération de la taxe d'apprentissage au préfet du département qui en saisit le comité départemental de l'emploi. Ce dernier fixe alors le montant de l'exonération accordée à l'entreprise au vu des dépenses exposées.

b) Les dépenses libératoires

Le décret n° 72-283 du 12 avril 1972, modifié à plusieurs reprises, fixe la liste des dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage.

Au titre de la « part quota » sont libératoires : le versement de péréquation, les concours financiers obligatoires aux CFA ou à la section d'apprentissage, les subventions aux CFA, aux écoles d'entreprises ou à d'autres centres de formation. La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a réduit les dépenses libératoires sur cette part de la taxe d'apprentissage à ces trois seuls chefs d'exonération.

Au titre de la « part hors quota », les subventions à des CFA, écoles d'entreprises ou établissement dispensant des premières formations technologiques et professionnelles, les frais afférents à la prise en charge des activités complémentaires, les bourses d'étude accordées aux élèves, les frais de stages en milieu professionnel, la formation des maîtres d'apprentissage sont libératoires du versement de la taxe d'apprentissage.

Répartition des dépenses libératoires de la « part hors quota » de la taxe d'apprentissage

(en millions d'euros)

Part « Hors quota »	Subventions aux établissements	Frais de chambres	Frais de stage	Subventions CFA	Activités complémentaires	Bourses	Jurys et maîtres d'apprentissage	Autres	Total
Part des exonérations revendiquées	72,59 %	13,30 %	9,82 %	2,84 %	0,31 %	0,09 %	0,05 %	1 %	100 %
Extrapolation du montant	683,1	125,2	92,4	26,7	2,9	0,8	0,5	9,4	941

Source : rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances, octobre 2003, n° 2003-M-047-01

B. LES DÉFAUTS DU SYSTÈME ACTUEL

1. L'opacité du système de collecte

Le système actuel de collecte de la taxe d'apprentissage est très complexe.

La collecte de la taxe d'apprentissage reste largement régie par le décret du 12 avril 1972. La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a modifié à la marge le contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) qu'elle a confié aux inspecteurs et contrôleurs des services de l'Etat en charge du contrôle de la formation professionnelle.

Mais ni cette réforme, ni les avancées esquissées par la loi de modernisation sociale de 2002¹ ne constituent une réponse suffisante à l'opacité des flux de financement de l'apprentissage. Ainsi, l'inspection en charge de la formation professionnelle contrôle-t-elle les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, mais ne dispose pas « d'un droit de suite » auprès des centres et établissements bénéficiaires de la répartition du produit de la taxe. Le contrôle du bon usage des fonds est donc limité.

2. L'insuffisant contrôle des organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage

a) Les règles générales

Le décret n° 72-283 du 12 avril 1972 prévoit la possibilité d'enquêtes initiées par le préfet de département² sur l'utilisation des fonds recueillis par les établissements bénéficiaires de la taxe d'apprentissage. Ces enquêtes peuvent aboutir à la fixation d'un montant maximal de versements exonératoires que l'établissement sera susceptible de recevoir chaque année, à la suppression du caractère exonératoire des versements faits à cet établissement par les redevables de la taxe d'apprentissage pour les seuls établissements privés bénéficiaires du versement de la taxe d'apprentissage.

Le reversement des sommes dont l'usage serait non conforme à la réglementation n'est pas prévu, pas plus que le contrôle de la prise en charge des frais de fonctionnement³ des centres de formation d'apprentis par les organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la « professionnalisation ». Dans ce contexte une même dépense d'un CFA pourrait être « sur-financée »

¹ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002.

² Ou par le comité départemental.

³ Prévues par l'article 15 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

ou bénéficiaire de financements redondants sans qu'il soit aujourd'hui possible de remédier à la situation.

b) Les modalités particulières de contrôle des CFA

Seuls les CFA sont soumis au contrôle pédagogique de l'Etat et au contrôle technique et financier de celui-ci pour les centres à recrutement national, de la région pour les autres centres. Si ces contrôles révèlent des insuffisances graves ou des manquements aux obligations résultant du présent code et des textes pris pour son application, ou de la convention, celle-ci peut être dénoncée par l'Etat ou la région après mise en demeure non suivie d'effet (article L. 116-4 du code du travail).

Les inspecteurs commissionnés sont notamment habilités à contrôler le montant et l'utilisation des fonds collectés par l'organisme gestionnaire au titre de la taxe d'apprentissage¹. Ces contrôles peuvent conduire à des sanctions administratives : dénonciation de la convention conclue avec le CFA par l'Etat ou la région, fermeture du centre, administration provisoire du centre en application de l'article R. 116-36 du code du travail, etc.

Cependant, la Cour des comptes dans son relevé de constatations provisoires de septembre 2003 relatif au contrôle de l'apprentissage par les inspecteurs territoriaux de l'éducation nationale indiquait que les missions administratives et financières des inspecteurs territoriaux effectuées pour le compte des régions sont de moins en moins fréquentes et réalisées hors délégation de compétences ou sans convention actualisée et, dès lors, dénuées de toute portée juridique.

Le rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage des inspections générales de l'administration des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, et des finances, d'octobre 2003, concluait, pour sa part, que la gestion de la taxe d'apprentissage « *se caractérise par un éclatement des responsabilités et des intervenants, générateur de multiples conflits de compétences négatifs. Cet émiettement n'est pas compensé par une animation et une mise en œuvre coordonnées de la politique des contrôles ou des remontées d'informations* ».

3. L'imparfaite correction de la péréquation nationale

Créé par la loi du 6 mai 1996 précitée, le versement obligatoire de péréquation est affecté au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTA), soit 10 % de la taxe d'apprentissage.

¹ Selon l'article R. 119-52 du code du travail.

Les recettes nettes sont reversées aux différentes régions selon deux critères :

- pour 40 % au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les CFA et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente ;

- pour 60 % au prorata du produit du nombre d'apprentis inscrits dans les CFA et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et d'un quotient dont le numérateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue pour l'ensemble du territoire nationale et dont le dénominateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue lors de ladite année par les CFA et les sections d'apprentissage dans la région.

Effets du système actuel de péréquation

TA par apprenti - indice 100 pour la région la moins dotée	Avant péréquation	Application Fraction 40 %	Application des deux fractions (40 % et 60 %)
Ile de France	433	373	259
Rhône-Alpes	242	216	159
Nord-Pas de Calais	226	203	151
Champagne-Ardenne	208	189	143
Bourgogne	200	182	139
Limousin	199	182	139
Picardie	194	177	136
Auvergne	192	175	135
Midi-Pyrénées	186	170	133
Lorraine	180	166	130
PACA	170	157	125
Franche-Comté	170	157	125
Corse	169	156	125
Bretagne	167	155	124
Alsace	163	152	122
Haute-Normandie	163	152	122
Centre	161	150	121
Basse-Normandie	157	147	120
Languedoc-Roussillon	150	141	117
Aquitaine	142	134	113
Poitou-Charente	124	119	107
Pays de Loire	100	100	100
Rapport Première/dernière	4,33	3,73	2,59

Source : rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances, octobre 2003, n° 2003-M-047-01

La lecture du tableau précédent montre que les critères de répartition de la part péréquation de la taxe d'apprentissage figent l'allocation spontanée des ressources entre régions plus qu'ils ne corrigent les déséquilibres entre territoires.

C. LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION : LES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE

Afin de favoriser le retour à l'emploi des jeunes, le plan de cohésion sociale prévoit que 350.000 jeunes accéderont à l'emploi par une formation en alternance dans le cadre du programme « 500.000 apprentis étudiants des métiers ».

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale tend dans cette perspective à :

- assouplir le contrat d'apprentissage, en prévoyant de moduler sa durée ;

- assainir le système de collecte de la taxe d'apprentissage, en rendant obligatoire l'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, dont le contrôle serait en parallèle renforcé. Rappelons que les entreprises pourront continuer à choisir les bénéficiaires de la taxe d'apprentissage en indiquant aux organismes collecteurs les critères de répartition qu'elles souhaitent voir appliquer à la taxe qu'elles leur versent.

- améliorer la transparence pour les organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage, en précisant les contrôles qui peuvent être mis en œuvre ;

- créer un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui accueillent des apprentis pendant une durée de six mois minimum ;

- et à rendre plus dynamique la politique de l'apprentissage en réduisant le nombre de dépenses libératoires du versement de la taxe d'apprentissage.

1. La limitation des dépenses libératoires

La plupart des dépenses exonératoires ont été instituées par des textes réglementaires dont le gouvernement annonce la suppression progressive. Ne constitueraient plus des dépenses libératoires sur la part « hors quota » aux termes de la réforme que les versements exonératoires aux établissements, les dépenses pédagogiques, les dépenses liées aux activités complémentaires et une partie des dépenses de stage correspondant aux frais de stage, soit, dans l'hypothèse la plus haute, 778,6 millions d'euros (cf. tableau du b) du 2 du A du I du présent commentaire).

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit de supprimer les deux types de dépenses libératoires de la part « hors quota » de la taxe d'apprentissage prévus par des dispositions législatives, c'est-à-dire les dépenses de formation pédagogiques des maîtres d'apprentissage et les salaires de membres des conseils, des comités, des commissions et des jurys d'examen.

Ces dépenses, évaluées à 0,5 million d'euros par an, resteraient, comme elles l'étaient déjà, imputables sur la contribution des employeurs à la formation continue (prévue par l'article L. 950-1 du code du travail).

Cette mesure ne pénaliserait donc ni les entreprises qui peuvent continuer à donner un caractère libératoire à ces dépenses sur une autre contribution, ni les organismes destinataires des « dépenses libératoires » dans la mesure où les entreprises devront continuer à effectuer les dépenses concernées (certaines étant obligatoires¹).

La suppression de l'ensemble des dépenses libératoires, prévues par des textes législatifs ou par des textes réglementaires, ainsi que la révision de la répartition du produit de la taxe d'apprentissage entre la « part quota » et la « part hors quota », devraient permettre d'accroître les ressources consacrées à l'apprentissage d'environ 123 millions d'euros en 2005 pour atteindre, au terme de la réforme, 190 millions d'euros² en année pleine. L'effort financier demandé aux entreprises sera toutefois compensé par la création d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises employant des apprentis.

2. Création d'un crédit d'impôt

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale institue un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui emploient des apprentis. Il s'élèvera à 1.600 euros par apprenti embauché depuis six mois. Ce montant sera porté à 2.200 euros lorsque l'apprenti, sans qualification et âgé de 16 à 24 ans, bénéficiera de l'accompagnement personnalisé prévu par le projet de loi de programmation.

Les entreprises bénéficieront du crédit d'impôt qu'elles payent ou non la taxe d'apprentissage, dès lors qu'elles emploient des apprentis.

¹ A titre d'exemple, la taxe pour frais de chambre de métiers, qui est une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, devra toujours être acquittée par les entreprises, ce qui garantit le financement de ces chambres, mais elle ne sera plus libératoire de la taxe d'apprentissage.

² Cette évaluation repose sur une extrapolation du produit de la taxe d'apprentissage pour 2002 et une modification réglementaire de la répartition entre la part quota et la part hors quota de la taxe d'apprentissage.

La progression attendue du nombre d'apprentis devrait permettre d'augmenter les sommes versées aux entreprises au titre de ce crédit d'impôt et de compenser les charges supplémentaires induites par la suppression de certaines dépenses libératoires. Le tableau suivant représente les évolutions comparées du montant global de crédit d'impôt et de l'impact de la suppression de certaines dépenses libératoires pour les entreprises.

Evolution du montant du crédit d'impôt et de l'impact de la suppression de certaines dépenses libératoires pour les entreprises au titre des années 2004 à 2009¹

(en millions d'euros)

Année	Nombre d'apprentis	Impact pour les entreprises, en année pleine, des dépenses libératoires supprimées	Montant du crédit d'impôt
2004	369 000	0	472
2005	400 000	123	542
2006	430 000	123 + 62,6	594
2007	460 000	190	648
2008	480 000	190	690
2009	500 000	190	733

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

Ce tableau présente la situation telle qu'elle est prévue par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, et ne prend pas en compte la création de la contribution au développement de l'apprentissage prévue par le présent article.

¹ On suppose que la masse salariale (qui est l'assiette de la taxe d'apprentissage) croît de 3,5 % par an, et que le crédit d'impôt par apprenti est revalorisé comme l'inflation (2 %).

II. LES RÉGIONS ET LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

A. LES CONSEILS RÉGIONAUX SONT, AVEC LES ENTREPRISES, LES PREMIERS FINANCEURS DE LA FORMATION DES APPRENTIS

Selon les données du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR), le coût des formations en apprentissage (fonctionnement et équipement des CFA et des sections d'apprentissage) aurait mobilisé en 2000 de l'ordre de 1.400 millions d'euros¹. Le tableau qui suit précise les efforts financiers consentis par ces différents financeurs.

Répartition de l'effort financier en faveur de l'apprentissage

(en millions d'euros)

Année 2000	Montants versés	En % du total
Régions (hors FNPTA)	677	47,9%
Branches professionnelles	108	7,6%
Organismes gestionnaires	46	3,3%
Etat (CFA nationaux)	1	0,1%
Taxe d'apprentissage (y compris FNPTA)	582	41,2%
Total	1 414	100,0%

Source : CCPR, données physico-financières, novembre 2002

Les conseils régionaux apparaissent comme les premiers contributeurs, ayant apporté en 2000 près de 48 % des financements. Certaines études comptabilisent au titre des contributions régionales les sommes versées par les entreprises au titre du FNPTA et transitant par les comptes des régions. En les prenant en compte, il apparaît que les conseils régionaux financent plus de 88 % des recettes des CFA et ses sections d'apprentissage.

Pour le solde, l'essentiel est apporté par les branches professionnelles (7,6 %) qui peuvent consacrer au financement des CFA une fraction des taxes qu'elles perçoivent² voire des fonds de la formation professionnelle continue. Certains accords de branche prévoient en effet le transfert d'une partie des fonds de l'alternance (plafonnée à 35 % des sommes collectées), qui ont vocation à contribuer au financement des contrats d'insertion en alternance (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation), vers les CFA relevant des branches en question. Il est à noter que l'accord interprofessionnel du

¹ CCPR, *L'apprentissage en France, données physico-financières, novembre 2002*. Ces chiffres s'entendent hors indemnités compensatrices aux employeurs d'apprentis et exonérations de charges sociales financées par le budget de l'Etat.

² La réparation automobile, le bâtiment, les transports et l'assurance.

20 septembre 2003 supprime ce plafond et accroît parallèlement la cotisation au titre de l'alternance, ce qui pourrait conduire à une montée en puissance de ce mode de financement¹. Les organismes gestionnaires interviennent de manière plus résiduelle (3,3 %), la participation de l'Etat se limitant pour sa part au fonctionnement des CFA nationaux, apparaît peu significative (0,1 %).

Si l'on identifie le produit de la taxe d'apprentissage et les versements des branches professionnelles à des financements provenant des entreprises (contrairement à ce que font certaines études), ces dernières font alors jeu égal avec les conseils régionaux, mobilisant près de 49 % des ressources attribuées à l'apprentissage.

Ces données nationales masquent cependant les fortes disparités qui peuvent être observées entre les régions, entre les établissements ainsi qu'entre les types et les niveaux de formation, en fonction du potentiel fiscal, des choix locaux, des coûts de fonctionnement des établissements et de la capacité des organismes gestionnaires à drainer le produit de la taxe. A titre d'illustration, le montant moyen de taxe consacré au fonctionnement des CFA s'échelonnait en 2000 de 706 euros par apprenti dans la région Pays de la Loire à 2.414 euros en Ile-de-France (soit un écart de 1 à 3,5), la contribution moyenne des régions variant entre 1.509 euros par apprenti en Midi-Pyrénées et 2.603 euros en Pays de la Loire (soit un écart de 1 à 1,7)². De même, la taxe d'apprentissage représente en moyenne 10,4 % des recettes des CFA des chambres de métiers, contre 37,4 % pour les CFA des chambres de commerce et d'industrie.³

B. LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

1. La décentralisation de la formation initiale

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la région, collectivité territoriale, assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

¹ Articles 24 et 26 de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.

² Données 2000 fournies par le CCPR (hors Corse et Outre-Mer).

³ Données issues du rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage des inspections générales, précité.

Les conseils régionaux exercent cette compétence dans le cadre d'instruments de programmation régionale :

- le programme régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (PRAFP) le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes (PRDFP) ;
- le contrat de plan État-Région ;
- les contrats d'objectifs.

Ils disposent, pour financer ces actions, d'un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP), abondé par les versements de la fraction de la taxe d'apprentissage mentionnée par l'article L.118-2-2 du code du travail (cf. *infra*).

Les régions peuvent subventionner des places de stages à l'intention de certains demandeurs d'emploi ou acheter des prestations de formation selon les règles du code des marchés publics. Ces deux possibilités de financement doivent conduire à la signature de conventions avec des organismes de formation.

La région peut également cofinancer des aides de l'État aux entreprises.

Enfin, en matière d'apprentissage, le conseil régional signe les conventions de créations des CFA et doit être tenu informé chaque année du fonctionnement financier des CFA situés dans son champ géographique. Par ailleurs, depuis janvier 2003, il gère la prime à l'embauche délivrée dans le cadre du contrat d'apprentissage.

2. Les instruments régionaux de programmation

a) Le programme régional de formation professionnelle et d'apprentissage (PRAFP)

L'exercice par les régions de leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage donne lieu à un débat annuel au sein de chaque conseil régional sur le programme régional de formation professionnelle et d'apprentissage. Ce programme définit les orientations régionales. Une instance spécifique coordonne les politiques des 26 régions : le comité national de coordination des programmes régionaux.

b) Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes (PRDFP)

Les régions élaborent un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes. Ce plan détermine l'ensemble des actions de formation, initiale et continue, des jeunes ainsi que les actions d'information et d'orientation qui seront mises en œuvre à l'aide des ressources du FRAFP. Il est l'outil de coordination des filières de formation des jeunes pour l'accès à l'emploi, mises en œuvre par les différents acteurs (comité économique et social régional, conseil académique de l'Education nationale, comité régional de l'enseignement agricole, les organisations syndicales d'employeurs et de salariés, les chambres consulaires, etc).

3. Le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP)

Les programmes définis par le conseil régional sont mis en œuvre sur les ressources du Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle, alimenté principalement par un transfert de crédits d'État, par les ressources que la région elle-même affecte à la formation professionnelle et, le cas échéant, le cofinancement du Fonds Social Européen (FSE).

Les ressources du FRAFP peuvent être utilisées pour financer la rémunération des stagiaires, les dépenses de fonctionnement des stages de formation professionnelle ou de centres de formation d'apprentis et les dépenses d'équipement.

La région répartit comme elle l'entend ses crédits entre ces trois postes et entre la formation professionnelle continue et l'apprentissage.

Pour mettre en œuvre son programme de formation, la région agit avec les mêmes outils que ceux de l'Etat : l'agrément au titre de la rémunération des stagiaires, le conventionnement permettant l'attribution de subventions d'actions de formation et l'achat de prestations de formation.

La région peut également participer au financement des réseaux d'accueil des jeunes tels que les missions locales ou les espaces- jeunes, et des CFA pour lesquels une convention de création a été signée.

4. La poursuite de la décentralisation par l'expérimentation

Enfin, l'article premier de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit que seules les régions ayant adopté un schéma régional expérimental de développement économique pourront accorder les aides que l'Etat met en œuvre au profit des entreprises.

Cette compétence ne sera pas décentralisée mais exercée par délégation de l'Etat. Sous réserve de l'interprétation qui sera faite de la notion « d'aides au profit des entreprises », les dispositifs d'intervention « territorialisés » du ministère tels que le FISAC local et les actions de développement économiques des chambres de métiers pourraient être concernés et seraient alors délégués aux régions dans le cadre de conventions.

C. LA DOTATION DE DÉCENTRALISATION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE

La dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes dans la vie sociale (DGD « formation professionnelle ») est inscrite au chapitre 43-06 du budget du travail, de la santé et de la cohésion sociale.

Elle participe au financement des compétences transférées progressivement aux régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage¹, en application du droit commun selon lequel les charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales sont compensées « *par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* » (article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales). Le montant de la DGD est actualisé chaque année comme le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Compte tenu des transferts de compétences successifs au profit des régions dans le domaine de la formation, de l'apprentissage et de l'insertion des jeunes, cette dotation est en fait composée de plusieurs enveloppes, dont la répartition relève de critères spécifiques, comme le rappelle le tableau ci-après.

¹ On rappellera en particulier, pour les années récentes, que l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a confié aux régions le soin de verser aux employeurs l'indemnité compensatrice forfaitaire (également dénommée « prime d'apprentissage ») à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage conclus à partir du 1^{er} janvier 2003.

Evolution des crédits du chapitre 43-06 « dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes dans la vie sociale » entre 2004 et 2005 (en milliers d'euros)

Article	Nom	LFI 2004	PLF 2005
10	Application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 (1)	556.381,6	383.123,7
20	Application de la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage (1)	18.464,5	12.714,6
32	Participation de l'Etat à la revalorisation de la rémunération des stagiaires	8.309,3	8.582,7
40	Application de la loi du 1 ^{er} décembre 1988 relative aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage	233,9	241,6
50	Application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle : actions qualifiantes	318.611,1	329.092,9
60	Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	9.593,9	9.909,5
70	Actions décentralisées en faveur des jeunes	455.959,3	470.959,5
81	Application de l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Primes d'apprentissage (2)	454.265,9	722.435,2
82	Contrat d'insertion dans la vie sociale (3)	36.020	110.734,3
90	Frais de gestion du CNASEA	4.565,1	4.715,3
Ensemble de l'article		1.862.404,6	2.052.509,4

Source : PLF 2005 - bleu « Travail, santé et cohésion sociale – I. Emploi et travail »

(1) La diminution des crédits de ces deux articles correspond à la mesure proposée par le présent article, détaillée ci-après (cf. C du III du présent commentaire).

(2) L'augmentation des crédits de cet article correspond à la prise en charge progressive des indemnités compensatrices servies au titre des contrats d'apprentissage par les régions : le transfert de cette charge aux régions est applicable aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, les indemnités servies au titre des contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2002 restant à la charge de l'Etat jusqu'au terme desdits contrats, soit au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005. L'article 134 de la loi de finances pour 2003 a donc prévu que la compensation financière aux régions s'effectuerait donc selon un échéancier courant jusqu'en 2006 (6 % en 2003, 63 % en 2004, 97 % en 2005, 100 % à partir de 2006).

(3) L'augmentation des crédits de cet article correspond à la montée en charge du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), qui comporte à la fois un transfert et une création de compétences. L'article 138 de la loi de finances pour 2004 a prévu : pour la création de compétence, une compensation de 79,88 millions d'euros, versée à hauteur de 30,98 % en 2004, 92,49 % en 2005 et 100 % à partir de 2006 ; pour le transfert de compétence, une compensation de 45,08 millions d'euros, versés à hauteur de 25 % en 2004, 75 % en 2005 et 100 % à partir de 2006.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA CRÉATION DU FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE

1. Le dispositif proposé par le présent article

Le Gouvernement souhaite transformer l'actuel fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA) en un fonds national de développement et de modernisation, ce qui est prévu par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Le présent article tire les conséquences financières de la création du fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage.

Le 1^o du I du présent article renumérote l'article L. 118-3-1 du code du travail en L. 118-3-2, et le 2^o du I propose un nouveau contenu pour l'article L. 118-3-1.

Il prévoit que le nouveau Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) bénéficie du reversement automatique des versements au Trésor public. Il s'agit des versements effectués directement par un redevable de la taxe d'apprentissage en exonération de dépenses qui n'auraient pas reçu d'affectation ou qui résulteraient d'insuffisances de versements, que ce soit au titre de la fraction de la taxe d'apprentissage mentionnée à l'article L. 118-2-2 du code du travail, ou au titre de la contribution restant due par le redevable après déduction de la fraction précitée.

Les versements au Trésor public étaient jusqu'à présent intégralement reversés aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue selon des critères fixés par décret pris après avis du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Ces sommes étaient affectées au financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage pour lesquels la région considérée, ou l'Etat avaient passé convention. Elles étaient destinées en priorité à ceux qui n'atteignaient pas un montant minimum de ressources par apprenti, par domaine et par niveau de formation déterminé par arrêté après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et qui assuraient en majorité des formations d'apprentis conduisant au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), au brevet d'études professionnelles (BEP) ou à un diplôme ou titre homologué de niveau équivalent, ou qui dispensent des formations à des

apprentis sans considération d'origine régionale. La région présentait chaque année un rapport précisant l'affectation de ces sommes au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Dans la même perspective, le 1° du II du présent article modifie le 1 de l'article 224 du code général des impôts afin de prévoir que le produit de la taxe d'apprentissage aujourd'hui inscrit au budget de l'Etat serait désormais versé au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Il s'agirait du produit net des dépenses admises en exonération en application des articles suivants du code général des impôts :

- article 226 *bis* relatif au caractère libératoire, dans la limite de la fraction indiquée à l'article 227 du code général des impôts¹, des dépenses des redevables de la taxe d'apprentissage en faveur des CFA ou aux sections d'apprentissage ;

- article 227 *bis* relatif au caractère libératoire, dans la limite de la fraction indiquée à l'article 227 du code général des impôts, des dépenses des redevables de la taxe d'apprentissage, relevant du secteur des établissements de crédit et des assurances, en faveur des CFA ou aux sections d'apprentissage.

Enfin, le 4° du II du présent article prévoit la création d'un c dans le V de l'article 1647 du code général des impôts fixant à 2 % le prélèvement de l'Etat, au titre de frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, sur les montant de la taxe d'apprentissage versés au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, ainsi que sur le montant de la contribution au développement de l'apprentissage créée par le présent article (cf. *infra*).

2. Le nouveau fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage : recettes et dépenses

L'exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale présente les principales caractéristiques du nouveau fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

¹ La limite prévue par l'article 227 du code général des impôts renvoie au décret prévu par l'article L. 119-4 du code du travail qui fixe la fraction de taxe d'apprentissage dont les entreprises sont redevables pour le financement de l'apprentissage.

**Les principales caractéristiques du fonds national de développement
et de modernisation de l'apprentissage**

Les ressources de ce fonds seront constituées :

- des ressources actuelles du FNPTA et des recettes supplémentaires provenant de la suppression des motifs d'exonération ; à ce titre, une fraction de la taxe alimentera le fonds ; elle sera fixée par voie réglementaire, comme cela est aujourd'hui le cas pour le FNTPA, et ajustée à plusieurs reprises afin de tenir compte de l'évolution de ces recettes liée à la suppression progressive des chefs d'exonération ;

- des recettes correspondant aux sommes aujourd'hui perçues à titre résiduel par le Trésor public.

Le fonds de développement et de modernisation sera divisé en deux sections.

La première correspondra à la vocation de l'actuel fonds national de péréquation. Le mécanisme de répartition entre les régions, qui relève du domaine réglementaire, serait modifié afin de répondre à l'observation formulée par les inspections générales (cf. rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage précité) quant à son faible effet redistributif et de mieux satisfaire les besoins des régions au regard des efforts réels qu'elles déploient en faveur de l'apprentissage.

La seconde section sera exclusivement destinée, par l'intermédiaire des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle, au financement des actions et mesures mises en oeuvre en application des contrats d'objectifs et de moyens.

Source : Projet de loi de programmation pour la cohésion sociale n° 445 (2003-2004)

Les ressources du fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage devraient s'élever à 368 millions d'euros par an, soit 150 millions d'euros au titre des ressources actuelles du fonds national de péréquation, 28 millions d'euros au titre des versements au Trésor public effectués par les redevables de la taxe d'apprentissage, et 190 millions d'euros au titre de la suppression du caractère libérateur des dépenses en faveur de l'apprentissage, prévue par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Les versements effectués au Trésor public correspondent à une fraction de la taxe d'apprentissage, fixée par voie réglementaire, comme c'est actuellement le cas pour le fonds national de péréquation. Le décret ajustera cette fraction à la montée en puissance progressive des recettes liées à la suppression graduelle des chefs d'exonération existant aujourd'hui.

En ce qui concerne ses dépenses, le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage devrait participer au financement des actions mises en oeuvre dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens, conclu entre l'État, les régions, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, et prévus par l'article 16 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi, les objectifs poursuivis par ces contrats d'objectifs et de moyens devraient être les suivants :

« - adaptation de l'offre de formation : niveau et nature des formations, équipements nécessaires etc. La création de facultés des métiers, à l'image de celle de Ker Lann en Bretagne, pourra notamment être envisagée ;

« - amélioration de la qualité des formations dispensées : l'État et les différents acteurs pourront s'engager au respect d'un cahier des charges garantissant, au-delà de leurs obligations légales, la qualité des formations (signature d'une charte qualité, échanges réguliers entre les formateurs des CFA et les maîtres d'apprentissage, adaptation de la pédagogie aux rythmes et contraintes de l'activité des entreprises, etc) sur laquelle pourra s'appuyer la politique de la région en matière de conventionnement avec les CFAC ou d'attribution des primes versées aux employeurs ;

« - amélioration des conditions de vie des apprentis : il s'agit de compléter les initiatives déjà prises par certains conseils régionaux afin de résoudre des difficultés matérielles que connaissent de nombreux apprentis en matière de logement, de transport ou d'acquisition du premier équipement nécessaire au déroulement de la formation ;

« - le développement d'initiatives innovantes et le soutien à l'expérimentation ;

« - déroulement de séquences d'apprentissage dans des États membres de l'Union européenne. »

Les financements complémentaires de l'État pour ces contrats d'objectifs et de moyens seront apportés par l'intermédiaire du fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage, au regard des efforts consentis par les autres parties

B. LA CRÉATION DE LA CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE AU PROFIT DES RÉGIONS

Afin d'améliorer l'autonomie financière des régions, le présent article prévoit de créer à leur profit une contribution au développement de l'apprentissage.

Dans cette perspective, le **3° du II** du présent article insère un nouvel article 1599 *quinquies* A, après l'article 1599 *quinquies* du code général des impôts.

Le I du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts institue une contribution au développement de l'apprentissage dont le produit est reversé aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

Cette contribution est une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

1. Redevables, assiette et taux de la contribution au développement de l'apprentissage

Le deuxième alinéa du I du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts prévoit que sont redevables de la contribution au développement de l'apprentissage les personnes ou entreprises redevables de la taxe d'apprentissage selon l'article 224 du code général des impôts.

Le troisième alinéa du I du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts précise que la contribution est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage.

Le taux de la contribution est de 0,06 % des rémunérations versées en 2004, de 0,12 % des rémunérations versées en 2005, et de 0,18 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2006. La montée en puissance de ce taux est gagée par une réduction correspondante de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

2. Une contribution sans dépenses libératoires

Le premier alinéa du II du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts créé par le présent article prévoit que les dépenses visées aux articles 226 *bis*, 227 et 227 *bis* du code général des impôts ne sont pas admises en exonération de la contribution au développement de l'apprentissage

En l'absence de dépenses libératoires, cette contribution ne pourra donc donner lieu qu'à un versement en numéraire par les entreprises redevables.

Le deuxième alinéa du II du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts permet l'application à la contribution au développement de l'apprentissage de dispositions suivantes actuellement prévues pour la taxe d'apprentissage :

- le redevable est tenu de remettre à la recette des impôts compétente une déclaration indiquant notamment le montant des rémunérations passibles de la taxe d'apprentissage (article 229 du code général des impôts). Dans la

mesure où l'assiette de la contribution est la même que celle de la taxe d'apprentissage, la déclaration du redevable permettra aux services fiscaux d'établir à la fois le montant de la taxe d'apprentissage due et celui de la contribution au développement de l'apprentissage ;

- les règles applicables aux redevables de la contribution au développement de l'apprentissage sont identiques à celles prévues pour la taxe d'apprentissage en cas de cession ou de cessation d'entreprise (article 229 A du même code) ;

- la rectification des déclarations des redevables s'effectue selon la procédure prévue à l'article L. 55 du livre des procédures fiscales¹. (article 229 B du même code) ;

- la contribution au développement de l'apprentissage, comme la taxe d'apprentissage, est due pour les établissements situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, quel que soit le siège du principal établissement de l'entreprise (1^{er} alinéa de l'article 230 B du même code) ;

- un décret détermine les conditions dans lesquelles la contribution au développement de l'apprentissage est applicable dans les départements d'outre-mer (article 230 C du même code) ;

- les modalités d'établissement et le contenu de la déclaration et des demandes d'exonération sont déterminés par décret (article 230 D du même code) ;

- les réclamations concernant la contribution au développement de l'apprentissage sont présentées, instruites et jugées comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires (article 230 G du même code) ;

- la contribution au développement de l'apprentissage est recouvrée selon les modalités applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires (I et III de l'article 1678 *quinquies* du même code).

3. Versement de la contribution

Le quatrième alinéa du I du nouvel article 1599 *quinquies* A du code général des impôts prévoit que le montant de la contribution est versé au comptable de la direction générale des impôts

¹ « (...) lorsque l'administration des impôts constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation, dans les éléments servant de base au calcul des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques dus en vertu du code général des impôts, les redressements correspondants sont effectués suivant la procédure de redressement contradictoire définie aux articles L. 57 et L. 61 A. ».

Le 2° du **II** du présent article modifie en conséquence la date limite, fixée par l'article 229 du code général des impôts, à laquelle les redevables de la taxe d'apprentissage doivent remettre leur déclaration indiquant, notamment, le montant des rémunérations passibles de la taxe qui ont été versées pendant l'année précédente, ainsi que le montant des exonérations prévues aux articles 226 *bis* à 227 *bis*. Cette date actuellement fixée au 30 avril de chaque année serait repoussée au 31 mai de chaque année.

L'existence du système de dépenses libératoires permettait à la plupart des entreprises redevables de la taxe d'apprentissage (soit un million environ) d'établir de simples déclarations dans lesquelles elles indiquaient avoir effectué des versements directement ou par le biais d'organismes collecteurs auprès d'établissements divers (notamment les CFA), ce qui les exonérait quasi totalement du paiement en numéraire de la taxe d'apprentissage. Dans la mesure où la contribution au développement de l'apprentissage fera l'objet d'un paiement en numéraire, les services fiscaux compétents vont être davantage mobilisés dès 2005. Il semblait donc nécessaire de repousser d'un mois la date limite de déclaration des entreprises.

C. LA RÉDUCTION DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE

Le 1° et le 2° du **III** du présent article modifient l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales. Ils visent à déduire de la dotation générale de décentralisation (DGD) attribuée aux régions pour financer les compétences relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle, les montants correspondant aux produits attendus de la contribution au développement de l'apprentissage créée par le 3° du II du présent article pour les années 2005 à 2007. A la montée en puissance progressive de la contribution (la mise en place de cette contribution se fera progressivement sur trois exercices : 0,06 % en 2005, 0,12 % en 2006 et 0,18 % à partir de 2007) correspond une réfaction progressive de la DGD « formation professionnelle » (à raison d'un tiers chaque année jusqu'au montant de 593,76 millions d'euros en valeur 2005, « *indexé chaque année selon le taux de la dotation globale de fonctionnement* »). La réduction de la DGD sera donc progressive jusqu'en 2007, mais pérenne ensuite, le montant obtenu étant ensuite, comme le prévoient les dispositions relatives à la DGD, indexé chaque année selon le taux de la dotation globale de fonctionnement.

La réfaction opérée sur la DGD « formation professionnelle » porte sur les articles 10 (« Application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 ») et 20 (« Application de la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage ») du chapitre 43-06 du budget du travail, de la santé et de la cohésion sociale, pour lesquels sont prévus, dans le présent projet de loi de finances, une révision des services votés de 197,9 millions d'euros, correspondant à une « *économie liée à la création d'une contribution au développement de l'apprentissage dont le produit est affecté aux régions* ».

Hors la montée en puissance progressive du dispositif proposé par le présent article, le mécanisme est comparable à celui retenu par l'article 34 du présent projet de loi, concernant le transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur : il s'agit en effet de **substituer une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'Etat**.

Cette modification permettra d'accroître la part des ressources propres des régions, selon la définition qui en est donnée par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, le produit de la contribution au développement de l'apprentissage prévue à l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts viendra alimenter les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, selon une clef de répartition « *fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du travail et du budget* ». Dès lors que le taux de la taxe sera réparti entre chaque région et la collectivité territoriale de Corse en fonction d'une clef de répartition, qui permettra le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée, cette dernière pourrait répondre à la condition fixée par l'article 3 de la loi organique précitée, selon lequel « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

Le taux de la contribution serait réparti entre les régions de manière à ce que le produit soit strictement proportionnel, pour chaque région, aux attributions de dotation générale de décentralisation auxquelles la contribution se substituera progressivement. Ainsi, la part du produit de la contribution attribuée à chaque région représentera « *une fraction du taux de cette contribution appliquée à l'assiette nationale (...) calculée au prorata de la part de dotation, supprimée (...) que chaque région ainsi que la collectivité territoriale de Corse a perçue en 2004* ». Le mécanisme proposé permettra donc de garantir la proportionnalité entre le produit affecté aux régions et la réfaction effectuée sur leur attribution de DGD.

Toutefois, si la clef de répartition susmentionnée permet de respecter la condition de proportionnalité, elle ne permet pas d'assurer l'équivalence globale entre la réfaction opérée sur la DGD et le produit de la contribution, ce dernier étant calculé en fonction des prévisions d'évolution de l'assiette de cette contribution. C'est la raison pour laquelle le **IV** du présent article prévoit une clause de révision, afin de s'assurer chaque année que le rendement de la taxe additionnelle ne se trouve pas en décalage avec le montant des dotations budgétaires supprimées, et de procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires.

Le gouvernement devra ainsi remettre au Parlement, chaque année, entre 2004 et 2007, un rapport sur les incidences des dispositions introduites par le présent article, et proposera, « *en cas d'écart supérieur à 1 % entre le montant du rendement de la contribution au développement de l'apprentissage (...) et le montant des crédits supprimés* », les « *ajustements nécessaires* ».

Le gouvernement précise par ailleurs que « *ce rendez-vous annuel permettra également de tirer les conséquences éventuelles d'un déséquilibre trop important entre le crédit d'impôt et les charges des entreprises* ».

IV. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, deux amendements dont la nature est strictement rédactionnelle, et qui n'emportent donc pas d'effet sur le dispositif proposé par le gouvernement.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Une simplification utile du financement de l'apprentissage

Ainsi que le souligne notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, dans son commentaire du présent article, « *le mécanisme exonérateur de la taxe d'apprentissage apparaît d'une grande complexité pour les entreprises et ne facilite pas le contrôle du dispositif par l'administration. (...) Bien que définie par le code général des impôts dans son article 224 comme une taxe « dont le produit est inscrit dans le budget de l'Etat pour y recevoir l'affectation prévue par la loi », le produit de la taxe d'apprentissage n'est actuellement connu que de manière très approximative* ».

Les dispositions figurant dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale et dans le présent article devraient permettre de simplifier la collecte de la taxe d'apprentissage, de supprimer certaines exonérations et d'améliorer la transparence des circuits de financement tout en améliorant leur contrôle. Votre rapporteur général considère donc que le dispositif proposé par le gouvernement permettra de rationaliser utilement le financement de l'apprentissage, dont la complexité a mainte fois été démontrée, en particulier par les corps d'inspection de l'Etat. Il réaffirme toutefois son attachement à la libre orientation des dépenses correspondantes par les entreprises redevables à la taxe d'apprentissage.

2. Un dispositif incitatif à l'égard des entreprises

Le dispositif proposé par le gouvernement dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale vise à inciter les entreprises à développer l'apprentissage, en leur accordant un crédit d'impôt en fonction du nombre d'apprentis qu'elles embauchent, afin de porter à 2 % le nombre d'apprentis dans les entreprises de plus de 100 personnes. Cette mesure s'inscrit plus largement dans le cadre d'un plan visant à augmenter de 40 % le nombre d'apprentis pour atteindre le chiffre de 500.000 en 2009.

Combinée aux dispositions du présent article, l'incitation à l'embauche d'apprentis prend la forme d'un système de « bonus-malus », puisque les entreprises qui accueilleront beaucoup d'apprentis bénéficieront d'un crédit d'impôt supérieur à leur contribution additionnelle, tandis que celles qui n'en embaucheront pas connaîtront un alourdissement de leurs charges, et ce, de manière progressive entre 2005 et 2007. La montée en puissance progressive du dispositif constitue un facteur important de sa réussite, puisqu'elle devrait permettre aux entreprises de se préparer à l'accueil d'apprentis en plus grand nombre.

D'un point de vue macro-économique, le gouvernement indique que :

« En 2005, le montant global de ce crédit d'impôt (474 millions d'euros) est nettement supérieur à la charge supplémentaire totale que supporteront les entreprises (299 millions d'euros). Cependant, l'avantage fiscal cumulé au cours des trois premiers exercices correspondant à la montée en charge du taux de la contribution (1,61 milliard d'euros) ne compense pas exactement l'intégralité des produits de la contribution et de la suppression des chefs d'exonération pendant la même période (1,68 milliard d'euros).

« Le montant du crédit d'impôt a dû en effet être calibré de telle manière qu'il ne conduise pas à une charge résiduelle pour l'employeur nulle ou négative, compte tenu du niveau de rémunération des apprentis et des aides dont il bénéficie par ailleurs (exonération de charges sociales, prime versée par la région).

« Au demeurant, cette différence, peu significative, doit être relativisée, car, en toute hypothèse, cette comparaison entre le montant du crédit d'impôt et les charges supplémentaires des entreprises est directement liée à la progression du nombre d'apprentis qui peut, selon son rythme, l'amplifier, la réduire, voire révéler un gain pour les entreprises ».

S'agissant de l'effet micro-économique, sur les entreprises, du crédit d'impôt prévu dans le projet de loi de programmation relatif à la cohésion sociale et de la contribution instaurée par le présent article, le gouvernement indique que :

« - en 2005, si une entreprise de 70 salariés recrute un apprenti pour le former, le crédit d'impôt compensera intégralement la création de la taxe additionnelle et pour qu'une entreprise de 100 salariés puisse neutraliser intégralement le montant de la taxe additionnelle, il lui suffira de recruter deux apprentis ou un apprenti issu du programme d'accompagnement ;

- à partir de 2007, si une entreprise de 29 salariés recrute un apprenti pour le former, le crédit d'impôt compense globalement la hausse de la taxe d'apprentissage et pour qu'une entreprise de 100 salariés puisse neutraliser intégralement le montant de la taxe additionnelle, il lui suffira de recruter trois apprentis dont un apprenti issu du programme d'accompagnement

« Dans tous les cas, 100.000 entreprises qui ne sont pas assujetties à la taxe d'apprentissage (celles qui emploient un apprenti et dont la masse salariale totale est inférieure à 6 fois le SMIC) bénéficieront du crédit d'impôt sans hausse de leurs prélèvements »¹.

Au total, votre rapporteur général estime que le dispositif d'incitation proposé est à la fois intelligent et équilibré.

3. Le remplacement d'une dotation par une ressource plus dynamique

Votre commission des finances ne peut que regarder favorablement la substitution de ressources propres à des dotations budgétaires. Une telle évolution s'inscrit dans le cadre du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, que garantit le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution² et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de celui-ci, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Votre rapporteur général souligne d'ailleurs que les régions sont

¹ Source : ministère du travail, de la santé et de la cohésion sociale

² « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

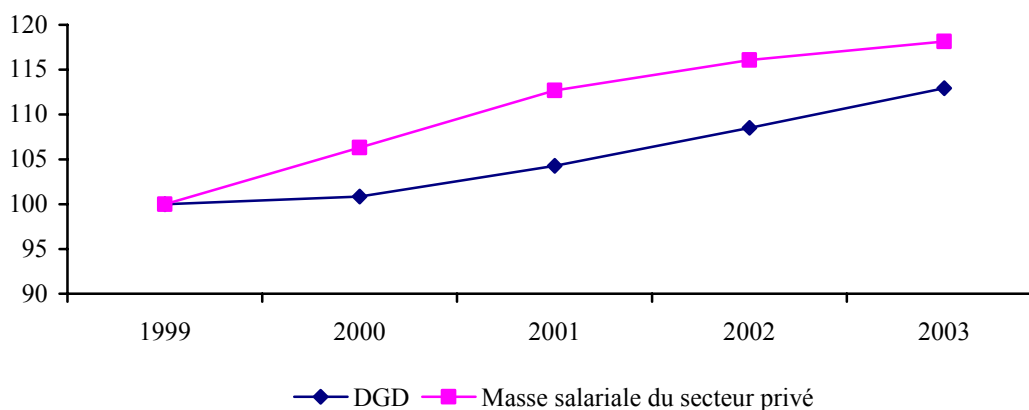
la catégorie de collectivités territoriales pour laquelle la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources est la plus faible, soit, selon des résultats provisoires transmis par le gouvernement, 36,1 % en 2003.

Toutefois, votre rapporteur général relève que l'effet d'une telle substitution demeure limité, dès lors qu'il n'en résulte pas un accroissement du pouvoir fiscal des collectivités territoriales concernées. Dans le cas du présent article, les régions ne gagneront donc au change que si l'assiette de la contribution nouvellement créée évolue plus rapidement que le taux d'indexation de la DGF.

Il n'a pas été possible à votre rapporteur général de bénéficier d'évaluations fiables de l'évolution de l'assiette ou du produit de la taxe d'apprentissage, ce qui résulte probablement de la complexité susmentionnée du dispositif actuel de collecte de la taxe. L'évolution de la masse salariale du secteur privé permet toutefois d'obtenir une approximation de l'évolution de l'assiette de la taxe, et donc, de manière rétrospective, du dynamisme de la contribution instaurée par le présent article.

Le graphique ci-après montre l'évolution comparée de la masse salariale du secteur privé et de la DGD, qui est indexée sur le taux de progression de la DGF, entre 1999 et 2003.

Evolution comparée de l'indexation de la DGD et de la masse salariale du secteur privé entre 1999 et 2003 (indice 100 en 1999)



Source : Acoff-Urssaf ; Insee

Sous réserve que l'approximation retenue n'apparaisse pas trop décalée avec la réalité de l'assiette de la nouvelle contribution créée par le présent article – qui ne correspond pas strictement à la masse salariale du secteur privé, compte tenu des exonérations susmentionnées –, il apparaît probable que les ressources attribuées aux régions seront plus dynamiques que la DGD. Cette hypothèse semble confirmée, le gouvernement indiquant que : « *Assise sur la masse salariale, cette ressource sera (...) plus dynamique que l'attribution d'une dotation budgétaire car le taux de progression de la masse salariale se révèle sensiblement plus élevé que le coefficient d'actualisation des dotations de décentralisation* ». Par ailleurs, on notera que le gouvernement retient, pour ses projections de produit de la contribution, une hypothèse de croissance de la masse salariale de + 3,5 % par an, comme le montre le tableau ci-après.

Evolution comparée du montant du crédit d'impôt pour les entreprises et du produit de la contribution au développement de l'apprentissage entre 2004 et 2009

Année	Nombre d'apprentis (stock)	Montant du crédit d'impôt (en millions d'euros)	Produit de la contribution au développement de l'apprentissage	Croissance annuelle de l'assiette de la taxe
2004	369.000	472	198	+ 3,5 %
2005	400.000	542	410	+ 3,5 %
2006	430.000	594	636	+ 3,5 %
2007	460.000	648	658	+ 3,5 %
2008	480.000	690	681	+ 3,5 %
2009	500.000	733	705	+ 3,5 %

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

Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, lors de la présentation des dispositions du projet de loi de finances pour 2005 concernant les collectivités territoriales devant le Comité des finances locales, le 21 septembre 2004, soulignait les avantages de la disposition proposée par le présent article : « *tout d'abord, une ressource propre aux régions qui sont les vrais acteurs publics de l'apprentissage depuis la loi de décentralisation ; ensuite, une rationalisation du financement de l'apprentissage, le partage des rôles sera plus simple à l'issue de la réforme, en particulier l'Etat ne financera plus, via les dotations budgétaires, que la compensation des dépenses obligatoires, les exonérations de cotisations, les primes à l'apprentissage. Enfin elle permet de dégager à terme des ressources supplémentaires pour l'apprentissage dans la mesure où l'assiette de cette contribution qui est la masse salariale est nettement plus dynamique que l'index de la dotation globale de fonctionnement qui détermine aujourd'hui la progression de la DGD. Or si l'apprentissage décolle véritablement dans les années à venir du fait de ce plan, les régions auront besoin de ressources*

accrués ; le plan de cohésion sociale se fixe comme objectif de faire passer de 350.000 à 500.000 le nombre d'apprentis d'ici cinq ans ».

Votre commission des finances approuve pleinement l'objectif fixé par le gouvernement d'un développement accru de l'apprentissage. Par ailleurs, elle considère que le remplacement d'une dotation par une ressource de nature fiscale, dès lors que le produit de celle-ci est plus dynamique que la progression escomptée de la dotation, favorise l'autonomie financière des régions, et donc, le bon exercice des compétences qui leur sont confiées. Votre commission relève que le coût global résultant, pour les régions, de l'augmentation du nombre d'apprentis pourrait, à terme, ne pas être pleinement couvert par la progression du produit de la contribution créée par le présent article. Elle considère néanmoins que les dispositions du présent article constituent indéniablement un progrès par rapport au droit actuel.

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

ARTICLE 21

Modernisation de différentes dispositions relatives au financement d'investissements à risques ou de proximité

Commentaire : le présent article a pour objet de moderniser certaines dispositions relatives au financement d'investissements à risque ou de proximité, en adaptant, notamment, au droit boursier communautaire et aux exigences de l'accord sur l'espace économique européen, le régime fiscal et juridique de différentes structures de financement. Il assouplit, par la même occasion, les possibilités d'intervention des fonds communs de placement dans l'innovation.

I. LE RÉGIME JURIDIQUE ET FISCAL ACTUEL DES STRUCTURES D'INVESTISSEMENT À RISQUES OU DE PROXIMITÉ

A. LES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT À RISQUES

Les fonds communs de placement à risques (FCPR) ont été introduits par la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, et réformés par la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et portant création des fonds communs de créances, dont les dispositions ont été codifiées dans les articles L. 214-1 et suivants du code monétaire et financier (L. 214-36 à L. 214-38 s'agissant des FCPR). Les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et fonds d'investissement de proximité (FIP), dont les règles de composition de l'actif sont décrites *infra*, constituent des **catégories particulières de FCPR**.

Les FCPR ont pour objet de collecter l'épargne pour l'investir dans des sociétés non cotées et renforcer ainsi leurs fonds propres. Ils offrent à cet égard une espérance de rendement supérieure à celle des actions, mais présentent, en contrepartie, un risque élevé et une dispersion des performances étendue. Ils constituent une catégorie particulière de fonds commun de placement et en détiennent donc certaines caractéristiques : ce sont des copropriétés d'instruments financiers (valeurs mobilières et instruments financiers à terme) **dépourvues de la personnalité morale**, gérées, pour compte de tiers, par une société distincte du dépositaire des actifs. Ils émettent des parts susceptibles d'être rachetées, à la demande des porteurs, à leur valeur liquidative diminuée des frais et commissions, au terme d'une période fixée par le règlement du fonds et qui ne peut excéder dix ans. **Leur liquidité est dès lors en général inférieure à celle des OPCVM « traditionnels »**, investis en actions ou produits de taux, compte tenu de l'absence de cotation des actifs sous-jacents.

On distingue habituellement deux catégories de FCPR, dits respectivement **FCPR « juridiques »** - qui constituent le socle de droit commun - et **FCPR « fiscaux »**, ces derniers étant régis par le II de l'article 163 *quinquies* B du code général des impôts. Les souscripteurs personnes physiques de ces FCPR fiscaux peuvent bénéficier d'une **exonération d'impôt sur le revenu**, moyennant une condition de détention de cinq ans minimum et des règles particulières de composition de l'actif du fonds. L'article 78 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a toutefois contribué à harmoniser partiellement le régime juridique et fiscal des FCPR. Ces règles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002 pour tous les FCPR juridiques créés à compter de cette date et pour tous les FCPR fiscaux existants. Une option était prévue pour les FCPR juridiques créés avant cette date.

Aux termes de l'article L. 214-36 du code monétaire et financier, l'actif d'un FCPR doit être composé, pour **50 % au moins** et de façon constante tout au long de l'exercice, de titres participatifs ou de titres donnant accès directement ou indirectement au capital de sociétés non admises aux négociations sur un marché réglementé, français ou étranger, ou de parts de sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou de sociétés dotés d'un statut équivalent dans leur Etat de résidence. La notion de marché réglementé est visée par l'article L. 442-1 du code monétaire et financier : les actifs sous-jacents peuvent donc n'être cotés sur aucun marché, ou cotés sur un marché organisé mais non réglementé, tel que le marché libre d'Euronext Paris.

Ce principe de non cotation fait toutefois l'objet de deux tempéraments. Sont ainsi éligibles au quota de 50 % :

- les titres cotés sur l'un des marchés réglementés de valeurs de croissance de l'Espace économique européen et détenus par le fonds depuis cinq ans au plus ;

- les titres admis à la cotation lors de leur détention par le FCPR. Ils continuent alors à être pris en compte dans le quota pendant une durée de cinq ans à compter de leur admission à la négociation sur un marché réglementé.

Peuvent également être intégrés dans le calcul du quota et dans la limite d'un plafond de 15 %, les avances en compte courant consenties, pour la durée de l'investissement réalisé, aux sociétés éligibles au quota et dans lesquelles le fonds détient au moins 5 % du capital. La possibilité de « fonds de fonds » est enfin préservée puisque sont éligibles au quota les titres détenus indirectement par l'intermédiaire d'un placement dans un FCPR ou dans une entité constituée dans un Etat membre de l'OCDE et dont l'objet principal est analogue (investir dans des sociétés non cotées).

B. LES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT DANS L'INNOVATION

Les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) ont été créés par la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996), et constituent une catégorie de FCPR tournée vers l'innovation. L'article L. 214-41 du code monétaire et financier prévoit des contraintes spécifiques d'allocation. L'actif de ces fonds doit ainsi être constitué **pour 60 % au moins** de valeurs mobilières, parts de SARL et avances en compte courant émises par des sociétés ayant leur siège dans un Etat membre de l'Union européenne et remplissant les conditions suivantes :

- être soumises à **l'impôt sur les sociétés** dans les conditions de droit commun, ce qui exclut les sociétés étrangères (mais pas les filiales établies en France de sociétés étrangères, dès lors qu'elles sont soumises à l'impôt sur les sociétés) ;

- compter **moins de 500 salariés**, ce qui exclut les grandes entreprises ;

- avoir leur **capital majoritairement détenu par des personnes physiques** ou par des personnes morales, soit détenues par des personnes physiques, soit non détenues majoritairement, directement ou indirectement, par une ou plusieurs personnes morales ayant des liens de dépendance avec une autre personne morale ;

- **présenter un caractère innovant**, c'est-à-dire avoir réalisé, au cours des trois derniers exercices précédents, des dépenses de recherche donnant accès au régime du crédit d'impôt recherche de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, d'un montant au moins égal au tiers du chiffre d'affaires le plus élevé réalisé au cours de ces trois exercices : par conséquent, en moyenne sur trois exercices, ces dépenses se seront élevées à 10 % du chiffre d'affaires ;

- ou **justifier de la création de produits, procédés ou techniques dont le caractère innovant** et les perspectives de développement économiques **sont reconnus**, ainsi que le besoin de financement correspondant. Cette appréciation est réalisée par l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), qui contribue donc à la « labellisation » des actifs des FCPI.

La détention indirecte de titres *via* des « FCPI de FCPI » ou des « FCPI de FCPR » n'est en revanche pas éligible à ce quota.

C. LES FONDS D'INVESTISSEMENT DE PROXIMITÉ

Les fonds d'investissement de proximité (FIP), créés par la loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003, sont des **fonds à vocation régionale**, régis par l'article L. 214-41-1 du code monétaire et financier. Leur actif doit être constitué, pour **60 % au moins**, de valeurs mobilières, parts de SARL et avances en compte courant, émises par des PME ayant leur siège dans un Etat membre de l'Union européenne et répondant aux caractéristiques suivantes :

- être soumises à **l'impôt sur les sociétés** dans les conditions de droit commun ;

- exercer leurs activités principalement dans des établissements situés dans la **zone géographique** choisie par le fonds et **limitée à une région ou deux ou trois régions limitrophes**, ou, lorsque cette condition ne trouve pas à s'appliquer, y avoir établi leur siège social ;

- répondre à la **définition des petites et moyennes entreprises telle qu'elle figure à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001** de la Commission du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises. Les critères figurant dans ce règlement étaient les suivants : employer moins de 250 personnes, réaliser un chiffre d'affaires annuel inférieur à 40 millions d'euros ou un total de bilan annuel n'excédant pas 27 millions d'euros, et respecter un critère communautaire d'indépendance.

La Commission européenne a toutefois adopté le 6 mai 2003 une recommandation, publiée au JOCE du 20 mai 2003 et en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2005, **qui actualise sa définition des PME** afin de tenir compte de l'inflation, des gains de productivité et de l'évolution du tissu économique observés depuis sa recommandation de 1996. Les principales novations de cette recommandation relatives aux PME sont explicitées dans les développements relatifs à l'article 10 du présent projet de loi de finances ;

- ne pas être des *holdings* ayant pour objet la détention de participations financières, sauf à détenir exclusivement des titres donnant accès au capital de sociétés dont l'objet n'est pas la détention de participations financières et qui répondent aux conditions d'éligibilité précitées.

Un sous-quota est en outre prévu : 10 % au moins de l'actif doit être investi dans des entreprises exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de cinq ans. Au sein du quota de 60 % peuvent également figurer des parts de FCPR et des actions de sociétés de capital risque, dans la limite de 10 % de l'actif et à concurrence du pourcentage d'investissement direct de l'actif dans des PME répondant aux critères précités (à l'exclusion des *holdings*).

Les parts d'un fonds d'investissement de proximité ne peuvent pas être détenues à plus de 20 % par un même investisseur, à plus de 10 % par un même investisseur personne morale de droit public, ni à plus de 30 % par des personnes morales de droit public prises ensemble.

Les FIP sont également soumis à une obligation d'investir rapidement leurs fonds, puisqu'ils doivent respecter le quota de 60 % dans les deux ans qui suivent leur constitution.

D. LES SOCIÉTÉS DE CAPITAL RISQUE

Les sociétés de capital risque (SCR) ont été définies par l'article 1 de la loi du 11 juillet 1985¹. Leur situation nette comptable doit être constituée de façon constante, à concurrence d'au moins 50 %, de parts, actions, obligations convertibles ou titres participatifs de sociétés françaises **dont les actions ne sont pas admises à la cote**. Ce taux doit être atteint dans un délai de trois ans. Afin d'accroître encore la souplesse du mécanisme, les actions détenues d'une société accédant à la cotation continuent à être prises en compte durant cinq ans. Par ailleurs, il existe une limite de prise de participation dans une même entreprise (40 %), afin d'éviter que les SCR soient utilisées comme moyen de contrôle de sociétés. De plus, pour éviter toute prise de risque exagérée, une SCR ne peut pas employer plus de 25 % de son capital en titres d'une même société.

En contrepartie de ces contraintes, les SCR bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets, provenant de titres des sociétés non cotées, ainsi que sur les produits et plus-values nets d'autres placement dans la limite du tiers du portefeuille de titres de sociétés non cotées. Les actionnaires personnes physiques des SCR peuvent bénéficier d'une exonération totale sur les distributions de produits et plus-values nets exonérés pour la SCR, à condition de conserver leurs actions pendant au moins cinq ans, de réinvestir dans la SCR immédiatement les produits distribués pendant cette période, et de ne pas détenir plus de 25 % des droits dans une société financée par celle-ci.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le dispositif proposé par le gouvernement constitue davantage une mise en conformité avec le droit communautaire et avec l'évolution de la structure des marchés financiers qu'une véritable modernisation.

¹ Loi n° 85-695 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

A. L'ADAPTATION À LA RÉFORME D'EURONEXT

1. La notion centrale de marché réglementé

Les marchés financiers peuvent être classés en deux grandes catégories emportant des règles plus ou moins strictes d'accès et de cotation des titres.

Les **marchés réglementés** constituent la catégorie de droit commun, à laquelle fait référence une large part de notre législation financière, le critère de cotation d'un instrument financier étant désigné comme « *l'admission aux négociations sur un marché réglementé* ». **Ces marchés sont régis par deux grands principes de centralisation des ordres et d'intermédiation par des prestataires de services d'investissement agréés**, respectivement prévus par les articles L. 421-12¹ et L. 421-6² du code monétaire et financier. Ils sont en outre définis par l'article premier de la directive 93/22/CEE du Conseil du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières, transposée en droit français par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières. Les marchés réglementés, au sens de la directive, doivent ainsi satisfaire les conditions suivantes :

- être inscrits sur la liste des marchés réglementés établie par l'Etat membre du lieu de marché et transmise à la Commission européenne ;

- porter sur les instruments financiers définis dans le même article premier ;

- disposer d'un fonctionnement régulier. Leurs conditions de fonctionnement, d'accès et d'admission à la cotation doivent être établies ou approuvées par les autorités compétentes de l'Etat de leur ressort (en France, l'Autorité des marchés financiers – AMF) ;

- imposer le respect des obligations de déclaration et de transparence prévues par les articles 20 et 21 de la directive.

¹ « *Les transactions sur un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé, réalisées au profit d'un investisseur résidant habituellement ou établi en France, par un prestataire de services d'investissement agréé ou exerçant en France, par voie de libre prestation de service ou de libre établissement, sont nulles si elles ne sont pas effectuées sur un marché réglementé dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen* ».

² « *Les négociations et cessions réalisées sur le territoire français et portant sur des instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé ne peuvent être effectuées, à peine de nullité, que par un prestataire de services d'investissement ou, lorsque elles sont effectuées sur un marché réglementé, par tout membre de ce marché* ».

La seconde catégorie est celle des marchés non réglementés, qui comprend en particulier les **marchés de gré à gré**, qui n'entrent pas dans le champ de la réglementation établie par l'AMF, et sur lesquels les investisseurs négocient leurs titres, avec une contrepartie préalablement identifiée. Ils peuvent toutefois être en pratique organisés selon des moyens et procédures analogues à ceux des marchés réglementés, et sont alors désignés comme des « marchés organisés ».

La place de Paris, gérée par l'entreprise de marché **Euronext Paris SA**, comporte actuellement trois compartiments constituant des marchés réglementés – le Premier Marché pour les entreprises de grande taille (capitalisation d'au moins 700 millions d'euros), le Second Marché pour les entreprises de taille moyenne, et le Nouveau Marché pour les sociétés en forte croissance – et un marché organisé, le marché libre. Euronext Paris SA constitue par ailleurs une filiale de Euronext NV, société anonyme de droit néerlandais et holding du groupe Euronext. **Euronext constitue depuis 2000 la première bourse paneuropéenne**, née de la fusion des bourses d'actions et de produits dérivés d'Amsterdam, de Bruxelles et de Paris. En 2002, Euronext s'est élargie en fusionnant avec la bourse portugaise pour les produits d'actions et dérivés (*Bolsa de Valores de Lisboa e Porto* BVLP) et en acquérant le LIFFE, la bourse de produits dérivés basée à Londres.

2. Les changements juridiques et organisationnels induits par la directive sur les marchés d'instruments financiers

La conception traditionnelle des marchés financiers s'est trouvée bouleversée avec la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, qui doit être transposée dans les deux ans. **Elle distingue désormais les marchés réglementés¹ et les systèmes multilatéraux de négociation (MTF)²**, et abandonne le principe de concentration des ordres en permettant l'« **internalisation systématique** »³ par des acteurs de marché, c'est-à-dire la

¹ Définis par le point 14 de l'article 4 de la directive comme :

« Un système multilatéral, exploité et/ou géré par un opérateur de marché, qui assure ou facilite la rencontre – en son sein même et selon ses règles non discrétionnaires – de multiples intérêts acheteurs et vendeurs exprimés par des tiers pour des instruments financiers, d'une manière qui aboutisse à la conclusion de contrats portant sur des instruments financiers admis à la négociation dans le cadre de ses règles et/ou de ses systèmes, et qui est agréé et fonctionne régulièrement conformément aux dispositions du titre III ».

² Un MTF est défini par le point 15 de l'article 4 de la directive comme :

« Un système multilatéral, exploité par une entreprise d'investissement ou un opérateur de marché, qui assure la rencontre — en son sein même et selon des règles non discrétionnaires — de multiples intérêts acheteurs et vendeurs exprimés par des tiers pour des instruments financiers, d'une manière qui aboutisse à la conclusion de contrats conformément aux dispositions du titre II ».

³ Un internalisateur systématique est défini par le point 8 de l'article 4 de la directive comme « une entreprise d'investissement qui, de façon organisée, fréquente et systématique, négocie

confrontation en leur sein – et non plus sur les marchés réglementés – d’ordres dont ils peuvent se porter contrepartie, selon la logique anglo-saxonne des teneurs de marché (« *market makers* »).

Cette réforme fondamentale, assortie de certaines garanties portant sur la nécessaire transparence des prix avant et après la transaction, conduira à une fragmentation des bassins de liquidité – dont il faut souhaiter qu’elle ne soit pas excessive – et à une nouvelle logique concurrentielle au sein des marchés financiers. **La place de Paris accompagne cette mutation et la prochaine réforme de ses compartiments de marché inclut la création d’un MTF avec Alternext.**

La réforme de la cote d’Euronext

Afin d’améliorer la visibilité et la liquidité des PME au sein de ses marchés et d’offrir de nouvelles opportunités de financement aux sociétés européennes, Euronext a prévu de réformer sa cote. Pour ce qui concerne les marchés réglementés, elle sera mise en place dans un premier temps sur Euronext Paris et a vocation à s’étendre aux marchés d’Amsterdam, de Bruxelles et de Lisbonne.

1 – Dans un souci de simplification et de lisibilité de la cote, cette réforme se traduira tout d’abord par la mise en place d’une liste unique, l’« **Euroliste d’Euronext** », qui **regroupera sur Euronext Paris, à compter de janvier 2005, toutes les entreprises des Premier, Second et Nouveau Marchés**. Au sein de ce marché réglementé unique, les sociétés cotées seront classées par ordre alphabétique et seront identifiables grâce à un critère de capitalisation, permettant de distinguer facilement les petites valeurs (capitalisation boursière inférieure à 150 millions d’euros), les moyennes (entre 150 millions et 1 milliard d’euros) et les grandes valeurs (supérieure à 1 milliard d’euros). Les sociétés regroupées dans l’Euroliste disposeront d’un corps de règles unique tenant compte du cadre européen qui s’appliquera pour toutes les nouvelles introductions et qui fixera les obligations d’information financière.

2 – Le deuxième axe de la réforme, qui prendra aussi effet dès janvier 2005 sur Euronext Paris, est plus spécifiquement dédié aux PME.

Il a pour but de stimuler et de promouvoir le savoir-faire des intermédiaires actifs sur le segment des PME. Les intermédiaires qui s’engagent à constituer une équipe dédiée à l’analyse financière, au marketing et à la vente des titres de PME cotées, pourront bénéficier du **label d’Expert en valeurs moyennes**. En France, les experts reconnus devront notamment s’engager à suivre 60 valeurs moyennes dont 20 ayant une capitalisation inférieure à 150 millions d’euros. En contrepartie, Euronext accompagnera les intermédiaires labellisés par un soutien adapté et un programme marketing spécifique.

Parallèlement, une **nouvelle gamme d'indices de valeurs moyennes** pondérés par le flottant verra le jour : un indice Mid Cap composé de 100 valeurs dont la capitalisation boursière sera comprise entre 300 millions et 3 milliards d'euros environ, un indice Small Cap de 90 valeurs pesant chacune moins de 300 millions d'euros en Bourse, et un indice Mid & Small combinant les deux indices précédents. Par ailleurs, un nouvel indice de valeurs technologiques de performance, l'ITCAC 20, sera créé (en remplacement de l'ITCAC 50). Un indice large de la cote des valeurs moyennes, composé de 400 à 500 sociétés, sera aussi créé. Les indices phares d'Euronext Paris, CAC 40, SBF 120, ainsi que les indices sectoriels seront bien sûr maintenus. **A l'inverse, les indices Nouveau Marché, Second Marché et Midcac sont appelés, à terme, à disparaître.**

3 – Enfin, dans le cadre de la directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, **un nouveau marché structuré et organisé, mais non réglementé au sens de la directive, sera créé courant 2005 : Alternext.** Cette nouvelle porte d'entrée à la cote d'Euronext offrira aux sociétés souhaitant lever des capitaux sur la zone euro des conditions d'accès au marché simplifiées, sous réserve de leur engagement en matière de transparence financière et de protection des investisseurs. Alternext viendra à la fois ouvrir de nouvelles opportunités de financement par le marché boursier à des sociétés voulant disposer d'un cadre réglementaire spécifique, et compléter les solutions déjà offertes par les autres marchés d'Euronext.

Source : site Internet d'Euronext

Le présent article prévoit donc diverses dispositions tenant compte de cette évolution des compartiments d'Euronext, et en particulier de la suppression du Nouveau marché en janvier 2005, sur lequel peuvent investir les FCPR, FCPI, FIP et sociétés de capital risque (SCR).

3. Les mesures proposées

Malgré la fusion, décrite ci-avant, des bourses de Paris, Bruxelles, Amsterdam et Lisbonne au sein de la holding EURONEXT NV, chacune des quatre places financières concernées continuaient, pour l'essentiel¹, jusqu'ici, à réglementer ses activités sur une base nationale, comme les y autorisait la directive précitée du 10 mai 1993 sur les services d'investissement.

Ainsi, Euronext Paris gérait-il, comme indiqué, trois marchés réglementés :

- le premier, correspondant aux grandes entreprises (700 millions d'euros au moins de capitalisation) ;

- le second marché pour les entreprises moyennes (de 12 à 15 millions d'euros de capitalisation boursière, dont un tiers environ diffusé dans le public) ;

¹ En dehors d'une partie harmonisée identique pour les marchés belge, français et néerlandais.

- enfin, le nouveau marché, pour les sociétés de forte croissance, disposant de fonds propres d'au moins 1,5 million d'euros.

Or, comme on l'a vu, pouvaient exceptionnellement rentrer dans le quota de 50 % de titres non négociables sur un marché réglementé détenus par un FCPR, ceux :

- conservés pendant moins de cinq ans, cotés sur un marché de croissance (type Nouveau Marché) ;

- admis à la cotation, après leur acquisition par le fonds, durant une période, elle aussi, de cinq ans.

La même dérogation était admise pour le quota de 60 % des FCPI, en ce qui concerne la cotation sur un marché de valeurs de croissance.

Par ailleurs, le quota des FCPR « fiscaux » peut aujourd'hui comporter des titres de sociétés cotées sur des marchés de valeurs mobilières (art. 163 *quinquies* B II 1° du code général des impôts).

Enfin, l'actif des sociétés de capital risque (SCR) est susceptible d'inclure, dans le quota de 50 % imposé par l'article 1-1 de la loi du 11 juillet 1985, une part de titres de sociétés admises aux négociations sur un marché réglementé de valeurs de croissance.

Les FCPR et les SCR risquaient donc d'être directement affectés par la suppression du Nouveau marché découlant de la nouvelle directive 2004/39/CE du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004.

En effet, comme cela a été évoqué plus haut, Euronext Paris a annoncé, à la suite de la publication de ce texte, la mise en place d'un marché réglementé unique – *Euroliste* – regroupant toutes les entreprises du premier, du second et du Nouveau marchés, à compter de janvier 2005.

Sera créé également, dans le courant de l'année prochaine, un nouveau marché, dénommé *Alternext*, non réglementé au sens juridique de la directive, mais cependant structuré et organisé, de type MTF (système multilatéral de négociations).

Dans cette perspective, le présent article tend :

- à ce que les valeurs de croissance détenues par les différents fonds précités et les sociétés de capital risque puissent continuer à être prises en compte pour juger du respect des différents quotas qui leurs sont imposés (de 50 % ou de 60 %), afin de sécuriser les investissements déjà réalisés dans des entreprises cotés sur le nouveau marché appelé à disparaître;

- à donner aux fonds et sociétés précités, à l'exclusion des FIP, la possibilité d'investir dans des sociétés cotées sur les marchés européens d'instruments financiers et dont la capitalisation boursière ne dépasse pas 150 millions d'euros.

Les opérations de bourse correspondantes seraient exonérées du droit de timbre visé à l'article 980 *bis* du code général des impôts.

B. LE RESPECT DE L'ACCORD SUR L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (EEE)

1. La méconnaissance de cet accord par la France

Un accord, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, a été conclu entre l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre échange (AELE).

Il porte création d'un Espace Economique Européen (EEE) et comprend, notamment, des dispositions tendant à garantir en son sein un traitement équitable à toutes les entreprises des pays concernés.

Or, la Commission européenne a considéré, dans un avis adressé à la France le 9 juillet 2004, que notre pays méconnaissait l'accord EEE¹ en excluant les ressortissants des Etats non membres de la Communauté européenne du bénéfice des avantages inhérents aux régimes des OPCVM (organismes de placements collectifs en valeurs mobilières) et du PEA (Plan d'épargne en Actions).

2. Une mise en conformité indispensable

Le présent article propose, en conséquence, de rendre les sociétés situées dans les Etats membres de l'AELE ayant conclu une convention fiscale avec la France², éligibles aux investissements des structures de financements du capital risque évoquées plus haut (et aux avantages fiscaux qui leur sont liés).

Cette extension entraîne la modification de la rédaction de plusieurs articles du code monétaire et financier et du code général des impôts, en ce qui concerne les FCPR, les FCPI et les FIP, ainsi que de la loi précitée du 11 juillet 1985, s'agissant des sociétés de capital risque.

¹ Articles 36 (libre prestation de services) et 40 (libre circulation des capitaux).

² C'est-à-dire la Norvège et l'Islande, mais non le Liechtenstein.

A chaque fois sont insérés après les mots « dans un Etat membre de la Communauté européenne » les mots « ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen ».

L'élargissement vise également le régime des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises (BSPCE), la rédaction de l'article 163 *bis* G du code général des impôts se trouvant modifiée en conséquence, ainsi que par la prise en compte de la réforme des marchés boursiers d'Euronext.

C. LES AUTRES AMÉLIORATIONS

A l'occasion du toilettage de différents textes qu'entraînent leur adaptation à la réforme d'Euronext, d'une part, et leur mise en conformité avec l'accord sur l'espace économique européen, d'autre part, il est proposé de procéder à des retouches du régime des FCPI sur deux points :

- leurs sociétés cibles pourraient compter désormais jusqu'à 2.000 salariés (et non plus 500) ;

- ces fonds seraient autorisés à inclure dans leur quota de 60 %, à hauteur de 20 % de leur actif, des valeurs de croissances qu'elles détiendraient par l'intermédiaire de sociétés françaises (pouvant être des sociétés *holding*).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article procède, pour l'essentiel, à d'indispensables adaptations du code monétaire et financier, du code général des impôts et de la législation des sociétés de capital risque, à nos obligations européennes.

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

ARTICLE 22

Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions

Commentaire : le présent article vise à réformer le régime des contrats d'assurance-vie dits « DSK » investis majoritairement en actions, en instituant une nouvelle génération de contrats comportant au moins 30 % d'actions, dont 10 % d'actifs plus risqués (parmi lesquels 5 % d'actions de sociétés non cotées).

Afin d'augmenter les flux d'épargne vers les PME, le présent article propose de modifier, à partir de 2005, le régime des contrats dits « DSK », majoritairement investis en actions, créés par l'article 21 de la loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997.

La réforme proposée consiste à prévoir une nouvelle catégorie de contrats d'assurance-vie investis en actions comportant une part d'actifs dits risqués d'au moins 10 % (dont 5 % d'actifs de sociétés non cotées), en contrepartie d'un assouplissement du seuil minimal d'investissement en actions (abaissé de 50 % à 30 %).

Le régime juridique et fiscal des contrats « DSK » en cours serait maintenu, mais ils pourraient être transformés en nouveaux contrats investis en actions pendant une période transitoire, tout en conservant leur antériorité fiscale.

I. LE DROIT EXISTANT

Les contrats d'assurance-vie « DSK », auxquels sont assimilés les bons ou contrats de capitalisation présentant les mêmes caractéristiques d'investissement, obéissent à un régime spécifique au sein de l'ensemble des contrats d'assurance-vie concernant la composition des actifs investis et les règles fiscales applicables.

Ce dispositif incitatif n'a toutefois pas suffi à garantir l'essor des contrats d'assurance-vie « DSK », dont l'encours fin juin 2004 (11,9 milliards d'euros) ne représentait que 1,5 % de l'encours total des contrats d'assurance-vie.

A. DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE MAJORITAIREMENT INVESTIS EN ACTIONS ET COMPORTANT UNE PART D'ACTIFS PLUS RISQUÉS

L'actif des contrats d'assurance-vie « DSK » doit être composé d'au moins 50 % d'actions et, parmi ces actions, d'au moins 5 % de titres de sociétés non cotées ou de sociétés cotées de faible capitalisation.

1. Un actif majoritairement composé d'actions

L'actif des contrats d'assurance-vie « DSK » doit être composé d'au moins 50 % d'actions, définies comme suit à l'article 125-0 A du code général des impôts (CGI) :

- a) les actions ou les certificats d'investissement de sociétés et les certificats coopératifs d'investissement admis aux négociations sur un marché réglementé d'instruments financiers : cette catégorie désigne les actions ou les titres cotés sur le premier, le second et le nouveau marchés d'Euronext Paris ;

- b) les droits ou les bons de souscription ou d'attribution attachés aux actions visées au a) ci-dessus ;

- c) les actions ou les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) qui emploient plus de 60 % de leur actif en titres et droits visés aux a) et b) ci-dessus ;

- d) les parts de fonds communs de placement à risques, de fonds d'investissement de proximité, de fonds communs de placement dans l'innovation, les actions de sociétés de capital risque ou de sociétés financières d'innovation ;

- e) les actions émises par des sociétés qui exercent une activité autre que les activités mentionnées au sixième alinéa du I de l'article 44 *sexies* du code général des impôts et dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé, à savoir les actions émises par des sociétés non cotées exerçant une activité autre que bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles ou de pêche maritime pour les sociétés créées à compter du 1^{er} janvier 1997 ;

- f) les titres admis aux négociations sur les marchés réglementés de valeurs de croissance de l'Espace économique européen, ou les compartiments de valeurs de croissance de ces marchés, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie, à savoir les titres admis aux négociations sur le nouveau marché à Paris.

Les titres mentionnés aux alinéas a, b, e et f doivent être émis par des sociétés qui ont leur siège dans un Etat de la Communauté européenne et sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal, ou le seraient dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France. L'élargissement aux sociétés ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne a été opéré en juin 1999.

La soumission aux règles de droit commun de l'impôt sur les sociétés n'exclut pas les PME bénéficiant d'une imposition à taux réduit.

2. Un actif composé d'au moins 5 % de titres de sociétés non cotées ou de faible capitalisation

Au sein de la part de l'actif composée d'actions, **la part des actifs dits « risqués »**, c'est-à-dire de titres de sociétés non cotées ou de faible capitalisation, **doit s'élever au moins à 5 %**.

Il s'agit des titres énumérés ci-dessus aux d), e) et f), à savoir :

- d) les parts de **fonds communs de placement à risques**, de **fonds d'investissement de proximité**, de **fonds communs de placement dans l'innovation**, les actions de sociétés de **capital risque** ou de **sociétés financières d'innovation** ;

- e) les actions émises par des sociétés qui exercent une activité autre que bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, et dont les **titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé** ;

- f) les titres admis aux négociations sur les **marchés réglementés de valeurs de croissance** de l'Espace économique européen, tels que le nouveau marché, ou les compartiments de valeurs de croissance de ces marchés.

B. LE RÉGIME FISCAL

Comme pour les contrats d'assurance-vie « classiques », le régime fiscal des contrats d'assurance-vie « DSK » dépend de la durée de détention des titres :

- en cas de retrait total ou partiel avant un délai de quatre ans, les intérêts et les plus-values sont imposés dans le cadre de l'impôt sur le revenu ou à un prélèvement forfaitaire libératoire de 35 % ;

- en cas de retrait entre quatre et huit ans, l'imposition s'effectue au barème de l'impôt sur le revenu ou à un prélèvement forfaitaire libératoire de 15 % ;

- au-delà de huit ans, les intérêts et plus-values sont exonérés d'impôt sur le revenu (à la différence des contrats d'assurance-vie « classiques », pour lesquels s'applique l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu ou à un prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % après abattement de 4.600 euros pour une personne seule ou 9.200 euros pour un couple marié, tous contrats d'assurance-vie confondus ; votre rapporteur général observe toutefois que, pour une majorité de contrats, les intérêts capitalisés sont généralement inférieurs aux niveaux d'abattement).

En outre, dans tous les cas, les intérêts et les plus-values sont soumis aux prélèvements sociaux, soit 10,3 % à compter de l'entrée en vigueur de la contribution additionnelle de 0,3 % prévue par le 2° de l'article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Les produits sont exonérés d'impôt sur le revenu lorsque le dénouement intervient dans certaines circonstances imprévisibles, suite à un licenciement, un départ en retraite anticipé, une invalidité ou une cessation d'activité non salariée après liquidation judiciaire. Ces cas de sortie anticipée existent également pour d'autres produits d'épargne.

En cas de transmission successorale, à l'instar de l'ensemble des contrats d'assurance-vie, les contrats d'assurance-vie « DSK » bénéficient d'exonération de droits de succession, sous certaines limites.

C. UN SUCCÈS LIMITÉ

Après un relatif succès initial des contrats « DSK » suite à leur création, en 1998 et 1999, **l'encours des contrats d'assurance-vie « DSK », de l'ordre de 12 milliards d'euros, n'a pas progressé depuis 2000** et représente **seulement 1,5 % de l'encours total des contrats d'assurance-vie** qui s'élève à plus de 800 milliards d'euros¹. Fin 2003, les versements sur les contrats « DSK » n'atteignaient que 297 millions d'euros. Compte tenu des retraits, la collecte nette a été négative en 2003 de près de 300 millions d'euros. **Moins de 5.000 contrats nouveaux ont été souscrits en 2003.**

Le niveau des versements apparaît toutefois un peu mieux orienté en début d'année 2004, à l'instar de l'ensemble des supports en unités de compte. Le caractère plus risqué des contrats « DSK » est de nature à expliquer ces surs réactions aux évolutions des marchés d'actions, dans un contexte de forte baisse des marchés entre 2001 et début 2003. *A contrario*, les flux de souscription de ces contrats ont été importants lors de la constitution de la « bulle » spéculative sur les valeurs de croissance en 1999 et 2000.

¹ Selon la Fédération française des sociétés d'assurance, l'encours des contrats d'assurance-vie s'élevait à 807 milliards d'euros fin juin 2004 et à 823 milliards d'euros fin septembre 2004.

Evolution des versements et des encours des contrats d'assurance-vie « DSK »

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1^{er} sem. 2004
Versements effectués	4,6	5,8	2,0	1,1	0,5	0,3	0,3
<i>dont chiffre d'affaires</i>	<i>1,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>dont transferts</i>	<i>3,3</i>	<i>3,5</i>	-	-	-	-	-
Encours au 31-12	4,7	12,9	12,7	12,3	10,6	11,2	11,9

Source : Fédération française des sociétés d'assurance

Ce succès limité a incité à réformer le dispositif des contrats d'assurance-vie « DSK » dans le cadre du présent projet de loi de finances, en renforçant l'attractivité de ces contrats tout en favorisant l'investissement dans les PME.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Outre une modification du régime des contrats d'assurance-vie « DSK », les 1^o, 2^o, 6^o, 7^o et 8^o du A du I du présent article réorganisent l'article 125-0 A du CGI (désormais divisé en sept paragraphes, de I à I *sexies*) dans le seul but de rendre plus clair un dispositif rendu peu lisible par les évolutions successives de la législation.

Par ailleurs, les 4^o et 5^o du A du I du présent article procèdent à différentes adaptations du régime des contrats d'assurance-vie, en prenant en compte certaines évolutions de la réglementation des marchés financiers.

A. LES ADAPTATIONS OPÉRÉES À LA RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS FINANCIERS

1. La prise en compte de la formation d'un marché réglementé unique à Paris et de la constitution d'Alternext

Le 4° du A du I du présent article prend en compte le développement de systèmes de négociation organisés, à côté des marchés réglementés, conformément aux dispositions de la directive européenne du 21 avril 2004 sur les marchés d'instruments financiers (MIF)¹. La date limite de transposition de cette directive étant fixée au 30 avril 2006, il s'agit d'anticiper cette évolution du régime juridique.

En France, il est envisagé de constituer un marché unique réglementé regroupant les premier, second et nouveau marchés, ainsi qu'un marché organisé, mais non réglementé, pour les valeurs moyennes (Alternext).

Le nouveau marché étant ainsi appelé à devenir un compartiment de valeurs de croissance du futur marché réglementé unique, il est proposé de définir comme suit les valeurs de croissance visées au f de l'article 124-0 A du CGI :

« f. actions, admises aux négociations sur un marché d'instruments financiers², dont le fonctionnement est assuré par une entreprise de marché ou une entreprise d'investissement ou tout autre organisme similaire³, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, émises par des sociétés qui exercent une activité mentionnée à l'article 34⁴ autre que celles mentionnées au sixième alinéa du I de l'article 44 sexies⁵ et dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros. La capitalisation boursière est évaluée selon la moyenne des cours d'ouverture des soixante jours de bourse précédant celui de l'investissement. Un décret en conseil d'Etat détermine les modalités d'application de cette évaluation notamment en cas de première cotation ou d'opération de restructuration d'entreprises ».

¹ Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil.

² La notion de « marchés d'instruments financiers » prend en compte l'élargissement des marchés négociés à d'autres marchés que ceux réglementés.

³ Les « organismes similaires » aux entreprises d'investissement visent les établissements de crédits prestataires de services d'investissement.

⁴ L'article 34 du CGI vise les activités commerciales, industrielles et artisanales.

⁵ L'article 44 sexies du CGI vise les activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, ou de pêche maritime pour les sociétés créées à compter du 1^{er} janvier 1997.

La principale novation introduite par la rédaction proposée consiste à **fixer un critère de capitalisation boursière maximale (150 millions d'euros)** pour le compartiment des valeurs de croissance du futur marché réglementé unique. La capitalisation doit être mesurée lors de la réalisation de l'investissement, selon des modalités à déterminer par décret en Conseil d'Etat en cas de première cotation ou d'opération de restructuration d'entreprises. Il s'agit du seuil prévu pour le compartiment des sociétés de faible capitalisation, au sein du futur marché réglementé unique. La capitalisation des sociétés relevant actuellement du nouveau marché serait généralement inférieure à 150 millions d'euros.

Au cas toutefois où les sociétés du nouveau marché ne satisferaient pas cette condition de seuil, le **III** du présent article prévoit de se référer aux critères actuels, afin de ne pas remettre en cause la qualification des contrats « DSK » en vigueur au regard des seuils de 50 % d'actions et de 5 % d'actifs plus risqués :

« Lorsqu'à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières mentionné au premier alinéa du I quater de l'article 125-0 A du code général des impôts¹ détient à son actif des titres mentionnés au treizième alinéa du même article dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° ... du ...², ces titres continuent à être pris en compte dans les proportions d'investissement prévues au I quater précité ».

2. L'élargissement aux sociétés des Etats non membres de la Communauté européenne et appartenant à l'Espace économique européen

Les titres investis dans les actuels contrats « DSK » « *doivent être émis par des sociétés qui ont leur siège dans un Etat de la Communauté européenne et sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal ou le seraient dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France* », en application des dispositions du quatorzième alinéa de l'article 125-0 A du CGI qui vise les actions cotées sur les marchés réglementés des premier et second marchés (cf. a ci-dessus) ainsi que les droits et bons de souscription ou d'attribution attachés à ces actions (b), les actions émises par des sociétés non cotées n'exerçant pas dans les domaines financier et immobilier (e) et les actions de valeur de croissance cotées sur les marchés ou compartiments de marché tels que le nouveau marché (f).

¹ A savoir, les actuels contrats « DSK », avant l'entrée en vigueur des dispositions prévues au présent article du projet de loi de finances pour 2005.

² Il s'agit des titres admis aux négociations sur les marchés réglementés de valeurs de croissance de l'Espace économique européen, tels que le nouveau marché, ou les compartiments de valeurs de croissance de ces marchés.

En application de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), les pays membres de l'EEE mais ne faisant pas partie de l'Union européenne (la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein) doivent bénéficier des mêmes dispositions.

Le 5° du **A** du **I** du présent article propose ainsi de modifier l'actuel quatorzième alinéa de l'article 125-0 A du CGI, en ajoutant la condition que les pays partie à l'EEE doivent « *avoir conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale* », ce qui exclut de fait le Liechtenstein, bien que votre rapporteur général doute de la pleine conformité de cette disposition avec le droit communautaire. Dans un avis motivé à la République française du 7 juillet 2004, la Commission européenne avait estimé que les dispositions relatives au plan d'épargne en actions violaient l'accord EEE ; sur la même base, il ne semble pas possible d'exclure du dispositif prévu au présent article un Etat membre de l'EEE.

B. LA RÉFORME DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE INVESTIS EN ACTIONS

Le **B** du **I** du présent article propose la création, à compter du 1^{er} janvier 2005, de nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions, dont le régime serait défini par le nouveau paragraphe I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI.

Ils bénéficieraient du même régime d'incitation fiscale que les actuels contrats « DSK », et notamment de l'exonération d'impôt sur le revenu sous la condition d'une durée de détention d'au moins huit ans.

L'actif des nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions serait composé d'au moins 30 % d'actions (au lieu de 50 % pour les contrats « DSK ») et, parmi cette part de 30 %, d'au moins 10 % d'actifs dits risqués dont, au sein de ces 10 %, au moins 5 % d'actions non cotées. Le seuil de 5 % est déjà utilisé pour les contrats « DSK ».

1. La nature et la composition de l'actif des nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions

a) Des contrats multi-supports constitués de parts d'OPCVM ou d'organismes « de même nature » au sein de l'Espace économique européen

Le **1** du I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI précise tout d'abord la **nature des nouveaux contrats investis en actions**, contrats d'assurance-vie multi-supports, constitués d'unités de compte. En outre, en application de

l'accord sur l'EEE, les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions peuvent être constitués de parts ou d'actions d'organismes « *de même nature* » que les OPCVM situés non seulement « *dans un autre Etat membre de la Communauté européenne* », mais également « *dans un Etat non membre de cette Communauté partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale* ». Il a été montré ci-dessus que les dispositions relatives à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale excluent *de facto* le Liechtenstein.

Les OPCVM ou les organismes assimilés « *bénéficient de la procédure de reconnaissance mutuelle des agréments prévue par la directive 85/611/CE du Conseil du 20 décembre 1985 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)* ». Il s'agit du « passeport » européen.

b) Les nouvelles règles de composition de l'actif

Le **1** du I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI énonce ensuite les règles de composition de l'actif de chaque OPCVM pour les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions.

(1) Un premier seuil : 30 % d'actions

L'actif doit être constitué d'**au moins 30 % d'actions**, définies comme suit aux deuxième (a) à huitième (g) alinéas proposés au 1 du I *quinquies* nouveau de l'article 125-0 A du CGI :

- a) les actions « *ne relevant pas du 3 du I de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier* », c'est-à-dire ne constituant pas des SICAV¹, « *admises aux négociations sur un marché d'instruments financiers, dont le fonctionnement est assuré par une entreprise de marché ou une entreprise d'investissement ou tout autre organisme similaire, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen* » ; **voire rapporteur général relève que cette nouvelle rédaction**, en faisant référence aux actions « *admises aux négociations sur un marché d'instruments financiers* », **anticipe la nouvelle réglementation des marchés financiers liée à la directive MIF**, telle qu'elle a été analysée ci-dessus ;

- b) les droits ou bons de souscription ou d'attribution attachés aux actions « *mentionnées au a* » ci-dessus, suivant la même rédaction que celle applicable aux actuels contrats « DSK » ;

¹ Cette précision vise les sociétés, à l'exclusion des véhicules d'investissement que constituent les SICAV.

- c) les « actions ou parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières mentionnés au premier alinéa dont l'actif est constitué à plus de 75 % en titres et droits mentionnés aux a et b » ; alors que le taux de 60 % est retenu pour les actuels contrats « DSK », il a été choisi d'appliquer le taux de 75 %, par souci d'harmonisation avec les dispositions applicables au plan d'épargne en actions ;

- d) les « parts de fonds communs de placement à risques qui remplissent les conditions prévues au II de l'article 163 quinquies B », c'est-à-dire les parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) dits « fiscaux »¹, de fonds d'investissement de proximité, de fonds communs de placement dans l'innovation et d'actions de sociétés de capital risque ;

- e) les « actions ou parts émises par des sociétés qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 », c'est-à-dire industrielle, commerciale ou artisanale, « autre que celles mentionnées au sixième alinéa du I de l'article 44 sexies », c'est-à-dire ne relevant pas des activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, ou de pêche maritime pour les sociétés créées à partir du 1^{er} janvier 1997, « et dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers français ou étranger, dont le fonctionnement est assuré par une entreprise de marché ou une entreprise d'investissement ou tout autre organisme similaire, sous réserve que le souscripteur du bon ou contrat, son conjoint et leurs ascendants et descendants ne détiennent pas ensemble, pendant la durée du bon ou contrat, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices de la société ou n'ont pas détenu une telle participation à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la souscription du bon ou contrat » : cette dernière précision relève du domaine de l'instruction fiscale pour les actuels contrats « DSK » et est également utilisée pour d'autres dispositifs tels que le plan d'épargne en actions ; **elle vise à éviter l'utilisation des nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions comme des outils non d'épargne, mais de gestion du patrimoine**, directement ou par un membre de la famille proche ;

- f) les « actions, admises aux négociations sur un marché d'instruments financiers, dont le fonctionnement est assuré par une entreprise de marché ou une entreprise d'investissement ou tout autre organisme similaire, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, émises par des sociétés qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 », c'est-à-dire industrielle, commerciale ou artisanale, « autre que celles mentionnées au sixième alinéa du I de l'article 44 sexies », c'est-à-dire ne

¹ Les FCPR « fiscaux » se distinguent des FCPR « juridiques » par le fait qu'ils respectent non seulement la condition d'une part de titres non cotés au moins égale à 50 % (cette caractéristique étant commune à l'ensemble des FCPR), mais qu'ils doivent aussi avoir leur siège dans un Etat membre de l'Union européenne, exercer une activité industrielle et commerciale et être soumis à l'impôt sur les sociétés ou être susceptibles de l'être si l'activité était exercée en France.

relevant pas des activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, ou de pêche maritime pour les sociétés créées à partir du 1^{er} janvier 1997, « *et dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros¹* » ; cette rédaction prend en compte l'évolution de la réglementation des marchés financiers, telle qu'elle a été analysée ci-dessus, le seuil de 150 millions d'euros correspondant notamment à la limite envisagée pour le compartiment des sociétés de faible capitalisation au sein du futur marché réglementé unique ;

- g) les « *parts de fonds ou actions de sociétés mentionnées au d* », c'est-à-dire les FCPR « fiscaux », les fonds d'investissement de proximité, les fonds communs de placement dans l'innovation et les sociétés de capital risque, « *dont l'actif est constitué à plus de 50 % en titres mentionnés au e* », c'est-à-dire d'actions de sociétés non cotées.

Le neuvième alinéa du 1 du I *quinquies* pour l'article 125-0 A du CGI prévoit que les titres et droits mentionnés aux a, b, e et f ci-dessus « *doivent être émis par des sociétés qui ont leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal ou le seraient dans les mêmes conditions si elles exerçaient leur activité en France* ». Il s'agit de la reprise d'une disposition existant déjà pour les actuels contrats « DSK », mais prenant en compte l'accord sur EEE, dans les conditions exposées ci-dessus.

(2) Deux autres seuils : 10 % de titres dits risqués et 5 % d'actions de sociétés non cotées

Au seuil de 30 % d'actions prévu au premier alinéa du 1 du I *quinquies* pour l'article 125-0 A du CGI, le dixième alinéa proposé pour le 1 du même paragraphe ajoute **deux autres seuils : au sein des 30 % d'actions, la part des actifs de titres dits risqués doit s'élever au moins à 10 % et, au sein de ces 10 %, la part de titres ou d'actions de sociétés non cotées doit s'élever au moins à 5 %.**

Les actifs dits risqués sont définis comme ceux mentionnés aux alinéas d à g, à savoir :

¹ Il est précisé que ce seuil est apprécié lors de l'opération d'investissement : « *la capitalisation boursière est évaluée selon la moyenne des cours d'ouverture des soixante jours de bourse précédant celui de l'investissement* ». Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les modalités d'application de cette évaluation, notamment en cas de première cotation ou d'opération de restructuration d'entreprises.

- (d) les parts de FCPR « fiscaux », de fonds d'investissement de proximité, de fonds communs de placement dans l'innovation et d'actions de société de capital risque, ainsi que (g) les parts de ces fonds, ou les actions de ces sociétés de capital risque, dont l'actif est constitué à plus de 50 % de titres d'actions de sociétés non cotées ;

- les titres de sociétés à caractère industriel, commercial ou artisanal, ne relevant pas des activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, ou de pêche maritime pour les sociétés créées à partir du 1^{er} janvier 1997, que ces sociétés soient non cotées (e) ou que leur capitalisation boursière soit inférieure à 150 millions d'euros (f).

Les parts ou actions de sociétés non cotées sont définies comme les titres visés ci-dessus aux alinéas e et g.

(3) L'obligation que ces dispositions figurent dans les règlements ou statuts des OPCVM

Le onzième et dernier alinéa du 1 du I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI prévoit que les nouvelles dispositions relatives à la composition des actifs figurent dans les règlements et les statuts des OPCVM.

Ces obligations portent à la fois sur les seuils globaux de 30 %, 10 % et 5 % applicables aux nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions, et sur les seuils mentionnés pour certaines catégories de titres visés aux alinéas c et g, à savoir (c) les OPCVM dont 75 % de l'actif est composé d'actions cotées, ou de droits et bons de souscription et d'attribution attachés à ces mêmes actions, et (g) les parts de FCPR « fiscaux », de fonds d'investissement de proximité, de fonds communs de placement dans l'innovation et d'actions de société de capital risque dont l'actif doit être constitué d'au moins 50 % de titres d'actions non cotées.

(4) Le respect des règles d'investissement dans certaines situations particulières

Les paragraphes 2 et 3 du I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI envisagent le respect des règles d'investissement des nouveaux contrats dans des situations particulières, d'une part en cas d'opérations temporaires de cession ou d'acquisition d'actifs, et d'autre part lorsqu'une partie des primes n'est pas exprimée en unités de comptes remplissant les conditions prévues.

Le 2 du I *quinquies* proposé pour l'article 125-0 A du CGI par le B du I du présent article vise au **respect des règles d'investissement de l'actif et de proportions d'investissement** prévues pour les nouveaux contrats, **en cas d'opération temporaire de cession ou d'acquisition de titres**¹.

Ces dispositions sont destinées, notamment, au respect par les OPCVM de leurs objectifs d'investissement, tels qu'ils figurent dans les documents d'investissement mis à disposition des souscripteurs.

Les proportions d'investissement doivent être calculées « *en retenant au numérateur la valeur des titres éligibles à ces proportions dont [les OPCVM] perçoivent effectivement les produits* ».

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités de calcul et les justificatifs à produire.

Le 2 du I *quinquies* également proposé pour l'article 125-0 A du CGI par le B du I du présent article envisage l'hypothèse « *où une partie des primes versées est affectée à l'acquisition de **droits qui ne sont pas exprimés en unités de compte*** », c'est-à-dire en euros, ou « ***qui sont exprimés en unités de compte autres que celles*** » décrites ci-dessus, c'est-à-dire ne respectant pas les seuils de 30 %, 10 % et 5 %. Il s'agit en fait de la reprise de dispositions existant déjà pour les actuels contrats « DSK », mais relevant du domaine de l'instruction fiscale.

Dans ce cas, « *les proportions d'investissement que doivent respecter la ou les unités de compte (...) sont égales aux proportions prévues (...) par le rapport qui existe entre la prime versée et la part de cette prime représentée par la ou les unités de compte précitées* ». Il s'agit de respecter les seuils de 30 %, 10 % et 5 % prévus pour l'ensemble du contrat.

¹ Le dispositif proposé mentionne explicitement les « instruments financiers à terme » et les « opérations de pension », puis se réfère plus largement « à toute opération temporaire de cession ou d'acquisition de titres ».

Par exemple, en cas d'**affectation de la moitié des primes** à des unités de compte relevant du régime des nouveaux contrats, ces **seuils** d'investissement de ces unités de compte devront être **deux fois plus élevés** (soit 60 %, 20 % et 10 %) afin que, sur la totalité du contrat, les seuils prévus par la loi (30 %, 10 % et 5 %) soient bien respectés.

C. LES MODALITÉS DE TRANSFERT VERS LES NOUVEAUX CONTRATS

Le **II** du présent article définit les modalités de transfert des contrats « DSK » vers les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions, afin de permettre l'application la plus large du nouveau dispositif.

Le début du **II** du présent article rappelle tout d'abord le principe selon lequel la transformation des actuels contrats « DSK » en de nouveaux contrats investis en actions entraîne le dénouement de l'ancien contrat, avec les conséquences fiscales qui découlent d'un retrait total ou partiel avant le délai normal de huit ans.

Deux séries d'exception sont toutefois prévues pour encourager le transfert des contrats « DSK » vers les nouveaux contrats investis en actions :

- d'une part, en cas de transformation d'un contrat résultant d'un **avenant conclu avant le 1^{er} janvier 2006**, quelle que soit la date de conclusion de l'ancien contrat ;

- d'autre part, pour les **contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 2003**, et si la transformation résulte d'un **avenant signé avant le 1^{er} janvier 2006**.

Le **II** du présent article apporte également des précisions sur le **régime social** applicable, en reprenant une disposition déjà intégrée aux actuels contrats DSK, mais relevant du champ de l'instruction fiscale.

Les produits des contrats en euros sont soumis aux prélèvements sociaux au fur et à mesure de leur constitution, et non à la sortie du contrat, comme pour les contrats en unités de compte dont font partie les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions. Lors du transfert vers un de ces nouveaux contrats, **il est proposé que les produits, déjà imposés lors de l'inscription parmi les unités de compte, soient traités comme des primes versées par le souscripteur, afin d'éviter une double imposition aux prélèvements sociaux.**

D. LES DISPOSITIONS À PRÉCISER PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Le **IV** du présent article propose qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du **B** du **I** (relatif au régime des nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions) et du **II** (concernant la transformation des contrats) du présent article, « *et notamment les conditions dans lesquelles il peut être procédé au rachat des bons ou contrats* » relevant du régime des nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions et « *la conversion entre les droits qui ne sont pas exprimés en unités de compte* », c'est-à-dire en euros, « *ou qui sont exprimés en unités de compte autres que celles* » décrites ci-dessus, c'est-à-dire ne respectant pas les seuils de 30 %, 10 % et 5 % prévus pour les nouveaux contrats.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements au présent article, sur l'initiative de sa commission des finances, avec l'avis favorable du gouvernement.

S'agissant des « *actions admises aux négociations sur un marché réglementé* » émises par des sociétés de faible capitalisation, l'Assemblée nationale a adopté un amendement¹ précisant que le fonctionnement de ce marché réglementé est assuré par une entreprise de marché « *ou un prestataire de services d'investissement* » ou tout autre organisme similaire. Cette rédaction s'avère plus conforme aux termes de la directive européenne du 21 avril 2004 précitée, alors que le texte initial du projet de loi visait une entreprise de marché, « *une entreprise d'investissement* » ou tout autre organisme similaire. De fait, cette rédaction vaut pour les nouveaux contrats investis en actions.

Au **IV** du présent article, l'Assemblée nationale a également adopté un **amendement reportant du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} juillet 2006 la date jusqu'à laquelle pourra être conclu un avenant permettant la transformation des contrats « DSK » existants en de nouveaux contrats investis en actions**, assouplissant ainsi la contrainte de délai initialement prévue.

¹ Deux modifications ont été opérées pour la même catégorie de titres, concernant respectivement les actuels contrats « DSK », visés au treizième alinéa (f) du I de l'article 125-0 A du CGI, et les nouveaux contrats, visés au septième alinéa (f) du I quinquies nouveau de l'article 125-0 A du CGI.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, notre collègue Philippe Adnot avait déposé un amendement – adopté par le Sénat mais non retenu dans le projet de loi de finances définitivement adopté – tendant à réformer le régime des contrats d'assurance-vie, afin de renforcer l'orientation de l'épargne vers les PME.

Le dispositif proposé par notre collègue Philippe Adnot visait à étendre le financement des jeunes entreprises par l'assurance-vie, en créant des contrats identiques, sur le plan fiscal, aux actuels contrats « DSK », mais plus souples sur le plan de l'allocation des actifs : il aurait été maintenu l'obligation de consacrer, selon une montée en puissance progressive sur la période 2004-2006, 5 % des actifs au capital investissement (FCPR, fonds communs de placement dans l'innovation, titres non cotés...), tout en levant la contrainte d'investissement en actions (soit 50 % pour les actuels contrats « DSK »).

Cet amendement prenait acte du fait que, **en 2003, moins de 1 % des sommes collectées dans le cadre de l'assurance-vie étaient investies dans le capital investissement en France**, contre des proportions de 4 % à 8 % dans les pays anglo-saxons où ont été mis en place des fonds de pension. En 2002, 60 % des fonds investis dans les PME non cotées provenaient ainsi de l'étranger.

Notre collègue Philippe Adnot avait donc fait valoir l'insuffisance des fonds dirigés vers le capital investissement, et plus particulièrement vers les compartiments de l'amorçage et du capital risque, qui financent des entreprises en création ou présentant un fort potentiel d'investissement et de croissance. En outre, l'application du ratio de solvabilité Mc Donough devrait inciter les banques à encore diminuer leur allocation en capital investissement¹.

¹ *Ce point a été notamment rappelé par notre collègue Philippe Adnot, lors de la séance de questions d'actualité au gouvernement du 4 mars 2004 : « Je souhaite (...) revenir sur l'entrée en vigueur, d'ici 2007, du ratio Mac Donough, qui intègre, outre le risque de crédit, le risque opérationnel recouvrant les risques imputables au facteur humain, aux systèmes, aux procédures et aux causes extérieures. Ce nouveau mode de calcul des fonds propres que doivent mobiliser les banques pour accorder des prêts aux entreprises oblige en effet celles-ci à tenir compte de la solvabilité de leurs emprunteurs. Aujourd'hui, les banques doivent mobiliser huit euros de fonds propres pour prêter cent euros à une entreprise. Avec ce ratio, elles devront justifier au minimum de trois fois plus de fonds propres pour des investissements à risque, au nombre desquels le financement des entreprises » (extraits du Journal officiel n° 27 du 5 mars 2004).*

Un amendement de suppression de l'avantage fiscal des contrats « DSK » avait été présenté par votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, afin d'engager le débat sur le financement du capital risque.

A l'occasion de l'examen en commission mixte paritaire du projet de loi de finances pour 2004, votre rapporteur général avait étudié une proposition de compromis, consistant à assouplir le seuil de 50 % en actions actuellement prévu pour les contrats « DSK », tout en introduisant un seuil spécifique (pouvant être de 2 %) pour le capital amorçage. Il s'agissait notamment d'éviter la constitution de véhicules trop sécurisés, constitués très majoritairement de produits de taux et d'actifs plus risqués à hauteur seulement de 5 %, dont la composition les aurait rapprochés de contrats d'assurance-vie en euros, tout en leur procurant un avantage fiscal disproportionné au regard du risque effectivement encouru.

Bien que cette démarche n'ait pas abouti lors des travaux d'examen du projet de loi de finances (PLF) initiale pour 2004, **les débats avaient permis qu'une commission de travail se mette en place en début d'année 2004** (cf. encadré ci-dessous), associant la direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les représentants des sociétés et des mutuelles d'assurance et des PME (en particulier CroissancePlus, l'Association française des investisseurs en capital (AFIC), MiddleNext et le Conseil stratégique de l'innovation).

**Extrait des débats du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004
concernant la fiscalité des contrats d'assurance-vie**

M. le président. L'amendement n° I-260 rectifié, présenté par MM. Adnot et Darniche, Mme Desmarescaux et M. Seillier, est ainsi libellé :

« Après l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le I de l'article 125 OA du code général des impôts est ainsi modifié :

« 1° Après le troisième alinéa sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Sont exonérés d'impôt sur le revenu, les produits attachés aux bons et contrats en unités de comptes visés au deuxième alinéa de l'article L. 131-1 du code des assurances, d'une durée égale ou supérieure à huit ans, à condition que l'actif soit constitué à hauteur de 1,5 % pour les bons et contrats souscrits à compter du 1er janvier 2004, à hauteur de 3 % pour les bons et contrats souscrits à compter du 1er janvier 2005 et à hauteur de 5 % pour les bons et contrats souscrits à compter du 1er janvier 2006, de :

« a. Parts de fonds communs de placement à risques, de fonds communs de placement dans l'innovation, actions de sociétés de capital-risque ou de sociétés financières d'innovation ;

« b. Actions émises par des sociétés qui exercent une activité autre que les activités mentionnées au quatrième alinéa du I de l'article 44 sexies et dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé ;

« c. Titres admis aux négociations sur les marchés réglementés de valeurs de croissance de l'Espace économique européen, ou les compartiments de valeur de croissance de ces marchés, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie. Ces titres doivent être émis par des sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure lors de l'achat des titres à 400 millions d'euros, qui ont leur siège dans un Etat de la Communauté européenne et sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal ou le seraient dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France. »

« 2° Au quatrième alinéa, les mots : "sont exonérés d'impôt sur le revenu" sont remplacés par les mots : "sont également exonérés d'impôt sur le revenu".

« II. - Les pertes de recettes pour l'Etat résultant du I sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Philippe Adnot.

M. Philippe Adnot. Cet amendement ne coûte rien au budget de l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Il faudrait que ça rapporte !

M. Philippe Adnot. Il peut effectivement rapporter beaucoup.

Il s'agit simplement de subordonner les avantages fiscaux qui existent déjà concernant l'assurance-vie à la nécessité d'investir un pourcentage minimum dans les entreprises que nous venons d'évoquer.

Je vous remercie de votre attention, monsieur le ministre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. L'intention exprimée par M. Philippe Adnot est assurément tout à fait légitime, puisqu'il s'agirait de mobiliser une partie des très importants encours de l'assurance-vie, qui sont probablement supérieurs à 700 milliards d'euros, au profit du développement des jeunes entreprises, en considérant, ce qui est la réalité, que les contrats d'assurance-vie en unités de compte n'investissent aujourd'hui guère plus de 1 % à 2 % de leurs actifs dans le capital-investissement.

L'amendement de notre collègue vise à assouplir significativement le régime de ces contrats. Ce sont des contrats d'assurance-vie dont le capital placé est investi pour 50 % en actions européennes, dont 5 % au moins en actions à risques du même type que ceux dont il est question dans le présent amendement, les 50 % restants étant répartis en fonction de critères que l'investisseur considère opportuns.

Les produits de ces contrats, dits usuellement « contrats DSK », que le Sénat, M. le ministre s'en souvient, avait approuvés en leur temps, sont exonérés du prélèvement libératoire de 7,5 % applicable en cas de retrait des sommes après huit ans.

Le présent amendement tend à supprimer la condition d'investissement en actions et permet in fine la constitution de contrats en euros, donc très majoritairement investis en produits de taux, qui comporteraient 5 % de titres risqués et ne subiraient pas de prélèvements au titre de la CSG et de la CRDS, à la différence du régime actuel des contrats en euros.

Compte tenu du coût difficilement évaluable d'une telle mesure, du caractère favorable de la fiscalité de l'assurance-vie et des nombreuses mesures qui ont été prises en faveur du capital-investissement - les fonds d'investissements de proximité de la loi Dutreil, la société unipersonnelle d'investissement à risques, sans parler de la JEI, la jeune entreprise innovante - la commission s'interroge, monsieur le ministre, sur l'instauration de nouveaux avantages fiscaux.

A la vérité, nous observons tous que, ce qui manque dans notre pays, ce n'est pas le capital ! Permettez-moi de dire, car on l'oublie un peu trop souvent : les fonds disponibles sont considérables, mais les gérants de ces fonds de capital-investissement ont du mal à trouver des dossiers. Et lorsqu'il y en a un, tous les gérants des fonds arrivent et, avec le comportement quelque peu « suiviste » des responsables d'activités financières, ils sont prêts à « surbooker », si je puis dire, des opérations d'augmentation de capital ou de financement de projets industriels.

Lorsqu'on les interroge, les gérants de ces outils financiers reconnaissent que ce sont les idées, les concepts, les projets d'entreprise et non pas les capitaux à investir qui font défaut.

Des réponses très variées peuvent certainement être apportées pour remédier à la situation que j'ai décrite. Cependant, on peut s'accorder à reconnaître, mes chers collègues, que ce n'est pas simplement par l'instrument fiscal, par de nouveaux avantages fiscaux qui risquent d'être « confisqués » par quelques petits groupes de professionnels, que nous avancerons de manière significative sur ces sujets.

Il est clair que bien d'autres actions doivent être conduites. On a évoqué l'essaimage, qui est une voie importante. Mais il ne faudrait pas oublier non plus, mes chers collègues, nos universités, leur capacité à créer de la richesse susceptible d'être transformée ; toutes préoccupations qui sont sans doute au coeur d'autres débats qui se déroulent actuellement dans notre pays.

Cela étant, monsieur le ministre, la commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement sur cet amendement de M. Philippe Adnot.

M. le président. *Quel est l'avis du Gouvernement ?*

M. Alain Lambert, *ministre délégué. Sans flagornerie, je pense que M. le rapporteur général a très bien posé le problème en termes « politiques », au sens grec du terme. Ce ne sont pas les instruments de financement qui manquent à la France, ce sont les « idées », les « concepts », pour reprendre les termes de M. le rapporteur général, et, finalement, les projets à financer. C'est ce constat qui m'a conduit, dans la discussion générale, à insister sur la nécessité de « fertiliser » l'esprit d'entreprise dans notre pays.*

Il faut que le « beau risque d'entreprendre » soit reconnu et encouragé dans tous les sens du terme, c'est-à-dire qu'il soit rémunéré.

Gagner de l'argent en prenant des risques n'est pas une situation coupable. Notre fiscalité ne doit pas pénaliser ceux qui ont l'esprit d'entreprendre.

Comme il est regrettable, agaçant de voir notre pays ne pas autant profiter du génie et de l'intelligence de nos compatriotes. Chacun cherche des idées, mais je ne suis pas certain qu'en ajoutant des instruments de financement nous atteignons l'objectif escompté.

Après M. le rapporteur général, je dirai que la gamme des instruments financiers et fiscaux est déjà assez complète et que les propositions de M. Philippe Adnot, même si leur configuration est satisfaisante, ne feraient que complexifier encore le dispositif existant.

J'ajoute que le projet de loi de finances contient déjà des mesures qui répondent de manière plus ciblée à son objectif. Nous avons débattu tout à l'heure des questions de plus-values de cession des titres des jeunes entreprises innovantes. Nous parlerons ultérieurement des mesures qui visent à proposer un statut spécifique pour les Business Angels.

Bref, nous avons vraiment l'impression d'agir avec méthode et énergie pour renforcer les fonds propres des entreprises pendant une période de leur vie où elles sont, en effet, économiquement fragiles et où elles ont besoin de disposer de capitaux importants pour financer le développement de leur activité.

Pour avoir eu la chance d'aller dans le département de Philippe Adnot, je connais toute sa détermination, mais, comme M. le rapporteur général, je pense vraiment qu'il ne sert à rien d'ajouter des dispositifs de financement maintenant. Ce qu'il faut, c'est libérer l'énergie et la capacité des Français à mettre en oeuvre des projets.

Je vous suggère donc, monsieur Adnot, de retirer cet amendement. A défaut, je ne recommanderai pas à la Haute Assemblée de l'adopter.

M. le président. *La parole est à M. Pierre Laffitte, pour explication de vote.*

M. Pierre Laffitte. *Pour ma part, je considère que l'amendement présenté par M. Adnot est excellent. D'une part, il ne coûte rien aux finances de l'Etat. D'autre part, il permet de prendre réellement en compte les problèmes de financement qui se posent aux jeunes entreprises.*

On nous dit qu'il n'y a pas assez de projets. C'est vrai, mais cela est dû à la difficulté de trouver un financement pour l'amorçage. C'est la partie cruciale pour le démarrage d'une entreprise. Il faut donc absolument trouver le moyen de faire en sorte que l'argent, autre que l'argent public, afflue à ce moment-là. Ce peut être par le biais de fonds communs de placement dans l'innovation auxquels j'ai demandé à M. le ministre de réfléchir. Ce peut être par la formule qui nous est proposée présentement et qui entraînerait une augmentation massive des sommes impliquées. Il suffirait d'un seuil extrêmement bas pour que les fonds nécessaires à l'amorçage des jeunes entreprises soient dégagés.

M. le président. *Monsieur Adnot, l'amendement est-il maintenu ?*

M. Philippe Adnot. *Je voudrais d'abord corriger une inexactitude : la mesure que nous proposons ne crée pas d'exonération nouvelle, donc pas de dépense nouvelle pour le Gouvernement. Cet amendement conditionne les exonérations qui existent déjà au fait qu'une part de ces fonds sera affectée au capital risque. Ce n'est pas la même chose. Il est donc inexact de dire que notre proposition accroît la complexité fiscale ou qu'elle prive le Gouvernement de recettes.*

En outre, je m'inscris totalement en faux contre l'idée que les financements sont suffisants pour répondre aux besoins des entreprises qui connaissent un fort développement ou pour celles qui sont en phase de démarrage.

Il est vrai qu'il existe beaucoup de capitaux à l'heure actuelle, mais vous savez bien que des lignes ont été supprimées, que les tickets d'entrée ont été fortement réévalués et que le manque de financement des entreprises avoisine 20 millions, voire 30 millions de francs.

Je le répète, monsieur le ministre, cette mesure, qui ne coûtera rien au budget de l'Etat permettra simplement d'orienter les fonds vers les entreprises qui le méritent.

Pour ces raisons, je maintiens mon amendement.

M. le président. *Je mets aux voix l'amendement n° I-260 rectifié.*

(L'amendement est adopté.)

Source : Journal officiel, compte rendu intégral des débats du Sénat du 24 novembre 2003.

Lors de la séance de questions d'actualité au gouvernement du 4 mars 2004, M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait précisé, en réponse à une question de notre collègue Philippe Adnot, que le groupe de travail précédemment mentionné remettrait ses conclusions d'ici mai 2004, en vue de la réforme des contrats d'assurance-vie investis en actions proposée par le présent article.

Votre rapporteur général approuve pleinement le principe d'une réforme du dispositif des contrats investis en actions, alors que les contrats « DSK » n'ont manifestement pas rencontré le succès escompté (même si cette situation peut être partiellement imputable à l'évolution des marchés d'actions, ou aux argumentaires commerciaux qui ont été développés) et n'a pas permis une réallocation suffisante des flux d'épargne en direction des PME.

Le dispositif proposé apparaît équilibré, dans la mesure où il assouplit la règle d'allocation majoritaire des actifs en actions (en abaissant le seuil de 50 % à 30 %), en contrepartie d'un investissement à hauteur d'au moins 10 % en actifs plus risqués et d'au moins 5 % en titre de sociétés non cotées.

L'avantage fiscal octroyé doit être cohérent avec le profil de risque du placement, afin d'éviter tout phénomène de « niche » fiscale.

La réforme proposée par le présent article intervient dans le cadre d'un **accord, finalisé début septembre 2004**, entre M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et **les dirigeants de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) dont les adhérents se sont engagés à investir 6 milliards d'euros supplémentaires en trois ans dans les PME**. La Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance veillera au respect de ces engagements.

D'ici 2007, les capitaux investis dans les PME augmenteraient de 14 milliards à 20 milliards d'euros, passant de 1,5 % à **2 % de l'encours des contrats d'assurance-vie**. En termes de flux, ceux-ci atteindraient 1 milliard d'euros en 2005 et 2 milliards d'euros en 2007 (non compris 150 millions d'euros des mutuelles), contre une prévision de 600 millions d'euros pour l'année 2004. A titre de comparaison, 4,8 milliards d'euros de fonds propres ont été apportés en 2003 aux PME françaises par les professionnels du non-coté.

Si votre rapporteur général se félicite de cet accord, il observe cependant que ses dispositions doivent prendre fin le 31 décembre 2007. En outre, il est souhaitable que l'ensemble des PME puissent bénéficier de ces nouvelles règles, y compris celles de plus petite taille et présentant un caractère innovant. Le risque existe par ailleurs que les entreprises innovantes des autres pays membres de l'Union européenne bénéficient davantage de la réforme que leurs homologues françaises.

La réforme des contrats d'assurance-vie investis en actions doit ainsi prendre place dans un cadre plus large, impliquant notamment la réforme des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) également prévue au présent projet de loi de finances, dans la perspective d'atteindre l'objectif d'un investissement en recherche-développement atteignant 3 % du PIB d'ici 2010.

En outre, votre commission vous soumet plusieurs **amendements** visant, pour les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions, à **supprimer l'exclusion des titres de sociétés relevant des activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeuble, ou de pêche maritime pour les sociétés créées à partir du 1^{er} janvier 1997**, tant en ce qui concerne les sociétés non cotées (visées à l'alinéa e du 1 du *I quinquies* nouveau de l'article 125-0 A du CGI) que celles dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros (visées au f). Les catégories d'actifs visés au f entrent dans la définition de deux des seuils (30 % d'actions et 10 % d'actifs risqués) retenus pour les nouveaux contrats d'assurance-vie investis en actions.

La levée de ces restrictions vise à encourager le développement d'activités créatrices d'emplois au même titre que les autres activités industrielles, commerciales et artisanales. Il s'agit d'envoyer un signal utile, alors que la place financière de Paris se vide de nombreux éléments de valeurs, au profit de la place de Londres.

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

ARTICLE 23

Ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les Etats membres de l'Espace Economique Européen

Commentaire : le présent article vise à étendre le PEA aux investissements directs et intermédiés situés dans les Etats membres de l'Espace Economique Européen, non membres de la Communauté européenne, ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, afin de le rendre conforme au droit communautaire.

I. LE PEA ET LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES

La loi n° 92-666 du 16 juillet 1992 a créé les plans d'épargne en actions. Le titulaire d'un plan peut effectuer des versements en numéraire dans la limite de 132.000 euros. Si l'épargne a été conservée pendant au moins cinq ans à compter du premier versement, les plus-values procurées par les placements sont exonérées d'impôt sur le revenu.

Jusqu'à l'intervention de l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2002¹, les sommes versées dans les plans d'épargne en actions devaient être investies en « valeurs éligibles au PEA », c'est-à-dire :

- soit des actions françaises ;
- soit des bons de souscription et droits d'attribution attachés à ces actions ;
- soit des actions de sociétés d'investissement à capital variable détenant au moins 60 % d'actions françaises ;
- soit des parts de fonds communs de placement dont l'actif est composé au minimum à 75 % d'actions françaises.

Jusqu'alors, les émetteurs des titres éligibles dans un PEA devaient avoir leur siège en France et être soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal.

¹ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

Le dispositif du PEA, qui conditionnait l'éligibilité des titres à leur nationalité française, est apparu contraire à la réglementation européenne car il introduisait une discrimination entre les sociétés françaises et les autres sociétés européennes.

Le 23 mai 2001, la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France estimant que la législation sur le PEA constituait une restriction à la libre circulation des capitaux au sein de l'Union qu'interdit l'article 1^{er} de la directive 88/361 du 24 juin 1988 sur la libéralisation des capitaux.

En conséquence, l'article 79 de la loi de finances pour 2002 **a rendu éligible au PEA les titres dont les émetteurs ont leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne**, qui sont soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou à un impôt équivalent. Par cohérence avec la disposition rendant éligibles aux PEA les parts de sociétés à responsabilité limitée, le même article a élargi l'éligibilité aux sociétés dotées d'un statut équivalent dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne.

La disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 en ce qui concerne l'investissement direct dans des actions émises par des sociétés ayant leur siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne et le 1^{er} janvier 2003 en ce qui concerne l'ouverture du quota minimum d'investissement des OPCVM aux titres émis par des sociétés ayant leur siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne.

Cette ouverture n'apparaît toujours pas suffisante pour la Commission européenne. Le 7 juillet 2004, elle a demandé par avis motivé¹ la modification du régime du PEA, considérant que le régime en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003 maintenait l'exclusion du PEA aux investissements directs et indirects, via des OPCVM, en actions de sociétés établies dans les pays faisant partie de l'Espace Economique Européen (EEE), c'est à dire l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Elle juge qu'une telle exclusion est contraire à la libre prestation de services et à la libre circulation des capitaux telle qu'elle résulte des articles 36 et 40 de l'accord EEE.

Il convient de rappeler que l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que *« les restrictions tant aux mouvements de capitaux qu'aux paiements entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites »*.

¹ En l'absence de réponse à un avis motivé constatant un manquement aux règles du traité instituant la commission européenne, la commission peut saisir la cour de justice des communautés européennes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'étendre le dispositif du PEA aux investissements directs et intermédiés, via OPCVM, aux Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen, non membres de la Communauté européenne, ayant conclu avec la France une **convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale**. La disposition est applicable au 1^{er} janvier 2005. En pratique, la disposition permet d'inclure l'Islande et la Norvège dans le champ du PEA, mais non le Liechtenstein.

La Norvège a conclu le 19 décembre 1980 une convention fiscale prévoyant une assistance administrative par l'échange de renseignements et l'assistance au recouvrement en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune.

L'Islande a conclu le 29 septembre 1990 une convention fiscale prévoyant une assistance administrative par l'échange de renseignements et l'assistance au recouvrement en matière d'impôt sur le revenu.

Le Liechtenstein n'a pas conclu de convention fiscale avec la France.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est très attaché à un produit d'épargne qui permet d'inciter fiscalement à la détention d'épargne de longue durée investie dans les fonds propres des entreprises. Il s'agit d'un produit d'épargne très populaire chez les Français, malgré la disparition programmée de l'avoir fiscal, puisque l'on dénombrait fin juin 2004 7,415 millions de PEA, composés à 62 % de titres d'OPCVM et à 38 % d'actions. La valeur moyenne des PEA s'élevait au 30 juin 2004 à 11.954 euros¹.

A la fin juin 2004, la part des actions européennes représentait 5,9 % des actions détenues dans les PEA. L'inclusion de l'Islande et de la Norvège ne devrait pas changer fondamentalement la donne.

Votre rapporteur général s'est interrogé sur la compatibilité de l'exclusion du Liechtenstein du champ du présent article avec les normes communautaires.

¹ A la même date, la valeur moyenne des comptes-titres était de 19.639 euros.

Il a tout d'abord considéré que le dispositif proposé ne visait pas à exclure expressément le Liechtenstein mais les pays n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. Dans son avis motivé, la commission européenne reconnaît qu'il n'est pas impossible à un Etat membre d'adopter des mesures de sauvegarde contre l'évasion ou la fraude fiscale à condition que celles-ci respectent les principes établis en la matière par la jurisprudence de la Cour de justice, notamment en ce qui concerne la proportionnalité et la justification de telles mesures.

Il constate que l'article 58 du traité instituant la communauté européenne n'empêche pas un Etat membre, dans le respect du principe de liberté de mouvement des capitaux, *« de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique »*.

Il souligne enfin que le Liechtenstein est inscrit par l'OCDE sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs (avec Andorre, le Liberia, les îles Marshall et Monaco).

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

ARTICLE 24

Modification du régime de la redevance audiovisuelle

Commentaire : le présent article propose l'adossement de la collecte de la redevance audiovisuelle sur la taxe d'habitation pour les particuliers, et sur la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

La redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision a été créée en application de l'article 2 de la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949 portant répartition des abattements globaux opérés sur le budget annexe de la radiodiffusion par la loi n° 48-1992 du 31 décembre 1948. L'article 10 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française, d'une part, l'a requalifiée sous son nom actuel « *redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision* » et a prévu, d'autre part, que ses taux seraient fixés par décret en Conseil d'Etat et que son produit serait soumis à la TVA. La TVA s'applique au taux particulier de 2,10 % conformément à l'article 281 *nonies* du code général des impôts.

L'article 37 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 a remplacé la redevance audiovisuelle, taxe parafiscale, par une imposition de toute nature, mais sans en modifier l'imputation, ni les bénéficiaires.

En effet, la disparition des taxes parafiscales au plus tard le 31 décembre 2003 était prévue par l'article 63 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La nature même des impositions que constituent les taxes parafiscales était en contradiction avec les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui donnent pouvoir au législateur de « *fixe(r) les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Dans la mesure où l'Assemblée nationale souhaitait que s'opère en 2005 la réforme de la redevance audiovisuelle proposée au présent article, le régime actuel est fixé par l'article 37 de la loi de finances pour 2004, et non codifié au code général des impôts (CGI).

A. L'IMPUTATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE À UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

En application de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004, **le produit de la redevance est imputé au compte d'affectation spéciale n° 902-15**, destiné au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.

Le compte d'affectation spéciale n° 902-15 permet de financer les sociétés suivantes de l'audiovisuel public, énumérées aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : France Télévisions (y compris Réseau France Outre-mer (RFO), intégrée à France Télévisions depuis le 1^{er} juillet 2004), Radio France, Radio France Internationale (RFI), ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

La répartition du produit de la redevance entre ces différentes sociétés et établissements publics figure à l'article 62 du présent projet de loi de finances.

Le **fait générateur** de la taxe est défini au I de l'article 37 de la loi de finances pour 2004, lequel que **tout détenteur d'un appareil récepteur de télévision** – ou de tout dispositif assimilé permettant la réception de la télévision – **est assujéti à une redevance pour droit d'usage**.

Ces dispositions correspondent à un souci de neutralité technologique : la redevance est due par tout détenteur d'un moyen permettant la réception de la télévision. **En pratique, seuls les détenteurs d'un poste de télévision sont actuellement redevables**. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, les médias s'étaient toutefois interrogés sur la possibilité d'un élargissement de l'assiette de la redevance par une réinterprétation de ces dispositions, en ce qui concerne les ordinateurs permettant de recevoir la télévision, voire demain l'ensemble des ordinateurs si cette technologie devait se généraliser.

Le gouvernement avait alors précisé, lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, que les détenteurs de micro-ordinateurs ne seraient pas redevables, ce qui inclut *a priori* l'ensemble des appareils, y compris ceux qui permettent la réception de la télévision.

B. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE

1. La distinction suivant l'usage des appareils de réception

Le droit actuel distingue les appareils de réception destinés à l'usage privatif du foyer et ceux installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public et d'usagers multiples et successifs.

Pour les appareils de télévision ou les dispositifs assimilés destinés à l'**usage privatif du foyer**, une seule redevance est due au titre de la détention dans une même résidence pour l'ensemble de ces appareils. Pour les **résidences secondaires**, seuls les détenteurs de postes à titre permanent sont redevables, en application des dispositions du 1° du II de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004.

En application des dispositions du 2° du II de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004, le régime suivant est fixé pour les **appareils « installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public ou d'usagers multiples ou successifs »** :

- le détenteur de ces appareils est le responsable de ces établissements ;

- la redevance est due pour chacun des points de vision où sont installés les dispositifs de réception détenus dans l'établissement ;

- un abattement est appliqué au taux de 30 % pour chacun des points de vision à partir du troisième et jusqu'au trentième, puis de 35 % pour la redevance due pour chacun des points de vision à partir du trente-et-unième ;

- les hôtels de tourisme dont la période d'activité annuelle n'excède pas neuf mois bénéficient d'une minoration supplémentaire de 25 % ;

- le tarif de base de chaque redevance est multiplié par quatre en ce qui concerne le responsable d'un débit de boissons alcoolisées à consommer sur place de l'une des deuxième, troisième et quatrième catégories visées à l'article L. 3331-1 du code de la santé publique.

Lorsque, à la même adresse, un redevable détient un dispositif de réception imposable à la fois dans un local affecté à son habitation et dans un local affecté à l'exercice de sa profession, il doit s'acquitter d'une redevance pour le ou les appareils détenus dans le local affectés à son habitation et une redevance par appareil détenu dans le local affecté à un usage professionnel.

En outre, le détenteur des appareils utilisés par des personnes écrouées à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire est réputé être l'établissement pénitentiaire.

2. Les appareils et les dispositifs assimilés hors du champ de la redevance audiovisuelle

La pratique, établie dans certains cas par des instructions ou des décisions ministérielles, a consacré l'exclusion du champ de la redevance audiovisuelle des appareils et dispositifs assimilés à la redevance, dont la liste suivante est fixée au III de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 :

- les matériels utilisés pour les besoins des services et organismes de télévision, à l'exclusion de ceux installés dans les locaux affectés à l'habitation (cette exonération est conforme à l'esprit de la redevance qui vise à aider exclusivement le financement des sociétés de l'audiovisuel public, et à la volonté de ne pas créer de distorsion de concurrence au détriment des sociétés privées en exonérant les seuls organismes publics de télévision) ;

- les appareils détenus en vue d'activités de recherche, de production et de commercialisation des appareils récepteurs de télévision ou des dispositifs assimilés ;

- les matériels détenus par des établissements publics ou privés sous contrat d'association avec l'Etat, à condition que ces appareils soient utilisés à des fins strictement scolaires dans les locaux où sont dispensés habituellement des enseignements ;

- les appareils détenus par les membres du corps diplomatique étranger en fonction en France et par les membres des délégations permanentes auprès des organisations internationales dont le siège est en France ;

- les matériels détenus à bord de navires et d'avions assurant de longs courriers ;

- les appareils détenus dans les locaux administratifs de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- les appareils récepteurs de télévision et les dispositifs assimilés utilisés à d'autres fins que la réception de programmes de télévision (par exemple, les appareils de renseignement de la clientèle situés dans les gares et les transports en commun).

3. Les personnes et les organismes hors du champ de la redevance audiovisuelle

En application des dispositions du A et du B du IV de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004, certaines **personnes** sont exonérées du paiement de la redevance :

A) Les personnes âgées de soixante-cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance lorsqu'elles remplissent simultanément les conditions suivantes :

- **ne pas être imposé à l'impôt sur le revenu** au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité de la redevance ;

- **ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune** au titre de la même année ;

- **ne pas vivre sous le même toit qu'une personne imposable** à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt de solidarité sur la fortune dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents.

B) Les mutilés et invalides civils ou militaires atteints d'une infirmité ou d'une invalidité au taux minimum de 80 % lorsque sont remplies simultanément les conditions suivantes :

- bénéficiaire, l'année précédente, d'un **montant de revenus n'excédant pas la limite** prévue au I de l'article 1417 du code général des impôts¹ ;

- **ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune** ;

¹ Le I de l'article 1417 du code général des impôts est ainsi libellé : « Pour les impositions établies au titre de 2002, les dispositions des articles 1391 et 1391 B, du 3 du II et du III de l'article 1411, des 1^o bis (à compter des impositions établies au titre de 2003), des 2^o et 3^o du I de l'article 1414 sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 2001 n'excède pas la somme de 6.928 euros, pour la première part de quotient familial, majorée de 1.851 euros pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 2001. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 7.046 euros et 1.882 euros). Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 8.198 euros, pour la première part, majorée de 1.958 euros pour la première demi-part et 1.851 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 8.337 euros, 1.991 euros et 1.882 euros). Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 8.570 euros, 2.359 euros et 1.851 euros. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 8.716 euros, 2.399 euros et 1.882 euros) ». Ces montants sont révisés chaque année.

- **vivre seul ou avec son conjoint et, le cas échéant, avec des personnes à charge** au sens des articles 6, 196, 196 A *bis* du code général des impôts¹ ; avec des personnes bénéficiant, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue au I de l'article 1417 du code général des impôts, avec une tierce personne chargée d'une assistance permanente, ou avec ses parents en ligne directe si ceux-ci bénéficient eux-mêmes, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue au I de l'article 1417 du code général des impôts.

En outre, les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) sont exonérés du paiement de la redevance audiovisuelle, à condition d'en faire la demande.

Au 31 août 2004, il était estimé que **4,32 millions de foyers étaient ainsi exonérés** de redevance audiovisuelle, dont 3,65 millions de foyers comptant des personnes âgées de plus de 65 ans et 0,67 million de foyers dont l'un des membres était invalide. En outre, 0,3 million de foyers étaient exonérés au titre du RMI après en avoir fait la demande expresse.

En outre, le C du IV de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 exonère les **organismes** suivants du paiement de la redevance audiovisuelle, « *sous réserve que les organismes considérés ne soient pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et que les récepteurs imposables ne soient pas destinés à l'usage privatif de leurs personnels* » :

- 1° les **associations caritatives hébergeant** des personnes en situation d'exclusion ;

- 2° les **établissements et services sociaux et médico-sociaux** gérés par une personne publique et **habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale** ;

- 3° les établissements et services de même nature que ceux cités au 2° gérés par une personne privée, lorsqu'ils ont été habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ;

- 4° les **centres hospitaliers et les hôpitaux locaux** visés par le titre IV du livre I^{er} de la sixième partie du code de la santé publique ;

- 5° les **établissements de santé privés à but non lucratif**, visés par le titre VI du livre I^{er} de la sixième partie du code de la santé publique.

Au 31 août 2004, il était estimé que **60.000 établissements** étaient ainsi **exonérés** de redevance audiovisuelle.

¹ Les articles 6, 196 et 196 A du code général des impôts définissent comme personnes à charges les enfants de moins de 18 ans ou infirmes et les enfants recueillis par le contribuable à son propre foyer (à condition de ne pas disposer de revenus distincts de ceux qui servent à la base de son imposition) et les personnes titulaires de la carte d'invalidité.

C. LES TARIFS DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

Jusqu'en 2003, les tarifs de la redevance audiovisuelle étaient fixés par voie réglementaire. Le V de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 a fixé les montants applicables depuis le 1^{er} janvier 2004, soit 116,50 euros en métropole et 74,31 euros pour les départements outre-mer, la distinction entre les tarifs applicables aux postes couleur et aux postes noir et blanc ayant été supprimée par l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004.

D. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

1. Pour le détenteur du matériel

Conformément aux dispositions du A du VI de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004, le détenteur d'un appareil récepteur de télévision doit en faire la déclaration à l'administration en charge du service de la redevance, dans les trente jours à compter de l'entrée en possession.

La déclaration doit préciser l'identité du détenteur, sa date et son lieu de naissance, ainsi que le lieu d'utilisation du matériel

Ces obligations s'imposent aux personnes devenant détentrices d'un poste de télévision par rachat, cadeau ou don.

2. Pour le vendeur du matériel

Le B du VI de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 définit les obligations qui incombent au vendeur du matériel taxable pour l'établissement de la déclaration par le détenteur :

« Les commerçants, les constructeurs et les importateurs en récepteurs imposables sont tenus de faire souscrire par leurs clients une déclaration à l'occasion de toute vente de ce matériel.

« Cette obligation s'impose également aux officiers publics et ministériels à l'occasion des ventes publiques de ces matériels et aux entreprises dont l'activité consiste en la revente ou le dépôt-vente de récepteurs imposables d'occasion.

« Une **déclaration collective** est souscrite par les personnes désignées aux deux alinéas précédents. Cette déclaration collective regroupe les déclarations individuelles de chaque acquéreur. Elle doit être adressée à l'administration chargée d'asseoir et de liquider la redevance audiovisuelle dans les trente jours à compter de la vente. **Elle comporte la date d'achat, l'identité sous laquelle se déclare l'acquéreur, son nom, son prénom, son adresse, sa date et son lieu de naissance. Un double de cette déclaration doit être conservé pendant quatre ans par les professionnels désignés ci-dessus et présenté à toute réquisition des agents assermentés de l'administration.**

« Les opérations de vente entre professionnels sont dispensées de déclaration ».

E. LES MODALITÉS DE MISE EN RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE

1. Les modalités de droit commun

Le A du VII de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 précise que la redevance audiovisuelle « *fait l'objet de rôles rendus exécutoires par le chef du service de la redevance audiovisuelle et, sur délégation de ce dernier, par les chefs des services de gestion de cette redevance* », la compétence ainsi reconnue au chef du service de la redevance audiovisuelle ayant remplacé celle auparavant dévolue au préfet de département.

Les rôles sont adressés aux contribuables « *selon les modalités pratiques visées par les deux premiers alinéas de l'article L. 253 du livre des procédures fiscales* »¹.

Le B du VII de l'article 37 de la loi de finances initiale précise que **la redevance est acquittée annuellement** et d'avance, en une seule fois et pour une période de douze mois, le premier jour du mois après lequel le redevable est entré en possession du dispositif imposable.

2. Les modalités dérogatoires

a) La location de matériel taxable

Les conditions dans lesquelles les locataires de télévision sont assujettis à la redevance audiovisuelle, selon des montants dépendant de la

¹ Ces deux alinéas disposent que :

« Un avis d'imposition est adressé sous pli fermé à tout contribuable inscrit au rôle des impôts directs (...). L'avis d'imposition mentionne le total par nature d'impôt des sommes à acquitter, les conditions d'exigibilité, la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement ».

durée de location, sont définies par le C du VII de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 :

*« Lorsque l'appareil ou le dispositif de réception est loué auprès d'une entreprise, le locataire doit la redevance à raison d'un **vingt-sixième du tarif [annuel], par semaine ou fraction de semaine de location.***

« Le locataire paie la redevance entre les mains de l'entreprise de location en sus du loyer.

« L'entreprise de location reverse le montant des redevances perçues au service de l'administration chargée de recouvrer la redevance audiovisuelle dont relève son siège au plus tard le dernier jour du mois suivant celui au cours duquel elle a encaissé les loyers.

« Chaque versement est accompagné d'une déclaration du nombre de locations et de leur durée.

« L'entreprise de location doit se faire immatriculer auprès du service de l'administration chargée d'asseoir et de liquider la redevance audiovisuelle dont relève son siège et lui indiquer le nombre de matériels imposables qu'elle destine à la location ».

Il convient d'observer que le paiement fractionné à hauteur d'un vingt-sixième du montant annuel par période de sept jours correspond à une **imposition deux fois plus lourde que celle qui incombe au propriétaire d'un appareil de télévision.**

b) Le paiement fractionné

Les dispositions du D du VII de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 définissent les modalités du **paiement fractionné** de la redevance, lequel s'effectue **au choix du redevable**, sur « option » de sa part :

« 1. Par exception aux dispositions [relatives au paiement annuel], la redevance audiovisuelle peut être acquittée par paiements fractionnés, sur option du redevable formulée auprès du service de l'administration chargée de recouvrer la redevance audiovisuelle dont il dépend au plus tard le 10 décembre de l'année précédant celle de la mise en recouvrement de la redevance.

« L'option ne peut toutefois être formulée pour le paiement de la première redevance consécutive à l'entrée en possession du dispositif de réception imposable (...).

*« 2. Le paiement est réalisé par **trois prélèvements effectués les 1^{er} février, 1^{er} juin et 1^{er} octobre** de l'année civile au titre de laquelle la redevance est due. Le paiement fractionné est reconduit tacitement chaque*

année, sauf renonciation adressée au service de gestion de la redevance au plus tard le 1er novembre, pour effet l'année suivante.

« Il est mis fin au paiement fractionné en cas de décès du redevable ou en cas de rejet de deux prélèvements, consécutifs ou non.

« Lorsqu'un prélèvement n'est pas opéré à la date prévue, il est appelé avec le prélèvement suivant.

« 3. L'option de prélèvement formulée au titre de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision mentionnée à l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est réputée acquise pour le paiement de la redevance audiovisuelle dans les conditions prévues au présent D ».

F. LES PÉNALITÉS RELATIVES AU PAIEMENT DE LA REDEVANCE

1. La pénalité de recouvrement

Le VIII de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004 fixe le taux de la pénalité de recouvrement à 30 % du montant impayé à la date limite de paiement.

2. Les pénalités en cas de non-respect des obligations déclaratives

Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances initiale pour 2004, l'article 13 du décret du 30 mars 1992 précité disposait que *« les agents assermentés du service de la redevance de l'audiovisuel sont chargés du contrôle des déclarations faites par les détenteurs d'appareils récepteurs de télévision. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux ».*

En l'absence de déclaration, le redevable était *« taxé d'office »*. Conformément aux dispositions de l'article 14 du décret du 30 mars 1992 précité, *« le montant des droits éludés est doublé et majoré d'une taxe de base. En cas de récidive, ce montant est quadruplé et majoré d'une taxe de base. Il y a récidive lorsqu'il a été fait application au détenteur intéressé, depuis moins de cinq ans, des dispositions du premier alinéa du présent article ».*

En cas de défaut d'obligation déclarative d'un commerçant, constructeur ou importateur en matériel radio-électrique, l'article 96 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle prévoyait *« une amende de 75 euros à 7.500 euros assimilée à une amende fiscale ».*

Ce dispositif a été repris par le IX de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004, en opérant toutefois un **renforcement des sanctions en cas de non-respect des obligations déclaratives** et des procédures spécifiques dans l'hypothèse de récidives :

- une pénalité de 300 euros pour les personnes entrées en possession d'un matériel taxable qui omettent de le déclarer ;
- des pénalités de 10.000 euros pour le vendeur ;
- des doublements de ces pénalités en cas de récidive des infractions correspondantes dans des délais de cinq ans.

En outre, suite au remplacement de la redevance, taxe parafiscale, par une imposition de toute nature dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, le **privilège du Trésor** peut s'exercer. Le privilège du Trésor ouvre la possibilité d'avoir accès aux comptes bancaires et d'émettre un avis à tiers détenteur : la procédure consiste, en cas de non-paiement d'un impôt, à prélever la somme due sur les fonds appartenant au redevable mais détenus par un tiers, et notamment sur son salaire, cette hypothèse étant toutefois limitée aux cas d'abus et de mauvaise foi avérés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, suite au rapport d'information¹ de notre collègue député Patrice Martin-Lalande ayant effectué des recommandations en ce sens, d'**adosser le recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers, et à la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels**. En l'absence de détention d'un appareil de télévision, une déclaration sur l'honneur serait ainsi effectuée par le redevable. En outre, le présent article prévoit l'**exonération de redevance audiovisuelle pour les résidences secondaires**.

Le nouveau régime juridique, dont les dispositions seraient codifiées notamment aux articles 1605 à 1605 *quinquies* nouveaux du code général des impôts (CGI) proposé par le A du I du présent article, serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2005.

Une augmentation du produit de la redevance audiovisuelle est attendue de cette réforme, du fait d'**économies de gestion** ainsi que d'une **diminution escomptée de la fraude, représentant des gains estimés à 28 millions d'euros en 2005 et 53 millions d'euros en 2006**.

Le **III** du présent article prévoit un décret un Conseil d'Etat pour fixer ses modalités d'application.

¹ Assemblée nationale, rapport d'information n° 101, XII^{ème} législature, juillet 2003.

A. L'IMPUTATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE À UN COMPTE D'AVANCES AUX ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le A du I du présent article propose tout d'abord de **codifier**, au I de l'article 1605 *nouveau* du CGI, **les dispositions relatives à l'institution d'une redevance audiovisuelle au profit des organismes de l'audiovisuel public**.

Le produit de la redevance audiovisuelle est affecté à un compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public. Sur ce point, votre rapporteur général renvoie au commentaire de l'article 36 du présent projet de loi de finances qui propose la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », et la création du compte n° 902-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public », sans modifier l'imputation, ni les bénéficiaires de la redevance audiovisuelle.

B. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE

1. Les régimes juridiques applicables selon l'usage des appareils de réception

Le A du I du présent article propose ensuite de codifier, au II de l'article 1605 *nouveau* du CGI, les dispositions existantes concernant les redevables de la redevance audiovisuelle.

La redevance audiovisuelle est due :

« 1° par toutes les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation, à la condition de détenir au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due, un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer (...).

*« 2° par toutes les personnes physiques autres que celles mentionnées au 1° et les **personnes morales**, à la condition de détenir au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due, un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé dans un local situé en France ».*

Votre rapporteur général souligne que le fait générateur de la détention d'un appareil de télévision est apprécié au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la taxe est due.

La condition de détention d'un récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé est **considérée comme remplie** « *dès lors que le redevable n'a pas déclaré, dans les conditions prévues au 4° de l'article 1605 bis, qu'il ne détenait pas un tel appareil ou dispositif* ». De manière concrète, le **contribuable déclarant sur l'honneur ne pas détenir d'appareil de télévision** devra cocher la case correspondante dans sa déclaration de revenus, laquelle est ainsi limitée à une seule par foyer (quel que soit le nombre de résidences) et est effectuée au lieu de la résidence principale. Alors que **la démarche actuelle était fondée au contraire sur un acte positif par lequel le contribuable déclarait posséder un appareil de télévision**, les espoirs de meilleur rendement de la redevance audiovisuelle sont largement fondés sur ces nouvelles modalités déclaratives.

La déclaration de non-détention d'un appareil récepteur de télévision doit s'opérer selon des modalités précisées au a du 4° de l'article 1605 bis nouveau du CGI proposé par le présent article :

« 4° a. *Les personnes qui ne détiennent aucun appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé permettant la réception de la télévision doivent le mentionner sur la déclaration des revenus souscrite l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due* ».

Les dispositions du 1° de l'article 1605 bis nouveau du CGI, selon lesquelles « **une seule redevance audiovisuelle est due, quel que soit le nombre d'appareils récepteurs de télévision ou dispositifs assimilés dont sont équipés le ou les locaux meublés affectés à l'habitation pour lesquels la redevable est imposé à la taxe d'habitation** ». En d'autres termes, **une seule redevance audiovisuelle est due par foyer fiscal, quel que soit le nombre d'appareils détenus et le nombre de résidences**. Si la règle prévoyant le paiement d'une seule redevance quel que soit le nombre d'appareils récepteurs de télévision est déjà appliquée dans le droit existant, en revanche **l'exonération des résidences secondaires constitue une novation** apportée par le présent article.

S'agissant des professionnels, le 2° du II de l'article 1605 nouveau du CGI codifie les dispositions déjà existantes, y compris en ce qui concerne les régimes d'abattement.

2. Les appareils et les dispositifs assimilés hors du champ de la redevance audiovisuelle

Le 2° de l'article 1605 ter nouveau du CGI, toujours proposé par le A du I du présent article, ne modifie pas la liste des matériels restant exclus du champ d'application de la redevance audiovisuelle.

3. La refonte du régime d'exonérations des personnes et des organismes

a) le régime d'exonérations applicables aux personnes

(1) Les nouvelles exonérations

Le dispositif proposé par le **A du I** du présent article pour le 2° de l'article 1605 *bis* du CGI **exonère de redevance audiovisuelle les personnes actuellement exonérées ou totalement dégrévées de taxe d'habitation**, à savoir les personnes visées aux :

- 2° du II de l'article 1408 du CGI, c'est-à-dire les **habitants reconnus indigents par la commission communale des impôts directs**, en commun accord avec l'agent de l'administration fiscale (soit 1.200 personnes) ;

- 3° du II de l'article 1408 du CGI, à savoir les **ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère** dans la mesure où les pays qu'ils représentent concèdent des avantages analogues aux ambassadeurs et agents diplomatiques français (soit 8.700 personnes) ;

- 1° du I de l'article 1414 du CGI, c'est-à-dire les **titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse ou par le fonds spécial d'invalidité**¹ ;

- 1° *bis* du I de l'article 1414 du CGI, c'est-à-dire les **titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, lorsque le montant de leur revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas la limite fixée au I de l'article 1417 du CGI, soit 7.165 euros pour la première part de quotient familial auxquels s'ajoutent 1.914 euros par demi-part supplémentaire au titre des revenus perçus en 2003² (soit 374.000 personnes en 2003) ;

- 2° du I de l'article 1414 du CGI, c'est-à-dire les **contribuables âgés de plus de 60 ans et des veufs et veuves (quel que soit leur âge) dont le revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas la limite**

¹ Le titulaire de ces allocations supplémentaire doit remplir les conditions suivantes : bénéficiaire d'un ou plusieurs avantages de vieillesse contributifs ou non attribués par des régimes obligatoires d'assurance vieillesse ou être titulaire d'une pension d'invalidité au titre d'une incapacité permanente d'au moins 66,6 % ; résider en France ; disposer de ressources inférieures à 7.223 euros annuels pour une personne seule et 12.652 euros pour un ménage ; avoir 65 ans (ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail), sauf pour le titulaire d'une pension d'invalidité au titre d'une incapacité permanente d'au moins 66,6 %, auquel cas la condition d'âge ne s'applique pas.

² L'AAH est versée aux personnes ayant dépassé l'âge de l'ouverture du droit à l'allocation d'éducation spéciale (soit 20 ans en règle générale), justifiant d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ou d'une incapacité d'au moins 50 % lorsque la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) reconnaît l'impossibilité de se procurer un emploi, et dont les ressources sont inférieures à 6.998 euros pour une personne seule et 13.996 euros pour un couple (majorés de 3.499 euros par enfant à charge).

prévue au I de l'article 1417 du CGI, soit 7.165 euros pour la première part de quotient familial auxquels s'ajoutent 1.914 euros par demi-part supplémentaire. Ils ne doivent pas être passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ces contribuables sont également exonérés lorsqu'ils occupent leur habitation avec leurs enfants majeurs n'étant plus fiscalement à leur charge lorsque ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et ne disposent pas de ressources supérieures au revenu minimum d'insertion, conformément aux dispositions du IV de l'article 1414 du CGI (soit **3,02 millions de personnes** en 2003, y compris les titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse) ;

- 3° du I de l'article 1414 du CGI, c'est-à-dire **les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence**, si leur revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas la limite fixée au I de l'article 1417 du CGI, soit 7.165 euros pour la première part de quotient familial auxquels s'ajoutent 1.914 euros par demi-part supplémentaire (soit 184.000 personnes en 2003) ;

- III de l'article 1414 du CGI, soit les bénéficiaires du RMI, **dégravés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur résidence principale** (soit 570.000 foyers);

- article 332 de l'annexe II au code général des impôts en application de l'article 1649 du CGI, à savoir les **personnes dégravées de taxe d'habitation dans les départements d'outre-mer** occupant à titre d'habitation principale un immeuble dont la valeur locative n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune (soit 51.000 personnes).

Au total, le nombre de redevables exonérés de la taxe d'habitation s'élevait en 2003 à 3,63 millions de foyers, auxquels s'ajoutaient 0,57 million de foyers dégravés au titre du RMI¹, soit un total de 4,2 millions de foyers.

¹ Les bénéficiaires du RMI bénéficient d'un dégrèvement d'office de taxe d'habitation. En revanche, seuls 0,3 million de foyers bénéficiaires du RMI sont actuellement exonérés de redevance audiovisuelle, après avoir fait une demande expresse en ce sens.

Plus d'un million de personnes supplémentaires seraient ainsi exonérées de redevance audiovisuelle selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont la moitié sont bénéficiaires du RMI¹ : en effet, **les bénéficiaires du RMI ne sont actuellement exonérés de redevance audiovisuelle que s'ils en ont fait la demande. Le coût des nouvelles exonérations est estimé à 75 millions d'euros** par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(2) Le cas des personnes actuellement exonérées de redevance audiovisuelle mais soumises à la taxe d'habitation

A contrario, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que, hors bénéficiaires du RMI, **900.000 personnes, actuellement exonérées de redevance audiovisuelle, sont redevables de la taxe d'habitation** :

- 600.000 personnes âgées de plus de 65 ans dépassant le nouveau seuil fiscal de référence, soit 7.165 euros pour la première part du quotient familial en 2004 ;

- 300.000 foyers dont l'un des membres est handicapé, mais redevables de la taxe d'habitation.

Le 3° de l'article 1605 *bis* nouveau du CGI propose de **maintenir le bénéfice de l'exonération de redevance audiovisuelle pour ces personnes âgées ou invalides disposant de faibles revenus, à titre transitoire en 2005 et sous certaines conditions en 2006 et 2007** :

« 3° Les personnes exonérées de la redevance audiovisuelle au 31 décembre 2004 (...) autres que celles visées au 2° du présent article, bénéficient d'un dégrèvement de la redevance audiovisuelle au titre de l'année 2005.

« Pour les années 2006 et 2007, le bénéfice de ce dégrèvement est maintenu pour ces redevables lorsque :

« a. la condition de non imposition à l'impôt sur le revenu est satisfaite pour les revenus perçus au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due ;

¹ Plus précisément, le nombre de nouvelles exonérations s'élève à 1,05 million, dont 550.000 bénéficiaires du RMI ; 210.000 bénéficiaires de l'AAH ; 160.000 foyers dont l'un des membres est âgé de 60 à 65 ans et 130.000 personnes veuves. Le nombre de 550.000 bénéficiaires du RMI ne prend toutefois pas en compte le fait que 300.000 foyers allocataires du RMI sont déjà exonérés de redevance audiovisuelle, après en avoir fait la demande expresse.

« b. la condition d'occupation de l'habitation prévue par l'article 1390 [du CGI] est remplie¹ ;

« c. le redevable n'est pas passible de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due ».

Votre rapporteur général observe que le critère d'assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) réintègre en 2004 environ 5.000 foyers dans le champ de la redevance audiovisuelle, lesquels disposent de faibles ressources, et correspondent dans une assez large mesure aux contribuables redevables de l'ISF suite au déplafonnement de cet impôt.

Lorsque le recouvrement de la redevance audiovisuelle sera adossé à celui de la taxe d'habitation, à partir de 2005, environ 5.000 foyers ne bénéficieront pas de l'exonération du paiement de l'ISF, du seul fait de l'assujettissement à l'ISF, alors qu'ils satisferont les autres critères d'exonération de taxe d'habitation².

b) Le régime d'exonération applicable aux organismes

Les b, c, d et e du 3° de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI, également proposés par le A du I du présent article, reprennent la liste des organismes actuellement exonérés du paiement de la redevance audiovisuelle.

Par symétrie avec le choix opéré pour les foyers exonérés de redevance audiovisuelle, et par souci de clarification, **le a de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI étend cette liste à l'ensemble des personnes morales non assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)³, soit un coût de 7,33 millions d'euros.**

¹ L'article 1390 du CGI dispose que « les titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité mentionnée à l'article L815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont ils sont passibles à raison de leur habitation principale.

« Le bénéfice de cette disposition est subordonné à la condition qu'ils occupent cette habitation :
« soit seuls ou avec leur conjoint ;

« soit avec des personnes qui sont à leur charge au sens des dispositions applicables en matière d'impôt sur le revenu ;

« soit avec d'autres personnes titulaires de la même allocation ».

² Il ne s'agit pas exactement des mêmes foyers concernés par les actuelles exonérations de redevance audiovisuelle, dans la mesure où les actuels et les futurs critères d'exonération ne coïncident pas.

³ Il s'agit des différentes administrations et organismes publics, y compris pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, dont les établissements d'enseignement public, les établissements pénitentiaires, les entreprises et les sociétés nationales et la SNCF et les transports collectifs.

C. LES TARIFS DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

Le III de l'article 1605 nouveau du CGI, proposé par le A du I du présent article, fixe les montants suivants de la redevance audiovisuelle, à compter du 1^{er} janvier 2005 :

- 116 euros pour la France métropolitaine (contre 116,50 euros depuis le 1^{er} janvier 2002) ;

- 74 euros pour les départements d'outre-mer (contre 74,31 euros depuis le 1^{er} janvier 2004).

Il a été procédé à des arrondis pour des raisons techniques, à l'euro inférieur afin de signifier la volonté du gouvernement de ne pas augmenter les différentes impositions à la charge des ménages et des entreprises.

Votre rapporteur général rappelle que, après être passé de 107 euros à 112,05 euros de 1997 à 1998 et à 113,42 euros en 1999, puis à 114,49 euros en 2000 et 2001, le taux de la redevance pour l'usage d'un téléviseur couleur était resté inchangé en 2002, 2003 et 2004 à 116,50 euros.

De 1998 à 2005, le taux de la redevance audiovisuelle n'a ainsi progressé que de 3,5 %, soit une progression annuelle moyenne inférieure à 0,5 %.

La diminution du taux de la redevance audiovisuelle proposée représente une perte de recettes estimée à 10 millions d'euros par an.

D. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

1. Les obligations du vendeur

L'article 1605 *quater* nouveau du CGI, également proposé par le A du I du présent article, maintient les obligations déclaratives actuelles incombant aux commerçants, constructeurs et importateurs en récepteurs imposables.

2. Les obligations nouvelles des établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision

Le 3^o du II du présent article propose d'insérer un nouvel article L. 96 E dans le livre des procédures fiscales afin d'établir des **obligations nouvelles incombant aux établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision** :

« Art. L. 96 E.- Les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision sont **tenus de fournir à l'administration, sur sa demande, les éléments des contrats de certains de leurs clients strictement nécessaires à l'établissement de l'assiette de la redevance audiovisuelle.** Ces informations se composent exclusivement de l'identité du client, de son adresse et de la date du contrat. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de cette communication ».

Votre rapporteur général se félicite de la reprise de dispositions auxquelles le Sénat s'était déclaré favorable dans leur principe, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, afin de diminuer la fraude à la redevance.

Pour répondre à d'éventuelles observations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, **le dispositif est strictement encadré**, puisque les informations se limitent, en cas de demande expresse de l'administration, aux « *éléments des contrats de certains de leurs clients strictement nécessaires à l'établissement de l'assiette de la redevance audiovisuelle* », et ne portent que sur « *l'identité du client, de son adresse et de la date du contrat* », selon des modalités à définir par décret en Conseil d'Etat.

E. LES MODALITÉS DE MISE EN RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE

1. Les modalités de droit commun

a) pour les particuliers

(1) Le régime de droit commun

Dans l'hypothèse où le redevable n'a pas déclaré ne pas détenir de télévision dans sa déclaration de revenus souscrite l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due, **il reçoit l'avis d'imposition avec l'avis d'imposition à la taxe d'habitation au titre de la résidence principale** ou, à défaut, avec l'avis d'imposition afférent à une autre habitation.

L'envoi d'un seul titre interbancaire de paiement, pour les deux avis clairement distincts relatifs respectivement à la taxe d'habitation et à la redevance audiovisuelle, représente le principal facteur d'économies de gestion de l'adossement du recouvrement à la taxe d'habitation.

Les dispositions relatives aux modalités de mise en recouvrement sont précisées au 5° de l'article 1605 *bis* nouveau du CGI, en prévoyant des modalités spécifiques¹ :

« 5° La redevance audiovisuelle est due par la ou les personnes au nom desquelles la taxe d'habitation est établie.

« L'avis d'imposition de la redevance audiovisuelle est émis avec celui de la taxe d'habitation afférent à l'habitation principale du redevable ou, à défaut d'avis d'imposition pour une habitation principale, avec celui afférent à l'habitation autre que principale. Toutefois :

« a. lorsque la ou les personnes au nom desquelles la taxe d'habitation est établie cohabitent avec des personnes qui ne font pas partie de leur foyer fiscal, la redevance audiovisuelle est due, pour le ou les appareils récepteurs de télévision ou dispositifs assimilés détenus dans l'habitation, par les personnes redevables de la taxe d'habitation ;

« b. lorsque la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux différents, la redevance audiovisuelle est due, pour le ou les appareils récepteurs de télévision ou dispositifs assimilés détenus, par l'une ou l'autre de ces personnes ;

« c. lorsque l'appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé est détenu dans un local meublé affecté à l'habitation, occupé à titre d'habitation autre que principale et imposé à la taxe d'habitation au nom de plusieurs personnes qui appartiennent à des foyers fiscaux différents et qui ne détiennent pas d'appareil dans leur habitation principale, ces personnes doivent désigner celle d'entre elles qui sera redevable de la redevance audiovisuelle. A défaut, la redevance audiovisuelle est due par les personnes dont le nom est porté sur l'avis d'imposition de taxe d'habitation afférent à ce local ».

Le 6° de l'article 1605 *bis* nouveau du CGI reprend le principe, déjà appliqué, d'un **paiement annuel**, dont votre rapporteur général observe qu'il s'opèrera désormais **en novembre de chaque année**, comme pour la taxe d'habitation.

Le 7° de l'article 1605 *bis* nouveau du CGI précise que *« le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de taxe d'habitation »*, qu'il s'agisse donc, notamment :

¹ Il s'agit des situations suivantes : lorsque plusieurs foyers cohabitent dans un même local et qu'un seul est redevable de la taxe d'habitation ; lorsque la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes habitant des foyers fiscaux distincts ; lorsque le local est occupé en tant que résidence secondaire par plusieurs foyers différents dont aucun n'est redevable de la redevance audiovisuelle.

- des règles de prescription (dans un délai compris entre un et trois ans),

- du recouvrement par voie de rôle assorti du privilège du Trésor (comme c'est déjà le cas sur ce point pour la redevance audiovisuelle depuis le 1^{er} janvier 2004, en application des dispositions de l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2004),

- des règles de contentieux qui exigent un recours administratif (avant le 31 décembre de la première année qui suit la mise en recouvrement du rôle), préalablement à un éventuel recours contentieux.

(2) Le cas particulier des personnes ne procédant pas à une déclaration de revenus en France

Environ 200.000 à 230.000 personnes, redevables de la taxe d'habitation, ne procèdent pas à une déclaration de revenus, notamment les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents et les non-résidents en France à titre principal, mais possédant une résidence secondaire.

Ces cas sont visés au b du 4^o de l'article 1605 *bis* nouveau du CGI, lequel énonce explicitement l'assujettissement de ces personnes à la redevance audiovisuelle. Il serait envisagé que ces contribuables reçoivent un courrier de l'administration, leur demandant de déclarer s'ils ne sont pas détenteurs d'un téléviseur.

(3) La situation des contribuables déjà redevables de la redevance audiovisuelle en 2004

Pour éviter les doubles impositions qui découleraient du chevauchement des actuelles dates d'imposition (le premier jour du mois suivant l'acquisition d'un téléviseur) et de celles proposées au présent article (calquées sur le paiement de la taxe d'habitation, c'est-à-dire à partir de novembre), le a du 6^o de l'article 1605 bis du CGI prévoit que la nouvelle période annuelle, à l'issue de laquelle la redevance audiovisuelle est due, « *est décomptée à partir de la date anniversaire du premier jour de la période au titre de laquelle elle était due en 2004* ». En d'autres termes, une personne assujettie à la redevance, par exemple, du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005, devra à nouveau acquitter une redevance audiovisuelle en novembre 2005, et non en juillet 2005.

Par rapport au mode actuel de gestion de la redevance audiovisuelle, des frais de trésorerie supplémentaires résultent du nouveau décalage prévu entre le recouvrement de la redevance audiovisuelle et les avances qui seraient consenties chaque mois aux organismes de l'audiovisuel public, soit **19 millions d'euros par an de dépenses supplémentaires**.

Des dispositions spécifiques sont prévues au b du 6° de l'article 1605 *bis* du CGI, en cas d'événement modifiant le fait générateur :

« b. La redevance audiovisuelle n'est pas due lorsque, à la date du début de la période de douze mois mentionnée au a, le redevable est décédé, n'est plus imposable à la taxe d'habitation pour un local meublé affecté à l'habitation par suite d'un déménagement à l'étranger ou ne détient plus un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé ».

b) Pour les professionnels

(1) Le régime de droit commun

Le 5° de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI définit les modalités de recouvrement de la redevance audiovisuelle pour les professionnels, celui-ci devant être adossé à la TVA :

- pour les contribuables soumis au **régime réel normal de TVA**, la déclaration de TVA est mensuelle (ou trimestrielle lorsque le montant de la TVA exigible est inférieur à 4.000 euros par an), et le paiement de l'impôt s'opère en principe au moment du dépôt ou de l'envoi de la déclaration.

Concrètement, **la redevance audiovisuelle serait déclarée sur l'annexe à la déclaration de TVA déposée au titre du mois de mars ou du premier trimestre de l'année au cours de laquelle la redevance est due**, en raison de la détention d'un téléviseur au 1^{er} janvier ;

- pour les contribuables soumis au **régime simplifié d'imposition à la TVA**¹, une seule déclaration de TVA est souscrite chaque année (au plus tard le 30 avril si l'exercice coïncide avec l'année civile) ou dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice ; la redevance audiovisuelle serait ainsi déclarée sur la déclaration souscrite au titre de l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due ;

- pour les exploitants agricoles soumis au **régime simplifié de l'agriculture**² qui déposent une déclaration annuelle avant le 5 mai de chaque année, la redevance audiovisuelle serait alors déclarée sur cette déclaration annuelle déposée au cours de l'année au titre de laquelle la redevance est due ;

¹ Le régime simplifié d'imposition à la TVA s'applique lorsque le chiffre d'affaires annuel hors taxes est compris entre 76.300 euros et 763.000 euros pour les entreprises réalisant des opérations de livraisons de biens, de ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement, et pour un chiffre d'affaires compris entre 27.000 euros et 230.000 euros pour les entreprises réalisant d'autres prestations de services.

² Ce régime simplifié concerne notamment les exploitants dont les recettes moyennes sur deux années civiles consécutives sont supérieures à 46.000 euros et les exploitants ayant choisi de ne pas être soumis au régime du remboursement forfaitaire mais assujettis à la TVA.

- pour les exploitants agricoles ayant opté pour un **régime de déclarations trimestrielles**, la redevance audiovisuelle serait déclarée sur la déclaration déposée au titre du premier trimestre de l'année pour laquelle elle est due.

La date limite de paiement de la redevance est ainsi fixée à la date limite de dépôt de ces déclarations.

Par similitude avec l'adossement du recouvrement de la redevance audiovisuelle sur la taxe d'habitation pour les particuliers, le 8° de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI prévoit que « *le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de taxe sur la valeur ajoutée* ».

Le 7° de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI prévoit des dispositions analogues à celles proposées pour les particuliers pour éviter les doubles impositions qui découleraient du chevauchement des actuelles dates d'imposition et de celles prévues en application du présent article, y compris dans le cas particulier de cessation d'activité dans l'entreprise durant la période transitoire du passage de l'ancien au nouveau dispositif de recouvrement. Les opérations de fusion sont exclues du champ d'application de ces dispositions relatives aux cessations d'activité.

(2) Le cas particulier des professionnels non redevables de la TVA

Le 6° de l'article 1605 *ter* nouveau du CGI propose que les professionnels non redevables de la taxe sur la valeur ajoutée « *déclarent et acquittent la redevance audiovisuelle auprès du service chargé du recouvrement dont relève leur siège ou principal établissement en utilisant l'annexe à la déclaration prévue au 1 de l'article 287, au plus tard le 25 avril de l'année au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due* ».

Cette situation concerne notamment les professionnels bénéficiant de la franchise de base, c'est-à-dire dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un certain seuil.

2. Les modalités dérogatoires

Le C du I du présent article propose d'insérer un nouvel article 1681 *quater bis* au sein du CGI, pour maintenir la possibilité dérogatoire d'un **paiement fractionné** de la redevance audiovisuelle, sur option, pour les particuliers.

Applicables à partir du 1^{er} janvier 2005, ces dispositions reprendraient, pour « *la somme de la taxe d'habitation et la redevance* », celles aujourd'hui applicables à la seule taxe d'habitation et définies au premier alinéa de l'article 1681 B (« *Le prélèvement effectué chaque mois, de janvier à octobre, sur le compte du contribuable, est égal au dixième de l'impôt établi au titre de ses revenus de l'avant-dernière année, ou, si cet impôt n'a pas encore été établi, de l'impôt sur ses derniers revenus annuels imposés* ») et aux articles 1681 C à 1681 E du CGI, rappelées dans l'encadré ci-dessous.

Les dispositions applicables à la mensualisation de la taxe d'habitation

« Article 1681 C

« Le solde de l'impôt est prélevé en novembre à concurrence du montant de l'une des mensualités de l'article 1681 B. Le complément éventuel est prélevé en décembre. Lorsque le prélèvement de décembre est supérieur d'au moins 100 % à l'une des mensualités prévues à l'article 1681 B, le solde de l'impôt est recouvré, sauf opposition du contribuable, par prélèvement d'égal montant à partir de la troisième mensualité qui suit la mise en recouvrement du rôle.

« Toutefois, si l'impôt est mis en recouvrement après le 31 octobre, le solde est acquitté dans les conditions fixées par les articles 1663 et 1761.

« Il est mis fin aux prélèvements mensuels dès qu'ils ont atteint le montant de l'impôt mis en recouvrement. Le trop-perçu qui apparaît éventuellement lors de la mise en recouvrement de l'impôt est immédiatement, et au plus tard à la fin du mois qui suit la constatation du trop-perçu, remboursé au contribuable.

« Il est également mis fin aux prélèvements mensuels en cas de décès du contribuable. Le solde de l'impôt est acquitté dans les conditions fixées par les articles 1663 et 1761.

« Lorsque, après la mise en recouvrement, le montant du dernier prélèvement de l'année est inférieur au montant visé au 2 de l'article 1657, il est ajouté à celui de la mensualité précédente.

« Article 1681 D

« Les prélèvements mensuels sont opérés à l'initiative du Trésor public, sur un compte qui, sous réserve du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 1681 E, peut être :

« 1° Un compte de dépôt dans un établissement de crédit, une caisse de crédit agricole régie par le livre V du code rural, une caisse de crédit mutuel, une caisse de crédit municipal ou un centre de chèques postaux ;

« 2° Un compte d'épargne dans une caisse d'épargne.

« Ces opérations n'entraîneront aucun frais pour le contribuable.

« Article 1681 E

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des dispositions des articles 1681 A à 1681 D et, notamment en ce qui concerne la date de l'option prévue à l'article 1681 A, les dates du prélèvement mensuel, le choix des dépositaires habilités à effectuer les opérations de prélèvements et les catégories de comptes sur lesquels ces opérations sont effectuées ».

Source : Légifrance

3. Les frais d'assiette et de recouvrement

Le **B** du **I** du présent article vise à insérer un paragraphe XI nouveau à l'article 1647 du CGI, précisant le montant du prélèvement opéré par l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement de la redevance :

« XI. Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement de 1 % sur le montant de la [redevance audiovisuelle]. Toutefois, pour 2005, ce taux est fixé à 2 % ».

La majoration du taux en 2005 (2 %, contre 1 % pour les années suivantes) s'explique par le coût initial lié au changement du mode de collecte, et à la réorganisation en conséquence du service de la redevance audiovisuelle.

En 2005, les frais de gestion de la redevance audiovisuelle devraient ainsi s'élever à 46 millions d'euros, puis à 23 millions d'euros à partir de 2006, alors qu'ils atteignent actuellement 73 millions d'euros, soit des **gains en gestion de 27 millions d'euros en 2005 et 50 millions d'euros en 2006**.

F. LES PÉNALITÉS RELATIVES AU PAIEMENT DE LA REDEVANCE

Le nouveau régime de pénalité en cas de non-respect des obligations déclaratives est fixé par l'article 1605 *quinquies* nouveau du CGI, proposé par le A du I du présent article :

« Art. 1605 quinquies.- 1° Les inexactitudes dans les déclarations prévues au 4° de l'article 1605 bis¹ entraînent l'application d'une amende de 150 euros.

« 2° Les omissions ou inexactitudes dans les déclarations prévues aux 5° et 6° de l'article 1605 ter² ou le défaut de souscription de ces déclarations dans les délais prescrits entraînent l'application d'une amende de 150 euros par appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé.

« 3° Le défaut de production dans les délais de la déclaration mentionnée à l'article 1605 quater³ entraîne l'application d'une amende de 150 euros. Lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les trente jours d'une première mise en demeure, l'amende est de 150 euros par appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé. Les omissions dans les déclarations entraînent l'application d'une amende de 150 euros par appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé.

¹ Il s'agit de la déclaration de non-détention d'un poste de télévision par les particuliers.

² Il s'agit de la déclaration incombant aux professionnels.

³ Il s'agit de la déclaration incombant aux vendeurs.

« 4° La mise en œuvre, le recouvrement et le contentieux des amendes prévues au 1° et au 2° sont régis par les mêmes règles que celles applicables à la taxe à laquelle elles se rattachent.

« L'amende prévue au 3° est prononcée par le Trésor public et recouvrée sur la base d'un titre rendu exécutoire par un ordonnateur désigné par arrêté du ministre chargé du budget. Son contentieux est suivi par le Trésor public ».

Votre rapporteur général observe qu'il est proposé un **abaissement des niveaux des amendes actuellement applicables**, en particulier de 10.000 euros à 150 euros s'agissant des obligations déclaratives des vendeurs. Les anciens niveaux étaient considérés comme trop élevés pour être effectivement appliqués.

En outre, le D du I du présent article prévoit également des amendes à un article 1770 *nonies* nouveau du CGI, en cas de non-respect des nouvelles obligations déclaratives incombant aux établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision :

« Art. 1770 nonies.- Les établissements mentionnés à l'article L. 96 E du livre des procédures fiscales qui s'abstiennent volontairement de fournir les renseignements demandés par l'administration dans le cadre du contrôle de la taxe prévue au I de l'article 1605 ou qui auront fourni des renseignements inexacts ou incomplets sont passibles d'une amende de 15 euros par information inexacte ou manquante. Cette amende est prononcée par le Trésor public et recouvrée sur la base d'un titre rendu exécutoire par un ordonnateur désigné par arrêté du ministre chargé du budget ; son contentieux est suivi par le Trésor public ».

G. DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Le 1° du II du présent article propose d'insérer un nouvel article L. 16 C dans le livre des procédures fiscales, relatif à la compétence des agents du Trésor public pour le contrôle de la redevance audiovisuelle :

« Art. L. 16 C.- Les agents du Trésor public, concurremment avec les agents de l'administration des impôts, peuvent assurer le contrôle de la [redevance audiovisuelle]. A cette fin, ils peuvent demander aux contribuables tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs aux déclarations souscrites ».

Il est précisé, dans un second alinéa du même article L. 16 C du livre des procédures fiscales, que « *les opérations effectuées par les agents du Trésor public ne constituent pas une vérification de comptabilité au sens de l'article L. 13* » : cette disposition vise à éviter que les professionnels ne s'opposent à une vérification de comptabilité, le nombre de ces opérations étant limité, en invoquant un contrôle relatif à la redevance audiovisuelle.

Le 2° du **II** du présent article vise à insérer un nouvel article L. 61 B dans le livre des procédures fiscales, tendant à préciser que les rehaussements pouvant être effectués par les agents du Trésor public s'opèrent selon la procédure de **rectification contradictoire**, protectrice des droits du contribuable :

« Art. L. 61 B.- 1° Lorsque les agents du Trésor public constatent une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul de la [redevance audiovisuelle], les rehaussements correspondants sont effectués suivant la procédure de rectification contradictoire définie aux articles L. 57 à L. 61 ».

Le 2° proposé au même article L. 61 B nouveau du livre des procédures fiscales dispose que, « *lorsqu'une infraction aux obligations prévues aux articles 1605 bis et 1605 ter du code général des impôts¹ est constatée, les agents mentionnés au 1° peuvent dresser un **procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire**, qui doit être apportée selon les modalités prévues par le dernier alinéa de l'article 537 du code de procédure pénale* », lequel précise que la preuve du contraire ne peut être apportée que par écrit ou par témoins.

Le 4° du **II** du présent article propose d'insérer un nouvel article L. 172 F dans le livre des procédures fiscales précisant, comme pour la TVA et l'impôt sur le revenu, que « *le **droit de reprise** de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle la redevance audiovisuelle est due* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre quatre amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements** de fond au dispositif proposé au présent article :

- sur la proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement précisant que la déclaration du vendeur**

¹ Ces articles visent respectivement les obligations déclaratives des particuliers et des professionnels.

d'un poste de télévision doit être effectuée dans un délai de trente jours suivant la vente, et comporter la date d'achat, l'identité de l'acquéreur, ainsi que la date et le lieu de naissance de ce dernier ;

- sur la proposition de nos collègues députés Patrice Martin-Lalande et Dominique Richard, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, un amendement visant à **exonérer du paiement de la redevance audiovisuelle les enfants rattachés au foyer fiscal de leurs parents s'ils ont moins de vingt-et-un ans, ou moins de vingt-cinq ans s'ils poursuivent leurs études.**

Ce dernier amendement s'inscrit dans la logique de la réforme proposée au présent article pour les particuliers, chaque foyer fiscal ne s'acquittant plus qu'une seule fois de la redevance, y compris s'il détient un autre poste de télévision dans une résidence secondaire.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN GAIN NET ESTIMÉ À 96 MILLIONS D'EUROS EN 2005

Votre rapporteur général se félicite que la réforme de la redevance audiovisuelle proposée au présent article permette de **mettre fin à un mode de collecte coûteux, tout en garantissant des ressources supplémentaires pour les organismes de l'audiovisuel public.** Ces gains proviennent d'économies de gestion, mais aussi des ressources supplémentaires escomptées du fait d'une résorption de la fraude : il est estimé que 8,5 % des redevables ne s'acquittent pas de la redevance audiovisuelle, soit un manque à gagner de l'ordre de 200 millions d'euros par an.

En contrepartie, de nouvelles exonérations ont été accordées, pour aligner les conditions de recouvrement avec celles de la taxe d'habitation pour les particuliers, la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels.

La réduction envisagée de 1.400 à 400 du nombre d'agents en charge de la redevance audiovisuelle représente un gain pour les finances publiques estimé à 50 millions d'euros par an. M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a pris l'engagement que les agents des actuels centres de la redevance audiovisuelle (Rennes, Lille, Lyon, Strasbourg et Toulouse) seraient réaffectés dans leur département et, pour une majorité d'entre eux, dans l'agglomération du centre de la redevance audiovisuelle.

Le solde des recettes supplémentaires, devant être inscrit au compte d'avances des organismes de l'audiovisuel public, **est estimé à 96 millions d'euros en 2005**. Ce solde est détaillé dans le tableau ci-dessous.

Recettes du compte d'avance des organismes audiovisuels publics

(en millions d'euros)

	2004 LFI	2005		2006	
	Recettes	PLF	Ecart par rapport à 2004	Prévision pour mémoire	Ecart par rapport à 2004
1. Résidences principales	2.032	2.231	+ 199	2.139	+ 107
2. Résidences secondaires	58	0	- 58	0	- 58
2. Professionnels	100	93	- 7	93	- 7
3. Baisse du taux de fraude		28	+ 28	53	+ 53
4. Exonérations taxe d'habitation		- 75	- 75	- 75	- 75
5. Baisse de la redevance à 116 euros		- 10	- 10	- 10	- 10
I – Total recettes brutes	2.191	2.267	+ 76	2.200	+ 9
6. Coût de trésorerie		- 19	- 19	- 19	- 19
7. Frais de gestion et dégrèvement	- 73	- 46	+ 27	- 23	+ 50
II – Frais prélevés sur recettes	- 73	- 65	- 8	- 42	+ 31
III – Total recettes nettes (I-II)	2.118	2.202	+ 84	2.158	40
IV - Crédits budgétaires « compensation des exonérations » ⁽¹⁾	428	440	+ 12	-	-
V – Total disponible pour répartition ⁽²⁾	2.546	2.642	+ 96	-	-

(1) En 2005, le montant des compensations d'exonérations prises en charge par le budget général de l'Etat serait plafonné à 440 millions d'euros.

(2) Les recettes effectives réparties aux organismes en loi de finances initiale et projet de loi de finances 2005 correspondent au total disponible présenté ci-dessus, auquel s'ajoutent les éventuels excédents sur exercices précédents (+ 32 millions d'euros en 2004) et la subvention complémentaire du ministère des affaires étrangères à RFI. De ce total agrégé est déduite la TVA (à 2,1 %). Les ressources publiques votées en loi de finances initiale pour 2004 s'établissaient ainsi à 2.526 millions d'euros et sont prévues en projet de loi de finances pour 2005 à hauteur de 2.660 millions d'euros, soit une augmentation globale de + 2,41 %.

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

B. UNE SIMPLIFICATION ET UNE CLARIFICATION ATTENDUES DU RÉGIME DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

Cette **simplification** attendue ne remet en cause ni le principe d'une ressource affectée, ni le fait générateur et les bénéficiaires de cette imposition.

Votre rapporteur général prend toutefois acte des craintes exprimées par les organismes de l'audiovisuel public sur le faible dynamisme supposé de la base imposable. A cet égard, l'exonération prévue pour les résidences secondaires et certains enfants à charge participe de la **clarification d'une imposition mal supportée** et qui donnait lieu à des déclarations parfois peu vraisemblables et difficilement vérifiables : dans la mesure où la redevance audiovisuelle avait comme fait générateur la détention permanente d'un

appareil de télévision à un endroit donné, il était souvent affirmé que le poste de télévision était transporté de la résidence principale à la résidence secondaire pour justifier le paiement d'une seule redevance audiovisuelle.

Le taux de fraude concernant les résidences secondaires était estimé à un taux si élevé (80 %) que l'exonération proposée représente un manque à gagner relativement modéré pour les organismes de l'audiovisuel public. Le coût de l'exonération des résidences secondaires est ainsi évalué à 58 millions d'euros, sur la base de 500.000 foyers déclarant actuellement la détention d'un téléviseur dans une résidence secondaire.

S'agissant de l'exonération bénéficiant aux enfants à charge, votre rapporteur général vous propose un **amendement** élargissant ce dispositif aux infirmes, quel que soit leur âge, en retenant la rédaction du 3 de l'article 6 du CGI.

Un **amendement** rédactionnel est par ailleurs proposé à votre commission des finances.

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

ARTICLE 25

Mise en place d'un régime déclaratif et abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur

Commentaire : le présent article tend à simplifier le régime applicable à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

I. UN IMPÔT QUI S'EST RÉDUIT « COMME PEAU DE CHAGRIN »

A. LE TRANSFERT DE LA VIGNETTE AUTOMOBILE AUX DÉPARTEMENTS

L'article 24 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 a transféré aux départements autres que les départements de Corse le droit de percevoir la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (communément appelée « vignette »), afin de compenser les charges supplémentaires résultant de la nouvelle répartition des compétences en matière d'aide sociale. On rappellera que cette taxe avait été instituée par la loi n° 56-639 du 30 juin 1956 relative à la création d'un fonds national de solidarité au profit des personnes âgées.

Une exception avait été prévue pour la Corse, où la vignette n'est pas attribuée aux deux départements de la Haute Corse et de la Corse du sud, mais à la collectivité territoriale de Corse. Cette spécificité s'expliquait par le fait que les compétences d'aide sociale et de santé qui avaient été transférées aux départements n'avaient pas été transférées à la Corse par les lois de décentralisation.

1. Les modalités de fixation des tarifs de la taxe

Le montant de la taxe différentielle, fixé chaque année, dépend de plusieurs critères :

- de la nature du véhicule imposable (voiture particulière ou véhicule utilitaire) ;

- de sa puissance fiscale ;

- de son âge au 1^{er} décembre de l'année : celui-ci est calculé en prenant comme référence la date de première mise en circulation du véhicule ;

- du département dans lequel il est immatriculé.

A compter de la période d'imposition du 1^{er} décembre 1984 au 30 novembre 1985, le tarif des vignettes a été fixé chaque année par les conseils généraux. Ceux-ci peuvent, s'ils le souhaitent, modifier les taux qui s'appliqueront à la période d'imposition suivante. Les nouveaux tarifs doivent, dans ce cas, être notifiés par le préfet aux services fiscaux avant le 30 avril de chaque année. A défaut d'une décision du conseil général intervenue dans les délais légaux, les taux appliqués au cours de la période précédente sont automatiquement reconduits.

Des règles doivent être respectées par les conseils généraux quant à la fixation des taux de la taxe, afin de préserver son caractère « différentiel », c'est-à-dire progressif. Par conséquent, les modalités de fixation des taux sont les suivantes :

- le conseil général détermine le tarif de la vignette applicable aux véhicules de moins de cinq ans et d'une puissance fiscale inférieure ou égale à 4 CV ;

- les autres tarifs sont ensuite déterminés en appliquant au tarif ci-dessus les coefficients multiplicateurs indiqués dans le tableau ci-dessous, qui peuvent être modifiés dans la limite de 5 %.

Fourchette dans laquelle les coefficients multiplicateurs (calculés par rapport au tarif de base applicable aux véhicules de 1 à 4 CV) peuvent être modulés (article 1599 G du code général des impôts)

Puissance fiscale (CV)		5 à 7	8 / 9	10 / 11	12 / 14 *	15 / 16	17 / 18 **	19 / 20	21 / 23	23 et +	20 / 25 ans d'âge
(par rapport au tarif de base fixé pour les véhicules de 1 à 4 CV)	Maxi (+ 5 %)	1,995	4,725	5,5565	9,87	12,075	14,805	22,155	33,285	49,98	0,42
	Taux normal	1,9	4,5	5,3	9,4	11,5	14,1	21,1	31,7	47,6	0,4
	Mini (- 5 %)	1,805	4,275	5,035	8,93	10,925	13,395	20,045	30,115	45,22	0,38

* Coefficient applicable au tarif de base pour déterminer le tarif applicable aux véhicules utilitaires d'une puissance fiscale comprise entre 12 et 16 CV.

** Coefficient applicable au tarif de base pour déterminer le tarif applicable aux véhicules utilitaires d'une puissance fiscale de 17 CV et plus.

L'article 1599 I du code général des impôts précise que les tarifs sont réduits de moitié pour les véhicules de 5 à 20 ans d'âge. Pour les véhicules de 20 à 25 ans d'âge, la taxe est appliquée de manière uniforme à l'ensemble des véhicules, quelle que soit par ailleurs la puissance fiscale du véhicule considéré ; son tarif correspond à 40 % du tarif appliqué aux véhicules de moins de 5 ans d'âge dont la puissance fiscale est comprise entre 1 et 4 chevaux. Au delà de 25 ans d'âge, les véhicules sont exonérés du paiement de la taxe.

Enfin, il convient de noter que l'Etat majore de 3 % les tarifs votés par les conseils généraux, dont 2 % reviennent aux distributeurs de la vignette, et 1 % est perçu par l'Etat afin de couvrir ses frais d'impression et de distribution de la vignette.

2. Les modalités de recouvrement du produit de la taxe

L'article 25 de la loi de finances pour 1984 indique les conditions dans lesquelles les recettes issues de la perception par les services des impôts, du produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, sont reversées aux départements :

« La taxe différentielle sur les véhicules à moteur (...) perçue pour le compte des départements métropolitains et d'outre-mer, peut faire l'objet d'avances de l'Etat. Ces avances sont attribuées mensuellement, le premier versement étant effectué avant le 31 janvier. Pour chaque département, le montant mensuel de l'avance ne peut excéder un douzième du produit des taxes encaissées au cours de la dernière période d'imposition connue. Aucune avance n'est allouée au titre du mois de décembre. Les attributions d'avances ne peuvent avoir pour effet de porter les versements effectués pendant l'année civile à un montant supérieur au produit réel des taxes encaissées au cours de cette année. La régularisation éventuelle est effectuée d'office. Ces opérations sont retracées sur un compte d'avance particulier ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » ».

B. LA RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXE

1. Les exonérations « anciennes » de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur

a) Les exonérations attachées à la qualité du propriétaire du véhicule

L'article 1599 F du code général des impôts a prévu des exonérations spécifiques au profit des personnes invalides et handicapées. Il a disposé également que sont exonérés de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, les véhicules de tourisme appartenant :

- aux bénéficiaires des articles L. 36 et L. 37 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

- aux pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 80 % et qui sont titulaires de la carte d'invalidité portant la mention « station debout pénible » ;

- aux infirmes civils titulaires de la carte prévue à l'article 173 du code de la famille et de l'aide sociale et portant la mention « station debout pénible » ;

- aux aveugles titulaires de la carte prévue aux articles 173 et 174 du code de la famille et de l'aide sociale.

Les véhicules appartenant aux voyageurs représentants placiers (VRP) sont également exonérés.

L'exonération est limitée à un seul véhicule par propriétaire.

b) Les exonérations dues à la nature du véhicule

Des exonérations étaient prévues pour les véhicules ayant plus de 25 ans, les voitures d'admission temporaire, les transports en commun, les taxis, les ambulances, les véhicules sanitaires légers munis d'une vignette gratuite, les véhicules spéciaux des infirmes et des mutilés.

Ces exonérations concernaient également les tracteurs et machines agricoles, les matériels de travaux publics, certains engins ou véhicules spéciaux, les véhicules à deux roues et les véhicules de fort tonnage, qui sont soumis à la taxe à l'essieu.

Enfin, les véhicules de démonstration utilisés par les concessionnaires et les agents de marque, les véhicules spécialement aménagés pour le transport du lait, du vin, du bétail et de la viande, et qui ne sortent pas de leur limite de rattachement ainsi que, d'une manière générale, les véhicules dispensés ou exonérés de la taxe et non aisément identifiables, pouvaient bénéficier de la vignette gratuite.

A compter de la vignette du millésime 1999, l'article 1599 F *bis* du code général des impôts permet enfin aux conseils généraux d'exonérer, en totalité ou à concurrence de la moitié de la vignette, les véhicules qui fonctionnent exclusivement ou non, au moyen de l'énergie électrique, au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié.

En 2000, près de 42 millions de vignettes avaient été délivrées.

Deux mesures ont toutefois élargi considérablement le champ des exonérations de la taxe et, par conséquent, réduit de manière importante les recettes perçues par les départements et la collectivité territoriale de Corse au titre de cette taxe. Après l'entrée en vigueur de la disposition de la loi de finances pour 2001 détaillée ci-après, plus de 30 millions de véhicules ne donneront ainsi plus lieu au paiement de la « vignette ».

2. La mesure inscrite en loi de finances pour 2001

L'article 6 de la loi de finances initiale pour 2001 a étendu les cas d'exonération de vignette aux véhicules de moins de 2 tonnes des personnes physiques, à ceux des associations et des établissements publics ayant pour activité unique l'aide aux handicapés, et à ceux des associations et syndicats professionnels. La compensation allouée aux départements et à la collectivité territoriale de Corse, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation (DGD), a été évaluée de la manière suivante :

- calcul d'un produit reconstitué de vignette 2001 résultant de l'application des tarifs votés par chaque département au titre de la période d'imposition du 1^{er} décembre 2000 au 30 novembre 2001, à l'état du parc automobile constaté au 31 décembre 2000 ;

- le produit ainsi obtenu a été majoré des recettes encaissées en 2000 au titre de la période d'imposition du 1^{er} décembre 1999 au 30 novembre 2000 (dite deuxième campagne de vignette 2000) ;

- le résultat a ensuite été réduit du montant des recettes à encaisser au titre de la période d'imposition du 1^{er} décembre 2000 au 30 novembre 2001 (vignette 2001) pour les véhicules restant assujettis à cette taxe ;

- la compensation ainsi déterminée a été indexée en valeur 2001 par l'application du taux d'évolution de la DGF (+ 3,42 %).

Le droit à compensation est égal, en valeur 2005, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à 2.107.468.423 euros pour les départements et 7.594.426 euros pour la collectivité territoriale de Corse.

3. L'extension de l'exonération inscrite dans la loi de finances initiale pour 2002

L'article 24 de la loi de finances initiale pour 2002 a étendu l'exonération aux personnes physiques pour leurs véhicules de moins de 3,5 tonnes, ainsi qu'aux personnes morales, dans la limite de trois véhicules. Cette extension de l'exonération prévue par la loi de finances pour 2001 répondait à de nombreuses demandes relatives à l'iniquité de l'assiette de la taxe telle qu'elle résultait des dispositions de la loi de finances pour 2001.

La contestation du champ des exonérations de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur résultant du vote de la loi de finances pour 2001

Au cours de l'année 2001, de très nombreux parlementaires avaient interrogé le gouvernement sur les incohérences du périmètre de l'exonération définie par la loi de finances pour 2001. Ainsi, notre ancienne collègue Anne Heinis s'était interrogée sur le fait que le gouvernement avait « *maintenu la taxe sur les véhicules à quatre roues motrices (4 x 4) dépassant 2.000 kg. Or, les propriétaires de ce type de véhicules en font pour la plupart un usage strictement personnel et non professionnel* »¹.

Notre collègue André Dulait avait appelé l'attention du gouvernement sur le souhait des artisans, entrepreneurs et commerçants de voir supprimée la vignette automobile pour les véhicules d'entreprises : « *ils soulignent le caractère discriminatoire de ce dispositif, qui les touche différemment selon que les professionnels ont choisi d'exercer leur activité en nom propre ou qu'ils ont opté pour le statut de SARL (société à responsabilité limitée), EURL (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) ou SA (société anonyme). De plus, il s'avère que cette mesure se révèle complexe et d'une gestion coûteuse dans son application* »².

Votre rapporteur général soulignait d'ailleurs, dès son commentaire de la disposition figurant dans le projet de loi de finances pour 2001, les effets pervers de la mesure proposée.

Afin de compenser la perte de recettes en résultant, la DGD afférente à l'année 2002 des départements et de la collectivité territoriale de Corse a été abondée d'un montant évalué sur la base des éléments suivants :

¹ In JO Questions Sénat du 2 août 2001, page 2534.

² In JO Questions Sénat du 11 octobre 2001, page 3269.

- recettes encaissées au titre de la vignette du millésime 2001 affectées d'un coefficient fixé par l'arrêté du 2 janvier 2002, prenant en compte l'évolution des tarifs votés au titre de la vignette 2002 et du parc automobile du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001 ;

- minorées des recettes constatées de la vignette 2002.

Le montant, en valeur 2003, du droit supplémentaire à compensation s'élève à 234.055.852 euros pour les départements et 674.436 euros pour la collectivité territoriale de Corse, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Les règles applicables en matière de fixation des tarifs de la vignette n'ont pas été modifiées par les lois de finances pour 2001 et pour 2002. Les départements et l'assemblée de Corse fixent donc le « tarif de base » de la vignette, c'est-à-dire le tarif applicable aux véhicules dont l'âge n'excède pas 5 ans et dont la puissance fiscale ne dépasse pas 4 CV : aucune contrainte n'est prévue pour la fixation de ce tarif de base, qui peut être modifié librement, à la hausse comme à la baisse. Ils peuvent ensuite modifier, en plus ou en moins, et dans la limite maximale de 5 %, un ou plusieurs des coefficients légaux permettant de passer du tarif de base à chacun des tarifs applicables aux autres catégories de véhicules.

En application des dispositions des lois de finances pour 2001 et pour 2002 susmentionnées, **la taxe différentielle sur les véhicules à moteur n'est désormais applicable que :**

- aux véhicules utilitaires dont le poids en charge est supérieur à 3,5 tonnes, quel que soit leur propriétaire ;

- aux voitures particulières (dont la définition inclut les camping-cars, les véhicules spécialement aménagés pour le transport des handicapés, et tous les véhicules dont le poids total en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes) dont sont propriétaires ou locataires en vertu d'un contrat de crédit-bail ou de location de deux ans et plus : les sociétés, l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales, autres que les trois véhicules de ce type bénéficiant de la franchise précitée.

Le tableau ci-après retrace les cas d'exonération de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur :

Le champ d'application de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur

1°) <i>Le propriétaire ou le locataire en vertu d'un contrat de crédit-bail ou de location de deux ans ou plus est :</i>	2°) <i>Le véhicule est :</i>	<i>Alors, au regard de la taxe différentielle, il y a :</i>
Une personne physique ou l'une des personnes morales suivantes : - association régie par la loi de 1901 (*) - association de droit local des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (*) - fondation reconnue d'utilité publique - fondation d'entreprises - congrégation - syndicat professionnel visé à l'article L. 411-1 du code du travail - groupement agricole d'exploitation en commun	- une voiture particulière (VP) - un camping-car (carrosserie caravane) - un véhicule spécialement aménagé pour le transport des personnes handicapées (carrosserie handicap) - un autre véhicule, d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas 3,5 tonnes	Exonération
	Un autre véhicule	Maintien
Une autre personne morale , dont : - sociétés (SA, SARL, EURL, SCI, SCP...) - collectivités locales - établissements publics (*) - administrations civiles de l'Etat	- une voiture particulière (VP) - un camping-car (carrosserie caravane) - un véhicule spécialement aménagé pour le transport des personnes handicapées (carrosserie handicap) - un autre véhicule, d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas 3,5 tonnes	Exonération dans la limite de trois de ces véhicules par période d'imposition¹
	Un autre véhicule	Maintien

(*) *Sont par ailleurs exonérés les véhicules réservés exclusivement au transport gratuit des personnes handicapées appartenant à des associations ou des établissements publics ayant pour unique activité l'aide aux handicapés ou pris en location par eux en vertu d'un contrat de crédit-bail ou de location de deux ans ou plus. S'agissant des associations qui se consacrent exclusivement à l'aide aux personnes handicapées, compte tenu des exonérations de portée générale accordées à l'ensemble des associations, la condition d'affectation exclusive du véhicule au transport gratuit des personnes handicapées concerne en pratique les seuls autres véhicules (autres que les voitures particulières et camping-cars) ne faisant pas l'objet d'un aménagement spécial et d'un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes.*

¹ *On notera que la franchise de trois véhicules n'est pas déterminée par les distributeurs de la vignette, mais s'applique sous la seule responsabilité du redevable, qui choisit les véhicules qu'il considère comme devant en bénéficier. Par ailleurs, cette franchise, unique pour chaque personne morale, est accordée au niveau national : il n'y a donc qu'une franchise, même lorsque les véhicules possédés ou loués sont immatriculés dans différents départements.*

4 . L'évolution des tarifs de la taxe

Depuis 2003, les évolutions moyennes des tarifs applicables sont les suivantes : - 2,24 % en 2003, + 0,5 % en 2004 et - 0,99 % en 2005.

Les tarifs de la vignette fixés (hors frais de recouvrement perçus par l'Etat) par les départements et l'assemblée de Corse pour la période allant du 1^{er} décembre 2003 au 30 novembre 2004, font apparaître les résultats moyens ci-après :

- le tarif de base moyen s'élève pour l'ensemble des départements et l'assemblée de Corse à 39,78 euros ;

- un département a modifié son tarif. Quatre départements ont un tarif nul.

L'article 98 de la loi de finances pour 1998 a donné aux conseils généraux et à l'Assemblée de Corse, la possibilité, sur délibération, d'exonérer en totalité ou à concurrence de la moitié de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, les véhicules qui fonctionnent, exclusivement ou non, au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel ou du gaz de pétrole liquéfié.

S'agissant des vignettes millésimées « 2005 », **36 départements ont décidé l'exonération totale et 35 autres départements ont décidé d'exonérer partiellement les véhicules « propres »**, comme l'indique le tableau ci-après :

Le régime des véhicules « propres » en 2005

Exonération totale	Exonération partielle
<p>Aisne Alpes-Maritimes Ardennes Ariège Calvados Cantal Corrèze Dordogne Doubs Eure Eure-et-Loir Gard Haute-Garonne Gers Gironde Ille et Vilaine Jura Landes Loire Loire-Atlantique Lot-et-Garonne Meurthe-et-Moselle Oise Pyrénées-Orientales Saône-et-Loire Paris Seine-Maritime Yvelines Tarn Var Vienne Yonne Territoire de Belfort Essonne Seine-Saint-Denis Val d'Oise</p>	<p>Allier Alpes-de-Haute-Provence Hautes Alpes Ardèche Bouches-du-Rhône Charente Cher Côte d'Or Côtes d'Armor Drôme Hérault Indre-et-Loire Loir-et-Cher Haute-Loire Loiret Manche Marne Haute-Marne Morbihan Nièvre Nord Puy-de-Dôme Bas-Rhin Haut-Rhin Rhône Haute-Saône Sarthe Savoie Haute-Savoie Seine-et-Marne Somme Vaucluse Vendée Hauts-de-Seine Val de Marne</p>

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

C. LES INCONVÉNIENTS LIÉS AU CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXE DIFFÉRENTIELLE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

1. Les effets pervers du remplacement de la vignette automobile par des dotations d'Etat

Dans son commentaire de l'article 6 de la loi de finances pour 2001, votre rapporteur général avait dénoncé l'improvisation dans laquelle avait été prise la décision de suppression de la vignette automobile pour les particuliers et l'atteinte faite à l'autonomie financière des collectivités territoriales, compte tenu de la compensation de cette suppression d'impôt par des dotations d'Etat. Il avait souligné que *« la suppression de la fiscalité locale récompense, une fois de plus, les collectivités locales les moins vertueuses : plus les taux pratiqués par elles étaient élevés, plus la compensation sera généreuse à l'avenir »*. Surtout, il avait dénoncé les conséquences néfastes d'une telle mesure sur les finances publiques : *« les initiatives du gouvernement en matière d'allègements d'impôts rigidifient les budgets locaux puisqu'elles limitent leur capacité de mobilisation autonome de leurs ressources, mais rigidifient également le budget de l'Etat, en accroissant la part des transferts de ressources indexés »*¹.

2. Les effets de la réduction du champ d'application de la vignette automobile sur son contrôle

Dans ses commentaires des mesures d'exonérations précitées prévues par les lois de finances pour 2001 et pour 2002, votre rapporteur général avait souligné que le contrôle de la taxe serait rendu particulièrement délicat. Il avait considéré que : *« la suppression de cet impôt ne peut pas être partielle car, outre l'accroissement du coût de recouvrement et les difficultés de contrôle fiscal auquel elle aboutirait, cela créerait des ruptures inacceptables d'égalité devant l'impôt »*.

Dans son commentaire de la disposition figurant en loi de finances pour 2002, votre rapporteur général avait également considéré que : *« la mesure décidée par l'Assemblée nationale va dans le sens, souhaité par le Sénat, d'une suppression totale de la vignette. Cependant, il semble que la suppression de la vignette par l'extension progressive du champ des exonérations, ne facilite pas la bonne compréhension du dispositif, pas plus que l'exercice du contrôle »*.

¹ In rapport général de Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2001 « Les conditions générales de l'équilibre financier », volume 1, n° 92, tome II, fascicule 1, page 100.

La disparition de la vignette « physique »

Un arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 9 octobre 2001 a supprimé la délivrance et l'apposition du timbre adhésif pour la constatation du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. La vignette n'est donc plus apposée sur les pare-brises à compter du 1^{er} décembre 2001, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'arrêté.

Désormais, le paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est constaté au moyen d'un reçu, qui doit être conservé par le conducteur du véhicule avec les papiers de celui-ci, pour être présenté à toute réquisition des agents et fonctionnaires en charge de ce contrôle¹. La délivrance de ce reçu est assurée principalement par : les recettes des impôts, les débitants de tabac, les régies de recette des préfectures et des sous-préfectures (uniquement pour les véhicules neufs) et les recettes des douanes et droits indirects.

La suppression du timbre adhésif représentatif du paiement de la vignette constituait une mesure logique : dès lors que les véhicules étant exonérés ne pouvaient plus être distingués « physiquement » des véhicules qui ne le sont pas, il était logique pour l'Etat de ne plus engager les frais d'impression de ce timbre. Cette suppression symbolique a toutefois mis l'accent sur les difficultés du contrôle du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. Votre rapporteur général notait ainsi que la probabilité de contrôle d'un véhicule au cours d'un exercice étant relativement faible, et l'amende prévue en cas de défaut de paiement de la taxe n'étant que d'un montant limité, **une progression sensible de la fraude pouvait résulter de cette nouvelle situation.**

Les informations recueillies par votre rapporteur général, quoique partielles, semblent conforter l'idée selon laquelle **le contrôle de la vignette a pâti des réformes engagées depuis 2001.** Les seuls éléments disponibles pour mesurer le contrôle de la vignette sont le nombre de procès-verbaux (PV) dressés, lors des contrôles routiers, par les services compétents (police, gendarmerie, douanes et office national des forêts pour l'essentiel) et transmis aux comptables des impôts pour recouvrement de la taxe.

¹ Articles 155 C et 155 G de l'annexe IV au code général des impôts.

Le tableau suivant met en relation le nombre de vignettes (ou reçus) délivrées avec le nombre de PV dressés pour non-paiement de la taxe.

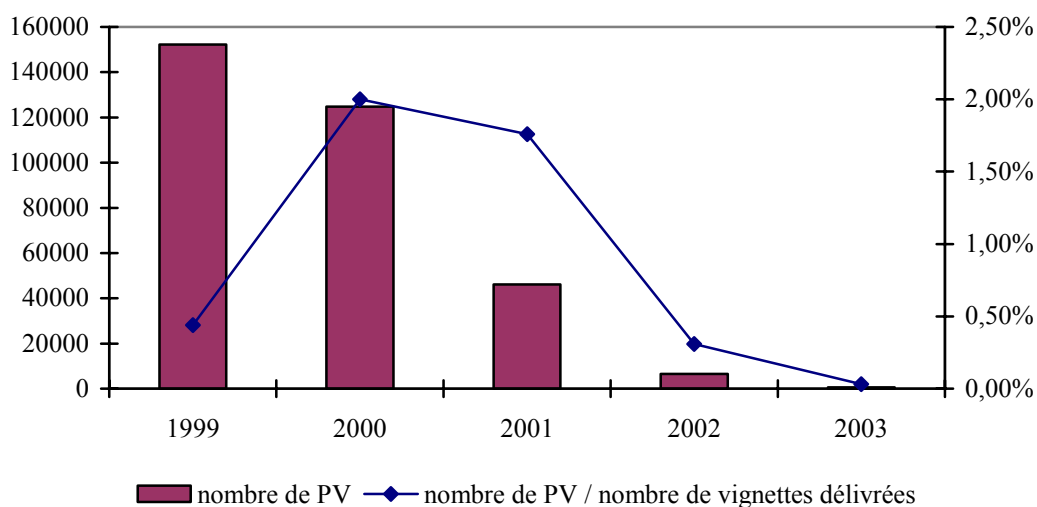
Evolution du nombre de vignettes délivrées, du coût et du contrôle de la taxe

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de vignettes délivrées (en millions)	34,37	6,25	2,64	2,10	1,80
Rendement (en millions d'euros)	2.136,10	490,93	199,26	170,44	138,22
Taux d'intervention	2,57 %	6,27 %	5,43 %	6 %	7,84 %
Nombre de PV dressés pour non paiement de la vignette	152.285	124.750	46.092	6.442	616
Nombre de PV / nombre de vignettes délivrées	0,44 %	2,00 %	1,76 %	0,31 %	0,03 %

Source : direction générale des impôts (DGI)

Le graphique ci-après montre une **diminution très sensible du nombre de PV dressés pour non paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur**. Cette diminution résulte, à l'évidence, de la difficulté qui existe désormais à distinguer les redevables des non-redevables de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Evolution du nombre de PV pour non-paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur



Source : Direction générale des impôts

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA MODIFICATION DES PÉRIODES D'IMPOSITION

Le **I** du présent article modifie plusieurs dispositions du code général des impôts relatives à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Le **1°** modifie la rédaction de l'article 1599 C du code général des impôts. Il supprime la mention selon laquelle la taxe est perçue « *à compter du 1^{er} janvier 1984* », qui relève de la pure histoire de la fiscalité, et précise que la taxe est perçue dans les départements « *dans lesquels les véhicules doivent être immatriculés* ». Il s'agit donc d'une modification de portée purement rédactionnelle.

Le **2°** modifie la rédaction de l'article 1599 I *bis* du code général des impôts.

Dans le droit actuel, la taxe est exigible soit à l'ouverture de la période d'imposition (au 1^{er} décembre de chaque année), soit « *dans le mois de la première mise en circulation des véhicules en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer, soit dans le mois au cours duquel le véhicule cesse d'être en situation de bénéficiaire d'une exonération ou d'une dispense* ». Le dispositif proposé par le gouvernement assouplit cette règle en remplaçant le mois par trois périodes trimestrielles, commençant respectivement le 2 décembre, le 1^{er} mars et le 1^{er} juin.

Il reprend en revanche la disposition existante selon laquelle la taxe « *n'est pas due pour la période en cours si la première mise en circulation a lieu entre le 15 août et le 30 novembre* », en étendant son bénéfice, par cohérence avec les dispositions susmentionnées, aux véhicules qui cessent, au cours de cette période, de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense.

B. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DÉCLARATIF

Le **3°** du I modifie la rédaction de l'article 1599 J du code général des impôts, qui prévoit simplement aujourd'hui que « *la vignette représentative du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est acquise dans le département où le véhicule doit être immatriculé* ». La rédaction proposée par le présent article précise les nouvelles modalités de liquidation de la taxe, qui sera effectuée « *au vu d'une déclaration souscrite sur des imprimés fournis par l'administration et déposée dans les délais prévus par arrêté du ministre chargé du budget, auprès du comptable des impôts désigné par l'administration dans le département dont dépend le redevable* ».

Cette disposition constitue la mesure centrale du présent article. Elle remplace le reçu comme preuve de paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur par un régime déclaratif, de manière à simplifier la gestion de l'impôt. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la mention selon **laquelle la déclaration sera souscrite « sur des imprimés fournis par l'administration »** signifie que la déclaration ne sera pas adressée chaque année à l'entreprise comme en matière de TVA ou de déclaration de résultats. Pour autant, cette formule ne signifie pas que les redevables devront systématiquement se rendre dans leur recette des impôts pour obtenir ce document : celui-ci **pourra être téléchargé sur le site internet de la direction générale des impôts (www.impots.gouv.fr)**, adressé sur demande par le service, ou fourni, comme c'est le cas actuellement pour d'autres déclarations professionnelles, par les experts comptables ou par les centres de gestion agréés (CGA). Par ailleurs, des contacts seront pris avec le ministère de l'intérieur pour que l'imprimé soit disponible dans les préfetures ou les sous-préfetures au moment de l'immatriculation. Enfin, un envoi systématique à une large population d'entreprises (par exemple, celles qui sont assujetties à la TVA) serait étudié.

La déclaration et le paiement de la taxe seront désormais effectués au niveau de l'entreprise, pour le compte de tous ses établissements. Par conséquent, les redevables devront préciser, dans les déclarations, le montant de la taxe à acquitter pour le compte de chaque département dans lequel au moins un véhicule imposable est immatriculé. Sur la base de cette déclaration, le produit de la taxe sera réparti entre les conseils généraux par les services fiscaux. Cette centralisation des démarches au niveau de l'entreprise, qui aura désormais un interlocuteur fiscal unique, est de nature à simplifier le recouvrement et le contrôle de la taxe.

On notera que ce nouveau régime devrait également permettre de réduire **le coût de perception de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, qui s'élevait à 7,84 % en 2003** (contre 2,57 % en 1999, date à laquelle le nombre de redevables de la taxe était toutefois considérablement plus élevé).

Par ailleurs, la suppression de la délivrance d'un reçu papier devrait emporter des conséquences sur la rémunération des débitants de tabac, habilités à délivrer ces reçus. En effet, **les débitants de tabac perdraient la remise de 1,5 % dont ils bénéficient sur le prix des vignettes recouvrées**, en vertu de l'arrêté du 27 novembre 1992 portant modification du taux de la remise allouée aux débitants de tabac sur la vente de la vignette automobile¹. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le montant total de ces remises serait compris, depuis les mesures d'exonération de la taxe prévues par les lois de finances pour 2001 et 2002 précitées, entre 500.000 et

¹ In JO Lois et décrets n° 287 du 10 décembre 1992.

600.000 euros. Par ailleurs, l'Etat devrait économiser les frais qu'il engageait pour imprimer les reçus, qui s'élevaient à 170.000 euros en 2003.

C. LE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS APPLICABLES À LA TAXE DIFFÉRENTIELLE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

Le 4° insère un nouvel article 1599 K dans le code général des impôts, visant à préciser que « *la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.*

Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe ».

Les **pénalités de droit commun en matière de TVA** s'appliqueront donc désormais en cas de défaut de déclaration, d'insuffisance de paiement ou d'absence de paiement. Ainsi, s'agissant des pénalités d'assiette :

- en cas de défaut ou d'insuffisance dans le paiement ou le versement tarif de l'un des impôts, un intérêt de retard est dû indépendamment de toutes sanctions, fixé à 0,75 % par mois (article 1727 du code général des impôts) ;

- en cas de non souscription de la déclaration requise, le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement est assorti d'une majoration de 10 %, en sus des intérêts de retard susmentionnés (article 1728 du code général des impôts) ;

S'agissant des pénalités de recouvrement, outre l'application des intérêts de retard susmentionnés, prévue par l'article 1727 du code général des impôts, le retard dans le paiement donne lieu à une majoration de 5 % du montant des sommes dont le versement a été différé (article 1731 du code général des impôts).

Le 5° modifie les références figurant à l'article 1599 *nonies*, qui dispose que « *une taxe différentielle sur les véhicules à moteur est perçue au profit de la collectivité territoriale de Corse* », afin de tenir compte de la disposition susmentionnée alignant les procédures afférentes à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur sur celles applicables à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le 7° abroge l'article 1840 N *quater*, qui prévoyait les modalités de sanction en cas d'infraction au paiement de la taxe, soit « *une amende fiscale égale 80 % de la taxe réellement due* ». Cette amende fiscale ne trouvera donc plus à s'appliquer.

Le 6° remplace donc la référence à l'article 1840 N *quater* précité, figurant à l'article 1736 du même code par la référence à l'article 1840 N *ter*. Cette référence constitue un toilettage rédactionnel : dès lors que l'article 1736 du code général des impôts faisait référence aux articles « 1840 H à 1840 N *quater* » et que ce dernier est abrogé par le présent article, il convenait de remplacer cette référence par l'intitulé de l'article précédent, soit l'article 1840 N *ter*.

On rappellera que l'article 1736 du code général des impôts établit la liste des amendes, majorations et intérêts de retard qui sont constatés par l'administration fiscale. Il précise que « *le recouvrement et le contentieux de ces sanctions sont assurés et suivis, dans les délais et selon les règles applicables à la catégorie d'impôts qu'ils concernent, contre tous débiteurs tenus du principal desdits impôts ou déclarés solidaires par le présent code pour le paiement des pénalités.*

En cas de décès du contrevenant ou s'il s'agit d'une société, en cas de dissolution, les amendes, majorations et intérêts dont il s'agit constituent une charge de la succession ou de la liquidation ».

Le II du présent article modifie le livre des procédures fiscales.

Le 1° supprime la mention de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur de la liste des impositions pour laquelle la procédure de redressement contradictoire n'est pas applicable, figurant à l'article L. 66.

Le 2° introduit la référence à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur dans la liste des impositions faisant l'objet d'une taxation d'office, prévoyant donc, au 3° de cet article, que sont taxés d'office « *aux taxes sur le chiffre d'affaires et à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, les personnes qui n'ont pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'elles sont tenues de souscrire en leur qualité de redevables des taxes* ».

Il convient de noter qu'il n'y aura **plus de contrôle du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur lors de contrôles routiers**, dès lors que les redevables ne seront plus détenteurs du reçu actuellement délivré, mais devront souscrire une déclaration pour l'ensemble de leurs véhicules. Pour l'exercice du contrôle du paiement de la taxe, les services des impôts rapprocheront donc cette déclaration des autres informations qu'ils possèdent sur l'entreprise, les modalités classiques de contrôle fiscal (contrôle « sur pièces et sur place ») trouvant à s'appliquer. On notera que les opérations seront désormais concentrées au niveau de l'entreprise.

Par ailleurs, les particuliers ne représentent désormais qu'une part marginale des assujettis à la taxe. Le contrôle du paiement de la taxe sera désormais exercé, comme pour les entreprises, par la voie « classique » du contrôle fiscal.

D. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} MARS 2005

Enfin, le **III** prévoit que les dispositions du présent article entreront en vigueur le 1^{er} mars 2005.

Cette date du 1^{er} mars 2005 a été retenue afin de permettre à l'administration fiscale de rédiger les textes d'application du présent article, en particulier, la modification des annexes II et IV du code général des impôts et de la partie réglementaire du livre des procédures fiscales, ainsi que de préparer les mesures d'accompagnement des dispositions prévues par le présent article : publication de l'instruction fiscale, diffusion des imprimés, information des administrations actuellement concernées...

La date du 1^{er} mars n'emporte pas d'effet sur la liquidation de la taxe ; il n'y a donc pas de rupture de continuité à cet égard. La réforme s'appliquerait en premier lieu aux véhicules qui, à compter du 1^{er} mars 2005, auront fait l'objet d'une première mise en circulation ou auront cessé d'être en mesure de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense. Pour ces véhicules, la déclaration et le paiement de la taxe devraient intervenir avant le 10 juin 2005.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE AMÉLIORATION NOTABLE DU RÉGIME DE LA TAXE DIFFÉRENTIELLE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

Ainsi que cela a été exposé plus haut, la taxe différentielle sur les véhicules n'est désormais acquittée, pour l'essentiel, que par les entreprises et les administrations disposant d'une flotte supérieure à trois véhicules. Une très grande majorité des redevables de la taxe est donc constituée de grandes entreprises et d'administrations qui disposent d'un important parc automobile. Or, les modalités de paiement et en particulier, la délivrance d'un justificatif de paiement, s'avéraient particulièrement complexes, tant pour les redevables de la taxe que pour les personnels chargés de son contrôle. En effet :

- elles obligeaient les redevables à se déplacer, dans chaque département concerné, dans un service habilité pour acquitter la taxe et pour s'y faire remettre un reçu ;

- elles rendaient difficile le contrôle de la taxe par les forces de l'ordre, celles-ci n'étant pas en mesure, en cas d'absence de reçu pour un véhicule appartenant à une société, de vérifier que ce véhicule correspond bien à l'un des trois véhicules que cette société a entendu exonérer dans le cadre de sa franchise.

Compte tenu de ces constats, votre commission des finances considère que la disposition proposée par le présent article constituera une amélioration sensible, tant du point de vue des redevables que du contrôle de la taxe :

- pour les redevables, elle simplifiera la procédure, en mettant en place un système déclaratif : **les entreprises pourront ainsi remplir une déclaration unique pour l'ensemble de leurs véhicules, ce qui est de nature à simplifier le recouvrement et le contrôle de la taxe ;**

- pour le contrôle de la taxe, elle prend acte de la difficulté de procéder au **contrôle du paiement de la taxe** lors de contrôles routiers et prévoit désormais que celui-ci **se fera dans le cadre « classique » des contrôles fiscaux.**

Votre rapporteur général s'interroge toutefois encore sur l'efficacité du contrôle de la taxe :

- d'une part, s'agissant de la part de cette taxe dont sont redevables les administrations : la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est en effet une taxe locale, dont les administrations publiques, et l'Etat en particulier, sont redevables. Or, il semble peu probable que des contrôles fiscaux seront engagés par les services de l'Etat dans ses administrations, qui pourront alors être tentées de ne pas acquitter la taxe ;

- d'autre part, et plus marginalement, s'agissant des particuliers propriétaires de véhicules non exonérés, ceux-ci pourraient décider de ne pas payer la taxe, l'absence de paiement ne pouvant désormais plus être décelée à l'occasion d'un contrôle routier.

Au total, votre rapporteur général approuve le dispositif de simplification proposé par le présent article, mais reste soucieux de l'impact que l'on peut en attendre sur la recette de la taxe, dont le produit revient aux départements et à la collectivité territoriale de Corse.

B. VERS LA SUPPRESSION TOTALE DE LA VIGNETTE ?

Les difficultés liées au contrôle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et à l'absence de prévisibilité des recettes pour les départements constituent des critiques récurrentes du dispositif actuel. Ainsi, notre collègue député Michel Bouvard indiquait, dans une question écrite publiée le 19 mai 2003, et restée sans réponse¹ : *« il apparaît en effet que les services de l'Etat ont de grandes difficultés à évaluer le produit que les départements peuvent encaisser, faute d'une bonne connaissance de l'assiette. Cela aboutit à des régularisations budgétaires dont l'ampleur est susceptible de créer de véritables difficultés aux conseils généraux de petits départements. C'est ainsi que le conseil général de la Savoie vient de se voir notifier une régularisation négative du produit de la vignette 2002 représentant plus de 50 % du montant de celle-ci, trois mois après la clôture du budget concerné. De ce fait, l'Etat a suspendu les versements des douzièmes mensuels du produit de la vignette 2003 pour assurer cette régularisation. Outre le problème que cela peut poser sur la gestion de la trésorerie du conseil général qui voit disparaître des versements soudainement, il faut aussi assumer la régularisation de l'exercice 2002 par inscription en catastrophe de la moins-value dans la DM 1, à quelques jours seulement du vote. Dans ces conditions, il souhaite connaître les dispositions que le Gouvernement entend prendre pour éviter les inconvénients nés d'une réforme improvisée et incomplète de la vignette automobile engagée afin que les conseils généraux disposent de recettes fiables où s'il ne serait pas préférable de supprimer définitivement et totalement cette taxe dont il souhaite connaître le coût de la collecte rapporté au nombre de véhicules demeurant concernés ».*

Dans une réponse à une question écrite de notre collègue député Jean-Claude Lenoir en date du 3 février 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire indiquait que *« le Gouvernement est conscient que la suppression définitive de cette taxe serait une réelle mesure de simplification mais ses marges de manœuvres budgétaires pour l'année 2003 ne lui permettent pas d'envisager une telle disposition »*².

Quelques mois plus tard le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie confirmait, en réponse à une question de notre collègue député Denis Jacquat : *« compte tenu de l'existence du champ d'application désormais très restreint de la vignette automobile, le Gouvernement proposera dès que les marges budgétaires le permettront la suppression de cette taxe »*³.

¹ In JO Questions Assemblée nationale du 19 mai 2003, page 3792.

² In JO Questions Assemblée nationale du 3 février 2003, page 760.

³ In JO Questions Assemblée nationale du 14 juillet 2003, page 5605.

Votre commission des finances avait vivement déploré la suppression partielle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur à l'occasion de l'examen des mesures d'exonération contenues dans les lois de finances pour 2001 et 2002, considérant que celles-ci :

- en premier lieu, participaient de manière importante à la **limitation de l'autonomie financière des collectivités territoriales** ;

- en second lieu, ne répondaient ni à une demande forte de la population, ni à la recherche d'un objectif de politique publique identifié ;

- en troisième lieu, ne contribuaient ni à la lisibilité, ni au contrôle de cette taxe.

Votre rapporteur général, appelé chaque année à donner son avis sur des amendements tendant à supprimer totalement la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, considère que, compte tenu de la situation financière de l'Etat, le coût d'une telle mesure ne serait pas supportable actuellement.

Il estime en outre que, si la disparition d'une telle taxe peut être envisagée, l'on ne doit pas s'interdire, le cas échéant, la réintroduction d'une taxation différentielle pour des motifs écologiques, dont il a montré dans son rapport d'information paru à l'occasion du débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2005¹ que la France était le seul pays d'Europe où elle n'existait pas.

Décision de la commission : sous réserve d'un amendement tendant à rectifier une erreur matérielle, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. « Pour une fiscalité plus compétitive » Rapport d'information n°52 (2004-2005).

ARTICLE 26

Transposition de mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés

Commentaire : le présent article vise à transposer des mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres, en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES RELATIVES AUX ACCISES SUR LES TABACS MANUFACTURÉS

Afin d'assurer la libre circulation des produits soumis à accises au sein de l'Union européenne, les accises ont fait l'objet d'une harmonisation en droit communautaire. Plusieurs directives ont ainsi encadré le régime des accises sur les tabacs manufacturés, notamment deux directives visées par le présent article :

- la **directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992** établit des taxes de consommation minimale sur les cigarettes, en prévoyant l'application d'une accise spécifique par unité de produit, d'une accise proportionnelle calculée sur le prix maximal de vente au détail et d'une TVA proportionnelle au prix de vente au détail. Chaque Etat membre applique une accise minimale globale correspondant à 57 % du prix de vente au détail pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, sans être inférieure à 60 euros par 1.000 unités (64 euros à compter du 1^{er} juillet 2006) ;

- la **directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992** concerne le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes. L'accise minimale globale est ainsi fixée :

* pour les cigares et cigarillos, à 5 % du prix de vente au détail TTC ou 11 euros les 1.000 unités ou 11 euros par kilogramme ;

* pour les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes, à 36 % du prix de vente au détail TTC ou 32 euros par kilogramme ;

* pour les autres tabacs à fumer, à 20 % du prix de vente TTC ou 20 euros par kilogramme.

Ces deux directives ont été modifiées par la directive 2002/10/CE du Conseil du 12 février 2002, qui a pour but de réduire les écarts existant entre les Etats membres en matière de taxation des produits du tabac et de contribuer, par une plus grande harmonisation des taux appliqués par les Etats membres, à lutter contre la fraude et la contrebande au sein de la Communauté.

B. UNE DIFFÉRENCE DE PRIX DE VENTE ENTRE LES ETATS MEMBRES QUI REQUIERT DES MESURES ADAPTÉES

Si ces directives définissent le cadre général dans lequel s'inscrit la législation des différents Etats membres de l'Union, les actes d'adhésion de huit des dix nouveaux Etats membres (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) autorisent ces Etats à appliquer, **à titre dérogatoire et provisoire, une imposition des tabacs manufacturés inférieure aux minima communautaires**, conformément à la possibilité offerte par l'article 24 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion des dix nouveaux États membres, annexé au Traité d'adhésion du 23 avril 2003. Cet article autorise en effet certaines dérogations transitoires, énumérées dans des annexes par État (annexes V à XIV).

Dans chaque cas, il est prévu que, par dérogation à la directive 92/79/CEE précitée, les Etats concernés peuvent *« reporter l'application de l'accise minimale globale perçue sur le prix de vente au détail (toutes taxes incluses) pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée »* pendant une période s'achevant, selon le pays considéré, entre fin 2006 et la fin 2009. Cette dérogation est permise à la condition qu'au cours de cette période de transition, chaque Etat ajuste progressivement ses taux d'accise pour qu'ils se rapprochent de l'accise minimale globale prévue par la directive 92/79/CEE précitée.

Dans deux des nouveaux États membres est également prévu un dispositif identique s'agissant des tabacs autres que les cigarettes, par dérogation à la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes. La République tchèque bénéficie ainsi d'une dérogation jusqu'au 31 décembre 2006 et l'Estonie jusqu'au 31 décembre 2009 (pour les autres tabacs à fumer, c'est-à-dire les tabacs à rouler et tabacs à pipe).

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. L'OBJECTIF : LUTTER CONTRE LA FRAUDE RÉSULTANT DES DIFFÉRENCES DE PRIX DE VENTE DU TABAC

Si la période transitoire permettra aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne de rattraper le niveau de fiscalité des autres Etats membres, il reste que **les différences de prix de vente sont actuellement importantes**, ce qui peut générer un risque de fraude.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le prix du paquet de cigarettes blondes le plus vendu en France (Marlboro) s'établissait ainsi, au 1^{er} janvier 2004, à 1,25 euro en Lituanie, 1,18 euro en Lettonie, 1,28 euro en Estonie et 1,46 euro en Pologne, alors qu'il atteint 5 euros en France.

Le prix du paquet de 20 cigarettes de la classe de cigarette la plus vendue (la marque varie selon les pays) est souvent très faible dans les nouveaux Etats membres : 1,25 euro en République tchèque, 1,05 euro en Estonie, 0,55 euro en Lettonie, 0,89 euro en Lituanie, 1,43 euro en Hongrie, 1,06 euro en Pologne, 1,65 euro en Slovénie, 1,69 euro en Slovaquie. Rappelons qu'il s'établit à 5 euros en France, à 2,48 euros au Luxembourg, à 3,97 euros au Danemark, à 3,56 euros en Belgique ou encore à 6,59 euros au Royaume-Uni.

C'est la raison pour laquelle, en contrepartie des possibilités offertes aux nouveaux Etats membres de retarder l'application des minima communautaires, les quinze anciens Etats membres ont la faculté de maintenir les mêmes limites quantitatives pour les tabacs provenant des nouveaux États que celles appliquées aux importations en provenance de pays tiers, et de taxer, au-delà de cette limite, les produits selon leur législation nationale.

Dans chaque annexe par Etat concerné par cette dérogation figure en effet un alinéa rédigé selon le modèle suivant : *« sans préjudice de l'article 8 de la directive 92/12/CEE du Conseil relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, et après en avoir informé la Commission, les États membres peuvent maintenir, tant que la dérogation susvisée est applicable, les mêmes limites quantitatives pour les cigarettes qui peuvent être introduites sur leur territoire en provenance de [l'un des Etats concernés] sans paiement de droits d'accise supplémentaires que celles appliquées aux importations en provenance de pays tiers. Les États membres qui recourent à cette possibilité peuvent effectuer les contrôles nécessaires, à condition que ces contrôles n'entraient pas le bon fonctionnement du marché intérieur ».*

Cette faculté doit donc respecter trois conditions :

- ne pas entraver le bon fonctionnement du marché intérieur ;
- ne pas porter atteinte à l'article 8 de la directive 92/12/CEE, qui dispose que « *pour les produits acquis par les particuliers, pour leurs besoins propres et transportés par eux-mêmes, le principe régissant le marché intérieur dispose que les droits d'accises sont perçus dans l'État membre où les produits sont acquis* » ;
- avoir préalablement informé la Commission européenne, ce qui a été fait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général, le 8 septembre 2004 ;

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE POSSIBILITÉ TRANSITOIRE DE TAXATION

Le présent article vise à mettre en œuvre cette faculté, en respectant les conditions posées par le droit communautaire.

Il complète ainsi le 4° du 1 du I de l'article 302 D du code général des impôts, qui dispose actuellement que l'impôt est exigible lors de la constatation de la **détention, en France, de tabacs manufacturés à des fins commerciales** pour lesquels le détenteur ne peut prouver qu'ils circulent en régime suspensif de l'impôt ou que l'impôt a été acquitté en France ou y a été garanti.

Le premier alinéa du 1° du présent article prévoit une dérogation à ces dispositions, en disposant que les cigarettes en provenance de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la République tchèque, ainsi que les autres produits du tabac en provenance de la République tchèque, les tabacs destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer en provenance d'Estonie, acquis aux conditions du marché intérieur de ces Etats membres et introduits en France, sont **soumis au droit de consommation sur les tabacs** prévu à l'article 575 du code général des impôts, **pour toutes les quantités excédant celles qui seraient admises en franchise si les produits provenaient de pays tiers à la Communauté européenne.**

Les quantités en franchise sont fixées par le règlement 918/83/CEE du Conseil du 28 mars 1983 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, modifié par le règlement 1315/88/CEE¹. Pour les pays tiers hors Andorre, ces franchises s'établissent à 200 cigarettes,

¹ Règlement (CEE) n° 1315/88 du Conseil du 3 mai 1988 modifiant le règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun et le règlement (CEE) n° 918/83 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières.

100 cigarillos, 50 cigares, 250 grammes de tabac à fumer ou un assortiment proportionnel de ces différents produits. Au-delà, le droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts s'appliquera donc à ces produits.

Les caractéristiques du droit de consommation sur les tabacs

Le droit de consommation est une accise frappant les tabacs manufacturés.

- Le taux du droit de consommation sur les cigarettes comporte une part spécifique par unité de produit et une part proportionnelle au prix de vente au détail. Il ne peut être inférieur à un minimum de perception fixé pour 1000 unités (60 euros, 64 euros à compter du 1^{er} juillet 2006).

Afin de déterminer le montant de la part spécifique et le taux de la part proportionnelle, on prend comme référence les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, soit à l'heure actuelle la Marlboro, vendue à 5 euros.

Le montant du droit de consommation qui est applicable aux cigarettes vendues à 5 euros est déterminé globalement en appliquant le seul taux normal du droit, actuellement de 64 %, à leur prix de vente au détail.

Pour les cigarettes dont le prix de vente par paquet de 20 cigarettes n'est pas égal à 5 euros, le droit de consommation se compose d'une part spécifique égale à 7,5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, et d'une part proportionnelle.

Le montant total du droit de consommation (part proportionnelle + part spécifique) ne peut être inférieur à un minimum de perception, actuellement fixé à 128 euros pour 1.000 unités.

- Le droit de consommation applicable aux autres produits (cigares, tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, autres tabacs à fumer, tabacs à priser, tabacs à mâcher) est uniquement proportionnel au prix de vente au détail. Des minima de perception fixés par 1.000 unités ou 1.000 grammes sont également applicables aux cigares (89 euros), aux tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes (75 euros) et aux autres tabacs à fumer (60 euros).

Les taux normaux actuellement fixés par l'article 575 A du code général des impôts sont les suivants :

Groupes de produits	Taux normal actuel en %
Cigarettes	64
Cigares	27,57
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,57
Autres tabacs à fumer	52,42
Tabacs à priser	45,57
Tabacs à mâcher	32,17

La référence à la notion de « détention à des fins commerciales » disparaît dans le cas visé par le présent article, ce que confirme le 2° du présent article, qui réécrit le 4° du 2 du I de l'article 302 D du code général des impôts afin de prévoir que l'impôt est dû, dans les cas mentionnés au 4° du 1 du I du même article, par « *la personne qui détient ces produits* », en supprimant l'expression « *à des fins commerciales en France* ». Le seul élément restant à prouver sera donc que les tabacs introduits en France en provenance de l'un des huit États concernés ont été « *acquis aux conditions du marché intérieur de ces États membres* ».

Le deuxième alinéa du 1° de cet article prévoit toutefois que **ces dispositions s'appliquent uniquement à titre transitoire, jusqu'à la fin de la période dérogatoire** accordée aux nouveaux Etats membres, selon les modalités fixées par le tableau suivant :

**Dates de fin de période dérogatoire
accordées aux nouveaux États membres**

Etat membre de provenance	Catégorie de produits	Date de fin de la période dérogatoire obtenue par chaque Etat membre de provenance
Estonie	Cigarettes	31 décembre 2009
	Tabac à fumer (tabacs à rouler, tabacs à pipe)	
Hongrie	Cigarettes	31 décembre 2008
Lettonie	Cigarettes	31 décembre 2009
Lituanie	Cigarettes	31 décembre 2008
Pologne	Cigarettes	31 décembre 2008
Slovaquie	Cigarettes	31 décembre 2008
Slovénie	Cigarettes	31 décembre 2007
République tchèque	Cigarettes	31 décembre 2007
	Autres produits du tabac	31 décembre 2006

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié, sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, la date de fin de la période dérogatoire obtenue par la Lituanie, en la ramenant du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2008, conformément aux dispositions prévues par le 2 du 8 de l'annexe IX au traité d'adhésion, et a apporté une modification rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de la différence de prix de vente au détail des tabacs, la modification autorisée par le présent article, autorisée par le droit communautaire, paraît opportune.

Dès lors que le présent article ne crée aucune contrainte supplémentaire pour les personnes en provenance des nouveaux États membres concernés par ce dispositif, il ne présente pas de risque d'entraver le bon fonctionnement du marché intérieur, et répond donc aux exigences communautaires.

La portée réelle de cette mesure, en dehors de son effet psychologique, dépendra toutefois des contrôles qui seront menés par les services des douanes.

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

ARTICLE 27

Financement des comités professionnels de développement économique (CPDE) et des centres techniques industriels (CTI)

Commentaire : le présent article a pour objet, d'une part, d'assurer le financement respectif des quatre CPDE au moyen de chacune des taxes fiscales affectées aux centres techniques industriels (CTI) leur correspondant, d'autre part, de faire évoluer les taux des taxes fiscales affectées aux autres CTI.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SUBVENTIONNEMENT DES CPDE ET L'AFFECTION D'UNE TAXE FISCALE AUX CTI LEUR CORRESPONDANT

1. Le subventionnement des CPDE

Les comités professionnels de développement économique ont 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 secteurs concernés ont suscité la création de quatre CPDE, échelonnée de 1981 à 1996 :

- le **Comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA)**, créé en 1996 ;
- le **Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC)**, créé en 1983 ;
- le **Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPDHBJO)**, créé en 1981 ;
- le **Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEFI)**, créé en 1984.

Dès leur naissance, ces organismes se sont vus attribuer des prérogatives de puissance publique, en particulier celle de percevoir des cotisations obligatoires, prérogative bientôt remplacée par l'affectation de **taxes parafiscales**. Chacune de ces taxes alimentait parallèlement un centre technique industriel (sauf la taxe parafiscale participant au financement du DEFI, qui en était l'unique destinataire).

Dans le cadre de la **suppression de la parafiscalité au 1^{er} janvier 2004** commandée par l'article 63 de la LOLF, le gouvernement avait, dans un premier temps, envisagé d'affecter une taxe fiscale à chacun des quatre CPDE, en remplacement de la taxe parafiscale dont ils étaient bénéficiaires.

Mais le Conseil d'Etat avait donné un avis négatif, partiellement motivé par des doutes sur le caractère public de la mission rendue par ces organismes, condition *sine qua non* de l'affectation d'une taxe fiscale aux termes de l'article 2 de la LOLF.

Ainsi, il été décidé, dans le cadre de la loi de finances pour 2004, d'attribuer à ces organismes **une subvention, pour un montant total de 30,5 millions d'euros** (un prélèvement du même montant ayant été opéré sur leurs réserves en application de l'article 33 de la loi de finances pour 2004).

2. La transformation des taxes parafiscales alimentant les CPDE en taxes fiscales affectées aux CTI leur correspondant

Parallèlement, au terme de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003, **les quatre taxes parafiscales perçues au profit des CPDE ont été transformées en autant de taxes fiscales, respectivement affectées à chacun des centre techniques industriels (CTI)** qui se trouvaient leur correspondre, et dont la mission de service public avait été reconnue, en 1963, par l'arrêt « Nancy ».

Ces quatre taxes fiscales, **recouvrées par un même organisme, l'association de coordination et de développement des biens de consommation (ASCODE)**, sont :

- la **taxe pour le développement des industries de l'ameublement**, affectée au **Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA)** ainsi qu'au centre technique des industries mécaniques (CETIM), membre du GIE COREM¹ ;

¹ *Comité de coordination des centres de recherche en mécanique.*

- la **taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure**, affectée au **Centre technique cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)** ;
- la **taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie**, affectée au **Centre technique de l'industrie horlogère (CETEHOR)** ;
- la **taxe pour le développement des industries de l'habillement**, affectée à l'**Institut français du textile et de l'habillement (IFTH)**.

Les assiettes et les taux des taxes parafiscales ayant été reconduits, la pression contributive s'en est trouvée maintenue, réservant la possibilité de réaffecter sans heurts le produit des nouvelles taxes fiscales aux CPDE.

Pour chacune de ces taxes, il est précisé qu'à défaut de paiement¹, **un titre de perception** est établi par le directeur du CTI, visé par le contrôleur d'Etat et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur.

Le recouvrement de ce titre est effectué par les comptables du Trésor selon les règles applicables en matière d'impôts directs. Ces mêmes règles s'appliquent à la présentation, à l'instruction et au jugement des contestations relatives au recouvrement de la taxe et aux poursuites.

Un **prélèvement** représentant les frais de perception est effectué au profit du budget général sur les sommes recouvrées par les comptables du Trésor, dont le taux est fixé par arrêté du ministre chargé du budget dans la limite de 5 %.

Les CTI sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, ainsi que, par décret, tout organisme bénéficiant d'un concours financier d'un CTI. En outre, l'ASCODE, soumise au contrôle économique et financier de l'Etat, est dotée d'un commissaire du gouvernement nommé par le ministre chargé du budget et par le ministre chargé de l'industrie.

*

Le tableau suivant permet d'appréhender l'évolution récente du financement des CPDE et des CTI leur correspondant.

¹ Dans les trente jours suivant la date de réception de la lettre de rappel.

Situation en 2004 des organismes bénéficiaires en 2003 des taxes parafiscales perçues au profit des comités professionnels de développement économique (CPDE), et des centres techniques industriels (CTI) leur correspondant

2 0 0 3		2 0 0 4		
Taxes parafiscales précédemment perçues		Subventionnement des CPDE	Taxes fiscales perçues par les CTI	
Taxes	Taux, assiette et affectation		Taxes	Taux et assiette
Taxe au profit du comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA)	0,14 % sur les ventes de meubles à la production et sur les importations extra-communautaires	Pour le CODIFA : inscription sur le chapitre 44-05 du budget du MINEFI (incertitude sur le caractère de service public des missions des CPDE).	Pour le CTBA (Centre technique du bois et de l'ameublement) et le CETIM (Centre technique des industries de la mécanique) : Taxe pour le développement des industries des biens de consommation (secteur ameublement). <i>La taxe se substitue à la subvention de 3,6 millions d'euros antérieurement perçue par le CTBA et le CETIM, supprimée en 2004.</i>	Inchangés par rapport à la taxe parafiscale
Taxe au profit du comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC), et du centre technique du cuir, chaussure et maroquinerie (CTC)	0,18 % sur les ventes des cuirs bruts (sauf ovins), de cuirs et peaux finis ou semi-finis, d'articles de maroquinerie, d'articles chaussants, et de produits divers du cuir, ainsi que sur les importations et exportations extra-communautaires. Le produit était affecté à hauteur de 45 % au CIDIC et à hauteur de 55 % au CTC.	Pour le CIDIC : inscription sur le chapitre 44-05 du budget du MINEFI (incertitude sur le caractère de service public des missions des CPDE).	Pour le CTC : Taxe pour le développement des industries des biens de consommation (secteur cuir, maroquinerie, ganterie et chaussure).	Inchangés par rapport à la taxe parafiscale
Taxe au profit du comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPDHBJO) et du centre technique de l'industrie horlogère (CETEHOR)	0,20 % sur les ventes par les fabricants et par les entreprises assurant la commercialisation au détail, ainsi que sur les importations intra-communautaires. Plus de 80 % du produit se trouvait affecté au CPDHBJO, et moins de 20 % au CETEHOR.	Pour le CPDHBJO : inscription sur le chapitre 44-05 du budget du MINEFI (incertitude sur le caractère de service public des missions des CPDE).	Pour le CETEHOR : Taxe pour le développement des industries des biens de consommation (secteur horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie).	Inchangés par rapport à la taxe parafiscale
Taxe des industries de l'habillement perçue au profit du comité de développement et de promotion du textile (DEFI)	0,07 % sur les ventes réalisées par les fabricants et les donneurs d'ordres, ainsi que sur les importations extra-communautaires	Pour le DEFI : inscription sur le chapitre 44-05 du budget du MINEFI (incertitude sur le caractère de service public des missions des CPDE).	Pour l'IFTH (Institut français du textile et de l'habillement) : Taxe pour le développement des industries de l'habillement. <i>La taxe s'ajoute à la subvention normalement touchée par l'IFTH, dont le montant est réduit en conséquence.</i>	Inchangés par rapport à la taxe parafiscale

B. LA RECONNAISSANCE DU CARACTÈRE DE SERVICE PUBLIC DES MISSIONS EXERCÉES PAR LES CPDE

A la suite d'un amendement d'initiative gouvernementale, auquel votre commission des finances avait donné un avis favorable, l'article 15 de la loi sur le soutien et l'investissement et la consommation du 9 août 2004, modifiant la loi du 22 juin 1978 précitée, a reconnu le caractère de service public aux missions assurées par les CPDE.

Or, le **Conseil constitutionnel**, dans sa décision n° 2004-502 DC du 5 août 2004 portant sur la loi précitée, **n'a soulevé d'office¹ aucune question de conformité à la Constitution concernant cette reconnaissance d'une mission de service public.**

La conformité à l'article 2 de la LOLF d'une affectation de taxes fiscales aux CPDE est ainsi mieux assurée.

C. L'ATTRIBUTION D'UNE TAXE FISCALE AUX AUTRES CTI

Dans le cadre de la **suppression de la parafiscalité au 1^{er} janvier 2004** commandée par l'article 63 de la LOLF, l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 a **transformé la taxe parafiscale** perçue au profit des cinq centres techniques membres du **GIE COREM (Comité de coordination des centres de recherche en mécanique)**, ainsi que la **taxe parafiscale** au profit des deux centres techniques des matériaux et composants pour la construction (CTMCC), en deux taxes fiscales affectées aux mêmes organismes.

La conformité à l'article 2 de la LOLF était étayée par le statut juridique des **centres techniques industriels (CTI)**, qui résulte d'une loi de 1948 (loi n° 48-1228), et de l'arrêt « Nancy » précité, selon lequel : *« le législateur a entendu, sans leur enlever pour autant le caractère d'organismes privés, charger lesdits centres de la gestion d'un véritable service public ».*

La **taxe pour le développement des industries des secteurs d'activité de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction mécanique et des matériels aérauliques et thermiques**, qui remplace les taxes parafiscales au profit des Centres techniques de la mécanique, est encore **recouvrée par le GIE COREM**, au profit des cinq mêmes centres techniques industriels :

- le **Centre technique des industries de la mécanique (CETIM)**;;

¹ Toutefois, le fameux « considérant balai » (« Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever aucune question de conformité à la Constitution ») n'accorde en réalité aucun « brevet de constitutionnalité » aux dispositions qui, ainsi, n'ont été ni critiquées par les saisines, ni soulevées d'office.

- le **Centre technique des industries aéronautiques et thermiques (CETIAT)**;;

- le **Centre technique des industries de la construction métallique (CTICM)**;;

- le **Centre technique de l'industrie du décolletage (CTDEC)**, ;

- l'**Institut de soudure (IS)**; il est à noter que l'IS n'est pas un centre technique industriel (CTI).

Ces cinq centres techniques ont pour principales activités la recherche appliquée, l'assistance technique, la normalisation, la veille technologique et la formation.

La taxe s'applique sur le chiffre d'affaires, réalisé dans les différents secteurs d'activité énoncés ci-dessus, aux **taux (identiques à ceux des taxes parafiscales préexistantes)** :

- de **0,073 %** pour les secteurs de la **mécanique, du soudage et du décolletage**,

- de **0,195 %** pour le secteur de la **construction mécanique**,

- et de **0,14 %** pour celui des **matériels aéronautiques et thermiques**.

La **taxe pour le développement des industries des matériaux de construction**, qui remplace la taxe parafiscale au profit des Centres techniques des matériaux et composants pour la construction (CTMCC), est encore recouvrée par l'association CTMCC, au profit des deux mêmes centres techniques industriels :

- le **Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB)**,

- et le **Centre technique des tuiles et briques (CTTB)**.

La taxe, assise sur le chiffre d'affaires se rapportant à ces matériaux, s'applique respectivement aux taux (**identiques à ceux de la taxe parafiscale préexistante**) de **0,35 %** pour le **CERIB**, et de **0,40 %** pour le **CTTB**.

II. LE TEXTE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. L'AFFECTATION CONJOINTE DES TAXES FISCALES CONCERNÉES AUX CTI ET AUX CPDE

L'affectation de taxes fiscales aux CPDE pour 2005 a pour effet de rendre inutile leur subventionnement. Ainsi, **les 30,5 millions d'euros de crédits inscrits pour 2004 ne se trouvent pas reconduits pour 2005.**

1. La réaffectation des taxes fiscales concernées

a) La taxe pour le développement des industries de l'ameublement

Affectée par l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2003 au **Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA)** ainsi qu'au Centre technique des industries mécaniques (CETIM), membre du GIE COREM, le présent article adjoint le **Comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA)**.

Le **taux** de la taxe est **porté de 0,14 % à 0,20 %**, et son produit est affecté :

- à hauteur de **70 %** au **CODIFA**,
- à hauteur de **24 %** au **CTBA**,
- et à hauteur de **6 %** au **CETIM**.

Les moyens du CODIFA sont donc maintenus (en effet, 70 % de 0,20 % représentent 0,14 %), tandis que la pression contributive augmente.

b) La taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure

Affectée par l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2003 au **Centre technique cuir, chaussures, maroquinerie (CTC)**, le présent article adjoint le **Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC)**.

Le **taux** de la taxe, inchangé, s'établit à **0,18 %**, et son produit est affecté :

- à hauteur de **45 %** au **CIDIC**,

- et à hauteur de **55 %** au **CTC**.

Ainsi, les prélèvements organisés pour 2005 au profit de ces deux organismes présentent la même configuration que celle qui prévalait en 2003 sous l'empire de la taxe parafiscale préexistante (cf. tableau *supra*).

c) La taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie

Affectée par l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2003 au **Centre technique de l'industrie horlogère (CETEHOR)**, le présent article adjoint le **Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPHBJO)**.

Le **taux** de la taxe, inchangé, s'établit à **0,20 %**, et son produit est affecté :

- à hauteur de **75 %** au **CPHBJO**,

- et à hauteur de **25 %** au **CETEHOR**.

Ainsi, les prélèvements organisés pour 2005 au profit de ces deux organismes présentent une configuration voisine (même taux, clé de répartition proche) de celle qui prévalait en 2003 sous l'empire de la taxe parafiscale préexistante (cf. tableau *supra*).

d) La taxe pour le développement des industries de l'habillement

Affectée par l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2003 à l'**Institut français du textile et de l'habillement (IFTH)**, le présent article adjoint le **Comité de développement et de promotion du textile (DEFI)**.

Le **taux** de la taxe, inchangé, s'établit à **0,07 %**, et son produit est désormais affecté au **DEFI**.

Ce prélèvement s'effectue donc au même taux et au profit du même destinataire que la taxe parafiscale qu'il remplace (cf. tableau *supra*).

2. Le recouvrement et la gestion des taxes affectées par les CPDE

Au sein des I, II, III, IV du présent article concernant respectivement la taxe pour le développement des industries de l'ameublement, la taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure, la taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, et la taxe pour le développement des industries de l'habillement, les mêmes dispositions tendent à **substituer chaque CPDE à l'ASCODE** concernant les opérations de **recouvrement et de contrôle de la taxe fiscale** qui lui revient.

Ainsi, pour chacune de ces taxes, il est prévu (comme dans l'ancien système des taxes parafiscales) que :

- « *Le comité recouvre la taxe, pour son propre compte et pour celui des centres techniques industriels...* » ;

- « *L'ensemble des opérations liées au recouvrement de la taxe et au versement de la part de son produit revenant aux centres techniques (...) font l'objet d'une comptabilité distincte* dans les comptes du comité » ;

- « *Lorsqu'elle est due sur des produits importés, la taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects, selon les règles, garanties et sanctions prévues par le code des douanes. Le produit de la taxe est versé mensuellement au comité, qui assure le reversement de la part de la taxe leur revenant aux centres techniques (...)* » ;

- « *Le comité contrôle, pour son propre compte et pour celui des centres techniques industriels (...), les déclarations [des redevables] (...)* ».

Il est également prévu que le directeur de chaque CPDE sera compétent, en lieu et place du directeur de chacun des CTI leur correspondant, pour procéder aux demandes de renseignements et de justifications, pour mettre en demeure de déposer la déclaration en vue d'établir la taxe, pour émettre un titre de perception, et pour traiter des réclamations contentieuses liées à l'assiette de la taxe.

Par ailleurs, en cohérence avec la fin de ses missions de recouvrement et de gestion des quatre taxes affectées précitées, le VI du présent article tend à soustraire l'ASCODE du contrôle technique et financier de l'Etat et à l'obligation d'être dotée d'un commissaire du gouvernement.

B. L'AUGMENTATION DES TAUX DE CERTAINES DES TAXES FISCALES AFFECTÉES AUX CTI

1. La taxe pour le développement des industries de l'ameublement

Comme il a été indiqué précédemment, le taux de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement est porté de 0,14 % à 0,20 % (*supra*). Cette augmentation s'explique par le fait que cette taxe, qui, en 2003, ne finançait au taux de 0,14 % que le CODIFA, se trouve également financer, pour 2005, le CTBA et le CETIM.

Ainsi, pas davantage qu'en 2004, le budget de l'industrie ne comprend pour 2005 de subventionnement du CTBA et du CETIM (pour la partie de leur activité se rapportant à l'ameublement), au profit desquels **3,6 millions d'euros** s'étaient trouvés inscrits dans le budget pour 2003.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, cette augmentation de la prise en charge par les professionnels concernés s'effectue **à la demande et avec l'accord des professionnels concernés.**

2. La taxe pour le développement des industries des secteurs d'activité de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction mécanique et des matériels aérauliques et thermiques

Le **taux** de la taxe pour le développement des industries des secteurs d'activité de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction mécanique et des matériels aérauliques et thermiques est :

- **porté de 0,073 % à 0,082 %** pour les secteurs de la **mécanique, du soudage et du décolletage,**

- **porté de 0,195 % à 0,225 %** pour le secteur de la **construction mécanique,**

- **maintenu à 0,14 %** pour celui des **matériels aérauliques et thermiques.**

Il est à noter que ces augmentations correspondant à la première étape d'un dispositif progressif d'augmentation des taux de la taxe mécanique et de réduction des dotations budgétaires qui, avec le produit de la taxe, assurent conjointement le financement des actions collectives des centres techniques de la mécanique. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, **ce transfert progressif a lieu à la demande et avec l'accord des professionnels concernés.**

Ainsi, dès 2005, **les crédits** de l'article 44-05-10 « Organismes relevant du secteur de la fonderie et de la mécanique » sont **diminués de 6,46 millions d'euros**.

En 2008, au terme de ce dispositif élaboré en accord avec les organisations professionnelles concernées, le financement sera exclusivement assuré par la taxe affectée.

Il est à noter que les taux et les destinataires de la **taxe pour le développement des industries des matériaux de construction** (*supra*) demeurent inchangés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Présentés par sa commission des finances, cinq amendements de nature **strictement rédactionnelle** ont été adoptés par l'Assemblée nationale, avec l'assentiment du gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au terme de détours législatifs particulièrement laborieux, le présent article aboutit à la création de taxes affectées aux CTI et aux CPDE dont les contours reprennent les grandes caractéristiques des taxes parafiscales préexistantes.

Heureusement, l'opération laisse apparaître un léger gain pour le budget de l'Etat : votre rapporteur général observe avec satisfaction que le rehaussement de certains taux de ces taxes fiscales affectées aboutit à une diminution des dotations budgétaires qui alimentaient auparavant certains CTI, la diminution des charges étant de l'ordre de 10 millions d'euros par rapport à 2003, dernière année d'existence des taxes parafiscales.

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

ARTICLE 28

Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau

Commentaire : le présent article tend à fixer le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau.

I. LE DROIT EXISTANT

Le prélèvement de solidarité pour l'eau est un prélèvement à la charge des agences de l'eau, qui a été initialement institué, par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000¹, au profit du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Celui-ci a toutefois été budgétisé à compter de 2004, ce dont votre commission, qui s'était montrée critique à l'égard de ce fonds, s'était félicitée². L'article 38 de la loi de finances pour 2004³ a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », dont le FNSE constituait la seconde section. Les opérations en compte au titre de ce fonds ont été reprises au sein du budget général, sur lequel ont été reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes. Le budget du ministère de l'écologie et du développement durable a ainsi vu ses dotations majorées de 83 millions d'euros au titre des dépenses auparavant financées par le FNSE, tandis que le prélèvement de solidarité pour l'eau a été maintenu et son montant, affecté au budget général.

Son montant est déterminé chaque année en loi de finances. Ce prélèvement est versé au comptable du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année. Il est recouvré selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

Le montant de ce prélèvement est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau. Il est fonction, pour deux tiers, de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

² Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 21 figurant dans le rapport n° 73 (2003-2004), Tome II, fascicule 1, de votre rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2004.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Compte tenu de ces critères, la part de la contribution de chaque agence est la suivante :

Répartition de la contribution entre les agences

Agences de l'eau	Part
Adour-Garonne	9,20 %
Artois-Picardie	7,66 %
Loire-Bretagne	15,94 %
Rhin-Meuse	8,46 %
Rhône-Méditerranée-Corse	23,04 %
Seine-Normandie	35,70 %
Total	100,00 %

II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau seront en 2005 identiques à ceux fixés pour 2004 par l'article 38 de la loi de finances pour 2004 précitée.

Le montant du prélèvement atteindra donc 83 millions d'euros, répartis comme suit :

Montant du prélèvement de solidarité pour l'eau par agence

(en euros)

Agence de l'eau Adour Garonne	7.636.000
Agence de l'eau Artois-Picardie	6.358.000
Agence de l'eau Loire-Bretagne	13.230.000
Agence de l'eau Rhin-Meuse	7.022.000
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	19.123.000
Agence de l'eau Seine-Normandie	29.631.000
Total	83.000.000

L'évolution du montant du prélèvement de solidarité pour l'eau

Le montant du prélèvement avait été fixé à 500 millions de francs, soit 76,22 millions d'euros par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000. L'article 30 de la loi de finances initiale pour 2001 avait reconduit le même montant.

L'article 29 de la loi de finances initiale pour 2002 avait porté le montant du prélèvement à 81,6 millions d'euros, cette hausse devant permettre de mieux financer le système d'information sur l'eau requis par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et de couvrir des dépenses supplémentaires d'application de la directive « nitrates » dans les régions du Grand Ouest.

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 2003, avait maintenu à 81,6 millions d'euros le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, mais seulement 60 millions d'euros avaient été affectés au FNSE, le solde, soit 21,6 millions d'euros, étant affecté au budget général.

L'article 38 de la loi de finances pour 2004 a porté le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau à 83 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PRÉLÈVEMENT CRITIQUÉ PAR LA COUR DES COMPTES

Dans le cadre de la procédure prévue par l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur le Fonds national de solidarité pour l'eau, qui a fait l'objet d'un rapport de notre collègue Philippe Adnot, alors rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable².

La Cour des comptes s'était montré critique envers l'assiette de ce prélèvement, ainsi que le rappelle le passage suivant, extrait de la communication transmise à votre commission des finances :

« L'assiette de ce prélèvement appelle l'observation suivante. Compte tenu du mode de fixation des redevances des agences, leurs niveaux sont d'autant plus élevés dans un bassin hydrographique donné que le montant des interventions de l'agence de ce bassin prévu à son programme pluri-annuel est lui-même élevé. Un montant élevé de redevances traduit donc des besoins

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

² Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

*importants ou une solidarité à l'échelle du bassin intense. Dans ces conditions, la solidarité ou la péréquation entre les bassins devrait se traduire plutôt par un transfert des bassins où les taux de redevance sont relativement bas - c'est-à-dire des bassins où les besoins sont eux-mêmes relativement bas ou bien où la solidarité est faible - vers les bassins où les taux de redevances sont relativement élevés - c'est-à-dire vers les bassins où les besoins sont aussi élevés ou bien où la solidarité est forte. Pour deux tiers, l'assiette du prélèvement pour l'eau est fonction d'un critère indirectement lié aux niveaux des redevances et provoque un **transfert entre bassins opposé à ce que l'objectif de solidarité ou de péréquation pourrait laisser imaginer.** »*

Le tableau suivant montre l'importance de ce transfert :

Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences
selon le seul critère démographique (année 2001)

Agences de l'eau	Populations des bassins	Répartition démographique (1)	Répartition légale (2)	Ecart (1)-(2)
Adour-Garonne	6 484 000	8,46 M€	7,01 M€	-1,45 M€
Artois-Picardie	4 814 000	6,29 M€	5,84 M€	- 0,44 M€
Loire-Bretagne	11 605 000	15,15 M€	12,15 M€	- 3,00 M€
Rhin-Meuse	3 962 000	5,17 M€	6,45 M€	+ 1,28 M€
Rhône-Méditerranée-Corse	14 138 000	18,46 M€	17,56 M€	- 0,90 M€
Seine-Normandie	17 386 000	22,70 M€	27,21 M€	+ 4,52 M€
Total	58 389 000	76,22 M€	76,22 M€	0,00 M€

Source : estimation Cour des comptes pour la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre bassins selon le seul critère de la population de ces bassins, in Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

La Cour estimait que « indirectement, le prélèvement de solidarité pour l'eau organise donc un transfert supplémentaire des ménages urbains vers les autres usagers de l'eau qui s'ajoute à celui opéré par les agences et, marginalement, par le FNDAE¹ ». En outre, elle mettait en évidence l'**opacité de ce prélèvement** fiscal assis sur les redevances établies et recouvrées par les agences de l'eau : « si aucun principe de droit ne s'oppose à une telle superposition, que le Conseil constitutionnel n'a pas censurée, elle est évidemment opaque pour les redevables puisqu'une partie des sommes qu'ils versent à une personne publique, l'agence, pour financer ses missions, est en réalité destinée à une autre personne publique, l'Etat, qui finance ainsi d'autres missions ».

¹ Fonds national de développement des adductions d'eau.

B. UN PRÉLÈVEMENT À RECONSIDÉRER, DANS LE CADRE DE LA REFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Les remarques de la Cour méritent une attention toute particulière. Le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, a indiqué, lors de son audition portant sur la communication de la Cour des comptes, le 15 juin 2004, que l'assiette basée sur la population permettait de rééquilibrer la contribution en faveur des agences de l'eau les plus rurales et que, finalement, les bassins les plus riches étaient également les plus contributeurs. Il avait toutefois précisé que la question du devenir de ce prélèvement serait abordée avec le Parlement dans le cadre du projet de loi sur l'eau, qui devrait être présenté en Conseil des ministres d'ici la fin de l'année.

**La réforme de la politique de l'eau :
les objectifs annoncés par le ministre de l'écologie et du développement durable
devant votre commission des finances le 15 juin 2004**

« Pour atteindre cet objectif, l'avant projet de loi sur l'eau prévoit de multiples dispositions dont notamment le renforcement de la lutte contre les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires, le développement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des sous bassins versants dans une logique de définition locale de la politique de l'eau par les acteurs eux mêmes, et enfin la réforme des agences de l'eau afin d'en faire un outil essentiel de l'Etat pour le financement de la politique de l'eau.

« Sur cette réforme des agences de l'eau, il s'agit notamment de renforcer le rôle de démocratie participative des comités de bassins, tout en faisant encadrer le régime fiscal des redevances de bassins par le Parlement, et de renforcer le rôle des agences de l'eau.

« Dans ce cadre, l'ensemble des interventions financières locales touchant à la gestion de l'eau sera effectué par les agences et l'Etat n'interviendra plus localement que pour ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens, achevant ainsi le décroisement que nous avons lancé en 2003.

« En ce qui concerne les missions de niveau national, l'avant projet de loi avance comme proposition de rationaliser l'action des différents acteurs en transformant le Conseil supérieur de la pêche en une agence nationale de l'eau et des milieux aquatiques regroupant les milieux humains et financiers consacrés aux tâches nationales de mise en oeuvre de la directive cadre sur l'eau.

« En effet, compte tenu des objectifs ambitieux de bon état de l'eau et des milieux aquatiques que nous assignent la directive cadre, il me semble indispensable d'optimiser les actions des uns et des autres au niveau national et de se doter par redéploiement des moyens humains et financiers à la hauteur de l'enjeu.

« Une des options est de laisser à cette agence un statut d'établissement public qui se substituerait au FNSE, serait financé par les six agences de bassin et prendrait en charge les missions de niveau national concernant la connaissance des milieux aquatiques, les études et recherches, l'observation des services publics d'eau et d'assainissement.

« Compte tenu de leur rôle important en matière de connaissances des milieux aquatiques, les gardes du Conseil supérieur de la pêche y resteraient affectés.

« A contrario, cette agence ne serait pas chargée de la tutelle des six agences de bassin, qui resterait naturellement du ressort de la direction de l'eau.

« Je souhaite que la réforme de la politique de l'eau me donne l'occasion, après votre rapport, d'un débat approfondi avec les parlementaires sur de telles pistes d'amélioration de la gestion publique, en vue d'identifier clairement les responsabilités et les moyens d'intervention qui incombent aux autorités nationales, aux institutions de bassins et aux collectivités décentralisées ».

Source : Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

Votre rapporteur général approuve la démarche proposée par le ministre de l'écologie et du développement durable d'apprécier l'évolution de ce prélèvement à la lumière de la refonte globale de la politique de l'eau qui sera proposée au Parlement en 2005. Dans ce cadre, la question de la solidarité entre les bassins pourra être abordée dans son ensemble, et le prélèvement de solidarité pour l'eau, replacé dans le contexte de la réforme nécessaire des redevances des agences de l'eau et des liens entre celles-ci et l'Etat.

Dès lors, votre rapporteur général est favorable à la reconduction en 2005 du montant et de la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau fixés pour 2004.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)

Modalités d'application de la réforme de la fiscalité des organismes HLM

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du gouvernement, tend, d'une part, à reporter au 1^{er} janvier 2006 l'application de l'article 96 de la loi de finances initiale pour 2004 et, d'autre part, à neutraliser certaines conséquences fiscales résultant pour les sociétés d'économie mixte de l'entrée en vigueur du nouveau régime instauré par cet article.

I. L'ARTICLE 96 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004

A. UNE RÉFORME INDISPENSABLE

L'article 96 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 a modifié, **à l'initiative du Sénat**, le régime fiscal applicable aux organismes de logement social de manière à élargir le champ des organismes bénéficiaires de l'exonération d'impôt sur les sociétés, tout en ciblant cette exonération sur les seules activités d'intérêt général définies comme la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution et la gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds et certaines activités annexes.

Cette réforme a permis de passer d'une exonération d'impôt sur les sociétés liée au statut des organismes à une exonération liée aux activités de logement social. Le régime antérieur posait, en effet, deux difficultés :

- d'une part, il exonérait l'ensemble des activités de certains organismes de logement social, même lorsque ces activités ne ressortaient pas d'une mission d'intérêt général et entraient dans le champ concurrentiel ;

- d'autre part, certaines sociétés effectuant des opérations locatives sociales en tous points identiques à celles réalisées par des organismes HLM n'étaient pas exonérées. C'était essentiellement le cas des sociétés d'économie mixte (SEM) intervenant dans le domaine du logement social.

Par ailleurs, **l'article 96 de la loi de finances précitée a reporté l'application de ce nouveau régime fiscal aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005**. L'ancien régime fiscal continue donc de s'appliquer pendant une période transitoire d'un an, afin de laisser aux organismes le temps de procéder aux adaptations nécessaires.

B. DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

1. Des mesures d'application en attente

L'application de l'article 96 de la loi de finances initiale pour 2004 implique **la parution d'une instruction fiscale**. En effet, la délimitation entre activités exonérées et activités soumises à l'impôt sur les sociétés doit être précisée. En réponse à une question posée à l'Assemblée nationale par notre collègue député Marc Le Fur¹, il avait été répondu que la portée de l'exonération instituée serait précisée par une instruction administrative.

Or ce texte n'est pas encore paru, ce qui est quelque peu regrettable car les professionnels demandent à pouvoir se préparer, dans les meilleures conditions possibles, à l'échéance fixée au 1^{er} janvier 2005. La modification de régime fiscal nécessite en effet des adaptations organisationnelles (comptabilité, informatique, formation du personnel etc.).

D'après les informations recueillies, un décret et une instruction sont actuellement en cours de consultation interministérielle et pourraient paraître au début de l'année 2005. Même si l'application aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005 entraîne, en pratique, une mise en œuvre en 2006, il paraît difficile d'appliquer la réforme à l'exercice 2005 si les textes d'application paraissent en cours d'année.

2. Un alourdissement provisoire de la taxation des SEM

La réforme de la fiscalité des organismes HLM est globalement favorable pour les sociétés d'économie mixte (SEM) puisqu'elle les exonère de l'impôt sur les sociétés pour leurs activités relevant du service d'intérêt général.

Toutefois, l'exonération entraîne, à court terme, un certain nombre de conséquences fiscales pénalisantes.

¹ Réponse publiée au J.O du 24 février 2004

• D'une part, en effet, le premier alinéa de l'article 221 *bis* du code général des impôts (CGI) dispose :

« En l'absence de création d'une personne morale nouvelle, lorsqu'une société ou un autre organisme cesse totalement ou partiellement d'être soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal, les bénéficiaires en sursis d'imposition, les plus-values latentes incluses dans l'actif social et les profits non encore imposés sur les stocks ne font pas l'objet d'une imposition immédiate, à la double condition qu'aucune modification ne soit apportée aux écritures comptables et que l'imposition desdits bénéficiaires, plus-values et profits demeure possible sous le nouveau régime fiscal applicable à la société ou à l'organisme concerné. »

La seconde condition de ce premier alinéa de l'article 221 *bis* n'étant pas remplie, **la défiscalisation des SEM entraîne donc, en l'état actuel du droit, une imposition immédiate des éventuels bénéficiaires en sursis d'imposition, des plus-values latentes et des profits non encore imposés.**

• D'autre part, en vertu de l'article 111 *bis* du même code :

« Lorsqu'une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés cesse d'y être assujettie, ses bénéficiaires et réserves, capitalisés ou non, sont réputés distribués aux associés en proportion de leurs droits.

« Cette disposition est applicable, le cas échéant, au prorata des résultats qui cessent d'être soumis à cet impôt ».

La défiscalisation des SEM entraînerait donc, en l'état actuel du droit, une imposition au titre des bénéficiaires et réserves distribués.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE REPORT D'APPLICATION

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, tend, d'une part, à **reporter l'application de la réforme de la fiscalité des organismes de logement social « aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2006 ».**

Lors de la première lecture du projet de loi de finances initiale pour 2004 au Sénat, la rédaction adoptée tendait à une application aux « *exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2004* », avant que la commission mixte paritaire ne la reporte aux « *exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005* ». La référence aux « *exercices clos* » est un peu plus large qu'une référence aux « *exercices ouverts à compter de ...* », puisqu'elle prend en compte des exercices qui, éventuellement, auraient été ouverts en cours d'année civile 2005.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale se calque sur la rédaction initiale tout en reportant d'un an l'application du nouveau régime fiscal.

B. LA NEUTRALISATION DE CONSÉQUENCES DÉFAVORABLES AUX SEM

Le présent article tend, d'autre part, à neutraliser les conséquences pénalisantes résultant de la défiscalisation des SEM.

Il est précisé, en premier lieu, que la seconde condition mentionnée au premier alinéa de l'article 221 *bis* du CGI n'est pas exigée des sociétés bénéficiant nouvellement de l'exonération en faveur du logement social.

Il est stipulé, en second lieu, que les dispositions de l'article 111 *bis* du même code (imposition au titre des distributions) ne s'appliquent pas.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 96 de la loi de finances initiale pour 2004 a été introduit au Sénat, à l'initiative de votre commission des finances. Cette réforme de la fiscalité des organismes de logement social a tendu à élargir le champ des organismes concernés, tout en ciblant l'exonération sur les activités relevant du service d'intérêt général tel que défini à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. En effet, s'il est légitime que le logement social bénéficie d'un régime de faveur, celui-ci ne doit pas avoir d'incidence sur le champ concurrentiel. Il n'était pas cohérent, par ailleurs, que les SEM ne bénéficient pas de l'exonération, celle-ci devant se justifier non pas au regard du statut des organismes, mais au regard de leur activité.

Votre commission des finances avait également accepté le principe d'une période transitoire avant l'application du nouveau régime fiscal, afin que les organismes puissent modifier leurs procédures internes. Cette période transitoire se révèle, semble-t-il insuffisante. **En effet, lesdits organismes ne peuvent pas procéder aux adaptations nécessaires tant que les textes d'application de l'article 96 de la loi précitée ne sont pas parus.**

Enfin, **il serait incohérent que la réforme n'aboutisse à pénaliser les SEM par rapport aux autres organismes de logement social** alors que cette réforme vise, au contraire, à aligner le régime applicable aux différents organismes.

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

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 29

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes

Commentaire : le présent article propose de réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s'agit :

- de remplacer la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier (I et II du présent article) ;
- de réformer l'architecture de la dotation forfaitaire (III du présent article) ;
- de fixer le taux de croissance de celle-ci en 2005 (III du présent article) ;
- d'abonder, en 2005, la DGF des communes et des EPCI par la dotation spéciale instituteurs (IV du présent article) ;
- de prendre en compte intégralement les variations de population pour l'attribution de la DGF (4° du III *bis* du présent article) ;
- de modifier à la marge la dotation nationale de péréquation, et de rendre la dotation de solidarité rurale plus favorable aux bourgs-centres (V du présent article).

I. LE REMPLACEMENT DE LA NOTION DE POTENTIEL FISCAL PAR CELLE DE POTENTIEL FINANCIER (I ET II DU PRÉSENT ARTICLE)

Le I du présent article définit le potentiel financier des communes.

A. LE DROIT EN VIGUEUR : LE POTENTIEL FISCAL

La notion de potentiel fiscal est définie par le code général des collectivités territoriales selon la catégorie de collectivités.

Dans le cas des communes, l'article L. 2334-4 prévoit que le potentiel fiscal « *est déterminé par application aux bases communales des **quatre taxes directes locales** du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998)* », c'est-à-dire de la **compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle**.

Le potentiel fiscal des différentes catégories de collectivités

La notion de potentiel fiscal est définie par le code général des collectivités territoriales selon la catégorie de collectivités.

Les articles L. 2334-4 et L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, relatifs respectivement aux communes et aux départements, prévoient que le potentiel fiscal « *est déterminé par application aux bases [communales ou départementales] des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998)* », c'est-à-dire de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

L'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le potentiel fiscal d'une région est déterminé par application aux bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales des trois taxes de la pénultième année du taux moyen national d'imposition de la même année à chacune de ces taxes. Il est majoré d'un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation* ».

L'article L. 2334-4 précité prévoit des modalités particulières de détermination du potentiel fiscal de chaque commune membre d'un EPCI à taxe professionnelle unique ou à taxe professionnelle de zone (cf. ci-après les développements consacrés à ces communes).

Comme le souligne le récent rapport du comité des finances locales (CFL) sur la réforme des dotations¹, « *les **dégrèvements** (...) sont déjà pris en compte dans le potentiel fiscal, puisqu'ils sont intégrés dans les bases brutes* ».

¹ Comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004.

B. LES PRÉCONISATIONS DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES DANS SON RAPPORT SUR LA RÉFORME DES DOTATIONS

1. La notion de potentiel financier

Dans son rapport précité sur la réforme des dotations, le CFL estime que, dans le cas des communes, le potentiel fiscal ne prend pas assez en compte les ressources des collectivités territoriales, et en particulier les allègements de fiscalité locale compensés par l'Etat.

Selon le CFL, la notion de potentiel financier devrait prendre en compte¹ :

- « les **dotations** (hors péréquation) versées automatiquement aux collectivités locales », comme la dotation forfaitaire ;
- les **compensations fiscales**, comme celle de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Pour autant, ce ne sont pas toutes les ressources des collectivités qui auraient vocation à être intégrées dans le potentiel financier. Il conviendrait en effet d'exclure :

- les dotations explicitement dédiées à la péréquation ;
- les ressources exceptionnelles des collectivités ;
- les redevances pour services rendus.

2. La nécessité d'un mécanisme amortisseur sur 2 ou 3 ans

Dans son rapport précité, le CFL estime que le passage à la notion de potentiel financier devrait « faire l'objet d'un mécanisme d'amortisseur sur 2 ou 3 ans », et qu'« un mécanisme de garantie devrait donc être mis en place ».

¹ Dans le cas des départements, il faudrait également prendre en compte, selon le comité des finances locales, les DMTO (droits de mutation à titre onéreux).

Comme on le verra ci-après, le présent article ne prévoit de mécanisme de garantie que pour 2005 dans le cas de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation (DNP).

C. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE I DU PRÉSENT ARTICLE

1. Le remplacement de la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier

Le I du présent article propose de **mettre en œuvre, dans leurs grandes lignes**, les préconisations du comité des finances locales. Il tend à modifier à cette fin l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, relatif au potentiel fiscal, en y insérant un alinéa définissant le potentiel financier.

Le tableau ci-après permet de comparer les deux notions.

Communes : potentiel fiscal et potentiel financier (article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales)

	Le potentiel fiscal		La définition proposée du potentiel financier
	Définition actuelle	Définition proposée	
Alinéa de l'article L. 2334-4	1 ^{er} alinéa		2 ^e alinéa
Paragraphe du présent article	-	1 ^o du I	2 ^o du I
Base	« Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. »		« Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal,
Majoration	« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue , de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). »	« Il est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue au sixième alinéa (3^o) de l'article L. 2334-7. »	majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa (3^o) de l'article L. 2334-7. »
Minoration	-		« Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au quatorzième alinéa de l'article L. 2334-7 subis l'année précédente. Pour la commune de Paris, il est minoré du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale constaté dans le dernier compte administratif. »

La notion de potentiel fiscal serait maintenue dans le code général des collectivités territoriales.

Le potentiel financier serait égal au potentiel fiscal, après les modifications suivantes.

a) La majoration par la dotation forfaitaire

Tout d'abord, il serait **majoré** du montant de la **dotation forfaitaire** perçue par la commune l'année précédente.

Cependant, le potentiel financier ne serait pas majoré de la part de la dotation forfaitaire que le A du III du présent article propose d'instaurer pour remplacer l'actuelle compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. En effet, cette part de la dotation forfaitaire serait prise en compte dans le potentiel fiscal, comme c'est actuellement le cas de l'actuelle compensation.

b) Deux minorations

(1) Les prélèvements éventuels résultant de la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de la banalisation de la fiscalité locale de France Télécom

Ensuite, le potentiel financier serait **minoré**, le cas échéant, des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux « *mentionnés au quatorzième alinéa de l'article L. 2334-7* » du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire à l'actuel onzième alinéa de l'article précité. Cet alinéa, qui résulte de la loi de finances initiale pour 2004, concerne le « **prélèvement sur leur fiscalité** » que certaines communes ont subi en 2003 en application :

- soit du III de l'article L. 2334-7-2 du même code, c'est-à-dire du prélèvement éventuel résultant de la participation de la commune aux **dépenses d'aide sociale du département** (il s'agit d'une conséquence de la création de la cotisation maladie universelle par la loi du 27 juillet 1999, qui a supprimé, par son article 13, les contingents communaux d'aide sociale) ;

- soit du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003, relatif au prélèvement éventuel résultant de la banalisation de la fiscalité locale de **France Télécom**.

(2) Le cas de la commune de Paris

Dans le cas de la commune de Paris, le présent article prévoit que le potentiel financier est minoré du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale constaté dans le dernier compte administratif.

En effet, l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle prévoit que la suppression des contingents communaux d'aide sociale ne s'applique pas à la commune de Paris. Afin de ne pas majorer artificiellement le potentiel financier de cette commune, celui-ci serait donc minoré du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale.

c) Le choix de la simplicité

Le présent article propose, on l'a vu, de prendre en compte **une seule compensation** de fiscalité locale : celle relative à la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Il pourrait être envisagé de tenir compte, dans le calcul du potentiel financier, de ressources complémentaires :

- celles provenant de **casinos** ;

- celles provenant des **compensations fiscales** autres que celle de la suppression de la part « salaires » de taxe professionnelle. Le tableau ci-après indique les montants des différentes compensations de fiscalité locale pour l'année 2002.

Les différentes compensations de fiscalité locale en 2002

(en milliards d'euros)

	Compensations
Suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	7,84
Taxe d'habitation	2,09
DCTP(1) hors REI (2)	1,54
Foncier non bâti	0,33
Foncier bâti	0,32
Corse	0,17
REI	0,06

(1) Dotation de compensation de la taxe professionnelle. (2) Réduction pour embauche et investissement.

Source : direction générale des collectivités locales

La prise en compte de certains de ces éléments pour le calcul du potentiel financier exigerait que des simulations soient préalablement effectuées.

Il faut par ailleurs garder à l'esprit **qu'aucun mode de calcul** ne permettra d'inclure, dans le potentiel financier de chaque commune, la **totalité** de ses ressources stables et non péréquatrices, qui auraient vocation à y figurer. La définition du potentiel financier doit nécessairement correspondre à un **compromis** entre souci d'exhaustivité et souci de lisibilité. De ce point de vue, la définition du potentiel financier proposée par le présent article semble tout à fait **pertinente**.

L'impact du passage du potentiel fiscal au potentiel financier sur la répartition des dotations de péréquation (DSU, DNP, DSR) est présenté dans les développements relatifs à ces dernières, au V du présent commentaire d'article.

2. Le cas des EPCI à TPU ou à TP de zone

Les paragraphes 4° à 7° du I du présent article concernent les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) ou à taxe professionnelle de zone (TPZ).

Le tableau ci-après synthétise les modifications proposées.

Les EPCI à TPU ou à TP de zone (article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales) : dispositions modifiées

Paragraphe du I du présent article	Rédaction actuelle de l'article L. 2334-4	Rédaction proposée
Prise en compte des bases d'avant le passage à la TPU ou à la TPZ		
4°	A compter de l'année de promulgation de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, pour la détermination du potentiel fiscal	A compter de 2005, pour la détermination du potentiel financier
de chaque commune membre d'un établissement de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts [TPU] ou du régime fiscal prévu au II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C du même code [TP de zone], il est procédé, en ce qui concerne la taxe professionnelle, à la ventilation entre les communes des bases de cette taxe selon les modalités suivantes sous réserve des dispositions du neuvième alinéa du présent article :		
5°	les bases de taxe professionnelle de l'établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts [TPU] sont réparties entre les communes membres au prorata des bases constatées pour chaque commune l'année précédente ; les bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activités économiques de l'établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu au II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C du code général des impôts [TP de zone] sont réparties entre les communes d'implantation de la zone au prorata des bases constatées pour chaque commune l'année précédente ;	1° Les bases de taxe professionnelle constatées dans chaque commune membre l'année précédant son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts [TPU] sont prises en compte dans son potentiel financier, sous réserve des dispositions du dixième alinéa. Sont également prises en compte les bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activité économique constatées dans chaque commune membre l'année précédant son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu au II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C [TP de zone] du code général des impôts.
Prise en compte des variations de bases postérieures au passage à la TPU ou à la TPZ		
6°	Toutefois, en cas d'augmentation ou de diminution des bases de taxe professionnelle par rapport à celles de l'année précédente de chaque commune membre d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu	2° La différence entre les bases de taxe professionnelle d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts, ou les bases de taxe

Paragraphe du I du présent article	Rédaction actuelle de l'article L. 2334-4	Rédaction proposée
	à l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts [TPU] ou des bases de taxe professionnelle situées dans la zone d'activités économiques d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C du code général des impôts [TP de zone], la répartition des bases correspondant à cette augmentation ou à cette diminution s'effectue entre la totalité des communes membres de l'établissement au prorata de leur population.	professionnelle situées sur la zone d'activité économique d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C du code général des impôts, d'une part, et la somme des bases de taxe professionnelle ventilées en application du 1, est répartie entre toutes les communes membres de l'établissement au prorata de leur population.
	Cette disposition ne s'applique pas	la première année d'application des dispositions de l'article 1609 <i>nonies</i> C [TPU] ou du II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C [TP de zone] du code général des impôts.
7°	Le potentiel fiscal visé au sixième alinéa est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée [compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle]. Ce montant est réparti entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle dans chacune de ces communes qui donnent lieu à compensation.	Le potentiel financier mentionné au septième alinéa est majoré d'une partie de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 perçue par l'établissement public de coopération intercommunale l'année précédente. Il est minoré d'une partie du prélèvement sur la fiscalité subi par l'établissement public de coopération intercommunale en application du quinzième alinéa de l'article 29 de la loi de finances pour 2003. La dotation de compensation et le prélèvement sur la fiscalité de l'établissement sont répartis entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle, dans chacune de ces communes, ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999.

a) Le droit actuel

Les modalités actuelles de calcul du potentiel fiscal des communes des EPCI à TPU ou à TPZ résultent de l'article 9 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999¹, inséré à l'initiative de notre collègue **Yves Fréville**.

Le potentiel fiscal de ces communes est calculé, comme pour les autres communes, par l'application aux bases communales des quatre taxes directes locales du **taux moyen national d'imposition** à chacune de ces taxes, majorée de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle. Il convient donc de déterminer, notamment, leurs **bases de taxe professionnelle**.

Jusqu'à la loi précitée du 28 décembre 1999, chaque commune se voyait attribuer, pour le calcul de son potentiel fiscal, les bases de taxe professionnelle situées sur son territoire, alors même que celles-ci résultaient d'augmentations postérieures au passage à la TPU et à la TPZ, et étaient donc, selon les termes de notre collègue Yves Fréville, « *cédées pour les besoins de la communauté* ». En effet, les augmentations de bases se traduisent par une augmentation de services et d'équipements susceptibles de profiter à l'ensemble de la population regroupée. Les communes dont les bases augmentaient étaient donc en général pénalisées par rapport aux autres, puisqu'elles voyaient leur potentiel fiscal augmenter, alors même que cela ne se traduisait pas pour elles par des ressources supplémentaires, et qu'elles ne bénéficiaient pas davantage que les autres des services et des équipements de l'EPCI.

Depuis la réforme réalisée à l'initiative de notre collègue Yves Fréville, les bases de taxe professionnelle comprennent **deux composantes**, outre la compensation des exonérations de taxe professionnelle (répartie entre les communes membres au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle dans chacune de ces communes qui donnent lieu à compensation).

La première composante correspond aux « **bases historiques** » de taxe professionnelle, c'est-à-dire aux bases constatées pour chaque commune l'année précédant le passage de la commune à la TPU ou à la TPZ. Cette composante est censée correspondre financièrement pour la commune au cumul des recettes tirées de l'attribution de compensation et de l'économie tirée des charges transférées. En pratique cette correspondance est imparfaite, une commune aux bases faibles mais au taux élevé étant favorisée par rapport à une commune aux bases élevées mais à faible taux, comme on aura ci-après l'occasion de le souligner.

¹ Loi modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

A ces bases historiques, s'ajoute une seconde composante, correspondant aux **évolutions** des bases de taxe professionnelle **depuis le passage à la TPU ou à la TPZ**. En cas d'augmentation ou de diminution des bases de taxe professionnelle par rapport à celles de **l'année précédente** de chaque commune membre d'un EPCI à TPU ou à TPZ, la répartition des bases correspondant à cette augmentation ou à cette diminution s'effectue entre la totalité des communes membres de l'établissement **au prorata de leur population**, comme l'avait préconisé notre collègue.

b) Des problèmes en cas de modification du périmètre de l'EPCI

Ce dispositif pose certains problèmes en cas de **modification du périmètre** de l'EPCI. En effet, chaque tranche annuelle d'évolution des bases de l'EPCI est ventilée uniquement entre les communes qui étaient membres de l'EPCI au moment où est intervenue cette évolution. Ainsi, chaque tranche annuelle d'évolution peut être répartie entre un nombre différent de communes.

Le système actuel présente donc un **double inconvénient**.

Tout d'abord, il est d'une gestion complexe.

Ensuite, il fait que, toutes choses égales par ailleurs, **une commune se voit attribuer une part des bases de l'EPCI d'autant plus faible qu'elle appartient depuis peu à celui-ci**, comme cela est indiqué dans l'étude de cas présentée dans l'encadré ci-après. Cela favorise les communes appartenant depuis peu à un EPCI à TPU ou à TPZ par rapport à celles appartenant depuis longtemps à un tel EPCI et par rapport aux communes isolées.

c) La solution proposée par le présent article

Le présent article propose de **simplifier** le système actuel et de le rendre **plus équitable**, dans le cadre du potentiel financier (**la notion de potentiel fiscal disparaissant de l'article L. 2334-4** du code général des collectivités territoriales).

Les variations de base seraient intégralement réparties au prorata de la population, quelles qu'aient été les communes membres au moment de cette variation. En effet, l'évolution prise en compte **ne serait plus l'évolution annuelle commune par commune**, comme c'est actuellement le cas, mais « *la différence entre les bases de taxe professionnelle* » totales de **l'EPCI** et « *la somme des bases de taxe professionnelle* » des différentes communes l'année précédant leur adhésion.

L'encadré ci-après permet d'illustrer la réforme proposée à travers un cas pratique. Il montre que **si le système proposé serait plus simple et équitable que le système actuel, sa neutralité ne serait pas parfaite.**

La modification de la répartition des bases de taxe professionnelle dans le cas des communes membres d'un EPCI à TPU : présentation d'un cas pratique

A titre d'**exemple**, on considère ici le cas de quatre communes, ayant chacune des bases correspondant à un indice 100 la première année, et une population identique, que l'on suppose stable. Deux de ces communes appartiennent à un EPCI à TPU. Une troisième commune adhère à l'EPCI, suivie, l'année suivante, de la quatrième commune.

1. La répartition des bases selon le système actuel

Avec le **dispositif actuel**, la répartition des bases se fait de manière **complexe et inéquitable**.

Abstraction faite de l'évolution des bases résultant de l'activité économique, quand la troisième commune adhère à l'EPCI, les bases de l'EPCI passent de 200 à 300. Cette augmentation de 100 est répartie également entre les trois communes, de sorte que chaque commune a des bases égales à 133. Quand la quatrième commune adhère à l'EPCI, cette nouvelle augmentation de 100 est également répartie entre les quatre communes, ce qui représente une augmentation de 25 par commune.

Les **trois premières communes** voient donc leur potentiel fiscal calculé en fonction de bases correspondant à un indice **158**, et la **quatrième** en fonction de bases correspondant à un indice **125** (ce qui correspond à respectivement 26 % et 21 % des bases globales), alors même qu'en réalité leurs bases sont identiques.

2. La répartition des bases selon le système proposé

Le **dispositif proposé** tend à **réduire ces inconvénients**.

Toujours en raisonnant **sans prendre en compte l'évolution des bases résultant de l'activité économique**, après l'adhésion de la quatrième commune, les bases de l'EPCI sont de 400 et les bases « historiques » de chaque commune sont de 100. **Les dates d'adhésion à l'EPCI ne créeraient donc pas de distorsion entre communes**.

Cependant, **le système proposé ne sera pas parfaitement neutre vis-à-vis de la date d'entrée dans l'EPCI**, du fait de **l'évolution des bases résultant de l'activité économique**. Par exemple, si on suppose que les bases de taxe professionnelle augmentent de 4 % par an, et que les troisième et quatrième adhésions ont lieu respectivement un an et deux ans après la constitution de l'EPCI, les bases « historiques » sont de 100 pour chacune des deux premières communes membres, de 104 pour la troisième et de 108 pour la quatrième. La somme des bases « historiques » est donc de **412**. Les bases de l'EPCI sont quant à elles de **432**. L'écart entre ces deux montants, de **20**, est réparti entre les quatre communes au prorata de leur population, c'est-à-dire, selon nos hypothèses, de manière égale, ce qui correspond à une augmentation de **5** par commune. Ainsi, **les bases des deux premières communes seront de 105, celles de la troisième de 109 et celles de la quatrième de 113**.

Il existe donc, dans le système proposé, une légère « prime » à l'adhésion à un EPCI à TPU. Cependant, cette « prime » serait **bien plus faible** que celle qui existe actuellement, et elle inciterait à une adhésion **précoce**, et non tardive, à l'EPCI.

d) Le passage à la notion de potentiel financier

Le passage de la notion de potentiel fiscal à celle de potentiel financier conduit à prendre en considération des éléments complémentaires.

Tout d'abord, le montant correspondant à l'ancien potentiel fiscal, modifié de la manière indiquée ci-avant, serait **majoré** de « *la **dotation de compensation** prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1* », c'est-à-dire de la **dotation de compensation des groupements**, qui correspond à la compensation part salaires du groupement majorée le cas échéant de la compensation des baisses de DCTP.

Ensuite, il serait **minoré** « *du prélèvement sur la fiscalité* » subi par l'EPCI en application du quinzième alinéa de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2003, relatif à la banalisation de la fiscalité locale de **France Télécom**.

En revanche, la **dotation de solidarité communautaire (DSC)** perçue par certaines communes **ne serait pas prise en compte** dans le potentiel financier. En effet, comme le souligne le CFL dans le rapport précité, la DSC n'est pas disponible avec une fiabilité suffisante et, surtout, elle poursuit un objectif de **péréquation**, ce qui rend inopportun son inclusion dans le potentiel financier, dont la fonction est de réunir les ressources qui doivent ensuite faire l'objet de la péréquation.

e) L'abandon à court terme de la proposition du CFL de prendre en compte l'attribution de compensation versée aux communes, actuellement techniquement impossible à mettre en œuvre

(1) Le problème de la prise en compte des bases de taxe professionnelle dans la définition du potentiel financier des communes membres d'un EPCI à TPU

Le présent article **ne propose pas d'abandonner**, dans la définition du potentiel financier des communes membres d'un EPCI à TPU, **la référence aux bases de taxe professionnelle**.

Cela peut sembler **paradoxal**.

En effet, le potentiel financier a pour objet d'évaluer les recettes potentielles d'une collectivité, en neutralisant l'effet des choix politiques. Or, la référence aux bases de taxe professionnelle, qui relève de la logique du potentiel fiscal, n'a **guère de sens** dans le cas des communes membres d'un EPCI à TPU, en ce qui concerne leurs bases « **historiques** ». En effet, en adhérant à un EPCI à TPU, les communes perdent la possibilité de fixer leur taux de taxe professionnelle, de sorte que leurs bases de taxe professionnelle ne correspondent plus pour elles à un potentiel de ressources. Par ailleurs, **l'attribution de compensation** qu'elles perçoivent lors du passage à la TPU

ne varie pas en fonction de l'importance de leurs bases de taxe professionnelle : celle-ci a en effet pour seule fonction d'assurer la neutralité financière immédiate de l'opération, en compensant les pertes de recettes en excès par rapport aux charges transférées¹.

L'inclusion des bases « historiques » dans le potentiel financier peut donc se révéler inéquitable. Ainsi, une commune ayant des bases importantes et de faibles taux aura un potentiel financier supérieur à celui d'une commune ayant des recettes identiques, même si leurs charges transférées sont les mêmes, et si elles perçoivent une dotation de compensation de même montant, alors même que la première ne bénéficie d'aucun supplément potentiel de recettes.

(2) Le problème : l'absence de disponibilité des montants des attributions de compensation

La solution serait de prendre en compte, au lieu du potentiel fiscal, le montant des charges transférées, et de **l'attribution de compensation** versée par l'EPCI à la commune.

Cette solution n'est cependant **pas réalisable à court terme**, le montant des attributions de compensation n'étant **pas disponible** avec une fiabilité suffisante.

(3) La proposition du CFL : une trop grande approximation

Aussi, dans le rapport précité **le CFL préconise de remplacer les bases historiques de taxe professionnelle par ce qu'il appelle une « attribution de compensation fiscale ».**

Comme dans le cas précédent, cette dernière serait la somme de l'attribution de compensation et du montant des charges transférées, qui correspond à la réalité de ce que la commune reçoit de l'EPCI.

La différence est qu'elle serait calculée non en fonction du **montant effectif** de l'attribution de compensation, mais en fonction des **données fiscales** utilisées pour le calcul de celle-ci lors du passage à la TPU.

Cette solution **ne semble cependant pouvoir être mise en œuvre**, du fait de la possibilité de **réviser le montant** de l'attribution de compensation.

¹ On rappelle que les « attributions de compensation », au sens V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, sont définies de la manière suivante : Attribution de compensation = Produit de TP communal avant passage à la TPU + comp. Part salaires - Produit 3 taxes EPCI avant passage à la TPU - Charges transférées.

La seule solution semble donc être de prendre en compte le montant effectif de l'attribution de compensation. Cela implique que la fiabilité de cette donnée soit améliorée à moyen terme.

f) Une possibilité d'amélioration rédactionnelle

Le 7° du I du présent article propose d'inclure dans le potentiel financier des communes membres d'un EPCI à TPU ou à TPZ « **une partie** » de la dotation de compensation des EPCI, et de le minorer, le cas échéant, d' « **une partie** » du prélèvement sur la fiscalité subi par l'EPCI du fait de la banalisation de la fiscalité locale de France Télécom.

Comme le montre la lecture de la suite du texte, cela fait référence au fait que la répartition de la dotation de compensation et du prélèvement « France Télécom » est effectuée au prorata des diminutions de bases pour chaque commune.

La formulation proposée étant peu claire, un **amendement rédactionnel** vous est proposé sur ce point.

3. Prorogation du dispositif dérogatoire existant dans le cas des EPCI issus de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle

Le 8° du I du présent article propose de **proroger** jusqu'au **31 décembre 2005** le dispositif dérogatoire prévu dans le cas des EPCI issus de la transformation **d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle (SAN ou CAN)**.

a) Le droit actuel

Le droit actuel résulte de l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2003¹, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Jean-Michel Fourgous, Pierre Houillon et Georges Tron, avec l'avis favorable du gouvernement. La disposition concernée, inscrite à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, prévoit que, **pour la seule année 2004, la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle n'est pas prise en compte** dans le calcul du potentiel fiscal de ces EPCI.

Il s'agissait de **neutraliser** en 2004 les conséquences de la transformation d'un SAN ou d'une CAN en EPCI.

¹ N° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

En effet, la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 a décidé que le potentiel fiscal des communes et des EPCI serait majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation de la suppression de la part « salaires ». Toutefois, le potentiel fiscal des communes appartenant aux SAN et aux CAN, n'a pas été modifié par cette loi.

Il résulte de cette exception touchant au mode de calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un SAN ou d'une CAN une difficulté, lorsque ceux-ci se transforment en une autre catégorie d'EPCI, puisque le potentiel fiscal est alors majoré du montant de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, et augmente de manière brutale et importante.

b) La modification proposée par le présent article : proroger cette dérogation en 2005

Le 8° du I du présent article propose de **proroger** jusqu'au 31 décembre 2005 ce dispositif dérogatoire.

Il est à noter que le 1° du A du II du présent article propose de remplacer ici la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier.

c) Une mesure pertinente

Comme votre rapporteur général l'a souligné lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2003, il s'agissait, en pratique, de permettre la transformation, dans de bonnes conditions, des SAN de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines en communautés d'agglomération.

La dérogation proposée pour l'année 2005 a vocation à s'appliquer à ces deux SAN, ainsi qu'à la CAN d'Evry.

Compte tenu de la volonté affichée d'encourager la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération, votre commission exprime, comme il y a un an, un **avis favorable** à cet ajustement technique et ponctuel.

4. Dispositions de coordination

Le I du présent article propose des **dispositions de coordination**, indiquées par le tableau ci-après, qui n'appellent pas de commentaire particulier.

La modification de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales par le I du présent article : dispositions de coordination

Paragraphe du présent article	Rédaction actuelle de l'article L. 2334-4	Rédaction proposée
3°	<p>Pour l'application de l'alinéa précédent :</p> <p>1° Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales, minorées, le cas échéant, du montant de celles correspondant à l'écrêtement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle prévu par l'article 1648 A du code général des impôts ;</p> <p>2° Le taux moyen national d'imposition est celui constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.</p> <p>Le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant la population de cette commune, tel que défini à l'article L. 2334-2.</p>	<p>Pour l'application du premier alinéa :</p>
8°	<p>Pour les établissements publics de coopération intercommunale issus de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal des communes qui étaient membres du syndicat ou de la communauté et qui font partie du nouvel établissement public de coopération intercommunale est calculé en 2004 (1) conformément aux premier à onzième alinéas.</p>	<p>Pour les établissements publics de coopération intercommunale issus de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal des communes qui étaient membres du syndicat ou de la communauté et qui font partie du nouvel établissement public de coopération intercommunale est calculé en 2005 (1) conformément aux premier à douzième alinéas.</p>

(1) Le remplacement de la référence à l'année 2004 par une référence à l'année 2005 a été explicité ci-avant.

5. Le remplacement quasi-systématique de la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier dans le code général des collectivités territoriales (II du présent article)

a) Synthèse des remplacements effectués

Le II du présent article remplace **quasi-systématiquement**, dans le code général des collectivités territoriales, les occurrences des mots « *potentiel fiscal* » par les mots « *potentiel financier* », dans le cas des communes.

Ces remplacements n'appellent pas de commentaire. Ils sont synthétisés par le tableau ci-après.

Le remplacement par le II du présent article de la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier, dans le cas des communes

Alinéa du II du présent article	Article du code CGCT	Objet actuel de l'article	Observation
A. 1°	L. 2334-4	Définition du potentiel fiscal des communes	Les 2 occurrences autres que les 8 ici visées sont supprimées par le III du présent article.
2°	L. 2334-14-1	Dotations nationale de péréquation	L'occurrence autre que celle ici visée est supprimée par le V du présent article
3°	L. 2334-17	Indice synthétique de ressources et de charges pour l'attribution de la DSU	Le montant et la répartition de la DSU doivent par ailleurs être réformés par l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale
4°	L. 2334-21	Première fraction de la dotation de solidarité rurale	-
5°	L. 2334-22	Seconde fraction de la dotation de solidarité rurale	-
6°	L. 2334-33	Répartition de la DGE des communes	-
7°	L. 2334-34	Préciput constitué au profit des EPCI	-
8°	L. 2334-40	Dotations de développement rural	-
9°	L. 2335-1	Dotations élu local	-
10°	L. 2531-13	Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF)	L'article L. 2531-13 est également modifié par le B, qui remplace la notion de « potentiels fiscaux » (au pluriel)
11°	L. 2531-14	Indice synthétique de ressources et de charges permettant de bénéficier d'une attribution du FSRIF	-
12°	L. 5334-16	Potentiel fiscal des communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	-
B.	L. 2531-13	Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF)	L'article L. 2531-13 est également modifié par le 10° du A, qui remplace la notion de « potentiel fiscal » (au singulier)

b) Une modification mineure apportée par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, l'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable** du gouvernement, un amendement n° 304, prévoyant que, pour la détermination de l'éligibilité à la **part principale** de la dotation nationale de péréquation (DNP), dans le cas du régime **dérogatoire**¹, le potentiel financier doit être inférieure à **30 %** (contre **un tiers** actuellement) du potentiel financier des communes de leur strate.

II. LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES (III DU PRÉSENT ARTICLE)

Le III du présent article propose de réformer **l'architecture** de la dotation forfaitaire des communes.

A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

1. La dotation globale de fonctionnement des communes jusqu'à la loi de finances initiale pour 2004

La réforme de la DGF des communes mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004 n'a pas remis en cause les principes du dispositif existant.

a) La réforme de 1993

Comme la réforme de 2004, celle mise en œuvre par la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF et modifiant le code des communes et le code général des impôts avait pour objectif de permettre la stabilité des dotations, tout en assurant une péréquation « verticale ».

Ainsi ont été mises en place :

- la dotation forfaitaire des communes, qui globalisait l'ensemble des dotations composant l'ancienne DGF des communes (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation, dotation de garantie, concours particuliers aux communes touristiques et villes-centres) ;

¹ Comme cela est indiqué dans les développements ci-après relatifs à la DNP, l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que sont éligibles à la DNP les communes de plus de 10.000 habitants qui, sans satisfaire aux conditions d'éligibilité de droit commun, ont un potentiel fiscal inférieur du tiers au potentiel fiscal moyen par habitant de leur strate et dont l'effort fiscal est supérieur à 80 % de l'effort fiscal moyen des communes de leur strate.

- trois dotations à vocation péréquatrice, réunies dans une dotation dite d'aménagement : la dotation de solidarité urbaine (DSU), créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991¹; son « pendant » pour les zones rurales, la dotation de solidarité rurale (DSR), créée par loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993² et divisée entre une part « bourgs-centres »³ et une part « péréquation »⁴; la dotation d'intercommunalité.

(1) Une plus grande prévisibilité de la DGF de chaque commune

Avant la réforme de 1993, la DGF des communes évoluait d'une manière imprévisible pour chaque commune, parce qu'elle dépendait de la variation de données physiques ou financières propres à chaque collectivité. A partir de 1993, le taux de progression de la dotation forfaitaire (représentant environ la moitié des la DGF des communes), identique pour toutes les communes, a été fixé au niveau national.

(2) Une indexation favorable à la péréquation

La péréquation a quant à elle été renforcée par le fait que le taux d'augmentation de la dotation forfaitaire, qui n'a tout d'abord été compris qu'entre 50 % et 55 % de celui de la DGF, a été compris, à partir de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001), entre 45 % et 55 %.

Il était en outre prévu que si l'évolution de la DGF résultait pour moins d'un tiers de la croissance du PIB, c'est-à-dire en situation de croissance faible du PIB, l'augmentation était automatiquement de 50 % du taux d'augmentation de la DGF.

b) Deux problèmes

Deux problèmes se sont posés.

(1) Les conséquences du développement de l'intercommunalité

Tout d'abord, le développement de l'intercommunalité a remis en cause l'équilibre du dispositif.

¹ Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

² Loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

³ La part « bourgs-centres » visait à aider les communes rurales assurant un rôle structurant et ayant de faibles ressources.

⁴ La part « péréquation » comprenait 4 fractions, attribuées en fonction de la longueur de voirie, du nombre d'élèves, du potentiel fiscal et du potentiel fiscal superficiaire.

En effet, la dotation d'intercommunalité étant une composante de la dotation d'aménagement (ce qui s'expliquait en partie par le fait que 85 % de son montant était réparti en fonction du potentiel fiscal des groupements), au même titre que la DSU et la DSR, son évolution très rapide a pesé sur le financement des dotations de péréquation communales.

Afin de limiter le « siphonage » de la DSU et de la DSR par la dotation d'intercommunalité, le Parlement a régulièrement voté des abondements exceptionnels en vue de soutenir la progression des dotations de péréquation communales.

(2) Une péréquation essentiellement assurée par la dotation forfaitaire

Ensuite, comme aujourd'hui, **la péréquation était essentiellement assurée par la dotation forfaitaire.**

Ce paradoxe, qui a été souligné par un récent rapport du **commissariat général du plan**¹, s'explique par le fait qu'en 1994, ont été incluses dans la dotation forfaitaire diverses dotations, dont certaines étaient péréquatrices.

Le graphique ci-après, issu du rapport précité, permet de mettre en évidence l'impact péréquateur des différentes dotations aux communes :

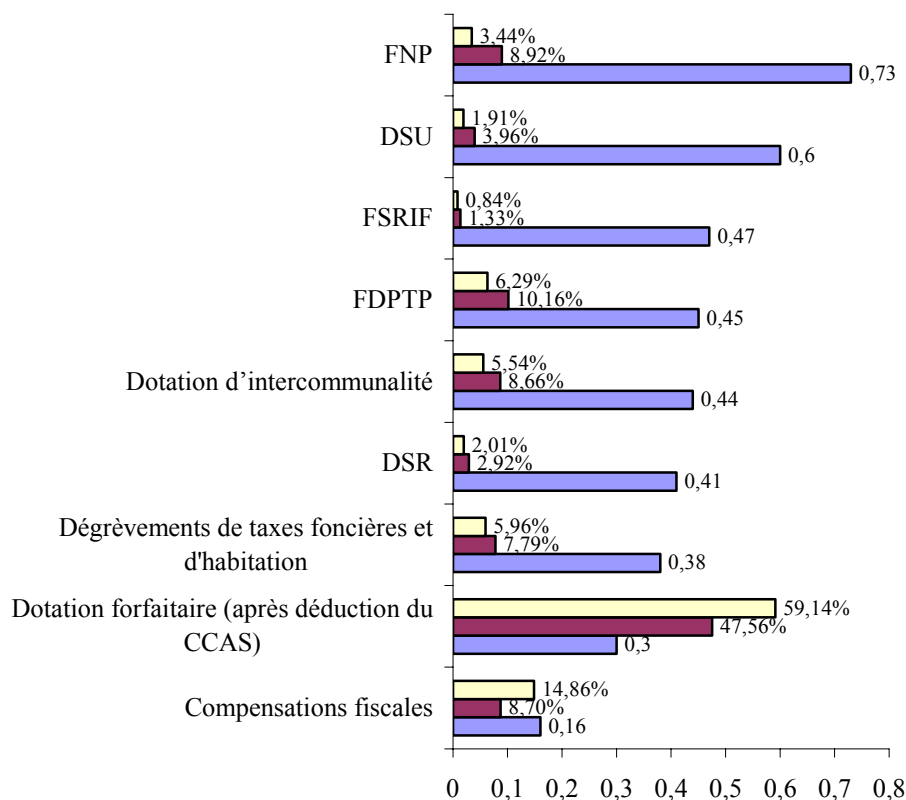
- certes, la dotation ayant « l'indice de progressivité »² le plus élevé, c'est-à-dire celle dont les modalités de répartition sont les plus favorables à la péréquation, est l'ex-fonds national de péréquation (devenu dotation nationale de péréquation en 2004) ;

- cependant, compte tenu de son volume, **la dotation contribuant le plus à la péréquation est la dotation forfaitaire** de la DGF (elle correspond à près de 50 % de la correction des inégalités de pouvoir d'achat).

¹ Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », rapport du commissariat général du plan, 2004.

² L'indice de progressivité mesure l'effet péréquateur intrinsèque d'un euro, indépendamment du montant de la dotation. Il traduit le degré d'adéquation du barème de répartition à la correction des inégalités de pouvoir d'achat avant versement des dotations. Un indice de 1 traduit une modulation parfaite en proportion inverse des inégalités. Un indice de 0 traduit l'absence d'effet péréquateur. Un indice négatif illustre l'existence d'un effet contre-péréquateur.

L'efficacité des dotations aux communes et à leurs groupements en 2001



□ Part de la dotation dans le total des transferts

■ Contribution de chaque dotation à la réduction globale des inégalités de pouvoir d'achat

■ Indice de progressivité

FNP : fonds national de péréquation (devenu dotation nationale de péréquation en 2004). DSU : dotation de solidarité urbaine. FSRIF : fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. FDPTP : fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. DSR : dotation de solidarité rurale. CCAS : contingent communal d'aide sociale.

Source : Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », rapport du commissariat général du plan, 2004

2. La réforme de 2004

La loi de finances initiale pour 2004 a réformé la dotation globale de fonctionnement des communes et groupements.

a) La réforme de la structure de la DGF par la loi de finances initiale pour 2004

En ce qui concerne la structure de la DGF, la réforme a consisté à :

- abonder ce qui constituait alors la dotation forfaitaire des communes par certaines dotations comme la dotation de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et la dotation de compensation des baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001 ;

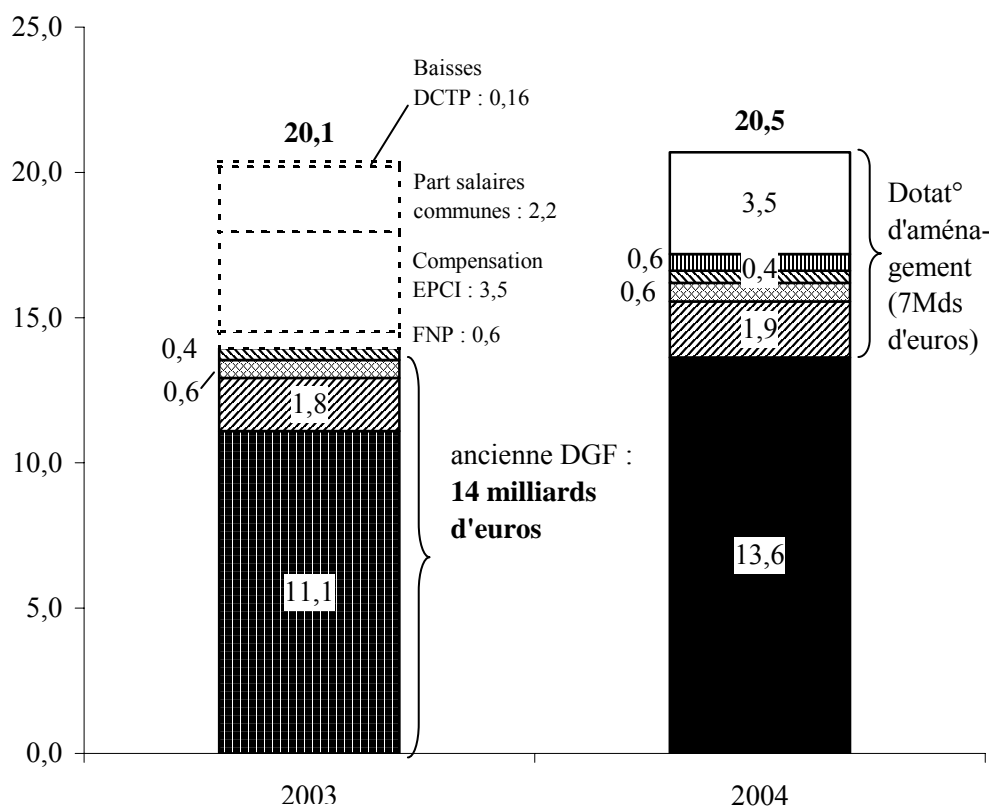
- intégrer le fonds national de péréquation (FNP), devenu dotation nationale de péréquation (DNP), à la dotation d'aménagement.

A l'initiative de notre collègue Yves Fréville, le Sénat a modifié l'article 50 relatif à l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement de diverses compensations perçues par les communes et leurs EPCI, afin, dans un souci de simplification, d'effectuer une contraction entre, d'une part, la dotation forfaitaire « élargie » des communes, et d'autre part, les deux prélèvements fiscaux mis en place suite aux réformes « couverture maladie universelle » et « fiscalité locale de France Télécom ».

Le graphique ci-après indique la structure de la DGF des communes avant et après la réforme.

La dotation globale de fonctionnement des communes et des EPCI

(en milliards d'euros)



- | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| ■ Ancienne dotation forfaitaire | ■ Dotation forfaitaire élargie |
| ▨ Dotation d'intercommunalité | ▨ DSU |
| ▩ DSR | ▩ DNP |
| ⋮ FNP | □ Dotation de compensation des EPCI |
| ⋮ Comp. part salaires communes | ⋮ Comp. des baisses de DCTP |
| Total DGF des communes | |

Source : d'après le comité des finances locales

Ainsi, la DGF des communes et des EPCI est passée de **14 milliards d'euros** à **20,5 milliards d'euros**, les 6,5 milliards d'euros d'écart s'expliquant par l'intégration :

- de la dotation de compensation « part salaires » des EPCI (3,5 milliards d'euros) ;
- de la compensation « part salaires » des communes (2,2 milliards d'euros) ;
- du fonds national de péréquation, devenu dotation nationale de péréquation (600 millions d'euros) ;
- de la dotation de compensation des baisses de DCTP (200 millions d'euros).

b) Une réforme favorable, à long terme, à la péréquation

La réforme mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004 a **renforcé la péréquation.**

Le taux de progression de la dotation forfaitaire est toujours fixé par le comité des finances locales entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble de la DGF (ce que le présent article propose de modifier, ainsi que ceci est indiqué ci-après). Cependant, grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale, la marge de manœuvre du CFL a été accrue, dans un sens favorable à la péréquation, par la suppression de la règle selon laquelle, en cas de croissance faible, la dotation forfaitaire bénéficiait automatiquement de 50 % de l'augmentation.

Surtout, du fait de l'augmentation du montant global de la dotation forfaitaire, **ce sont des sommes plus considérables qui seront désormais disponibles pour la péréquation.** En effet, la dotation forfaitaire augmente, par construction, moins vite que le reste de la DGF.

B. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE III DU PRÉSENT ARTICLE

1. Une dotation forfaitaire formée de quatre composantes

a) Présentation générale

Conformément aux propositions du CFL, le A du III du présent article prévoit qu'**à compter de 2005 la dotation forfaitaire comprend quatre composantes :**

- une **dotation de base** destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la **population** ;

- une dotation **proportionnelle à la superficie** ;

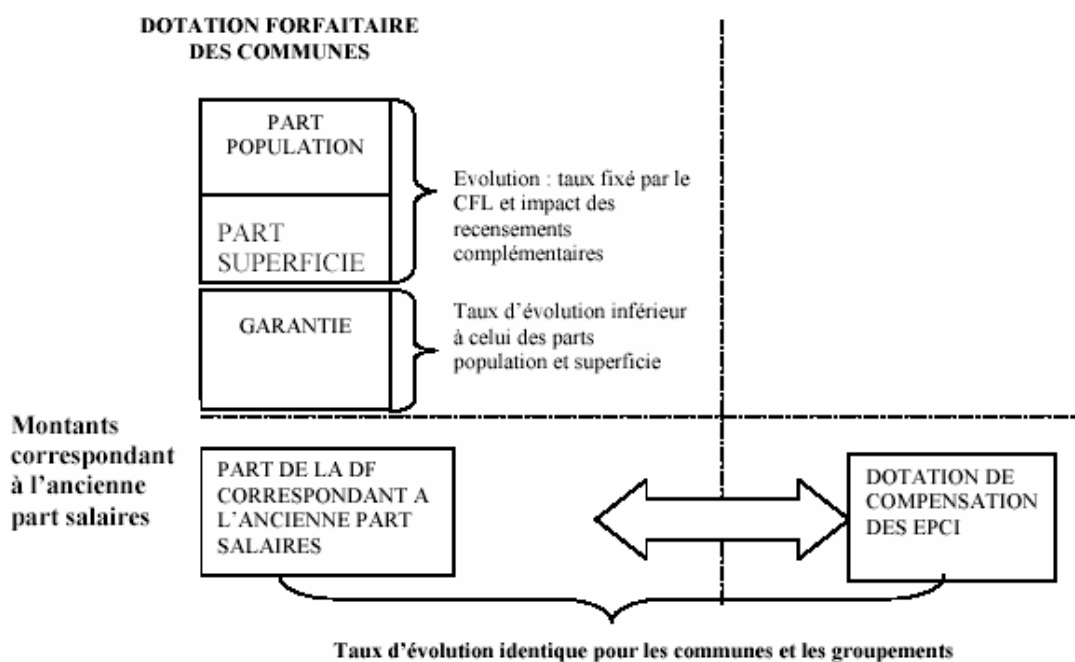
- les montants antérieurement perçus au titre de la **compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle** et de l'ex-compensation des baisses de DCTP par l'ex-FNPTP (supprimé par la loi de finances pour 2004) ;

- une **garantie**, égale en 2005 à la différence entre le montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004¹ et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie.

Le supplément de garantie a pour objet de faire en sorte qu'aucune commune ne voie sa dotation diminuer à l'occasion de la réforme.

Le dispositif proposé est **conforme aux orientations proposées par le CFL** dans son rapport précité, synthétisées par le schéma ci-après.

La nouvelle structure de la dotation forfaitaire



Source : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

¹ Hors la compensation des montants antérieurement perçus au titre de la DCTP et de l'ex-compensation des baisses de DCTP.

Le CFL propose que le taux d'évolution de la part « garantie » soit inférieur à celui des parts « population » et « superficie », afin que la dotation forfaitaire devienne de moins en moins péréquatrice. On a vu en effet que, selon le commissariat général du plan, la majeure partie de la péréquation effectuée par la DGF est effectuée par la dotation forfaitaire, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du dispositif.

La nécessité que la part de la dotation forfaitaire correspondant à l'ancienne part salaires évolue au même taux que la dotation de compensation des EPCI vient du fait qu'une commune ne doit pas être financièrement perdante en cas d'adhésion à un EPCI à TPU.

Le tableau ci-après synthétise les modalités de détermination de la dotation forfaitaire proposées par le présent article.

La détermination du montant de la dotation forfaitaire (texte proposé par le A du III du présent article pour les premier et deuxième alinéas de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales)

Paragraphe du nouvel article L. 2334-7	Composante	Montant en 2005		Evolution annuelle à partir de 2006	
		Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
1°	« Dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de [la] population »	Produit de la population et d'« un montant de <u>50</u> euros par habitant à <u>125</u> euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».	Produit de la population et d'« un montant de <u>60</u> euros par habitant à <u>120</u> euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».	« Taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »	« Taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »
2°	« Dotation proportionnelle à la superficie » (1)	3 euros par hectare	3 euros par hectare 5 euros par hectare dans les communes de <u>montagne</u>	« Taux d'indexation fixé par le comité des finances locales, <u>dans les conditions prévues pour la dotation de base</u> . »	« Taux d'indexation fixé par le comité des finances locales <u>dans les conditions prévues pour la dotation de base</u> . »
3°	« Montants correspondant aux montants antérieurement perçus au titre [de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle et de l'ex-seconde part du FNPTP (2)]	[quasi-gel par rapport à <u>2004</u>]	« En 2005, ces montants sont indexés pour les communes qui en <u>bénéficient selon un taux de 1 %</u> ». »	« Taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ». »	« Taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ». »

Paragraphe du nouvel article L. 2334-7	Composante	Montant en 2005		Evolution annuelle à partir de 2006	
		Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
4°	« Garantie »	« Versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre : a. le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004, hors montants des compensations mentionnées au 3°; b. et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2° ».	« Versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre : a. le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004 <u>et indexée selon un taux de 1 %</u> , hors montants des compensations mentionnées au 3°; b. et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2° ».	« Taux égal à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ».	« Taux égal à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ».

(1) « A partir de 2005, le montant de cette dotation ne peut excéder le montant de la dotation de base ».

(2) La seconde part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) compensait les pertes de base de taxe professionnelle et la compensation des baisses de DCTP. Lors de la suppression du FNPTP par la loi de finances initiale pour 2004, cette seconde part a été intégrée à la dotation forfaitaire des communes.

Pour l'année **2005**, le **montant** des différentes composantes de la dotation forfaitaire serait **fixé par le présent article, sans que le CFL ait le moindre rôle à jouer.**

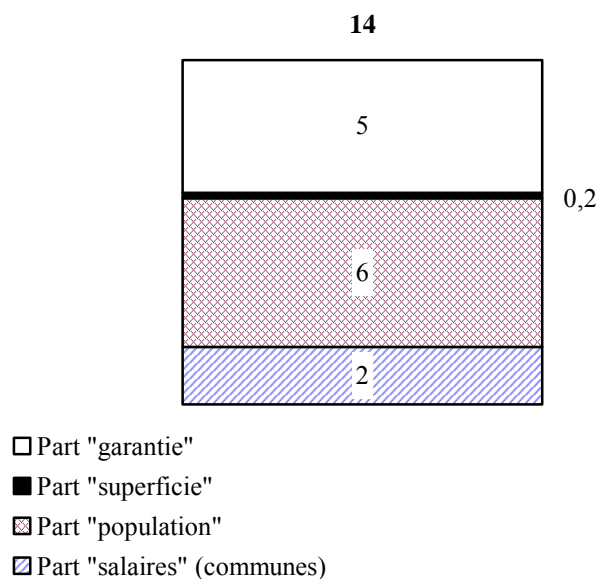
L'évolution de la dotation forfaitaire des communes et des EPCI en 2005 ayant fait l'objet d'importants débats à l'Assemblée nationale, les développements correspondants ont été regroupés ci-après, dans le III du présent commentaire d'article.

b) Le montant des différentes parts

Afin de donner quelques ordres de grandeur, le graphique ci-après donne le montant des différentes composantes de la dotation forfaitaire, évalué par le CFL dans son rapport précité.

Les nouvelles composantes de la dotation forfaitaire en 2005 : quelques ordres de grandeur

(en milliards d'euros)



Source : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

Ainsi, la dotation forfaitaire comporterait deux composantes essentielles : la part « garantie » et la part « population ». La part « salaires » représenterait une faible part de la dotation forfaitaire, et la part « superficie » serait inférieure à 1,5 % de l'ensemble.

c) Les modifications proposées par l'Assemblée nationale

- (1) L'écart des montants de dotation par habitant au titre de la part « population » : le retour aux propositions du CFL

Dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, le présent article propose « *une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population* », égale, pour 2005 pour chaque commune, « *au produit de sa population par un montant de 60 euros par habitant à 120 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune* ».

Cela correspond à la fourchette préconisée par le CFL. Ainsi que ceci est précisé dans le rapport du groupe de travail, « *le Comité, lors de l'examen du rapport du groupe de travail le 28 avril 2004, a estimé qu'il serait souhaitable de réduire l'écart des montants de dotation par habitant au titre de la part « population » par rapport au scénario proposé, selon lequel les montants par habitant varient de 1 à 2,5. Le montant maximum par habitant pourrait être limité à 2,25 fois, voire 2 fois, le montant le plus faible* ».

Cependant, dans sa **rédaction initiale**, le présent article proposait de retenir une fourchette de **50 à 125** euros par habitant. Si cela était conforme aux préconisations du groupe de travail du CFL, ça ne l'était pas à celles du CFL.

La fourchette de la dotation par habitant de la dotation de base

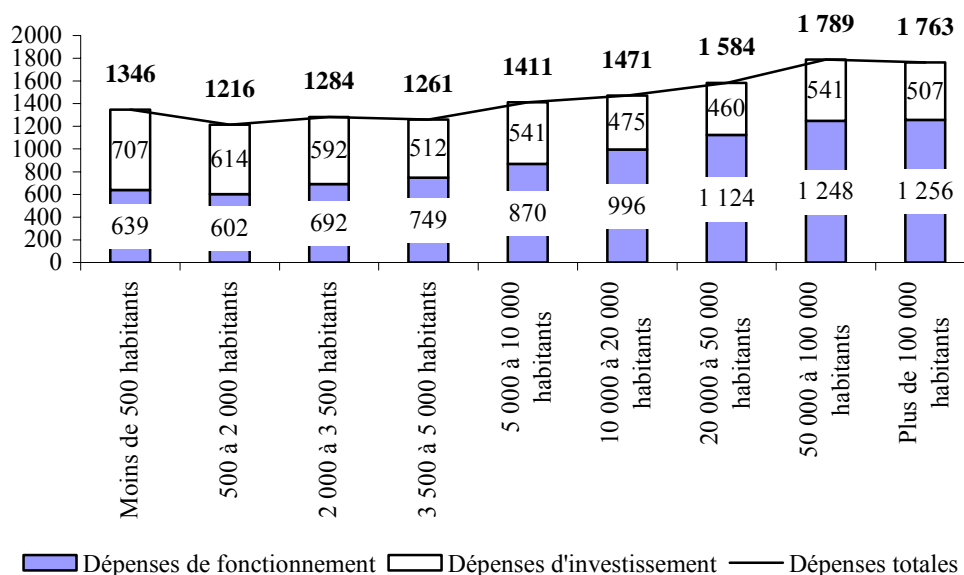
	Groupe de travail du CFL	Comité des finances locales	Présent article	
			Rédaction initiale	Texte adopté par l'Assemblée nationale
Fourchette	50-125 euros par habitants	(1)	50-125 euros par habitant	60-120 euros par habitant
Rapport entre les deux extrémités de la fourchette	2,5	2-2,25	2,5	2-2,25

(1) Par exemple : entre 50 euros et 100 euros, entre 50 euros et 112,5 euros, entre 60 euros et 120 euros, entre 60 euros et 135 euros.

On peut se réjouir de ce retour aux préconisations du CFL. En effet, les dépenses de fonctionnement par habitant des communes varient en fonction de leur strate démographique de 1 à 2, comme l'indique le graphique ci-après.

Les dépenses des communes selon leur strate démographique (2003)

(en euros par habitant)



Source : direction générale des collectivités locales, « Les budgets primitifs des communes en 2003 »

(2) Une prise en compte des spécificités des communes de montagne

A l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, le montant de la part superficielle de la dotation forfaitaire a été accru dans le cas des communes de montagne.

Ainsi, dans leur cas il serait non de 3 euros par hectare, mais de **5 euros** par hectare.

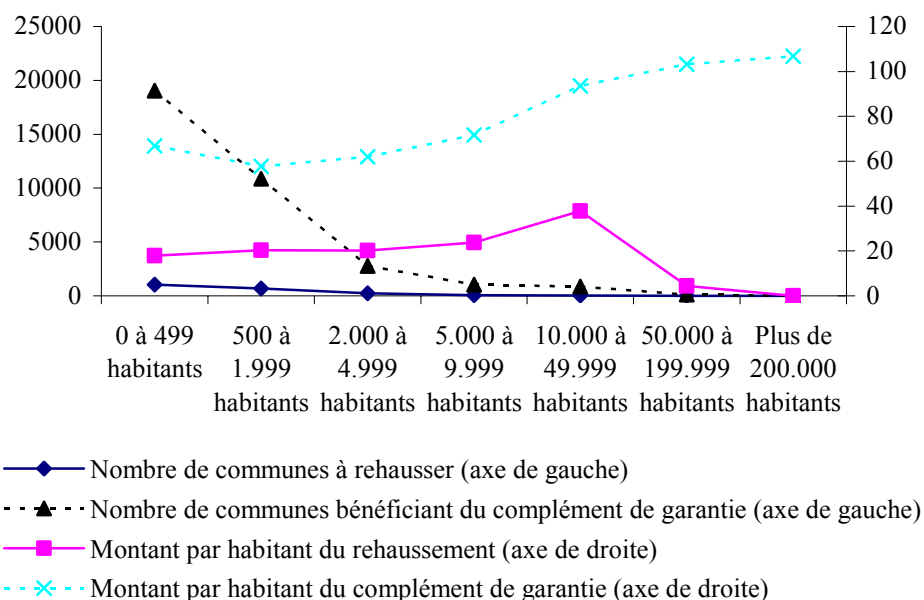
d) Une réforme dont bénéficieront surtout les communes de moins de 50.000 habitants

La réforme de la dotation forfaitaire proposée par le présent article sera **surtout favorable aux communes de moins de 50.000 habitants**, comme l'indique le graphique ci-après.

L'impact en 2005 de la réforme de la dotation forfaitaire

(nombre de communes)

(en euros par habitant)



Selon l'hypothèse d'une part population comprise entre 60 euros par habitant et 120 euros par habitant, conformément à la modification apportée par l'Assemblée nationale.

Source : direction générale des collectivités locales

(1) A court terme, une réforme qui bénéficierait surtout aux communes de plus de 50.000 habitants

A court terme, la réforme proposée bénéficierait surtout aux communes de 10.000 à 49.999 habitants, presque pas aux communes de 50.000 habitants à 199.999 habitants, et pas du tout aux communes de plus de 200.000 habitants.

En effet, le montant par habitant du rehaussement de la dotation forfaitaire serait de 37 euros pour les communes de 10.000 à 49.999 habitants, de 7 euros par habitant pour les communes de 50.000 à 199.999 habitants, et serait nul pour les communes de plus de 200.000 habitants.

- (2) A long terme, une réforme qui réduira la péréquation « de fait » dont bénéficient surtout les communes à la population importante

Par ailleurs, **la péréquation « de fait » effectuée par la dotation forfaitaire¹ se réduira d'autant plus à long terme que la commune a une population importante.**

En effet, le complément de garantie bénéficiera d'autant plus à une commune que celle-ci bénéficie actuellement de l'effet péréquateur de la dotation forfaitaire, qui va se réduire à long terme, du fait du faible taux d'indexation du complément de garantie.

Or, **plus la population augmente, plus le complément de garantie par habitant est important.** Ainsi, le complément de garantie, de 67 euros par habitant pour les communes de moins de 500 habitants, est de 107 euros par habitant pour les communes de plus de 200.000 habitants. Cela montre que ce sont actuellement surtout les « grandes » communes qui bénéficient de l'effet péréquateur de la dotation forfaitaire, et que ce seront donc surtout elles qui subiront, à long terme, les conséquences de la réduction de l'effet péréquateur de la dotation forfaitaire.

2. Une indexation des différentes composantes de dotation forfaitaire favorable à celle déterminée en fonction de la population

A partir de **2006**, les taux d'évolution des différentes composantes de la dotation forfaitaire seraient fixés par le **CFL**, dans le respect de certains **plafonds**.

a) Le dilemme de l'indexation du complément de garantie

- (1) L'objectif : se rapprocher d'une dotation forfaitaire déterminée en fonction de la population

Comme le souligne le rapport du CFL sur la réforme des dotations, **« l'objectif de la mise en place d'une part « population » est que celle-ci devienne rapidement prépondérante au sein de l'ensemble »**. En effet, **la dotation forfaitaire n'a pas de vocation péréquatrice**. Les charges des communes étant en grande partie liées à la population, il a semblé utile de faire de ce critère le critère essentiel de répartition de la dotation forfaitaire.

¹ Comme on l'a indiqué ci-avant, l'inclusion en 1993 dans la DGF des communes de certaines dotations à vocation péréquatrice a pour effet qu'aujourd'hui la péréquation est essentiellement assurée par la dotation forfaitaire.

Ainsi, comme le CFL l'indique dans son rapport précité, « *le groupe de travail [du CFL] a retenu une solution qui consisterait à indexer les parts « population » et « superficie » selon un taux égal ou légèrement inférieur à celui de la DGF, et à geler ou à indexer faiblement le complément de garantie* ». En effet, la part « superficie » ne représentant qu'une part infime de la dotation forfaitaire, comme cela est indiqué ci-avant, un tel mode d'indexation serait particulièrement favorable à la part « population ».

(2) La question de l'indexation du supplément de garantie

Comme le souligne le **CFL**, la détermination des modalités d'indexation du **supplément de garantie** met le législateur face à un **dilemme** :

- d'un côté, un taux d'indexation élevé nuirait à l'objectif de la réforme, qui est de rendre la dotation forfaitaire moins péréquatrice afin d'améliorer la lisibilité de la DGF ;

- de l'autre, un faible taux d'indexation nuirait, toutes choses égales par ailleurs, aux communes les plus pauvres.

En effet, comme le souligne le CFL dans le rapport précité, « *les communes qui disposeront après la réforme d'un complément de garantie sont majoritairement des communes défavorisées, qui bénéficient actuellement, au travers de la dotation forfaitaire, d'une péréquation « fossile » remontant à 1993, et qui pâtiraient d'un gel du complément de garantie* ».

b) Le présent article a retenu la proposition du CFL la plus favorable au complément de garantie

Le présent article met en œuvre les propositions du comité des finances locales, en retenant **le scénario le plus favorable au complément de garantie**, comme l'indique le tableau ci-après.

L'indexation, à partir de 2006, des différentes composantes de la dotation forfaitaire des communes

Composante de la dotation forfaitaire	Proposition du groupe de travail du CFL	Proposition du A du IV du présent article
Dotation de base (population)	Indexation selon un taux « égal ou légèrement inférieur à celui de la DGF »	Taux fixé par le CFL égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF (1)
Dotation superficière		
Ex-compensation de la part salaires	-	Taux fixé par le CFL, égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF
Complément de garantie	Gel ou faible indexation	25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF.

(1) Il est en outre prévu qu'à partir de 2005, le montant de la dotation superficière ne peut excéder le montant de la dotation de base.

Sources : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004 ; présent article

Ainsi, le présent article prévoit qu'à compter de 2006, la **garantie** évoluera selon un taux égal à **25 %** du taux de progression de la DGF.

c) L'impact à long terme de la réforme de la dotation forfaitaire proposée par le présent article

La réforme de la dotation forfaitaire proposée aurait à long terme un **double impact**.

(1) Une croissance de la dotation d'aménagement légèrement supérieure ?

La structure de la dotation forfaitaire sera telle que **sa croissance maximale serait d'environ 50 % du taux de croissance de la DGF¹**, ce qui est peu différent du système actuel, où le CFL peut fixer ce taux entre 45 % et 55 % du taux de croissance de la DGF.

¹ Ce taux maximum est égal à la moyenne de celui de ses deux principales composantes – la part « population » (au maximum 75 % du taux de croissance de la DGF) et la part « garantie » (25 % du taux de croissance de la DGF) –, ainsi qu'au taux maximum prévu dans le cas de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (50 % du taux de croissance de la DGF).

Cependant, **à long terme, cet écart conduira vraisemblablement à une dotation d'aménagement légèrement supérieure à celle qui découlerait de l'absence de réforme.** En effet, le présent article ne présente que des « plafonds » pour le taux de progression de la dotation forfaitaire, de sorte que le CFL serait libre, s'il le souhaitait, d'affecter la totalité de l'augmentation de la DGF à la péréquation (sauf dans le cas de la dotation forfaitaire, qui augmenterait à 25 % du taux de croissance de la DGF).

(2) Une dotation forfaitaire moins péréquatrice

Cependant, l'objet du présent article n'est pas de dégager des marges pour les dotations de péréquation – ce qui était celui de la loi de finances initiale pour 2004 –, mais, notamment, de rendre la **DGF** des communes et des EPCI **plus péréquatrice.**

La **dotation forfaitaire** sera pourtant, on l'a vu, **moins péréquatrice.** En effet, le présent article prévoit que la dotation de garantie augmentera moins vite que les autres composantes de la dotation forfaitaire.

Cela est **normal**, le présent article ayant en particulier pour objet d'améliorer la lisibilité du dispositif en concentrant, autant que possible, la péréquation sur les dotations explicitement prévues à ce sujet.

La réforme de la dotation forfaitaire rend donc d'autant plus indispensable de rendre la dotation d'aménagement davantage péréquatrice.

3. La prise en compte de cas particuliers

Les B, C et D du III du présent article prennent en compte certains cas particuliers :

- la modification des limites territoriales de communes ;
- la fusion de communes ;
- la division de communes.

Dans tous ces cas, les dotations de base et superficière sont calculées selon le droit commun, c'est-à-dire en prenant en compte les nouvelles populations et les nouvelles superficies.

En cas de fusion de communes, la garantie est calculée la première année par addition des montants correspondants versés aux anciennes communes l'année précédant la fusion, et indexés selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le CFL.

4. Dispositions de coordination

Le III bis (E du III dans le texte initial) du présent article propose diverses **dispositions de coordination**.

Ses deux principales dispositions de coordination sont le 1° et le 7°.

Son 4°, relatif à la prise en compte intégrale des variations de population pour l'attribution de la DGF, est présenté dans le IV du présent commentaire, de mêmes que ses 5°, 6° et 9°, qui sont de coordination avec le 4°.

a) La suppression des modalités actuelles de fixation du taux d'évolution de la dotation forfaitaire

Le 1° du III bis du présent article supprime, en particulier, le dernier alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit qu'à compter de 2004, la dotation forfaitaire de chaque commune évolue chaque année selon un taux de progression fixé par le comité des finances locales **entre 45 % et 55 %** du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. En effet, **la dotation forfaitaire évoluera désormais en fonction des taux retenus pour ses différentes composantes**.

b) La modification des règles d'indexation de la dotation de compensation des EPCI

Il est nécessaire que la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle évolue au **même rythme** pour les **communes** et pour les **EPCI**, afin de ne pas susciter d'iniquité.

Tel est ce que prévoit le droit actuel.

Le A du III du présent article modifiant les modalités de fixation de ce taux d'évolution dans le cas des **communes**, les 7° et 8° du III *bis* du présent article proposent, par **coordination**, de les modifier dans le cas des **EPCI**, conformément au tableau ci-après.

L'évolution de la dotation de compensation des EPCI : la disposition de coordination proposée par le présent article

	Taux d'évolution de la dotation de compensation des <u>communes</u>	Taux d'évolution de la dotation de compensation des <u>EPCI</u>
Article concerné du code général des collectivités territoriales	L. 2334-7 (3°)	L. 5211-28-1
Paragraphes concernés du présent article	A du III	7° et 8° du III bis
Le droit actuel	Pas d'individualisation au sein de la dotation forfaitaire	« comme la dotation forfaitaire »
La modification proposée	« A compter de 2006, ces montants progressent selon un taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »	« selon le taux fixé par le comité des finances locales en application du 3° de l'article L. 2334-7 »

Disposition de coordination proposée

Sources : présent article ; code général des collectivités territoriales

La disposition de coordination proposée pourrait être **précisée**, dans la mesure où elle se réfère au « **taux** » fixé par le CFL, alors qu'il n'est pas prévu que le CFL fixe de taux en **2005**. Votre commission des finances vous propose **un amendement tendant à corriger cette imprécision**.

En complément de la disposition indiquée ci-avant, le dernier alinéa du texte proposé par le A du III du présent article pour remplacer les deux premiers alinéas de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « **le taux de croissance de la dotation forfaitaire est égal au taux d'évolution de la somme des composantes de cette dotation par rapport à la somme des montants versés l'année précédente en application des alinéas précédents, hors les montants** » **relatifs à la compensation de la suppression de la part « salaires »**.

Cette disposition vient du fait que la compensation de la suppression de la part « salaires » **va diminuer** au cours des prochaines années, pour des raisons structurelles, du fait de l'adhésion de communes à des EPCI à TPU. Cette diminution **ne correspondra à aucune réalité financière**, le présent article prévoyant, comme on l'a vu ci-avant, que l'attribution de compensation des EPCI évolue au même taux que celle des communes.

La disposition proposée obéit donc à un souci de lisibilité du taux de progression de la dotation forfaitaire, dont on ne peut que se féliciter.

c) Autres dispositions de coordination

Le III bis du présent article propose d'autres dispositions de coordination ou de suppression de disposition obsolète, qui n'appellent pas de commentaire particulier.

Les dispositions de coordination « mineures » proposées par le III bis du présent article

Alinéa du III bis du présent article	Article concerné du code général des collectivités territoriales	Objet de l'article	Nature de la modification	Remarque
2°	L. 2334-7-1	Intégration à la dotation forfaitaire des attributions versées en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux	Abrogation	Disposition obsolète
3°	L. 2334-7-2	Conséquences de la suppression des contingents communaux d'aide sociale ¹	Au deuxième alinéa du III, les mots : « de l'avant-dernier » sont remplacés par les mots : « du dernier ».	Coordination avec la modification de l'article L. 2334-7

III. L'ÉVOLUTION DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI EN 2005

A. L'INDEXATION DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI EN 2005 (III DU PRÉSENT ARTICLE)

Le A du III du présent article fixe, on l'a vu, le montant des différentes composantes de la dotation forfaitaire des communes et des EPCI en 2005.

¹ L'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999, portant création d'une couverture maladie universelle prévoit la suppression des contingents communaux d'aide sociale. En contrepartie de cette suppression, et afin d'assurer la neutralité financière du dispositif, il est procédé à un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes. Dans l'hypothèse où ce prélèvement est insuffisant, l'article L. 2334-7-2 du code général des collectivités territoriales a posé le principe d'un prélèvement sur le produit de la fiscalité directe locale.

**La détermination en 2005 du montant de la dotation forfaitaire
(texte proposé par le A du III du présent article pour les premier et deuxième alinéas de
l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales)**

	Composante	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
1°	« Dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de [la] population »	Produit de la population et d'« un montant de <u>50 euros par habitant à 125 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat</u> ».	Produit de la population et d'« un montant de <u>60 euros par habitant à 120 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat</u> ».
2°	« Dotation proportionnelle à la superficie » (1)	3 euros par hectare	3 euros par hectare 5 euros par hectare dans les <u>communes de montagne</u>
3°	« Montants correspondant aux montants antérieurement perçus au titre [de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et de l'ex-seconde part du FNPTP (2)]	[quasi-gel par rapport à <u>2004</u>]	« <u>En 2005, ces montants sont indexés pour les communes qui en bénéficient selon un taux de 1 %</u> ».
4°	« Garantie »	« Versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre : a. le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004, hors montants des compensations mentionnées au 3°; b. et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2° ».	« Versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre : a. le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004 <u>et indexée selon un taux de 1%</u> , hors montants des compensations mentionnées au 3°; b. et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2° ».

(1) « A partir de 2005, le montant de cette dotation ne peut excéder le montant de la dotation de base ».

(2) La seconde part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) compensait les pertes de base de taxe professionnelle et la compensation des baisses de DCTP. Lors de la suppression du FNPTP par la loi de finances initiale pour 2004, cette seconde part a été intégrée à la dotation forfaitaire des communes.

1. La proposition initiale ne correspondait pas exactement à un « gel », mais à une croissance de l'ordre de 0,3 %

Contrairement à ce qui a souvent été affirmé, le présent article ne proposait pas, dans sa rédaction initiale, un « gel » de la dotation forfaitaire en 2005.

En effet, seule la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle aurait été « gelée » en 2005.

En revanche, les autres parts de la dotation de compensation auraient nécessairement eu un montant global **supérieur** au montant actuel de la dotation forfaitaire, réduite du montant de la compensation de la suppression de la part salaires. En effet, alors que cette réforme aurait accru la dotation de certaines communes, elle n'aurait réduit celle d'aucune, du fait de la clause de garantie.

Selon les estimations transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le coût de la réforme de la dotation forfaitaire, telle que la prévoyait le présent article dans sa rédaction initiale, était de **46 millions d'euros**. Compte tenu du montant global de la dotation forfaitaire, cela correspondait à **une augmentation légèrement supérieure à 0,3 %**.

2. La modification proposée par l'Assemblée nationale : une progression d'au moins 1 % par commune

a) La modification proposée par l'Assemblée nationale

De même que le texte initial ne prévoyait pas véritablement de « gel » de la dotation forfaitaire, la modification proposée par l'Assemblée nationale ne conduirait pas à une croissance de **1 %** de la dotation forfaitaire, ainsi que cela a été évoqué, mais à une croissance **légèrement supérieure**.

Certes, la compensation de la suppression de la part « salaires » serait « *indexé[e] pour les communes qui en bénéficient selon un taux de 1 %* », ce qui correspond bien, pour cette part, à une augmentation de 1 %.

Cependant, la garantie aurait pour fonction d'assurer une progression de la dotation forfaitaire, hors compensation de la suppression de la part « salaires », **d'au moins 1 %** par commune. Cela signifie que le **montant global** des trois autres composantes de la dotation forfaitaire augmenterait en 2005 de **plus de 1 %**, certaines communes bénéficiant d'une croissance de ces composantes supérieure à ce taux.

Selon les indications fournies par la DGCL, ce phénomène serait cependant **marginal**. La dotation forfaitaire augmenterait bien d'un taux **de l'ordre de 1 %** en 2005.

b) Il ne semble pas possible de prévoir une augmentation de la dotation forfaitaire supérieure à celle proposée par l'Assemblée nationale

Afin d'évaluer les sommes disponibles en 2005 pour l'augmentation éventuelle de la dotation forfaitaire, il convient de prendre en compte, outre l'augmentation de la DGF prévue pour 2005, **le coût des différentes réformes** de la dotation d'aménagement proposées pour 2005 :

- celui des réformes de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), proposées par le V du présent article ;

- celui de la réforme de la **dotations de solidarité urbaine (DSU)**, proposé par l'article 59 du **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, actuellement en cours de discussion¹.

La réforme de la DSU, de la DSR et de la DNP est présentée au V du présent commentaire d'article, relatif à la dotation d'aménagement.

Ces sommes sont de l'ordre de 193 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

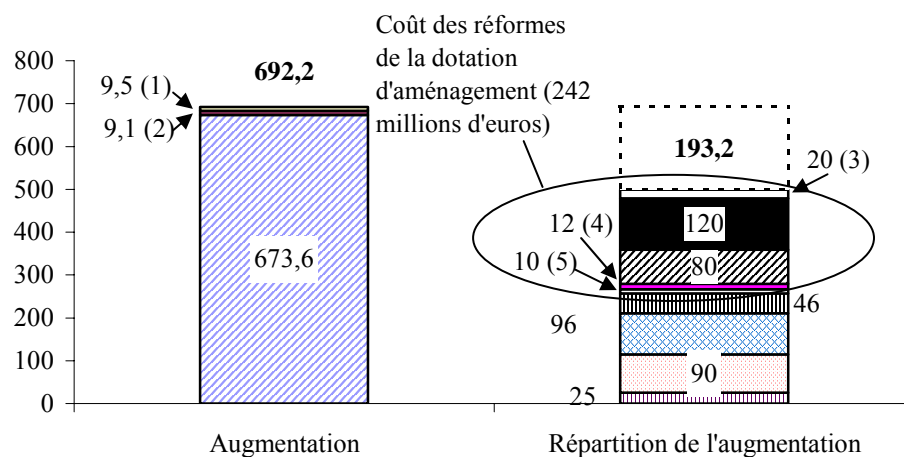
A titre de comparaison, selon les évaluations du ministère de l'Intérieur, **une croissance de 1 % de la dotation forfaitaire coûterait 171 millions d'euros**².

¹ Le projet de loi a été adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004. Il doit être prochainement examiné par l'Assemblée nationale en première lecture.

² Y compris l'indexation de la dotation de compensation.

La répartition de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI en 2005, selon le ministère de l'intérieur (a)

(en millions d'euros)



- Solde (disponible pour la péréquation et l'augmentation de la dotation forfaitaire)
- Réforme de la DNP (3)
- Réforme de la DSU
- ▨ Réforme de la DSR
- Réforme outre-mer (4)
- Réforme de la DGF des EPCI (5)
- ▨ Réforme de la dotation forfaitaire
- ▨ Consolidation des abondements 2004
- EPCI (hors réforme)
- ▨ RC et RG outre-mer
- Reliquats DSI (1)
- Supplément de prélèvement sur la RIF (2)
- ▨ Indexation DGF

(a) Données modifiées afin de prendre en compte la réforme de la DSU, de la DSR et de la DNP.

Sources : ministère de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales ; commission des finances

(1) L'augmentation de la DGF des communes et des EPCI en 2005 : près de 700 millions d'euros

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, depuis 1996, la DGF évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme de la prévision d'inflation¹ de l'année de versement et de la moitié de la croissance du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celle-ci soit positive. Pour l'année 2005, il en résulte une croissance de 3,05 %.

¹ Moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac).

En prenant en compte divers abondements, la DGF des communes, de l'ordre de 20 milliards d'euros, augmenterait donc de **692,2 millions d'euros** en **2005** (contre 401 millions d'euros en 2004).

(2) Le coût des augmentations « programmées » pour 2005 :
environ 500 millions d'euros

Si l'on s'appuie sur les données du ministère de l'intérieur, modifiées pour intégrer le coût de la réforme de la DSU, de la DSR et de la DNP, le coût des différentes réformes de la dotation d'aménagement proposées pour 2005 serait de **242 millions d'euros**, réparti entre :

- la DSU (120 millions d'euros) ;
- la DSR (80 millions d'euros) ;
- la DNP (20 millions d'euros) ;
- la dotation d'aménagement de l'outre-mer (12 millions d'euros) ;
- la DGF des EPCI (10 millions d'euros).

La réforme de la dotation forfaitaire proposée par le texte initial, qui prévoyait son quasi-« gel » en 2005, coûterait quant à elle, on l'a vu, **46 millions d'euros**.

Les augmentations « automatiques » des différentes composantes de la DGF des communes et des EPCI seraient quant à elle de **229,6 millions d'euros**.

Le solde « libre d'emploi » pour 2005 : de l'ordre de 200 millions d'euros

Si l'on fait abstraction des modifications proposées par l'Assemblée nationale, il en résulte, pour l'année 2005, des sommes « libres d'emploi » de **193 millions d'euros**.

B. L'ABONDEMENT DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI PAR LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS (IV DU PRÉSENT ARTICLE)

1. Rappel du droit existant

a) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs

La spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) a été créée par l'article 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi Defferre ».

L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que « **la DSI évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement** ». Cependant, son montant global est en **diminution régulière** depuis 1992. Ainsi, elle est passée de **517,5 millions d'euros** en 1991 à **254,6 millions d'euros** en 2003 et, en l'absence de mesure spécifique, à **196 millions d'euros** en 2004. Cette diminution est normale. Elle vient du fait que, selon l'article L. 2334-26 précité, « *la DSI est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles* »¹.

La DSI est composée de deux parts (article L. 2334-27 du même code) :

- l'une est versée aux communes pour compenser les charges afférentes aux logements effectivement occupés par des instituteurs ;
- l'autre est destinée à verser l'indemnité communale prévue par l'article L. 921-2 du code de l'éducation, c'est-à-dire l'indemnité communale en faveur des instituteurs qui ne bénéficient pas d'un logement.

L'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales prévoit que les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui verse, au nom de la commune, l'indemnité communale aux instituteurs ayants droit.

¹ Il est procédé, au plus tard au 31 juillet de l'année suivante, à la régularisation de la diminution réalisée, en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la DSI.

b) L'obligation d'utiliser le reliquat comptable pour abonder la dotation d'aménagement ou la DSI

(1) Le droit commun

A l'initiative de notre collègue Michel Charasse, l'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit **l'affectation du reliquat comptable du CNFPT.**

L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que le CFL peut majorer la **DSI** « *de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu* ». Ainsi, le CFL peut majorer la DSI de l'année ***n*** de tout ou partie du reliquat comptable du CNFPT de l'année ***n-1***.

Le solde de ce reliquat non utilisé pour abonder la DSI majeure, le cas échéant, la **dotation d'aménagement** de l'année ***n+1***.

(2) En 2004, cet abondement a porté sur le solde de la dotation d'aménagement

En 2004, l'abondement de la dotation d'aménagement a été de 15 millions d'euros.

Conformément à l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2004, il a été affecté non à la dotation d'aménagement, comme le prévoyait l'article L. 2334-29 précité, mais au **solde** de la dotation d'aménagement, soit à la DSU, à la DSR, et à la DNP.

c) La réduction de la dotation au CNFPT

Par ailleurs, l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'à compter de 2003, la dotation versée au CNFPT « *est minorée du montant du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du pénultième exercice* ».

2. La modification proposée par le présent article : l'affectation du reliquat comptable 2003 du CNFPT à la dotation d'aménagement de 2005

Le IV du présent article prévoit que la dotation versée en 2005 au CNFPT en application de l'article L. 2334-29 précité est minorée de « ***l'intégralité*** du reliquat comptable afférent à l'exercice 2003 ».

On rappelle que, selon l'article L. 2334-29 précité, la dotation versée au CNFPT en 2005 serait minorée du montant du reliquat comptable de l'exercice 2003 **de la seule DSI**.

Surtout, contrairement à ce que prévoit le droit actuel, **le CNFPT ne pourrait pas décider d'affecter en 2005 une partie de ce reliquat à la DSI**. En effet, celui-ci serait **intégralement affecté** à l'augmentation de la **dotation d'aménagement**.

L'affectation du reliquat du CNFPT à la dotation d'aménagement en 2005

Dispositions actuellement en vigueur		Dispositions proposées par le IV du présent article pour l'année 2005
Article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales	Article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales	
(...) Le Comité des finances locales peut majorer [la DSI] de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu. (...)	A compter de 2003, la dotation versée au Centre national de la fonction publique territoriale est minorée	La dotation versée en 2005 au Centre national de la fonction publique territoriale en application de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs est minorée
	du montant du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du pénultième exercice.	de l'intégralité du reliquat comptable afférent à l'exercice 2003 .
	La dotation d'aménagement définie à l'article L. 2334-13 est abondée, au titre de la même année, à hauteur de la différence entre le reliquat comptable du pénultième exercice et la fraction de ce reliquat majorant, le cas échéant, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2334-26.	La dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13 du même code est majorée à due concurrence .

3. La position de votre commission : affecter le reliquat comptable 2003 du CNFPT à la DSI de 2004

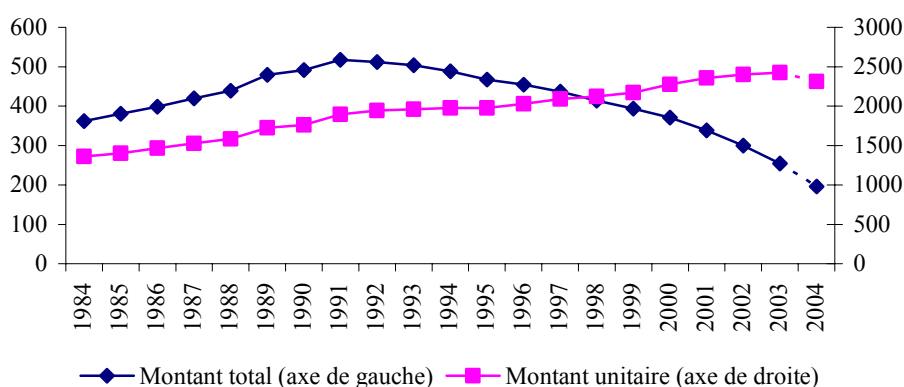
Lors de sa réunion du 26 octobre 2004, le CFL a examiné la répartition de la DSI pour 2004.

Pour la première fois, **le montant unitaire serait en diminution par rapport à celui de l'année précédente**, comme l'indique le graphique ci-après.

Montants de la dotation spéciale instituteurs

(en millions d'euros)

(en euros)



Comme ceci a été indiqué ci-avant, la diminution du montant total depuis 1991 s'explique par le fait que les instituteurs intégrés au corps des professeurs des écoles n'ont pas droit au logement ou à l'indemnité en tenant lieu. Le nombre de bénéficiaires de la DSI diminue donc chaque année.

Source : comité des finances locales, 26 octobre 2004

Ainsi, en l'absence de mesure, le montant unitaire de la dotation serait de **2.313 euros** en **2004**, contre **2.425 euros** en **2003**, ce qui représenterait une diminution de **112 euros**, soit **4,6 %**.

Selon les informations communiquées au CFL, « *cette baisse s'explique par le fait que l'indexation de la DSI inscrite en loi de finances initiale pour 2004 (+ 1,93 %) n'est pas assez forte pour assurer une progression suffisante de la masse à répartir pour 2004 par rapport au montant mis en répartition au titre de la DSI 2003 (254,615 millions d'euros), lequel avait été majoré d'un montant de 6,5 millions d'euros provenant des excédents de gestion du CNFPT* ».

Le reliquat comptable du CNFPT était à la fin de l'année **2003** de **9,512 millions d'euros**.

Pour mémoire, ces reliquats ont été affectés à la péréquation l'an passé, mais en 2000 et en 2001, ils ont abondé la DSI à hauteur de, respectivement, 20,12 millions d'euros et 17,5 millions d'euros, pour compenser des montants unitaires en baisse.

Votre commission des finances vous propose un amendement tendant à permettre au CFL d'affecter le reliquat comptable 2003 du CNFPT à la DSI de 2004, comme le prévoit le droit actuel.

***C. UNE MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :
L'AFFECTATION DE LA RÉGULARISATION POSITIVE DE LA DGF EN
2004 À LA DGF DE 2005 (IV DU PRÉSENT ARTICLE)***

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement prévoyant que la part revenant aux communes et aux EPCI au titre de la régularisation de la DGF pour **2003** vient majorer le montant de la DGF des communes et de leurs groupements mise en répartition en **2005**.

Selon les indications fournies par ce gouvernement, cette régularisation est de **56 millions d'euros**.

Le présent article ne laissant aucune marge au CFL pour déterminer l'augmentation de la dotation forfaitaire en 2005, cette majoration bénéficiera automatiquement à la **dotation d'aménagement**.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a présenté cet amendement comme la contrepartie de la disposition, adoptée à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, selon laquelle la dotation forfaitaire augmente d'au moins 1 % en 2005 pour chaque commune.

**IV. LA PRISE EN COMPTE INTÉGRALE DES VARIATIONS DE
POPULATION (4° DU III BIS DU PRÉSENT ARTICLE)**

Le 4° du E du présent article propose de prendre intégralement en compte les variations de population pour l'attribution de la DGF des communes.

A. LE DROIT ACTUEL

1. Le droit commun : la prise en compte de l'intégralité des variations de population

a) Le « droit commun » du « droit commun »

Le « droit commun » en matière de prise en compte des variations de population dans la détermination de la DGF des communes résulte de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Ce principe est celui d'une prise en compte de **l'intégralité** des variations de population.

L'article L. 2334-2 précité prévoit en effet que « *la population à prendre en compte pour l'application de la présente section [celle relative à la DGF des communes] est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ».

b) La prise en compte du recensement de 1999 en 2000 et 2001

La loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999¹ a complété cet article par deux alinéas limitant en 2000 et 2001 la prise en compte des variations de population, à la hausse comme à la baisse, apparues lors du recensement général de population de 1999. Cette variation a ainsi été prise en compte pour un tiers en 2000 et pour deux tiers en 2001.

2. Le cas particulier de la dotation forfaitaire

L'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales prévoit un régime particulier dans le cas de la dotation **forfaitaire**. Il résulte de la loi du 28 décembre 1999 précitée.

a) Le « droit commun » du régime dérogatoire de la dotation forfaitaire

Selon l'article L. 2334-9 précité, « *en cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu indexé dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée* ».

¹ Loi modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Ainsi, seule **la moitié des augmentations de population** est prise en compte pour la dotation forfaitaire.

b) Une dérogation provenant du souci de favoriser la péréquation

Cette prise en compte partielle des augmentations de population provenait du souci de **favoriser la péréquation**.

Comme l'expliquait notre collègue Michel Mercier, dans le rapport¹ présenté au nom de votre commission sur le projet de loi relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999, « *la DGF est une enveloppe fermée. Par conséquent, l'application des mécanismes de répartition des crédits entre ses différentes composantes produit les effets suivants : toute augmentation du montant de la dotation forfaitaire réduit les crédits de la dotation d'aménagement ; au sein de la dotation d'aménagement, toute augmentation du montant de la dotation d'intercommunalité et de la quote-part versée aux communes d'outre-mer réduit le montant des crédits disponibles pour la DSU et la DSR* ».

c) Une dérogation inéquitable, dont le CFL recommande la suppression

Cependant, ce régime dérogatoire a conduit à des situations **inéquitables**, la dotation par habitant d'une commune étant d'autant plus faible que sa population était en augmentation.

Ainsi, dans son rapport précité, le CFL recommande que « *l'évolution de la dotation forfaitaire prenne **intégralement en compte** les variations de population* ».

d) Le « régime dérogatoire du régime dérogatoire » : la prise en compte du recensement de 1999 en 2000, 2001 et 2002 dans le cas de la dotation forfaitaire

Pour la prise en compte du recensement de 1999, l'article L. 2334-9 précité prévoit pour les années 2000, 2001 (et, dans le cas des diminutions, 2002) des dispositions dérogatoires :

- en cas d'augmentation de la population, les dispositions dérogatoires « de droit commun », définies par l'article L. 2334-2, s'appliquent : cette variation est prise en compte pour un tiers en 2000 et pour deux tiers en 2001 ;

- en contrepartie, en cas de diminution de la population, seulement 50 % de cette évolution est prise en compte pour 2000, 2001 et 2002.

¹ Rapport n°110 (1999-2000).

B. LA MODIFICATION PROPOSÉE

1. La prise en compte intégrale des variations de population dans le cas de la dotation forfaitaire

Le 4° du III du présent article propose de **supprimer** le premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales.

Avec ce nouveau dispositif, le droit commun de l'article L.2334-2 s'appliquerait dans le cas de la **dotation forfaitaire**. En conséquence, les **variations de population** seraient **intégralement prises en compte**, conformément au droit commun de la DGF.

Le détail des modifications proposées est indiqué par le tableau ci-après.

La prise en compte intégrale des variations de population (article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales)

Rédaction actuelle	Rédaction proposée
En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu indexé dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée. Par dérogation à l'alinéa précédent,	-
Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une augmentation de la population d'une commune, seule une part de cette augmentation est prise en compte en 2000 et en 2001 dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 2334-2. Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une diminution de la population d'une commune, la dotation forfaitaire revenant à cette commune en 2000, en 2001 et en 2002 est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu indexé dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 un taux égal à 50 % du taux d'évolution de la population résultant des dispositions de l'article L. 2334-2. Toutefois, si le montant de la dotation forfaitaire ainsi calculé est inférieur au montant de l'attribution due à la commune au titre de 1999, la dotation forfaitaire lui revenant demeure égale à celle due à la commune au titre de 1999. Lorsqu'un recensement complémentaire est organisé en 1999, en 2000 ou en 2001 dans cette commune, les dispositions du premier alinéa ne sont applicables que si le recensement complémentaire fait apparaître une population supérieure à celle qui était prise en compte avant le recensement général de 1999. Dans ce cas, seule est retenue l'augmentation entre la population prise en compte avant le recensement général de 1999 et celle constatée par le recensement complémentaire.	

2. Les dispositions de coordination

Le III du présent article prévoit plusieurs dispositions de coordination, comme l'indique le tableau ci-après.

La prise en compte intégrale des variations de population : dispositions de coordination (III du présent article)

Alinéa du III bis du présent article	Article concerné du code général des collectivités territoriales	Objet de l'article	Nature de la modification
5°	L. 2334-13	Dotations d'aménagement	Suppression du troisième alinéa (selon lequel avant la répartition de la dotation, il est procédé au prélèvement des sommes dues en cas d'augmentation de la population de communes, prévues par l'article L. 2334-9)
6°	L. 2574-12	DGF de Mayotte	Au I, suppression des mots : « le premier alinéa de l'article L. 2334-9 »
9°	L. 5211-35	Dissolution volontaire de toutes les communes précédemment regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre	Au deuxième alinéa, les mots : « et L. 2334-9 » sont supprimés.

V. LA RÉFORME DE LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT DES COMMUNES (V DU PRÉSENT ARTICLE)

Le V du présent article tend à modifier la sous-section du code général des collectivités territoriales relative à la **dotations d'aménagement** des communes.

A. LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT : QUELQUES RAPPELS

1. Le montant de la dotation d'aménagement

L'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que **le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire.**

2. La répartition de la dotation d'aménagement

a) Les règles

Après plusieurs prélèvements, dont celui de la dotation d'intercommunalité¹, dont le montant total « est fixé chaque année par le comité des finances locales » (article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales), le **solde** de la dotation d'aménagement est réparti entre :

- la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP).

Les modalités de cette répartition ont été profondément modifiées par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

La répartition de la dotation d'aménagement
(article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales)

Répartition antérieure à la loi de finances initiale pour 2004	Répartition actuellement prévue

* L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 45 % au moins et 55 % au plus de cette augmentation.

** L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est **librement** répartie par le CFL entre la DSU, la DSR et la DNP.

¹ Les autres prélèvements sont la dotation de compensation et la quote-part destinée aux communes d'outre-mer.

(1) La situation avant la loi de finances initiale pour 2004

Avant la loi de finances initiale pour 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 45 % au moins et 55 % au plus de cette augmentation.

Le comité des finances locales a toujours privilégié la progression maximale pour la DSU (55 %, et donc 45 % pour la DSR).

Afin de permettre à la DSU de progresser de manière satisfaisante, le gouvernement a régulièrement abondé les crédits de cette dotation. Ainsi, la DSU a bénéficié en 1999 et en 2000 d'une majoration exceptionnelle de 75 millions d'euros (500 millions de francs). De même, la loi de finances initiale pour 2003 a accordé 141 millions d'euros supplémentaires à la DSU (dont 25 millions d'euros résultant d'un amendement adopté à l'initiative de votre commission des finances).

(2) La réforme mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004

Depuis la loi de finances initiale pour 2004, **les pouvoirs du CFL en matière de répartition de la dotation d'aménagement ont été accrus.**

En effet, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est désormais **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et une **troisième dotation de péréquation**, la **dotations nationale de péréquation (DNP)**, qui jusqu'à la loi de finances initiale pour 2004 était le fonds national de péréquation (FNP), qui faisait partie du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), supprimé à cette occasion.

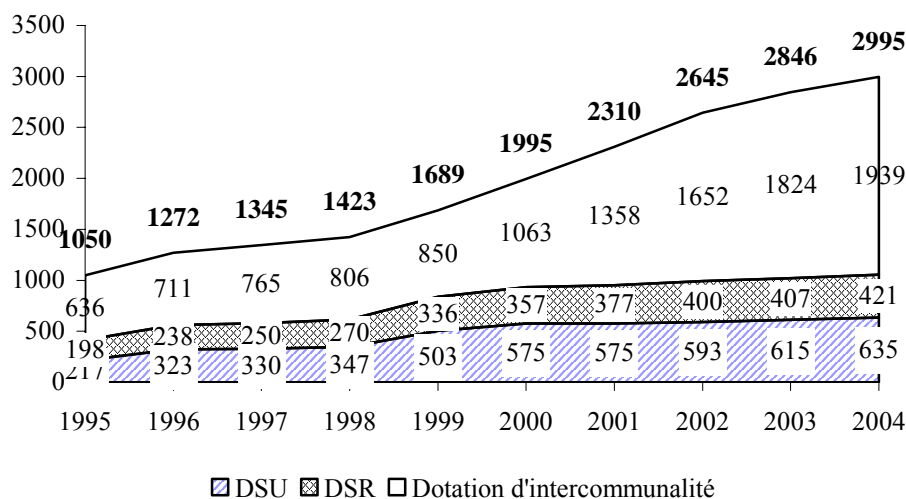
Lors de la répartition de la DGF pour l'année 2004, le CFL a décidé d'affecter 66 % de l'augmentation à la DSU.

b) Une augmentation qui a surtout bénéficié ces dernières années aux EPCI

En pratique, l'augmentation de la dotation d'aménagement a, ces dernières années, été affectée principalement au développement de l'intercommunalité, comme l'indique le graphique ci-après. Celle-ci a été multipliée par trois depuis 1995.

La répartition de la dotation d'aménagement (1)

(en millions d'euros)



(1) Au périmètre antérieur à la loi de finances initiale pour 2004 (hors dotation nationale de péréquation, de 568,9 millions d'euros en 2004).

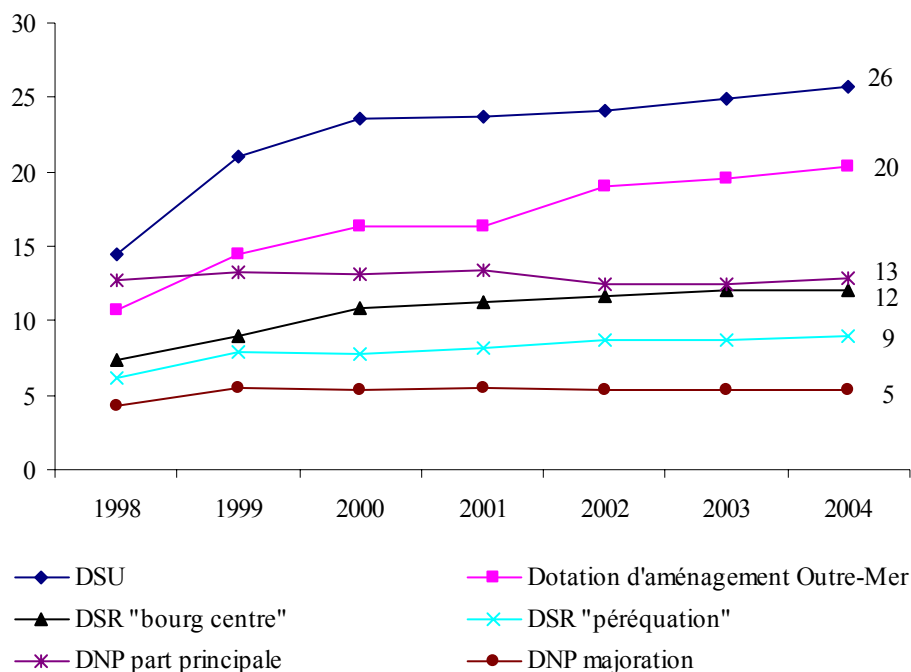
Source : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

3. Des dotations insuffisamment concentrées, selon votre commission des finances

Comme votre rapporteur général a eu l'occasion de le souligner lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, les trois dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) sont **insuffisamment concentrées**, ce qui se traduit par de **faibles montants moyens par habitant**.

Montant moyen par habitant des dotations de péréquation

(en euros)



Source : direction générale des collectivités locales

Ainsi, en 2004 la dotation moyenne par habitant variait entre 5 euros pour la « DNP majoration » et 26 euros pour la DSU, ce qui semble **peu significatif**.

La DSU, la DSR et la DNP sont concernées par le passage du potentiel fiscal au potentiel financier, proposé par le I du présent article. Cependant, **le V de celui-ci ne fait de proposition de réforme spécifique que dans le cas de la DSR et de la DNP**. La réforme de la DSU fait en effet l'objet de l'article 59 du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale, adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004.

B. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

1. Le droit existant

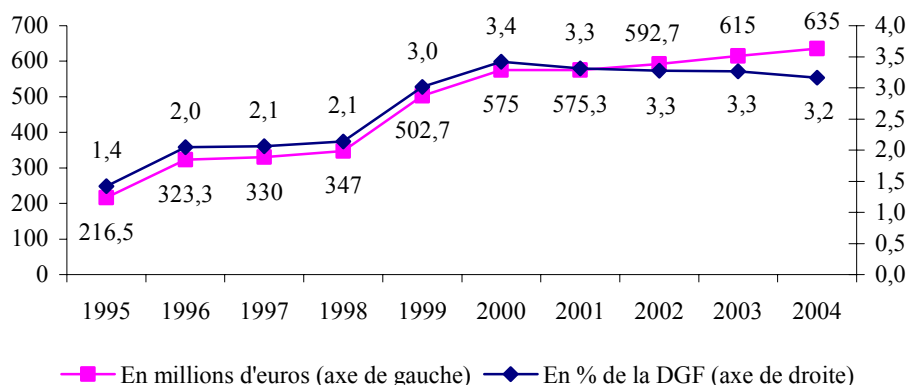
La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991¹.

La DSU s'élève à environ 600 millions d'euros par an, soit 3 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de leurs groupements, comme l'indique le graphique ci-après.

La dotation de solidarité urbaine

(en millions d'euros)

(en % de la DGF des communes et EPCI)



Source : Comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

Le mode de calcul actuel des attributions, ainsi que les critères d'éligibilité à la DSU, résultent des dispositions de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996².

La DSU est attribuée à certaines communes de plus de 5.000 habitants, dont la liste découle de l'application des critères définis à l'article L. 2334-16 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹ Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

² Loi portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

L'éligibilité à la DSU

1. L'indice synthétique des charges et des ressources

Un indice synthétique des charges et des ressources permet de déterminer l'éligibilité des communes à la DSU. Cet indice prend en compte le rapport des charges et des ressources d'une commune par rapport à la moyenne nationale, d'une part pour les communes de plus de 10.000 habitants, d'autre part, pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants (article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales).

L'indice synthétique des charges et des ressources est composé de la manière suivante :

- 45 % du rapport entre le potentiel fiscal moyen des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

- 15 % du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 30 % du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans la commune, et cette même proportion dans les communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 10 % du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le revenu moyen des habitants de la commune.

2. Le classement des communes urbaines en fonction de cet indice

Pour l'attribution de la DSU, les communes urbaines sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. Selon l'article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales, bénéficient de la DSU, les communes qui sont classées dans :

- les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus ;
- le premier dixième des communes de 5.000 à 9.999 habitants.

Les crédits réservés aux communes de plus de 10.000 habitants et aux communes de 5.000 à 9.999 habitants sont répartis entre ces deux catégories de communes au prorata de la population DGF qu'elles représentent.

3. La détermination de l'attribution individuelle de la dotation

L'attribution individuelle de DSU est fonction du produit de la population par la valeur de l'indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal, dans la limite de 1,3. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, un coefficient multiplicateur permet de moduler l'attribution de la DSU en faveur des communes les plus défavorisées.

Le calcul de la DSU, défini par l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, est le suivant :

a) pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants :

$$DSU = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF})$$

b) pour les communes de plus de 10.000 habitants :

$$DSU = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF}) \times (\text{coefficient multiplicateur})^{**}$$

* dans la limite de 1,3

** soit : $2 - 2 \times (\text{rang de la commune} / \text{nombre de communes de métropole de plus de 10.000 habitants})$

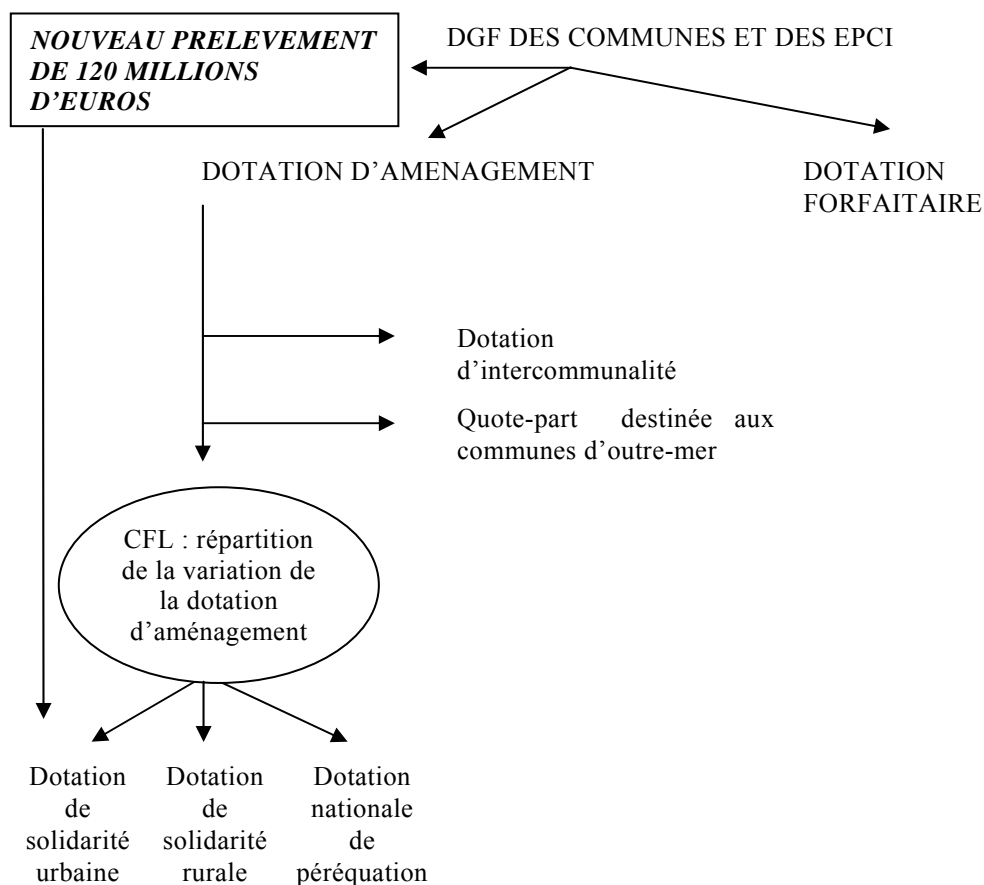
2. La réforme proposée par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

a) Une augmentation de la DSU de 120 millions d'euros par an jusqu'en 2009

L'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale propose d'accroître la DSU de 120 millions d'euros, chaque année de 2005 à 2009.

Le CFL ne pourrait pas décider de l'affectation de cet abondement, comme l'indique le schéma ci-après.

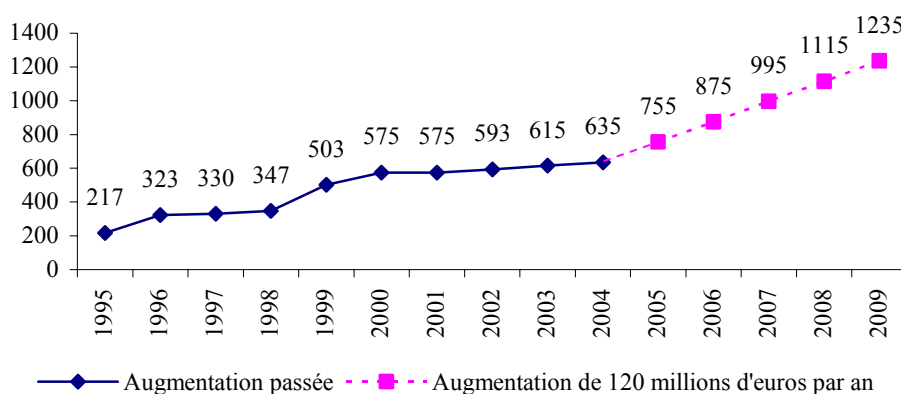
L'augmentation de la DSU de 2005 à 2009, selon l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale



Si 120 millions d'euros étaient affectés chaque année à l'augmentation de la DSU, il s'agirait d'une **accélération considérable** de l'augmentation de cette dotation.

L'impact d'une augmentation de la DSU de 120 millions d'euros par an

(montant de la DSU, en millions d'euros)



Sources : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004 ; calculs de votre rapporteur général

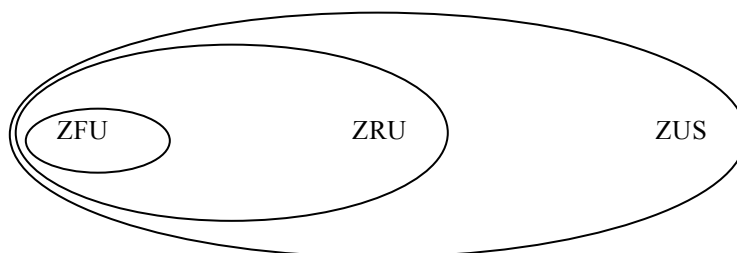
Ainsi, le montant de la DSU doublerait presque en cinq ans, passant, en chiffres arrondis, de 600 millions d'euros à 1.200 millions d'euros.

b) Des modalités de répartition de la DSU plus favorables aux communes situées en zone urbaine sensible ou en zone franche urbaine

L'article 59 du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale propose également de **modifier les mécanismes d'attribution de la dotation pour rendre la répartition de la DSU plus favorable aux communes situées dans une zone urbaine sensible (ZUS), et, parmi celles-ci, à celles disposant d'une zone franche urbaine (ZFU).**

ZUS, ZRU, ZFU : quelques rappels

Les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent les trois cercles concentriques du zonage de la politique de la ville, conformément au schéma ci-après.



Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU), aujourd'hui au nombre de 85, qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des 751 zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

c) Les modifications apportées par le Sénat à l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

A l'initiative de votre commission des finances, et de son rapporteur pour avis, notre collègue Paul Girod, l'article 59 du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale, adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004, a fait l'objet de plusieurs amendements importants :

- correction d'une erreur rédactionnelle qui aurait eu pour effet de supprimer le bénéfice de la DSU pour les communes ne disposant pas d'une ZFU ;

- adoption d'un amendement du gouvernement, consécutif à un amendement d'appel de votre commission des finances, selon lequel le prélèvement annuel de 120 millions d'euros serait égal à seulement 24 % de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI si celle-ci est inférieure à 500 millions d'euros ;

- adoption d'un amendement du gouvernement, consécutif à un amendement d'appel de votre commission, prévoyant que la DSU des communes éligibles augmente d'au moins 5 % par an de 2005 à 2009 ;

- instauration, avec l'avis défavorable du gouvernement, d'une disposition selon laquelle en cas de régularisation négative de la DGF, celle-ci ne s'applique pas aux communes ayant bénéficié de la majoration de la DSU.

3. L'impact de la réforme de la DSU

Il convient de bien distinguer l'impact de l'article 59 du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale, et celui du passage au potentiel financier, proposé par le présent article.

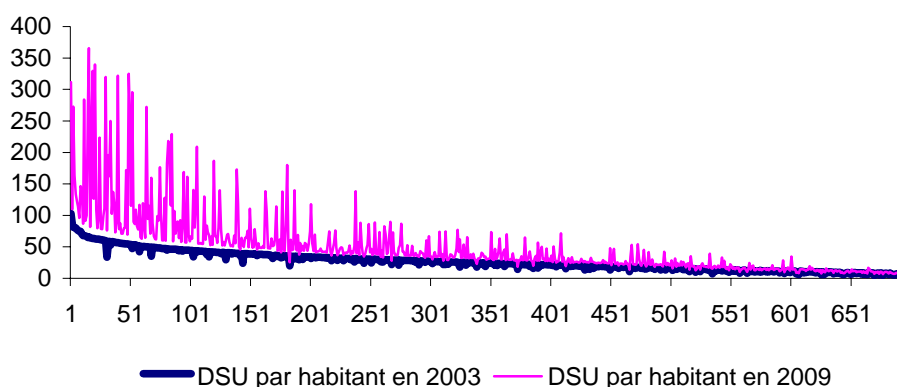
a) L'impact de l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Dans le cas de l'article 59 précité, la progressivité de la DSU serait considérablement accrue, comme l'indique le graphique ci-après.

Dotation DSU par habitant, en fonction du rang de classement DSU

(en euros par habitant)

Montant de la dotation par habitant



Rang DSU

Après prise en compte de la clause de progression minimale de 5 %.

Source : secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances

b) Les conséquences du passage au potentiel financier

L'article 59 précité ne suscite aucune « entrée » ou « sortie » du dispositif DSU. Tel est en revanche le cas du présent article, du fait du passage du potentiel fiscal au potentiel financier.

Selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, les communes gagnantes et perdantes se répartiraient de la manière indiquée par le tableau ci-après.

L'impact du passage au potentiel financier sur l'éligibilité à la DSU

	Communes de moins de 10.000 habitants	Communes de plus de 10.000 habitants
Communes entrantes	10	23
Communes « gagnantes » (hors entrantes)	26	130
Communes sortantes	10	23

Remarque : avec garantie de non-baisse, mais sans l'augmentation minimale de 5 % adoptée par le Sénat.

Source : direction générale des collectivités locales

C. L'ADAPTATION DE LA DOTATION NATIONALE DE PÉRÉQUATION AU PASSAGE AU POTENTIEL FINANCIER

Le A du V du présent article propose de modifier l'article L. 2334-124-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la **dotations nationale de péréquation (DNP)**, dotée de **568,6 millions d'euros** en 2004.

1. Le droit actuel

a) Présentation générale

(1) La DNP est l'ancien fonds national de péréquation

La DNP est l'ancien fonds national de péréquation (FNP), intégré à la DGF des communes et des EPCI par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2004.

A l'initiative de votre commission des finances, les dispositions correspondantes ont été déplacées de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts vers l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales. En effet, il n'était pas justifié de maintenir ces dispositions dans le code général des impôts, alors que l'on créait une dotation, d'autant plus que, les dispositions relatives au FNP n'ayant aucun caractère fiscal, leur présence dans le code général des impôts était contestable.

Le mode de répartition de la DNP est identique à celui de l'ancien FNP.

(2) Une répartition entre une part principale et une part majoration

Les crédits de la DNP font l'objet d'un prélèvement, destiné à la « **quote-part outre-mer** » (18,6 millions d'euros en 2004).

Les ressources restantes sont réparties entre :

- la **part principale**, destinée aux communes au faible potentiel fiscal pour les quatre taxes directes locales (427,4 millions d'euros en 2004) ;

- la part **majoration**, destinée aux communes à faibles bases de taxe professionnelle (122,5 millions d'euros en 2004).

b) La part principale de la DNP

(1) Eligibilité à la part principale de la DNP

(a) Eligibilité de droit commun

Pour être éligibles à la part principale de la DNP, les communes doivent, selon le droit commun, remplir les deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ;

- avoir un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.

(b) Les régimes dérogatoires

Sont également éligibles :

- les communes ne satisfaisant pas à la condition d'effort fiscal, mais dont le taux d'imposition à la taxe professionnelle est égal au taux plafond ;

- les communes de 10.000 habitants au moins répondant aux deux conditions suivantes : leur potentiel fiscal doit être inférieur du tiers au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ; et leur effort fiscal doit être supérieur à 80 % de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, ou ne pas être inférieur à 90 % de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.

(2) La répartition des ressources entre les strates et les communes

Le montant total des crédits destinés aux communes de 200.000 habitants et plus a été « gelé » en 1995 au niveau de 1994 : depuis cette date, il est égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution perçue l'année précédente.

Au sein de chaque strate, les attributions sont calculées, selon la situation de la commune, selon trois modalités :

- attribution de droit commun ;
- attribution minorée (pour les communes bénéficiant du régime dérogatoire) ;
- attribution de garantie (empêchant l'attribution d'une commune de baisser de plus de moitié par rapport à celle de l'année précédente, y compris en cas d'inéligibilité).

c) La part majoration de la DNP

Dans le cas de la part majoration de la DNP, sont éligibles les communes qui répondent cumulativement aux trois conditions suivantes :

- être éligibles à la part principale du FNP ;
- compter moins de 200.000 habitants ;
- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur de 20 % à la moyenne de la strate démographique à laquelle elles appartiennent.

2. L'adaptation de la DNP au potentiel financier

Le présent article propose **d'adapter les critères d'attribution de cette dotation au passage à la notion de potentiel financier.**

a) L'atténuation de l'impact du passage au potentiel financier

En l'absence de modification, le passage du potentiel fiscal au potentiel financier susciterait, dans le cas de la DNP, la « sortie » d'un nombre important de communes.

C'est pourquoi le présent article propose de fixer, pour l'éligibilité à cette dotation, un seuil de potentiel financier supérieur à celui actuellement retenu dans le cas du potentiel fiscal :

- dans le cas de la **part principale**, le seuil retenu serait de **110 %** du potentiel financier moyen (contre actuellement 95 % du potentiel fiscal moyen) ;
- dans celui de la **part majoration**, le seuil retenu serait de **85 %** du potentiel financier moyen (contre actuellement 80 % du potentiel fiscal moyen).

Le tableau ci-après synthétise les modifications proposées.

Adaptation de la dotation nationale de péréquation au passage à la notion de potentiel financier (article L. 2334-124-1 du code général des collectivités territoriales)

Alinéas concernés de l'article L. 2334-124-1	Rédaction actuelle	Rédaction proposée
III	III. - Bénéficiaire de la part principale de la dotation les communes de métropole qui remplissent les deux conditions suivantes : 1° Le potentiel fiscal est inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ; 2° L'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.	III. - Bénéficiaire de la part principale de la dotation les communes de métropole qui remplissent les deux conditions suivantes : 1° Le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 10 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ; 2° L'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.
2° alinéa du V	Seules sont éligibles [à la majoration de la DNP] les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique.	Seules sont éligibles [à la majoration de la DNP] les communes dont le potentiel [financier] (1) par habitant est inférieur de 15 % au potentiel [financier] (1) par habitant du même groupe démographique.

(1) Modification résultant du II du présent article.

b) La mise en place d'un mécanisme transitoire d'amortissement, que votre commission vous propose d'étendre à l'année 2006

Un **mécanisme transitoire d'amortissement** serait mis en place. Contrairement à ce que demandait le groupe de travail du CFL¹, cet amortissement concernerait **la seule année 2005**.

La garantie serait de **deux tiers** de chacune des dotations (part principale ou majoration de la DNP) perçue par la commune en **2004**. Cela est plus favorable que le droit commun, qui prévoit une garantie de seulement 50 %, attribuée pour la seule part principale de la DNP.

Elle concernerait :

- les communes cessant d'être éligibles à la part principale ou à la majoration de la DNP ;
- celles dont le cumul des attributions au titre de la part principale et de la majoration de la DNP diminuerait de plus d'un tiers.

Votre commission des finances vous propose un amendement tendant à étendre ce mécanisme d'amortissement à l'année 2006.

**Le mécanisme d'amortissement proposé dans le cas de la DNP
(article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales)**

Le droit commun : les 4^e et 5^e alinéas du IV, relatifs à la part principale	Le mécanisme dérogatoire proposé par le présent article
Lorsqu'une attribution revenant à une commune diminue de plus de moitié par rapport à celle de l'année précédente, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.	Pour 2005, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la part principale ou à la majoration de la dotation nationale de péréquation, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale aux deux tiers du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation dont elle a perdu l'éligibilité.
Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la part principale de la dotation, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.	Pour 2005, lorsque le cumul des attributions au titre de la part principale et de la majoration de la dotation nationale de péréquation revenant à une commune éligible diminue de plus d'un tiers par rapport à l'année précédente, cette commune perçoit une garantie lui permettant de bénéficier des deux tiers du montant perçu l'année précédente.

¹ « Le groupe de travail souligne que, tout en étant le fruit d'une prise en compte plus équitable des ressources des communes, [les variations consécutives à la réforme des dotations de péréquation] doivent faire l'objet d'un mécanisme d'amortisseur sur 2 ou 3 ans ».

c) *Un nombre de communes « gagnantes » analogue à celui des communes « perdantes »*

La réforme de la DNP proposée par le présent article susciterait un nombre analogue de communes « gagnantes » et de communes « perdantes », comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact de la réforme de la DNP

(en euros)

	Nombre de communes
Communes entrantes	1.750
Communes dont la dotation augmente (hors entrantes)	7.496
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 15 %</i>	<i>3.500</i>
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 50 %</i>	<i>1.063</i>
Total des communes « gagnantes »	9.246
Communes sortantes	774
Communes dont la dotation baisse (hors sortantes)	10.476
<i>Communes dont la dotation baisse de plus de 15 %</i>	<i>4.844</i>
Total des communes « perdantes »	11.250

Source : d'après la direction générale des collectivités locales

La garantie de baisse limitée coûterait 2,5 millions d'euros et la garantie de perte d'éligibilité 5,9 millions d'euros, ce qui représente un coût total de **8,4 millions d'euros**.

Au total, la DNP serait accrue de **20 millions d'euros**.

3. Une modification rédactionnelle mineure

Le présent article propose également d'apporter à l'article L. 2334-124-1 précité du code général des collectivités territoriales une **modification rédactionnelle**, indiquée par le tableau ci-après.

Modification rédactionnelle proposée pour le 1^{er} alinéa du III bis de l'article L. 2334-124-1 du code général des collectivités territoriales

Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le 2° du A du V du présent article
III bis. - Bénéficiaire également de la part principale de la dotation les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle visés à l'article 1648 A du code général des impôts qui, à la suite d'un changement d'exploitant intervenu après le 1er janvier 1997 et concernant des entreprises visées à l'article 1471 du même code, enregistrent une perte de ressources supérieure au quart des ressources dont ils bénéficiaient l'année de survenance de ce changement.	III bis. - Bénéficiaire également de la part principale de la dotation les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle mentionnés à l'article 1648 A du code général des impôts qui, à la suite d'un changement d'exploitant intervenu après le 1er janvier 1997 et concernant des entreprises visées à l'article 1471 du même code, enregistrent une perte de ressources supérieure au quart des ressources dont ils bénéficiaient l'année de survenance de ce changement.

D. LA RÉFORME DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE

Le B du V du présent article propose de réformer la dotation de solidarité rurale (DSR). La DSR s'est élevée à **420,5 millions d'euros** en 2004.

1. Le droit actuel

La dotation de solidarité rurale (DSR) est régie par les articles L. 2334-20 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Elle est attribuée aux communes de moins de 10.000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants *« pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales »*.

Elle comporte **deux fractions**.

a) La première fraction de la DSR, dite « bourgs-centres »

L'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que la première fraction de la DSR, dite « **bourgs-centres** », est attribuée *« aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton »*.

Elle s'est élevée à **130 millions d'euros** en 2004.

Diverses dispositions visent à exclure du bénéfice de cette fraction diverses catégories de communes, comme les communes urbaines et celles ayant un potentiel fiscal deux fois supérieur à la moyenne¹.

Bénéficient également de cette fraction les chefs-lieux d'arrondissement, dont la population est comprise entre 10.000 et 20.000 habitants, qui ne font pas partie d'une zone urbaine et qui n'ont pas perçu en 1993 la dotation villes-centres de la DGF.

L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction :

- de la population prise en compte dans la limite de 10.000 habitants ;
- de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;
- de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2.

Lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de cette fraction de la DSR, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

b) La seconde fraction de la DSR, dite « péréquation »

L'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales prévoit que la seconde fraction de la DSR, dite « **péréquation** », est attribuée aux communes « *dont le **potentiel fiscal par habitant (...)** est inférieur au **double** du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique* ».

Cette fraction « péréquation » s'est élevée à **273 millions d'euros** en 2004.

¹ Ne peuvent être éligibles les communes :

1° Situées dans une agglomération :

a) Représentant au moins 10 % de la population du département ou comptant plus de 250.000 habitants ;

b) Comptant une commune soit de plus de 100.000 habitants, soit chef-lieu de département ;

2° Situées dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10.000 habitants ;

3° Bénéficiaires d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ;

4° Dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants.

Cette fraction est répartie :

- pour **30 %** de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le **potentiel fiscal par habitant** de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour **30 %** de son montant, proportionnellement à la **longueur de la voirie classée** dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;

- pour **30 %** de son montant, proportionnellement au **nombre d'élèves** relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune ;

- Pour **10 %** de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le **potentiel fiscal par hectare** de la commune et le potentiel fiscal moyen par hectare des communes de moins de 10.000 habitants.

Toutefois, sauf dans ce dernier cas, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales.

2. Une dotation insuffisamment concentrée

Comme cela a été indiqué ci-avant, la fraction « bourgs-centres » de la DSR est **insuffisamment concentrée** pour atteindre des montants significatifs.

Ainsi, en 2004 son montant moyen était de **12 euros par habitant**.

3. La réforme de la fraction « bourgs-centres »

Le B du V du présent article propose de réformer la fraction « bourgs-centres » de la DSR, afin :

- de la **concentrer davantage** sur certaines communes ;
- de l'adapter au passage au potentiel financier.

a) *La majoration de la fraction « bourgs-centres » pour les communes en zone de revitalisation rurale : revenir en partie au texte initial*

Tout d'abord, **les montants des attributions versées au titre de la fraction « bourgs-centres » seraient accrus** dans le cas des communes situées en **zone de revitalisation rurale (ZRR)**.

Le CFL s'est opposé à un resserrement de l'éligibilité à la fraction « bourgs-centres »

Cette éventualité, qui n'avait pas été évoquée par le rapport précité du CFL sur la réforme des dotations, fait suite à **l'opposition du CFL** à un resserrement de **l'éligibilité** à la fraction « bourgs-centres ». En effet, **le nombre de communes qui auraient perdu leur éligibilité a été jugé excessif.**

Extrait du rapport du CFL sur la réforme des dotations

« Le remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier conduirait à une légère augmentation du nombre de communes éligibles (+ 89 communes, soit + 2,2%), dans la mesure où elles auraient un potentiel financier inférieur à deux fois la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants, alors qu'elles ont actuellement un potentiel fiscal les excluant de l'éligibilité. Les attributions individuelles apparaissent relativement stables en moyenne, puisque seulement environ 15 % des communes enregistrent une variation de leur dotation allant au delà de 20%.

*« En retenant un seuil d'éligibilité à **1,5 fois** le potentiel financier moyen des communes de moins de 10 000 habitants, 106 communes perdraient l'éligibilité et 19 deviendraient éligibles, soit 87 communes éligibles en moins. Compte tenu de ce mouvement, 396 des communes demeurant éligibles verraient leurs attributions augmenter de plus de 20 %, et seulement 163 communes enregistreraient un recul de leur attribution supérieur à 20%.*

*« Avec un seuil d'éligibilité à **une fois** la moyenne, ce sont 1.062 communes qui perdraient leur éligibilité, et seulement 4 qui deviendraient éligibles.*

*« **Le groupe de travail a estimé que des mouvements d'une telle ampleur n'étaient pas souhaitables pour cette fraction de la DSR. Il est apparu nécessaire de préserver les attributions des communes assurant le rôle de « bourgs-centres » et bénéficiant à ce titre de la première fraction de la DSR dans le cadre actuel. Dès lors, le groupe de travail s'est montré défavorable à un resserrement de l'éligibilité de cette composante de la DSR** ».*

Source : Comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

(1) La réforme proposée par le présent article

Du fait de l'opposition du CFL à une réforme des règles **d'éligibilité** à la DSR, le présent article propose de renforcer la progressivité de la DSR « bourgs-centres » en réformant les règles de **répartition**.

Il s'agit de **majorer** la DSR « bourgs-centres » pour les communes situées en **ZRR**.

Les zones de revitalisation rurale : quelques rappels

Le droit actuel

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire distingue deux zonages pour les zones rurales (articles 42 et 52) :

- les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ;
- les zones de revitalisation rurale (ZRR), qui font partie des premiers.

Les ZRR comprennent **4,4 millions d'habitants**, contre **12,9 millions d'habitants** pour l'ensemble des TRDP.

Les exonérations fiscales et sociales en faveur des zones rurales en vigueur dans les ZRR, spécifiques ou non à ces dernières, constituent un dispositif complexe, comprenant 17 exonérations fiscales et 2 exonérations de cotisations sociales.

Le coût des ZRR est mal connu. Seuls les montants des principales exonérations sont connus. Surtout, comme le souligne notre collègue Joël Bourdin dans son rapport pour avis sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux¹, il varie selon la méthodologie utilisée :

- si l'on fait la somme des exonérations fiscales et sociales en ZRR, qu'elles soient ou non spécifiques à ces dernières, le coût des ZRR serait de l'ordre de 220 millions d'euros ;

- en revanche, si l'on raisonne en « avantage relatif », c'est-à-dire si l'on ne prend en compte que les exonérations fiscales et sociales propres aux ZRR, le coût des ZRR est considérablement plus faible, voire peu significatif (quelques dizaines de millions d'euros), du fait en particulier de l'exonération quasi totale de cotisations sociales employeurs au niveau du SMIC existant au niveau national.

La modification du zonage proposée par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux

L'article 1^{er} du projet de loi précité relatif au développement des territoires ruraux, actuellement en cours de discussion², propose de modifier le zonage des ZRR.

Les ZRR comprendraient **les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, incluses dans un arrondissement ou un canton répondant, pour l'essentiel, aux critères actuels de définition des ZRR**. Les communes actuellement classées en ZRR et qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre resteraient classées en zones de revitalisation rurale jusqu'au 31 décembre 2006.

¹ Rapport pour avis n° 264 (2003-2004).

² Adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2004, et transmis au Sénat le 15 octobre 2004, où son examen est envisagé en janvier 2005.

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a décidé, avec un avis de « **sagesse défavorable** » du gouvernement, de réduire la majoration de la DSR bourgs-centres pour les communes situées en ZRR.

Alors que le texte initial prévoyait de multiplier la DSR bourgs-centres par un coefficient de 1,5 dans le cas des communes situées en ZRR, le texte adopté par l'Assemblée nationale ramène ce coefficient à **1,15**.

Modification des règles de répartition de la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale (article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales)

Alinéas modifiés	Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le texte initial	Rédaction proposée par le texte adopté par l'Assemblée nationale
Insertion d'un nouvel alinéa après le 14 ^e	L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction : a) De la population prise en compte dans la limite de 10.000 habitants ; b) De l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ; c) De l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2.	L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction : a) De la population prise en compte dans la limite de 10 000 habitants ; b) De l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ; c) De l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2 ; d) D'un coefficient multiplicateur égal à <u>1,5</u> pour les communes situées en zones de revitalisation rurale telles que définies à l'article 1465 A du code général des impôts.	L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction : a) De la population prise en compte dans la limite de 10 000 habitants ; b) De l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ; c) De l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2 ; d) D'un coefficient multiplicateur égal à <u>1,15</u> pour les communes situées en zones de revitalisation rurale telles que définies à l'article 1465 A du code général des impôts.

(2) La position de votre commission

Le passage au potentiel financier devrait accroître la DSR bourgs-centres de 30 %. Si on l'accroissait d'encore **50 %** pour les communes en ZRR, comme le prévoyait le texte initial, il en résulterait un **quasi-doublement** de cette dotation pour ces communes.

Le texte **adopté par l'Assemblée nationale**, prévoyant une majoration de seulement **15 %** pour les communes en ZRR, correspond, si on y ajoute l'effet du passage au potentiel financier, à une augmentation de l'ordre de **50 %** pour les communes en ZRR, ce qui est déjà beaucoup.

b) Le passage au potentiel financier

(1) Un mécanisme de garantie pour l'année 2005, analogue à celui proposé pour la DNP

Afin de prendre en compte **l'impact** pour certaines communes de la prise en compte du **potentiel financier** au lieu du potentiel fiscal, le b) du 1° du B du V du présent article proposent d'instaurer un **mécanisme transitoire de garantie** analogue à celui prévu dans le cas de la DNP.

La garantie, qui concernerait la seule année **2005**, serait de deux tiers de la fraction « bourgs-centres » perçue par la commune en 2004.

Elle concernerait :

- les communes cessant d'être éligibles à la fraction « bourgs-centres » ;
- celles dont l'attribution diminuerait de plus d'un tiers.

Comme dans le cas de la DNP, votre commission des finances vous propose d'étendre cette garantie à l'année 2006.

(2) L'impact du passage au potentiel financier pour la DSR « bourgs-centres »

Le passage de la notion de potentiel fiscal à celle de potentiel financier serait bénéfique à 4.050 communes et défavorable à 58.

Par ailleurs, son coût serait de l'ordre de **40 millions d'euros**, ce qui correspond globalement aux dotations qui augmenteraient du fait du passage au potentiel financier.

Les mécanismes de garantie coûteraient 24.577 euros pour les communes sortantes, et 73.681 euros pour les communes dont la dotation baisserait de plus de 33 %, soit un coût total de **98.258 euros**.

L'impact du passage au potentiel financier sur la DSR « bourgs-centres »

(en euros)

	Nombre de communes	Coût sauf (1)
Communes « gagnantes »		
Communes entrantes	62	460.227
Communes dont la dotation augmente (hors entrantes)	3.988	39.658.749
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 15 %</i>	2.995	<i>115.458.768 (1)</i>
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 50 %</i>	1.682	<i>56.313.951 (1)</i>
Total	4.050	40.118.976
Communes « perdantes »		
Communes sortantes	1	+ 24.577 (a)
Communes dont la dotation baisse (hors sortantes)	57	- 227.681
<i>Communes dont la dotation baisse de plus de 15 %</i>	14	<i>319.980 (1)</i>
<i>Communes dont la dotation baisse de plus de 33 %</i>	4	<i>73.681 (b)</i>
Total	58	-129.423
Coût net	-	39.786.449

(a) Coût de la garantie de sortie. (b) Coût de la garantie de perte.

(1) Total des attributions simulées.

Ces simulations ne prennent pas en compte les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Source : d'après la direction générale des collectivités locales

4. La réforme de la seconde fraction de la DSR

a) *L'impact du passage au potentiel financier pour la fraction « péréquation » de la DSR*

Le passage au potentiel financier coûterait environ **35 millions d'euros**. Il y aurait 33.575 communes « gagnantes » et 963 communes « perdantes », comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact du passage au potentiel financier sur la DSR « péréquation »

(en euros)

	Nombre de communes	Coût sauf (1)
Communes « gagnantes »		
Communes entrantes	712	4.102.055
Communes dont la dotation augmente (hors entrantes)	32.863	31.231.036
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 15 %</i>	8.386	68.379.980 (1)
<i>Communes dont la dotation augmente de plus de 50 %</i>	39	232.451 (1)
Total	33.575	35.333.091
Communes « perdantes »		
Communes sortantes	55	0 (2)
Communes dont la dotation baisse (hors sortantes)	908	- 343.207
<i>Communes dont la dotation baisse de plus de 15 %</i>	67	454.419 (1)
Total	963	- 343.207 (3)
Coût net	-	34.989.884 (3)

(1) Total des attributions simulées.

(2) 202.451 euros ont été perçus par ces 55 communes en 2004.

(3) Hors prise en compte des communes sortantes.

Source : d'après la direction général des collectivités locales

Contrairement à ce qui est le cas pour la DSR « bourgs-centres », le présent article ne prévoit **aucun mécanisme de garantie** dans le cas des communes cessant de bénéficier de la DSR « péréquation », ou connaissant une forte diminution de cette part de la DSR.

Votre commission vous propose de corriger cette anomalie.

b) Le remplacement, pour des raisons purement techniques, du critère du nombre d'élèves par un critère démographique

Le 2° du B du V du présent article propose réformer à la marge les modalités de répartition de la **seconde fraction** de la DSR, dite « péréquation », définie par l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales, en modifiant le critère du **nombre d'élèves**.

Le nombre d'élèves pris en compte ne serait plus le « *nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune* », mais le « *nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune établi lors du dernier recensement* ».

Réforme de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale (article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)

Alinéas modifiés	Rédaction actuelle	Rédaction proposée
5° alinéa	Cette fraction est répartie : (...) 3° Pour 30 p. 100 de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune ;	Cette fraction est répartie : (...) 3° Pour 30 p. 100 de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune établi lors du dernier recensement ;

(1) Modification résultant du II du présent article.

Cette réforme a été **proposée par le CFL** dans son rapport précité sur la réforme des dotations.

Il s'agit d'une **simplification technique**. L'objectif de cette mesure est de se référer à des données immédiatement disponibles auprès de l'Insee, plutôt qu'à des données exigeant un recensement spécifique réalisé par les préfetures, en liaison avec les communes et les services d'inspection académique¹.

¹ « Le groupe de travail souligne (...) que la définition des élèves retenue pour l'attribution de la fraction péréquation de la DSR ne répond pas aux exigences d'une gestion efficiente des dotations. En effet, elle nécessite un recensement spécifique réalisé par les préfetures, en liaison avec les communes et les services d'inspection académique. Le groupe de travail préconise en conséquence de se reporter à la définition de l'INSEE pour la répartition de la part « élèves » de la fraction péréquation de la DSR ».

E. DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMMUNES D'OUTRE-MER

Le C du V du présent article propose d'augmenter la majoration de DGF dont bénéficient les communes d'outre-mer.

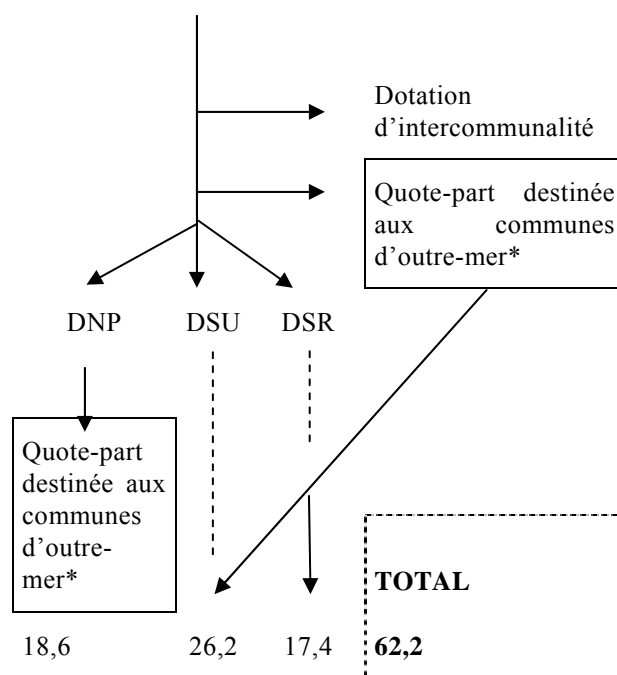
1. Le droit actuel

a) Des dotations de péréquation majorées de 10 %

Actuellement, les communes des départements d'outre-mer **voient leurs dotations de péréquation (DSU, DSR et DNP) majorées de 10 %**, grâce à un **double mécanisme**, comme l'indique le schéma ci-après.

La dotation d'aménagement en faveur des communes d'outre-mer

(montants 2004, en millions d'euros)



* Ces quotes-parts sont supérieures de 10 % à celles qui résulteraient de la prise en compte de la population effective.

Tout d'abord, la quote-part de la dotation d'aménagement destinée à financer la **DSU** et la **DSR** est **supérieure de 10 %** à ce qui résulterait d'un rapport de la dotation d'aménagement au prorata de la population (article L. 2563-4 du même code), les communes de la collectivité départementale de Mayotte étant visées par un article au principe identique (article L. 2574-12 du code précité).

Ensuite, les communes d'outre-mer bénéficient, au sein de la **DNP**, d'une **seconde quote-part**, « destinée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte », également **supérieure de 10 %** à ce qui résulterait de la prise en compte de la population (article L. 2563-14-1 du même code).

b) Une quote-part DNP qui ne bénéficie qu'à certaines communes d'outre-mer

Dans le cas de la quote-part destinée à la **DSU** et à la **DSR**, la **totalité** des communes d'outre-mer sont concernées.

En revanche, dans celui de la quote-part destinée à la **DNP**, seules sont concernées les communes des **départements** d'outre-mer et de la collectivité départementale de **Mayotte**. Ainsi, contrairement à ce qui est le cas pour la quote-part relative à la DSU et à la DSR, certains territoires d'outre-mer ne sont pas concernés : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. La modification proposée par le texte initial

Dans sa rédaction initiale, le C du V du présent article proposait **d'augmenter la majoration** de la DSU, de la DSR et de la DNP dont bénéficient les communes d'outre-mer, celle-ci passant de 10 % à **20 %**. Il en aurait résulté, pour les communes d'outre-mer, un gain structurel de **7,2 millions d'euros**.

En revanche, **il n'était pas proposé** d'étendre le bénéfice de la quote-part DNP aux communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna.

3. Un système rendu par l'Assemblée nationale encore plus favorable aux communes d'outre-mer

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale, avec l'avis **favorable** du gouvernement, a adopté deux amendements, rendant le dispositif proposé **encore plus favorable** aux communes d'outre-mer :

- la majoration de la DSU, de la DSR et de la DNP serait portée de 20 % selon le texte initial à **33 %** ;

- le bénéfice de la quote-part de la DNP serait **étendu** aux communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna.

Le tableau ci-après indique le détail des modifications proposées.

La majoration de la dotation d'aménagement pour les communes d'outre-mer

Disposition	Objet des dispositions modifiées	Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le texte initial	Rédaction proposée par le texte adopté par l'Assemblée nationale
<i>Quote-part de DSU et de DSR pour les DOM et Mayotte</i>				
L. 2563-4 du CGCT	Quote-part de la dotation d'aménagement affectée aux communes des départements d'outre-mer	La quote-part du produit mentionné à l'article L. 2563-3 [la quote-part de la dotation d'aménagement affectée aux communes des départements d'outre-mer] est déterminée par application à ce produit du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population des départements d'outre-mer et la population totale nationale. Le quantum de la population des départements d'outre-mer, tel qu'il résulte du dernier recensement général,	est majoré de 10 p. 100.	est majoré de 20 p. 100.
L. 2574-12 du CGCT	Quote-part de la dotation d'aménagement affectée aux communes d'outre-mer, dans le cas particulier de Mayotte	II. - Pour l'application des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 2334-13 [la quote-part destinée aux communes d'outre-mer], la quote-part destinée aux communes de Mayotte est calculée par application au produit prévu par ces alinéas du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des communes de Mayotte et la population totale nationale. Le quantum de la population des communes de Mayotte, tel qu'il résulte du dernier recensement général,	est majoré de 10 %.	est majoré de 20 %.

<i>Quote-part de DNP pour les DOM et Mayotte (et, désormais, les TOM)</i>			
L. 2334-14-1 du CGCT	Quote-part de la dotation nationale de péréquation destinée aux communes des départements d'outre-mer et à la collectivité départementale de Mayotte	II.- (...) la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte (...) est calculée en appliquant au montant de la part communale le rapport,	II.- (...) la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions de Wallis-et-Futuna et de la collectivité départementale de Mayotte (...) est calculée en appliquant au montant de la part communale le rapport,
		majoré de 10 %,	majoré de 20 %, majoré de 33 %,
		existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte et celle des communes de métropole et des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte.	existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions de Wallis-et-Futuna, et de la collectivité départementale de Mayotte et celle des communes de métropole et des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions de Wallis-et-Futuna et de la collectivité départementale de Mayotte.

<i>Quotes-parts des TOM : ajout, à la quote-part DSU/DSR, d'une quote-part DNP</i>				
Article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la DGF	Communes d'outre-mer bénéficiant des quotes-parts	Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et les circonscriptions administratives des îles Wallis et Futuna (...) reçoivent dans les conditions fixées à l'article L. 234-9 du [code des communes] une quote-part de la dotation d'aménagement instituée par cet article.	Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna (...) reçoivent dans les conditions fixées aux articles L. 2334-13 et L. 2334-14-1 du [CGCT] une quote-part de la dotation d'aménagement.	
		Cette quote-part est calculée par application au montant de la dotation d'aménagement du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population de chaque		
		territoire ou de chaque collectivité territoriale,	collectivité d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie,	
		majorée de 10 p. 100,	majorée de 20 p. 100,	majorée de 33 p. 100,
		et l'ensemble de la population nationale.		
		Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes et les circonscriptions administratives	Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes et les circonscriptions territoriales	
de cette quote-part. <i>Article 18 de l'ordonnance 2002-1450 du 12 décembre 2002 : Cet article est abrogé en tant qu'il est applicable à Mayotte.</i>				

VI. SYNTHÈSE DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont été indiquées ci-avant dans le présent commentaire.

Les principales modifications sont :

- la réduction de la « fourchette » de la dotation de base par habitant, dont le montant, compris entre 50 euros et 125 euros dans le texte initial, est désormais compris entre 60 euros et 120 euros ;

- la majoration de la part superficielle pour les communes de montagne, qui bénéficieraient d'une dotation de 5 euros par habitant, contre 3 euros par habitant selon le droit commun ;

- l'insertion d'une disposition selon laquelle la dotation forfaitaire de chaque commune augmente d'au moins 1 % en 2005 ;

- l'affectation de la régularisation positive de 2004 de la DGF des communes et des EPCI à la DGF des communes et des EPCI de 2005 ;

- la réduction de la majoration de la DSR pour les bourgs-centres en ZRR, qui, de 50 % dans le texte initial, n'est plus que de 15 % dans le texte proposé par l'Assemblée nationale ;

- diverses dispositions favorables aux communes d'outre-mer.

Votre commission des finances juge ces modifications pertinentes.

Le tableau ci-après présente la synthèse des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale

Amendement	Auteur	Objet	Alinéa du présent article	Avis de la commission des finances	Avis du gouvernement
358	Commission des finances	Rédactionnel	(2°) du 6° du I	-	Favorable
353	Commission des finances	Rédactionnel	premier alinéa du II	-	Favorable
9 rectifié (1)	Commission des finances	Réduction de la fourchette de la dotation de base	deuxième alinéa du 1° du A du III	-	Favorable
106 rectifié (1)	M. Philippe Auberger			Favorable	
246	M. Michel Bouvard	Majoration de la part superficière pour les communes de montagne	première phrase du 2° du A du III	Sagesse	Favorable
359	Commission des finances	Rédactionnel	deuxième phrase du sixième alinéa (2°) du A du III	-	Favorable
10 rectifié	Commission des finances	Progression des attributions de la forfaitaire d'au moins 1 % en 2005	après la première phrase du 3° du A du III	-	Favorable
354	Commission des finances	Rédactionnel	III <i>bis</i>	-	Favorable

Amendement	Auteur	Objet	Alinéa du présent article	Avis de la commission des finances	Avis du gouvernement
355	Commission des finances	Rédactionnel	7° du III <i>bis</i>	-	Favorable
356	Commission des finances	Rédactionnel	9° du III <i>bis</i>	-	Favorable
12	Commission des finances	Affectation de la régularisation positive de 2004 de la DGF des communes et des EPCI à la DGF des communes et des EPCI de 2005	IV	-	Favorable
304	M. Charles de Courson	Eligibilité à la part principale de la DNP, dans le cas du régime dérogatoire.	1° du A du V	Avis du gouvernement	Favorable
11	Commission des finances	Réduction de la majoration de la DSR pour les bourgs-centres en ZRR	dernier alinéa du a du 1° du B du V	-	« Sagesse défavorable »
14 rectifié	Commission des finances	Extension du bénéfice de la quote-part de la DNP destinée aux communes d'outre-mer		-	Favorable
13 rectifié	Commission des finances	Augmentation du coefficient de majoration en faveur des communes d'outre-mer		-	Favorable

(1) Amendements identiques

VII. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE RÉFORME ATTENDUE ET RÉALISÉE DANS LA CONCERTATION

1. Une réforme attendue

La réforme proposée par le présent article était attendue.

En effet, la loi de finances initiale pour 2004¹ a seulement modifié la **structure** de la DGF des communes et des EPCI, en y intégrant plusieurs dotations, portant ainsi son montant de 14 millions d'euros à plus de 20 millions d'euros.

La réforme de la **répartition** de la DGF des communes et des EPCI devait quant à elle être effectuée en 2004. C'est ce que propose le présent article.

2. Une réforme réalisée dans la concertation

Votre commission des finances se félicite de ce que la réforme proposée par le présent article ait été élaborée dans la concertation avec le Parlement et avec les élus locaux.

En effet, les dispositions du présent article sont, dans leur quasi-totalité, le résultat des réflexions menées au cours de l'année 2004 par le groupe de travail du CFL sur la réforme des dotations, qui a présenté, en mai 2004, son rapport précité sur *La réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*.

B LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA RÉPARTITION DE DOTATIONS EN LOI DE FINANCES

1. La censure de certains articles de la loi de finances initiale pour 2003

Dans sa décision (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002) sur la loi de finances initiale pour 2003, le Conseil constitutionnel a censuré **six articles** portant sur la répartition de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, considérant qu'ils étaient étrangers au domaine de la loi de finances.

Ces articles concernaient :

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

- la répartition entre collectivités territoriales de la dotation globale de fonctionnement (articles 91 à 95) ;

- la répartition d'une partie des produits du fonds national de péréquation (article 99).

En effet, le Conseil constitutionnel a estimé que ces articles ne modifiaient pas le montant global des dotations concernées et ne concernaient donc pas les ressources et les charges de l'Etat.

2. Une jurisprudence peu claire

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales est cependant peu claire.

Tout d'abord, la décision précitée du Conseil constitutionnel marquait une évolution par rapport à sa jurisprudence antérieure. La logique voudrait que toutes les initiatives ne modifiant que la répartition, et non le montant global des prélèvements sur recettes, soient considérées comme des cavaliers budgétaires. Or, seules l'étaient, jusqu'à présent, et de moins en moins, celles concernant la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre les collectivités territoriales.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a, au cours des dernières années, accepté de nombreux articles relatifs à la répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, y compris de la DGF, comme l'indique l'encadré ci-après.

Exemples de dispositions relatives à la répartition de dotations, non censurées par le Conseil constitutionnel

- Dans la loi de finances rectificative pour 2001, plusieurs articles semblent avoir « échappé » à la vigilance du Conseil constitutionnel, bien que n'ayant aucun impact sur les ressources et les charges de l'Etat :

- l'article 14 (modalités de répartition de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement) ;

- l'article 42 (majoration de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes à fiscalité additionnelle) ;

- l'article 43 (neutralisation des conséquences sur la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle des variations du nombre de membres de cette catégorie) ;

- l'article 45 (conditions d'engagement de travaux financés par la dotation globale d'équipement).

- Dans la loi de finances pour 2001, le Conseil constitutionnel avait « laissé passer » :

- l'article 41 (date du vote de l'arrêté des comptes par les collectivités territoriales) ;

- l'article 73 (réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des communautés de communes à fiscalité additionnelle).

- Dans la loi de finances rectificative pour 2000, le Conseil constitutionnel avait « laissé passer » :

- l'article 28 (garantie de dotation globale de fonctionnement pour les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* dès leur deuxième année d'existence) ;

- l'article 56 (modification du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique) ;

- l'article 57 (extension du mécanisme de garantie de la dotation globale de fonctionnement pour les établissements de coopération intercommunale qui font suite à un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre) ;

- l'article 55 (potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle).

- Dans la loi de finances rectificative pour 1999, le Conseil constitutionnel avait « laissé passer » l'article 39 (modification des modalités de calcul du potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique).

- Enfin, dans la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel avait « laissé passer » l'article 118 (dotation forfaitaire des communes - dispositions relatives aux communes bénéficiaires et contributrices de la dotation de solidarité urbaine).

3. La LOLF autorisera la répartition de dotations en loi de finances à partir du 1er janvier 2005

Par ailleurs, une censure du présent article irait à l'encontre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, le c) du 7^o de l'article 34 de la LOLF prévoit que « *dans la seconde partie, la loi de finances de l'année (...) peut définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

On rappellera que le Conseil constitutionnel n'a émis aucune observation sur cet article lorsque le projet de loi organique relative aux lois de finances lui a été soumis.

C. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Les amendements proposés par votre commission ont été présentés dans les développements qui précèdent.

Les principaux d'entre eux tendent à :

- étendre à l'année 2006 le mécanisme de garantie relatif aux communes cessant d'être éligibles à la DNP ou à la DSR « bourgs-centres », conformément aux préconisations du CFL ;

- instaurer, dans le cas de la DSR « péréquation », une garantie analogue à celle existant dans les cas précités ;

- prévoir que le reliquat comptable du CNFPT relatif à l'année 2003 est affecté non à la dotation d'aménagement, mais à la DSI.

Votre commission vous propose en outre plusieurs amendements techniques ou rédactionnels.

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

ARTICLE 30

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes

Commentaire : le présent article propose, en application des préconisations du comité des finances locales, de réformer la dotation d'intercommunalité, en mettant en place une convergence de la dotation par habitant des communautés de communes avec celle des communautés d'agglomération, en simplifiant la notion de coefficient d'intégration fiscale (CIF) et en supprimant l'écrêtement des dotations perçues par les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

1. Favoriser le développement des intercommunalités : une préoccupation ancienne

Le processus de la coopération intercommunale s'est accéléré depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Afin d'encourager le développement des intercommunalités, plusieurs lois ont défini un cadre, et créé des incitations, notamment financières, au regroupement. En conséquence, de nombreuses formes d'intercommunalité ont été rendues possibles. Les principales intercommunalités sont donc :

- **les communautés urbaines**, créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, afin de résoudre les problèmes des grandes agglomérations par une forte intégration des compétences et des ressources ;

- **les syndicats d'agglomération nouvelle**, créés par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, plus orientés vers la programmation et l'investissement dans certains domaines (urbanisme, logement, réseaux...) ;

- **les communautés de communes et les communautés de ville**, créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 ;

- **les communautés d'agglomération**, créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 afin de répondre à l'échec de la formule des communautés de ville (cinq créations entre 1992 et 1999, soit un niveau très inférieur à celui attendu).

Cette architecture institutionnelle, qui a pour objet de donner un cadre juridique et de nouvelles possibilités aux communes, en tenant compte de leurs spécificités (d'où l'existence de plusieurs « formules » : communautés urbaines et communautés d'agglomération pour les grandes villes, communautés de communes pour les plus faiblement peuplées), passe par **un système d'incitations au regroupement, via principalement l'institution d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) spécifique, et sa majoration en fonction du degré d'intégration de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).**

Les groupements de communes en 2004

Type de groupements	Nombre	Population DGF	Nombre de communes
Communautés urbaines	14	6.265.798	355
Syndicats d'agglomération nouvelle	6	368.239	34
Communauté d'agglomération	155	20.308.897	2.632
Communautés de communes à TPU non bonifiée	119	1.160.648	1.306
Communautés de communes à TPU bonifiée	737	11.423.514	9.068
Communautés de communes à fiscalité mixte	1.430	13.585.863	18.030
TOTAL	2.461	53.112.959	31.425

Source : direction générale des collectivités locales

2. Une enveloppe qui reste dans celle de la DGF des communes

La fixation du montant de la dotation des groupements, ou dotation d'intercommunalité est, dans les conditions définies par la loi, une prérogative du comité des finances locales, qui dispose en la matière d'une large marge de manoeuvre. Le montant consacré à la DGF « globale » est forfaitisé, et évolue chaque année suivant un certain nombre de règles¹. Une fraction de cette enveloppe est ensuite dédiée aux communes et groupements (20,46 milliards d'euros en 2004, sur 36 milliards d'euros pour la DGF).

Cette enveloppe est elle-même divisée en **deux parties** :

- **une dotation forfaitaire**, dont les modalités d'évolution ont été profondément modifiées par la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003. Après avoir pris connaissance du taux d'évolution de la

¹ La DGF évolue chaque année selon un indice composite qui reprend l'évolution des prix hors tabac et la moitié du taux d'évolution du PIB.

DGF, le comité des finances locales arrête désormais une évolution pour la dotation forfaitaire égale à un chiffre compris entre 45 % et 55 % de la progression des ressources de la DGF ;

- le différentiel d'indexation entre la DGF et la dotation forfaitaire **permet de dégager des marges de progression pour la dotation d'aménagement.**

Le financement de la dotation d'intercommunalité, qui est comprise dans la dotation d'aménagement, se fait donc dans les limites de l'enveloppe globale consacrée à la DGF.

3. Un abondement pérennisé afin de financer la dotation des communautés d'agglomération

Au sein de la dotation d'aménagement, **le comité des finances locales décide de la répartition des masses entre la dotation d'intercommunalité et les dotations de péréquation communale (DSU et DSR).**

Selon l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales arrête, lors de sa première séance de l'année, le niveau de la dotation **par habitant** pour chacune des cinq catégories d'établissement public de coopération intercommunale (communautés de communes à fiscalité additionnelle, communautés de communes à taxe professionnelle unique, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle). **A noter que la dotation des communautés urbaines est forfaitisée, c'est-à-dire que les dotations par habitant évoluent comme la dotation forfaitaire de la DGF.**

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au développement et à la simplification de la coopération intercommunale avait prévu de fixer l'attribution moyenne par catégorie d'habitant des communautés d'agglomération à 38,11 euros par habitant, afin d'inciter au développement de l'intercommunalité en milieu urbain. L'abondement de la dotation d'intercommunalité, prévu afin de ne pas déséquilibrer l'ensemble du système, **a été intégré à la DGF des communes en 2001.**

B. DES MODALITÉS DE RÉPARTITION QUI FONT INTERVENIR PLUSIEURS INDICATEURS

La répartition de la dotation d'intercommunalité se fait en **deux étapes :**

- dans un premier temps, le comité des finances locales fixe **les masses qui seront attribuées à chaque catégorie de groupement** ;

- au sein de chaque groupement, **la répartition entre les différents EPCI fait intervenir deux indicateurs, le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal.**

1. Une répartition entre les catégories arrêtée par le comité des finances locales

Lors de sa première réunion de l'année, le comité des finances locales arrête **le niveau de la dotation d'aménagement pour chaque catégorie d'EPCI**. Cette répartition fait intervenir dans un premier temps un certain nombre de règles propres à chaque EPCI, qui sont détaillées ci-après.

a) Les communautés d'agglomération

La dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération progresse au moins comme l'indice des prix à la consommation hors tabac, tel qu'indiqué dans le projet de loi de finances. Cette dotation moyenne par habitant a été fixée à 38,11 euros par habitant pour 2000, afin d'inciter les communes qui en avaient la possibilité à adopter cette forme. En 2004, son montant s'élève à **40,34 euros par habitant**, le comité des finances locales (CFL) ayant retenu une indexation de 1,5 %, soit le niveau minimal.

En ce qui concerne la dotation moyenne par habitant des **communautés d'agglomération nouvelle**, le législateur a choisi, afin de favoriser la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) en communautés d'agglomération, de garantir aux EPCI qui feraient ce choix un niveau de dotation par habitant qui ne peut être inférieur à celui des SAN, soit **43,54 euros par habitant** en 2004.

b) Les communautés de communes

La dotation moyenne par habitant des communautés de communes à TPU ne peut être inférieure à la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle. **En effet, dans l'esprit du législateur, il s'agit de favoriser les établissements les plus intégrés par le biais de la taxe professionnelle unique.** En 2004, le CFL a décidé de faire évoluer les dotations par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle et des communautés de communes à TPU d'un montant équivalent à celui de l'inflation hors tabac, soit 1,5 %.

Trois cas de figure se présentent :

- la dotation moyenne par habitant des communautés **de communes à TPU et DGF non bonifiée** s'établit 20,30 euros en 2004 ;

- la dotation moyenne par habitant des **communautés de communes à TPU éligibles à la bonification** prévue au II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales s'établit à 28,23 euros en 2004 ;

- la dotation moyenne par habitant des **communautés de communes à fiscalité additionnelle** s'établit à 16,62 euros en 2004.

En ce qui concerne cette dernière catégorie de communautés de communes, l'article 43 de la loi du 28 décembre 2001¹ prévoit, afin d'éviter la baisse très importante de la dotation de nombreux établissements constatée en 2001, que la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle ayant au moins deux années d'existence augmente comme la dotation forfaitaire des communes. Une majoration pour les autres communautés de communes à fiscalité additionnelle est également prévue afin de ne pas les pénaliser.

Une garantie pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle

En 2004, il a été constaté que la dotation moyenne des communautés de communes à fiscalité additionnelle était inférieure à celle des communautés de communes à fiscalité additionnelle **ayant au moins deux ans d'existence** (soit 19 euros en 2003). Il est donc prévu une majoration de leur DGF égale au produit de la population des communautés de communes à fiscalité additionnelle d'au moins deux ans par la différence entre la dotation moyenne minimale qui leur est due et celle fixée par le CFL pour la catégorie, soit un montant de 30,6 millions d'euros en 2004.

Il faut relever que cette garantie ne joue pas sur le niveau individuel des dotations, ce qui aurait été équivalent à une forfaitisation de la DGF de 2002, mais sur l'enveloppe globale de la catégorie, qui est garantie de ne pas diminuer en raison de transformation de certains groupements en communautés de communes à TPU ou en communautés urbaines.

c) Les communautés urbaines

Depuis 2003, la dotation des communautés urbaines n'est plus calculée par répartition de l'enveloppe allouée aux EPCI, mais, en application de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999², par indexation **des montants individuels** de DGF par habitant **perçus par chacune des communautés urbaines sur l'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF.**

¹ Loi de finances rectificatives pour 2001 n° 2001-1276.

² Loi modifiant le code des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de la population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

2. L'intervention de deux indicateurs

Une fois le montant moyen des dotations arrêté pour chaque catégorie d'EPCI, suivant les modalités que nous venons d'exposer, la répartition de la dotation d'intercommunalité est réalisée en prenant en considération deux indicateurs : **le potentiel fiscal** et **le coefficient d'intégration fiscale (CIF)**. Ces deux indicateurs servent à établir un « classement » des groupements, qui détermine la dotation individuelle qui leur sera versée au sein de l'enveloppe globale de leur catégorie.

De manière synthétique, la dotation est croissante avec le CIF, qui mesure le « degré d'intégration », et décroissante avec le potentiel fiscal, qui indique la « richesse » du groupement.

a) Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal, défini à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, représente **les recettes que pourrait potentiellement tirer chaque communauté de la fiscalité locale si elle levait les taxes directes à des taux égaux à ceux de la moyenne nationale**. Il s'agit donc d'un indicateur qui permet de mesurer la richesse potentielle du groupement : il est d'autant plus élevé que les collectivités concernées possèdent des bases brutes importantes.

Les données fiscales utilisées pour déterminer le potentiel fiscal de l'année « *N* » sont celles de l'année « *N-1* », qui sont connues au moment de la répartition de la dotation (cette répartition s'effectuant en début d'année suite à la décision du comité des finances locales).

Les bases prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal

Les bases brutes prises en compte ne correspondent pas à celles inscrites dans les notifications adressées aux EPCI par les services fiscaux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : ce sont aux données établies par le ministère de l'intérieur qu'il convient de se référer. En effet, ces bases correspondent aux bases définitives taxées, **majorées des bases exonérées sur décision des collectivités**, ce qui n'est pas le cas au regard des services fiscaux.

La loi précitée du 28 décembre 1999 a prévu que le potentiel fiscal des EPCI, comme c'est le cas pour toutes les communes, serait majoré du montant de la dernière année connue de la compensation liée à la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle. La compensation est calculée en prenant le produit des bases « part salaires » de la taxe professionnelle en 1999 auxquelles il est appliqué le taux voté par l'EPCI en 1998. Ainsi, un EPCI qui aurait décidé en 1998 d'un taux de taxe professionnelle supérieur à la moyenne nationale a vu son potentiel fiscal augmenter. Ce handicap, dans l'esprit du législateur, est atténué par le fait que la compensation qui lui est alors versée est elle-même supérieure.

Une compensation particulière pour les EPCI à fiscalité additionnelle

Le cas des communautés de communes à fiscalité additionnelle a posé un problème pour l'application des dispositions relatives à la compensation. On a en effet constaté une forte corrélation entre le coefficient d'intégration fiscale et le taux de taxe professionnelle des communautés de communes à fiscalité additionnelle, ce qui signifie que **les communautés les plus intégrées sont également celles que la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle a le plus handicapées**, puisque le potentiel fiscal s'est retrouvé à **un niveau très supérieur** au niveau moyen national. **De manière synthétique, les « bons élèves », c'est-à-dire les communautés les plus intégrées, se sont retrouvés pénalisés**, la hausse du potentiel fiscal annulant les effets positifs du coefficient d'intégration fiscale.

Cette question est en fait propre à cette catégorie d'EPCI. En effet, pour les EPCI à TPU, le groupement peut mobiliser l'ensemble des ressources de taxe professionnelle. De plus, on n'observe pas la même corrélation entre le CIF et le taux de taxe professionnelle unique : un groupement qui dispose de bases de taxe professionnelle importantes peut avoir un CIF élevé, même si le taux de taxe professionnelle est faible, alors qu'un groupement qui dispose de peu de bases de taxe professionnelle devra avoir un taux de taxe professionnelle élevé pour avoir un niveau de CIF semblable.

Afin de corriger cet « effet pervers », depuis 2001, la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle est pondérée du **rapport entre le taux moyen national et de le taux de taxe professionnelle de 1998 appliqué dans le groupement.**

La définition du potentiel fiscal est donc commune à tous les EPCI, que ces derniers aient choisi ou non le système de la TPU. Cela résulte du fait que, pour les EPCI à TPU, **il est toujours possible de lever une taxe additionnelle sur les trois autres taxes locales**, l'établissement devenant ainsi « à fiscalité mixte ».

La seule exception à ce mode de calcul est constituée des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), pour lesquels le potentiel fiscal est uniquement calculé en prenant en compte les bases brutes de taxe professionnelle. De plus, dans le cas de la transformation d'un SAN en communauté d'agglomération, le potentiel fiscal de ce dernier est minoré, afin de ne pas le pénaliser¹. La minoration de leur potentiel fiscal consiste à pondérer celui-ci par le rapport entre les bases brutes de taxe professionnelle par habitant des communautés d'agglomération et les bases brutes par habitant des SAN, y compris ceux d'entre eux qui se sont transformés en communauté d'agglomération. Si ce rapport est supérieur à 1 (**ce qui reviendrait alors à majorer le potentiel fiscal**), il n'est pas utilisé.

b) Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF est décrit en ces termes par notre collègue Yves Fréville² : *« Le CIF est égal au pourcentage des impôts communautaires dans le total des impôts locaux perçus par les communes et la communauté sur le territoire des communes regroupées. Ce critère reflète à première vue le degré d'intégration financière sur le territoire de la communauté : plus les charges induites par les transferts de compétences communales vers la communauté sont importantes, plus la part des impôts communautaires dans le total des impositions locales devrait s'accroître. Aussi, une dotation croissant avec le CIF est-elle censée pouvoir favoriser le développement de l'intégration financière en allégeant le coût fiscal net des charges transférées au niveau intercommunal ».*

L'objet du CIF est donc de mesurer le degré d'intégration des EPCI, par le biais de la fiscalité mise en commun. A priori, un EPCI qui reçoit une partie importante de la fiscalité de l'ensemble du territoire possède un degré d'intégration important : cela signifie que les communes ont mis en commun un niveau élevé de ressources, pour financer un grand nombre de compétences.

¹ En effet, les SAN ont en général été créés autour de grands projets industriels ou tertiaires, et disposent de ce fait de bases de taxe professionnelle très supérieure à la moyenne.

² « Le coefficient d'intégration fiscale: critère de répartition de la dotation des communautés d'agglomération », cahiers économiques de Bretagne, n°4, 2002.

Jusqu'en 1999, le CIF était utilisé pour les seuls EPCI à fiscalité additionnelle. La loi précitée du 12 juillet 1999 en a généralisé l'utilisation à toutes les catégories d'EPCI, à l'exception des SAN.

Deux cas doivent cependant être distingués :

- **pour les communautés d'agglomération**, le CIF est pris en compte intégralement. Cette disposition ne posait pas de problème dans la mesure où cette catégorie de groupement a été créée par la loi du 12 juillet 1999 précitée ;

- **pour les communautés de communes à TPU**, il a été prévu, afin de ne pas « bouleverser » la répartition de la dotation d'intercommunalité, de « lisser » sa prise en compte dans le temps, en augmentant sa prise en compte est de 10 % par an pendant 10 ans, ce qui signifie qu'il ne jouera pleinement son rôle qu'en 2010. Pour une communauté de communes qui serait créée durant cette période de transition, le CIF pris en compte serait celui de l'année de sa création. En 2004, le montant pris en compte serait donc de 50 %.

Les recettes prises en compte dans le calcul du CIF sont rappelées, pour chaque catégorie d'EPCI, dans le tableau en *infra*, et appellent les remarques suivantes :

- **la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)** sont prises en compte pour toutes les catégories d'EPCI ;

- **la redevance d'assainissement n'est pas prise en compte pour les EPCI à TPU et à fiscalité additionnelle.** En effet, alors que son intégration était prévue à l'origine par la loi précitée du 12 juillet 1999, **la loi n° 2000-656 de finances rectificative du 13 juillet 2000 a décidé de revenir sur cette disposition.** De nombreuses difficultés étaient apparues lors de la mise en répartition de la DGF pour 2000. En effet, seules 135 communautés de communes à fiscalité additionnelle sur 1.421 levaient cette redevance, et environ 60 % des EPCI à TPU. **En conséquence, ces communautés voyaient leur CIF, et donc leur dotation, augmenter, au détriment des communautés de communes qui avaient choisi de ne pas percevoir la redevance d'assainissement.**

Recettes des EPCI prises en compte dans le calcul du CIF

	Communautés de communes à fiscalité additionnelle	Communautés de communes à taxe professionnelle unique	Communauté d'agglomération
Taxe sur le foncier bâti	Oui	Oui	Oui
Taxe sur le foncier non bâti	Oui	Oui	Oui
Taxe d'habitation	Oui	Oui	Oui
Taxe professionnelle	Oui	Oui	Oui
TEOM	Oui	Oui	Oui
REOM	Oui	Oui	Oui
Redevance d'assainissement	Non	Non	Oui
Compensation part « salaires »	Non	Oui	Oui
Compensations ZRU, ZFU et ZFC	Non	Oui	Oui

Source : direction générale des collectivités locales

Les recettes de l'EPCI prises en compte dans le calcul du CIF sont cependant corrigées des dépenses de transfert.

Cette correction a été introduite par la loi précitée du 12 juillet 1999, **afin de mesurer de manière plus adaptée le degré d'intégration réel de l'EPCI**. En effet, il était possible pour les groupements d'augmenter leur CIF en levant une fiscalité importante, mais d'en reverser directement une partie aux communes membres sous forme de « dépenses de transfert », c'est à dire de subventions ou de reversements de fiscalité. **En conséquence, il a semblé que « l'esprit » de cet indicateur, qui consiste à mesurer le degré de mise en commun des compétences, pouvait être détourné.**

Il a donc été décidé de retirer **progressivement** du CIF, à raison de 10 % par an, les dépenses de transfert (50 % en 2004).

Afin de ne pas interférer avec les modalités de gestion des EPCI, certaines dépenses de transfert ne sont pas déduites du CIF, **pour la fraction de cette somme qui n'excède pas le produit total perçu par l'EPCI**. Il s'agit :

- **du contingent « incendie »**, si l'EPCI était compétent avant 1996 ;
- **des participations et contributions à des organismes de regroupement dans un cadre de représentation-substitution**. Ce cas se présente particulièrement pour les ordures ménagères : en effet, l'EPCI peut adhérer à un syndicat au périmètre large et qui le dépasse ;
- **des subventions à des organismes et à des associations de droit privé**, dès lors qu'elles correspondent à un exercice indirect de compétences ;

- des subventions à des régies intercommunales.

De même, **les subventions sous forme de participation du département, de la région, ou des fonds structurels communautaires, réparties par l'EPCI entre les communes membres, ne sont pas considérées comme des dépenses de transfert.** Dans ces cas, en effet, il ne s'agit pas d'une partie de la fiscalité perçue par l'EPCI qui serait redistribuée aux communes membres.

A l'opposé, sont retirés du CIF les participations ou fonds de concours vers un niveau **supra intercommunal** (régions, départements, à l'exclusion de l'Etat), ou **infra intercommunal** (communes, syndicats).

Les dépenses de transfert qu'il convient de retirer du CIF pour l'année « N » sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés **dans le dernier compte administratif disponible, c'est à dire celui de l'année « N-2 ».** Dans le cas des EPCI à TPU, elles sont principalement constituées des reversements de taxe professionnelle par le biais de **l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (DSC).**

Le mécanisme de déduction des dépenses de transfert est d'une importance particulière pour les EPCI à TPU. **En effet, vu l'importance des bases de taxe professionnelle, leur CIF reflète avant tout la part relative des bases de taxe professionnelle par rapport aux autres impôts locaux.** En conséquence, sans déduction des dépenses de transfert, un EPCI à TPU « riche », et qui donc peut mobiliser de fortes ressources de taxe professionnelle, **a un CIF élevé par construction.** Or il est tenu de reverser une bonne partie de ce produit aux communes *via* l'attribution de compensation, et la dotation de solidarité communautaire. Ainsi, afin de mesurer le degré réel d'intégration de l'EPCI, il est logique de déduire du CIF ces dépenses.

De la même manière, si les communes ont mis à la charge de l'EPCI plus de compétences que de ressources, elles doivent lui verser une attribution de compensation. **Il est alors prévu que cette attribution vienne majorer le CIF de l'EPCI.**

Les dépenses de transfert dans les comptes administratifs

« Les principaux comptes concernés sont les suivants :

« - compte 655 : contingents et participations obligatoires, avec 6552, aide sociale du département, 6553, service incendie, 6554, contributions aux organismes de regroupement, c'est-à-dire les contributions de l'EPCI à des syndicats au périmètre plus large ;

« - compte 657 ; subventions, avec 6571, subventions d'équipement aux organismes publics, 6573, subventions de fonctionnement aux organismes publics, 6575, fonds de concours aux organismes publics (toutefois, les subventions et fonds de concours destinés à l'Etat ne sont pas déduits du CIF ;

« - compte 739, reversement et restitution sur impôts et taxes, avec 7397, reversement conventionnel de fiscalité ».

Source : Ressources des collectivités locales 2003-2004, Dexia

L'article 56 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 a aménagé le calcul du CIF afin de tenir compte, pour les EPCI à TPU, des mécanismes de correction des dépenses de transfert.

En effet, plusieurs mesures, comme la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle ou l'institution d'une zone franche dans les zones urbaines sensibles ou en Corse, se traduisent par une attribution de compensation, comptabilisée comme une dépense de transfert. Ainsi, le CIF pouvait être significativement abaissé. **En conséquence, le produit fiscal pris en compte pour son calcul est majoré du montant de ces compensations.**

3. La répartition de la dotation d'intercommunalité à l'intérieur des catégories

a) Les règles communes

La population « DGF », le CIF et le potentiel fiscal sont utilisés pour toutes les catégories de groupement afin de calculer le montant des attributions individuelles.

Afin d'effectuer la répartition des dotations, deux indicateurs doivent être définis :

- **l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant (ERPF)**, qui mesure la richesse relative de l'EPCI par rapport aux autres membres de sa catégorie : plus le groupement est riche, plus l'ERPF est faible.

Il est donné par la formule :

$$\text{ERPF} = 2 - (pf/PF) ;$$

dans laquelle *pf* représente le **potentiel fiscal de l'EPCI** et *PF* le **potentiel fiscal moyen de la catégorie**. Comme on le voit, plus la différence entre les deux est importante, plus la fraction *pf/PF* est élevée, et plus l'ERPF est faible. A l'opposé, si le potentiel fiscal du groupement est inférieur au potentiel fiscal moyen de la catégorie, la fraction est inférieure à 1 et l'ERPF est important :

- la valeur de point (VP), résulte de la décision du comité des finances locales et traduit en point la dotation par habitant qui est à répartir dans la catégorie.

Ainsi, tous les EPCI reçoivent :

- **une dotation de base** pour **15 %** de leurs attributions, calculée en fonction de la formule suivante :

$$\text{dotation de base} = \text{population DGF} \times \text{CIF} \times \text{VP} ;$$

- **une dotation de péréquation** de **85 %** de leurs attributions, qui se calcule comme suit :

$$\text{dotation de péréquation} = \text{population DGF} \times \text{CIF} \times \text{ERPF} \times \text{VP}.$$

Comme on le voit, la dotation de base dépend uniquement, hormis les critères « stables » (population et valeur de point) **du degré d'intégration de l'EPCI, mesuré par le CIF**.

De même, la dotation de péréquation évolue dans le même sens que le CIF, ce qui constitue une forme de « prime » à l'intégration. A l'opposé, **cette dotation opère bien une redistribution, puisque les groupements les plus « riches » recevront une dotation moindre**. De plus, si la fraction *pf/PF* est supérieure à 2, c'est-à-dire si le potentiel fiscal du groupement est supérieur au double de la moyenne de sa catégorie, l'ERPF devient négatif, ce qui signifie que **le groupement ne recevra pas de dotation de péréquation, mais uniquement une dotation de base**.

Dès lors, il apparaît que la dotation individuelle de chaque groupement dépend, d'une part, **de données qui lui sont propres** (potentiel fiscal, coefficient d'intégration fiscale), d'autre part, **de sa place par rapport aux autres EPCI de sa catégorie**. En conséquence, la dotation peut baisser d'une année sur l'autre si, par exemple, de nombreux groupements « pauvres » et/ou très intégrés intègrent la catégorie, de même qu'elle peut augmenter sans que cela soit lié à une politique particulière de l'EPCI.

Cependant, afin de limiter « l'instabilité » inhérente au système, plusieurs mécanismes ont été mis en place :

- la « garantie à 20 % », qui intervient quand la dotation d'un EPCI est en baisse de plus de 20 %. **Il faut relever que cette garantie joue au niveau des dotations par habitant, et non pas de l'enveloppe globale.** En d'autres termes, si un EPCI perd de la population, il sera garanti de recevoir une dotation l'année suivante au moins égale à 80 % de sa dotation **par habitant** de l'année précédente ;

- la dotation des EPCI dont **le CIF est supérieur au double du CIF moyen de la catégorie** progresse au moins comme la dotation forfaitaire ;

- un EPCI ne peut percevoir **un montant de garantie supérieur à 40 % de sa dotation de base et de péréquation** (afin de ne pas « figer » le système) ;

- **un EPCI qui change de catégorie** (transformation, par exemple, d'une communauté de communes en communauté d'agglomération) fait l'objet de règles particulières afin de préserver une bonne « visibilité » financière. Ainsi, les deux premières années, sa dotation par habitant progresse au moins comme la dotation forfaitaire. S'il opte pour la taxe professionnelle unique à l'occasion de son changement, une garantie complémentaire est accordée jusqu'à la cinquième année suivant la transformation : il est assuré de percevoir 95 %, puis 90 %, puis 85 % au moins de sa dotation par habitant de l'année précédente, ne rentrant dans le régime de la « garantie à 20 % » qu'au bout de la sixième année.

b) Les règles propres à chaque groupement

Il existe un ensemble de règles particulières, adaptées à chaque catégorie de groupement.

Les communautés de communes à fiscalité additionnelle se voient appliquer deux règles :

- la première, commune avec les EPCI à TPU, consiste pour la première année d'existence, **à ne distribuer que 50 % de la dotation, ce qui revient à ne considérer que la moitié de la population.** Il s'agit d'une « contrepartie » à l'attribution aux EPCI nouvellement créés du CIF moyen de leur catégorie ;

- la seconde impose un écrêtement de la **dotation par habitant**, si celle-ci progresse **de plus de 120 % d'une année sur l'autre**, et s'applique à partir de la troisième année d'existence. Le produit de cet écrêtement est redistribué à l'ensemble des groupements de la catégorie (ce qui est une innovation de la loi du 12 juillet 1999 précitée, avant la promulgation de

laquelle les sommes ainsi recueillies permettaient de financer les garanties de l'ensemble des groupements). Cependant, cet écrêtement n'est pas appliqué si la dotation n'est pas supérieure à la dotation de l'année précédente **ou à la dotation versée la première année.**

En effet, le mécanisme de l'écrêtement peut susciter un « effet pervers ». Afin de le mesurer, on peut prendre le cas d'un groupement qui se crée à l'année « N » :

- en « $N+1$ », il lui est attribué le CIF moyen de sa catégorie d'EPCI ;
- en « $N+2$ », son CIF est utilisé, mais corrigé de la moyenne des dépenses de transfert de sa catégorie ;
- en « $N+3$ », le calcul s'effectue dans les conditions de droit commun.

Or, pour l'année « $N+2$ », il arrive assez souvent que le nouveau groupement, qui vient d'être créé, voie son CIF chuter, ce dernier **étant inférieur à la moyenne de sa catégorie** (dans ce cas, la « garantie 20 % » peut jouer), ce qui entraîne une diminution de sa DGF. Si, l'année suivante, il décide d'instituer la TEOM ou la REOM, le CIF va remonter très sensiblement, **ce qui peut conduire à un fort écrêtement de sa dotation.** Il faut alors attendre les années suivantes pour bénéficier pleinement de ce surcroît d'intégration.

En conséquence, le groupement a la possibilité d'utiliser comme base de référence sa dotation par habitant de la première année (celle où est utilisé le CIF moyen de la catégorie), **et donc de ne pas être écrêté.**

La répartition de la dotation des communautés de communes à taxe professionnelle unique fait l'objet de trois adaptations :

- **une prise en compte progressive du CIF**, à raison de 10 % par an, suivant les modalités déjà évoquées ;
- **l'institution d'une bonification de DGF** suivant les critères rappelés dans le tableau en ci-après ;

La bonification de la DGF pour certaines communautés de communes

Les dispositions de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales renvoient, pour la bonification de la DGF, à l'article **L. 5214-23-1 du CGCT**. Cet article précise les conditions d'éligibilité à la bonification :

« Les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts [c'est-à-dire les communes qui sont passées à la TPU] dont la population est comprise entre 3.500 habitants et 50.000 habitants au plus ou, lorsqu'elle est inférieure à 3.500 habitants, et qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et comprennent au moins dix communes dont un chef-lieu de canton ou la totalité des communes d'un canton ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50.000 habitants, n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15.000 habitants, sont éligibles à la dotation prévue au onzième alinéa de l'article L. 5211-29 lorsqu'elles exercent au moins quatre des six groupes de compétences suivants :

« 1° En matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

« 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

« 3° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

« 4° Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

« 5° Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.

« 6° En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

« L'éligibilité à la dotation précitée est constatée à la date à laquelle la communauté de communes remplit l'ensemble des conditions requises, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire ».

- comme pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, **un abattement de 50 % est institué la première année de leur création**. On peut noter qu'il n'existe pas de règles d'écrêtement.

Pour **les communautés d'agglomération**, instituées par la loi précitée du 12 juillet 1999, les règles normales s'appliquent.

Pour **les communautés urbaines**, il n'y a pas de mise en répartition, le montant de DGF par habitant étant simplement calculé par indexation des montants individuels de dotation par habitant perçus l'année précédente.

Enfin, **les syndicats d'agglomération nouvelle** ne font pas usage du CIF, et bénéficient de garanties importantes, puisque la dotation totale (et non par habitant) de la catégorie ne peut progresser moins vite que la dotation forfaitaire de la DGF des communes.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de modifier sur quatre points les mécanismes de répartition de la dotation d'intercommunalité. **Ces modifications reprennent un certain nombre de propositions formulées par le comité des finances locales dans son rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales.**

A. LE RATTRAPAGE DU MONTANT DE LA DOTATION PAR HABITANT DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales indique les modalités d'évolution de la dotation par habitant des différentes catégories de groupement. En ce qui concerne les communautés d'agglomération, il dispose en son premier alinéa que *« l'évolution de ce montant ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances »*.

Cependant, la loi du 12 juillet 1999 précitée avait fixé à 250 francs (38,10 euros) la dotation par habitant au 1^{er} janvier 2000 des communautés d'agglomération, alors que celle des communautés de communes à TPU et DGF bonifiée était fixée à 26,68 euros par habitant. Il s'agissait, dans l'esprit du législateur, de créer une forte incitation à la création des communautés d'agglomération, qui aurait ainsi permis de revenir sur l'échec de la création des communautés de villes.

Ainsi, et même si le comité des finances locales choisit, ce qui a été le cas en 2004, une évolution identique pour ces deux catégories de groupement, la « base de départ », c'est à dire le niveau des dotations par habitant n'est pas le même, et la différence a eu tendance à s'accroître.

Afin de parvenir à un rattrapage, le présent article **remplace le premier alinéa** du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales par **trois nouveaux alinéas**.

Le premier de ces alinéas ne modifie pas la situation « dans l'absolu » des communautés d'agglomération, puisqu'il reprend dans les mêmes termes les modalités d'évolution « minimum » accordées à cette catégorie d'EPCI, qui *« ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances »*. La seule modification est la suppression du montant de la dotation par habitant de 250 francs accordée au 1^{er} janvier 2000, qui ne présente plus d'intérêt. A l'opposé, **la limite, fixée au 1^{er} janvier 2005, à partir de laquelle les communautés d'agglomération ne bénéficieraient plus des modalités de**

calcul avantageuses de leur dotation, est supprimée¹ : toutes les communautés d'agglomération, qu'elles aient été créées avant ou après le 1^{er} janvier 2005, seront désormais soumises au même régime.

Les deuxième et troisième alinéas qu'il est proposé d'insérer portent respectivement sur l'évolution de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle et des communautés de communes à taxe professionnelle unique. Dans le droit actuel, la seule règle est que la dotation des communautés de commune à TPU ne peut progresser moins vite que la dotation des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Une règle complémentaire doit toutefois être rappelée, qui concerne les **communautés de communes à TPU et DGF bonifiée**. Dans leur cas, le deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales précise que leur dotation par habitant « *évolue au moins comme l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances* ».

En conséquence de cet ensemble de règles, et depuis 2000, l'écart de dotations par habitant s'est accru entre les communautés d'agglomération et les communautés de communes qui ne bénéficient pas de la DGF bonifiée. Pour 2004, ces dotations par habitant s'établissent à des niveaux peu comparables, comme le montre le tableau qui suit. On remarque ainsi que le montant de la dotation par habitant des communautés d'agglomération est plus de deux fois supérieur à celui des communautés de communes à fiscalité additionnelle et près de deux fois supérieur à celles qui bénéficient de la TPU.

Les dotations par habitant des communautés de communes et des communautés d'agglomération en 2004

(en euros)

Type de groupement	Dotations par habitant	Dotations totales de la catégorie (en millions d'euros)
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	16,62	250
Communautés de communes à TPU	20,30	24
Communautés de communes à TPU et DGF bonifiée	28,23	317
Communautés d'agglomération	40,34	821

Source : direction générale des collectivités locales

¹ Cette limite avait pour objet d'inciter à un regroupement plus rapide des communes en communautés d'agglomération.

Dans son rapport relatif aux réformes des dotations de l'Etat aux collectivités locales, le groupe de travail du comité des finances locales indique ainsi¹ :

« [...] le groupe de travail a constaté que les niveaux d'intégration réelle sont de moins en moins hétérogènes entre les différentes catégories d'EPCI.

« Dans ces conditions, le groupe de travail a souhaité que les écarts de dotation qui existent actuellement entre les différentes catégories d'EPCI soient progressivement réduits, l'objectif étant par exemple d'atteindre à l'horizon de dix ans un niveau comparable entre les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU ».

Il est donc proposé, dans les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 5211-29 du code général des collectivités territoriales, d'organiser le « rattrapage » de la dotation par habitant des communautés de communes à TPU et à fiscalité additionnelle. Ainsi, il est proposé que l'évolution de la dotation par habitant des communautés communes à fiscalité additionnelle (deuxième alinéa) et des communautés de communes à taxe professionnelle unique (troisième alinéa) *« évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales **compris entre 120 % et 140 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération** ».*

Par combinaison avec le premier alinéa, la dotation par habitant de ces communautés de communes progressera donc **au moins de 120 % de l'évolution des prix hors tabac**.

Il s'agit en conséquence bien d'organiser un « rattrapage » de la dotation par habitant des communautés de communes. La vitesse de ce rattrapage dépendra de fait des décisions que prendra le comité des finances locales quant à l'indexation de l'évolution (entre 120 % et 140 %).

Pour 2005, si l'on suppose un taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération de 1,80 %, soit l'indice prévisionnel de la hausse des prix hors tabac, la dotation par habitant des communautés de communes augmenterait d'un taux compris entre 2,16 % (soit 120 % de 1,8 %) et 2,52 % (soit 140 % de 1,80 %).

¹ Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales mai 2004, p 50-51.

B. DEUX MODIFICATIONS DES RÈGLES DE RÉPARTITION DES DOTATIONS D'INTERCOMMUNALITÉ

1. Une nouvelle clef de répartition entre la dotation de base et la dotation de péréquation

Comme il est indiqué plus haut, le droit actuel, défini au premier alinéa du I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, divise la dotation d'intercommunalité de chaque groupement en deux fractions : une dotation forfaitaire, pour **15 %**, et une dotation de péréquation, pour **85 %**.

Dans son rapport relatif à la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, le comité des finances locales a effectué une série de simulations, avec différents jeux d'hypothèses. Il a, à cette occasion, estimé « *qu'il convenait de rééquilibrer la clef de répartition entre les deux parts, en se fixant comme objectif environ un tiers pour la dotation de base et deux tiers pour la dotation de péréquation, contrairement à la situation actuelle où la dotation de base est très marginale par rapport à la dotation de péréquation¹* ».

Le 1° du II du présent article propose donc de modifier le premier alinéa du I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, en modifiant la répartition dans le sens suivant :

- **30 %** pour la dotation **de base** ;
- **70 %** pour la dotation de **péréquation**.

Un des objectifs de cette réforme est d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure prévisibilité aux dotations des groupements. En effet, la dotation de base dépend d'un seul critère susceptible de fluctuer très fortement d'une année sur l'autre, le CIF, alors que la dotation de péréquation dépend, en plus, du potentiel fiscal et du potentiel fiscal moyen de la catégorie.

De plus, il convient de relever que la part de la péréquation reste largement prépondérante dans la répartition de la dotation d'intercommunalité.

Le 2° du II du présent article introduit une mesure de coordination qui prend acte de l'intégration de « *la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999* », c'est-à-dire la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, au sein d'une **dotation de compensation** par la loi de finances pour 2004.

¹ Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004, p 49.

C. LA SIMPLIFICATION DU CALCUL DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE

Les **3° et le 4°** du présent article introduisent des **modifications dans les modalités de calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF)**.

1. Les pistes de réflexion du groupe de travail

Dans son rapport précité relatif à la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, le groupe de travail du comité des finances locales pointe un certain nombre de problèmes liés au mode de calcul actuel du CIF, *« le groupe de travail s'accordant pour constater que le système actuel est trop compliqué et d'une efficacité limitée »*.

Ses réflexions ont porté sur **trois points** :

- un changement dans **les recettes prises** en compte dans le calcul du CIF, avec notamment une suppression de la prise en compte de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

- une modification de **la place du CIF dans le calcul de la dotation de base et de la dotation de péréquation** ;

- une modification des **dépenses de transfert prises en compte**.

Après avoir effectué plusieurs simulations, le groupe de travail a conclu que seul ce dernier point devait être modifié. **Il s'est donc attaché à formuler des propositions sur la réforme des dépenses de transfert qui viennent en déduction du CIF**. De fait, la réforme proposée du CIF par le présent article reprend en grande partie les préconisations formulées par le groupe de travail.

Ainsi, le **3° du II du présent article apporte des modifications au III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales**.

2. La suppression de la prise en compte des dépenses de transfert pour les EPCI à fiscalité additionnelle

Le *a)* tend à **supprimer la prise en compte dans le CIF des dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle**.

En effet, le groupe de travail a relevé qu'« *il s'avère que les dépenses de transferts ne représentent pour ces EPCI qu'un montant marginal (environ 10 % du produit perçu). La correction du CIF par les dépenses de transfert n'améliore que très peu sa pertinence pour cette catégorie de groupement, alors même qu'elle donne lieu à un travail particulièrement lourd et difficile de recensement qui pénalise la répartition en accroissant les délais et en réduisant la fiabilité des calculs effectués* ». Le groupe de travail conclut en formulant le souhait que « *pour communautés de communes à fiscalité additionnelle, la notion de dépenses de transfert soit purement et simplement supprimée, puisque la faible volume de ces reversements ne vient corriger que très marginalement le CIF, le coût de gestion du recensement de ces dépenses de transfert apparaissant dans ces conditions disproportionné par rapport aux enjeux¹* ».

Les simulations menées par le groupe de travail montrent que la suppression de la prise en compte des dépenses de transfert se traduira, au niveau global, par une légère élévation du CIF (5 %) de la catégorie, et par **un impact très limité au niveau des attributions individuelles**.

L'objet de la modification est donc double :

- elle **simplifie** considérablement les modalités de calcul du CIF et le rend plus **lisible** et **prévisible** pour les groupements concernés ;
- elle **pourra entraîner des économies**, en épargnant à l'administration la réalisation de calculs d'un intérêt peu évident, compte tenu de la faiblesse de la correction à laquelle ils conduisent.

Il est toutefois précisé que **la correction s'effectue toujours pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique et pour les communautés d'agglomération**. De ce point de vue, il n'y a pas pour eux de changement dans le « principe » de la correction par les dépenses de transfert.

Le *d*) du 3° du II du présent article propose en conséquence une mesure de coordination, en indiquant que les dépenses de transfert sont déduites « *le cas échéant* » pour le calcul du CIF moyen d'une catégorie de groupement. En effet, il n'y aurait plus lieu d'effectuer cette déduction pour les EPCI à fiscalité additionnelle.

Les *b*) et *c*) tirent, quant à eux, les conséquences de l'intégration de « *la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999* », c'est-à-dire la compensation pour la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, au sein d'une **dotation de compensation** par la loi de finances pour 2004, en modifiant deux références.

¹ Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004, p 45.

3. Le changement de périmètre des dépenses de transfert

Le 4° du présent article propose une nouvelle rédaction pour le IV de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, qui définit avec précision **le périmètre des dépenses de transfert retenues pour la détermination du CIF.**

En effet, on a pu voir que la notion de « dépenses de transfert » recouvrait un grand nombre de dotations et subventions, ce qui ne rend pas leur chiffrage très aisé pour l'administration.

Or le groupe de travail a constaté que, pour les EPCI à TPU, **la somme des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire représentait plus de 95 % des dépenses de transfert prises en compte.**

Plusieurs constats ont été effectués par le groupe de travail concernant les caractéristiques de ces deux dotations :

- **d'une part**, en ce qui concerne **l'attribution de compensation**, le groupe de travail a estimé qu'il convenait de revenir sur sa prise en compte « par étape » de 10 % chaque année. En effet, les études ont montré une corrélation forte entre le potentiel fiscal et le CIF, ce qui signifie que le CIF est d'autant plus élevé que niveau de la taxe professionnelle est élevé. Il semble en conséquence que **l'étalement de la prise en compte des dépenses de transfert favorise les EPCI « riches »** ;

- **d'autre part**, en ce qui concerne **la dotation de solidarité communautaire**, si elle est bien utilisée pour la péréquation entre les communes d'un EPCI, elle peut également être utilisée comme un supplément d'attribution de compensation, et profiter en conséquence principalement aux EPCI qui bénéficient de fortes bases de taxe professionnelle. De plus, il n'apparaît pas possible d'isoler ces deux logiques dans des délais compatibles avec la notification de la DGF.

En conséquence, le groupe de travail formule **deux recommandations**, qui sont traduites par le présent article :

- un **resserrement** de la notion de dépenses de transfert autour des seules dotations de solidarité et attributions de compensations ;

- **une prise en compte accélérée des dépenses de transfert**, c'est-à-dire la suppression de l'étalement de leur prise en compte.

Le 4° du présent article propose donc de ne plus considérer comme dépenses de transfert que les seules dotations de solidarité et attributions de compensation, à l'exclusion des autres éléments, et de les

prendre en compte à hauteur de 75 % en 2005 et en intégralité à compter de 2006.

Les simulations menées ont permis de faire ressortir les faits statistiques suivants :

- **au niveau global**, la prise en compte plus rapide des dépenses de transfert se traduit par une baisse importante du CIF des EPCI à TPU, ce qui est logique, bien que les dépenses retenues soient moindres en valeur absolue ;

- **au niveau des attributions individuelles**, on observe des transferts entre les communautés d'agglomération compris entre 55 et 60 millions d'euros, au profit d'une trentaine d'EPCI et au détriment d'une trentaine d'autres, alors que l'effet serait réduit pour les communautés de communes à TPU.

Cependant, il convient de relever que ces simulations ont été menées sans prendre en compte les mécanismes de garantie, qui viendraient atténuer sensiblement l'impact immédiat de la réforme.

Le III du présent article introduit une mesure de coordination au dernier alinéa de l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales. En effet, comme les dépenses de transfert ne seraient plus déduites du CIF des EPCI à fiscalité additionnelle, il n'est plus utile de prévoir, pour la deuxième année d'attribution, une modalité particulière de calcul du CIF pour eux, alors que la démarche garde sa pertinence pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU.

D. LA SUPPRESSION DE L'ÉCRÊTEMENT POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES À FISCALITÉ ADDITIONNELLE

Le 1° du IV du présent article met fin au mécanisme de l'écrêtement des communautés de communes à fiscalité additionnelle, appliqué quand leur dotation d'intercommunalité progresse de plus de 120 % sur une année.

Comme on a pu le voir, ce mécanisme est susceptible d'engendrer un certain nombre **d'effets pervers**, qui ont d'ailleurs conduit à un aménagement des règles. Le groupe de travail note à ce propos¹ :

« Ce mécanisme, dont l'ampleur est au demeurant limitée, (entre 5 et 10 millions d'euros chaque année, sur un total de dotation d'intercommunalité de 250 millions d'euros pour la catégorie), peut s'avérer pénalisant pour des EPCI qui avaient historiquement un niveau d'intégration très faible, et qui décident à un moment donné d'acquiescer un niveau poussé de compétences.

¹ Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, p 50.

« Ces EPCI seront en effet écrêtés pendant plusieurs années, et pourront ne bénéficier réellement du niveau de DGF correspondant à leur CIF qu'à l'issue de ces écrêtements successifs ».

Il est donc proposé de mettre un terme à ce système, ce qui ne devrait avoir qu'un **impact très faible sur la catégorie concernée (entre 5 et 10 millions d'euros chaque année**, pour une dotation d'intercommunalité de **250 millions d'euros** pour la catégorie) et introduire une simplification appréciable.

E. UN RÉAMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE GARANTIE

Dans le droit existant, de nombreux régimes de garanties existent. Le groupe de travail du comité des finances locales a étudié la possibilité de parvenir à une simplification, mais n'a pas formulé de propositions sur ce point. Il indique que *« le risque serait en effet, en cas de simplification trop forte, de devoir progressivement rétablir les garanties supprimées afin de corriger les déséquilibres constatés dans les premières années suivant la réforme »*.

Cependant, le groupe de travail s'est interrogé sur **les modalités d'application de la garantie réservée aux EPCI très intégrés**. En effet, pour ceux d'entre eux dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de leur catégorie, le 1° du II de l'article 5211-33 du code général des collectivités territoriales prévoit que **leur dotation par habitant progresse comme la dotation forfaitaire de la DGF, ce qui est extrêmement avantageux pour eux**. Il s'agit en fait de favoriser les EPCI très intégrés, en prenant pour base de référence le CIF moyen de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Cette mesure présente cependant l'inconvénient d'offrir une faible visibilité aux groupements quant à l'évolution de leur dotation. Ainsi, **le CIF moyen de la catégorie peut connaître des évolutions sensibles d'une année sur l'autre**, et, par exemple, augmenter fortement suite à l'intégration plus poussée de plusieurs EPCI. En conséquence, et d'une année sur l'autre, **un groupement peut bénéficier d'une forte progression de sa dotation d'intercommunalité, en application de la garantie, et la voir baisser tout aussi fortement l'année suivante** (avec un maximum de 20 %, grâce à une autre garantie).

Afin de pallier cet inconvénient, qui concerne des EPCI très intégrés, le groupe de travail a effectué des simulations, afin de **remplacer le niveau « relatif » de CIF moyen de la catégorie, par un niveau « absolu » de CIF**.

Le 2° du IV du présent article remplace ainsi ce système de garantie par un nouveau mécanisme, qui concerne deux types de groupements :

- en ce qui concerne **les EPCI à fiscalité additionnelle**, il est prévu que ceux d'entre ceux dont le **CIF est supérieur à 0,5** reçoivent une dotation par habitant qui évolue comme la dotation forfaitaire à partir de la mise en répartition de la DGF en 2005 ;

- en ce qui concerne **les EPCI à TPU et les communautés d'agglomération**, le principe est le même pour **2005**, mais, **à partir de 2006, la dotation d'intercommunalité est indexée sur l'évolution de la dotation forfaitaire si le CIF est supérieur non plus à 0,5, mais à 0,4.**

On peut s'interroger sur ce changement de base de référence pour les EPCI à TPU et les communautés d'agglomération entre 2005 et 2006, changement qui ne concerne pas les EPCI à fiscalité additionnelle. Il convient de rappeler que le présent article propose également une redéfinition du CIF pour ces deux catégories de groupement. Si la suppression de la déduction des dépenses de transfert aura un effet très faible pour le CIF des EPCI à fiscalité additionnelle, il n'en sera pas de même pour les communautés d'agglomération et les EPCI à TPU, puisqu'ils devront déduire l'intégralité de la dotation de compensation et de l'attribution de solidarité dès 2006, au lieu de 2009. **En conséquence, le niveau « absolu » de leur CIF va baisser fortement en 2005 et en 2006.**

Ainsi, le fait de prendre comme niveau absolu 0,5 en 2005 et 0,4 en 2006 permet de s'assurer que **la montée en puissance de la correction des dépenses de transfert ne conduira pas de nombreux EPCI à « sortir » de la garantie accordée aux EPCI très intégrés.**

Les simulations menées ont montré que ce changement se traduirait par un transfert de ressources de 20 millions d'euros, contre 15 millions d'euros dans le droit actuel. En conséquence, pour un impact financier mesuré, cette réforme présente le double avantage d'offrir une simplification du système et d'assurer aux EPCI très intégrés une meilleure visibilité de l'évolution de leurs dotations pour les années à venir.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le présent article sur **deux points**.

Le premier amendement, adopté à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Augustin Bonrepaux, avec l'avis favorable du gouvernement, propose d'accélérer le rattrapage de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique par rapport à la dotation par habitant des communautés d'agglomération, en permettant au comité des finances locales d'accroître davantage la progression des dotations par habitant. **Ainsi, au lieu**

d'établir une fourchette entre 120 % et 140 % du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération, il est proposé de permettre au CFL de retenir un taux de progression compris entre 130 % et 160 %.

Le second amendement, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, est de nature **rédactionnelle**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que les grandes lignes du présent article sont tirées des conclusions du groupe de travail du comité des finances locales. Il convient en conséquence de se féliciter de voir le gouvernement prendre en compte les remarques formulées par les représentants des collectivités locales rassemblés dans cette institution.

D'une manière générale, le présent article offre aux groupements une meilleure visibilité sur leurs dotations, en simplifiant les règles d'attribution, et prend en compte le succès depuis 2000 de la formule des communautés d'agglomération.

Les apports de cet article peuvent donc être résumés en **deux points**.

Premier point, le rattrapage progressif de la dotation par habitant des communautés d'agglomération par la dotation par habitant des communautés des communes est extrêmement positif.

Il faut se féliciter du rééquilibrage ainsi amorcé **en faveur du milieu rural**. A ce titre, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale va incontestablement dans le bon sens, en autorisant le comité des finances locales à accélérer encore le rythme de ce rattrapage. En effet, comme on a pu le voir, les communautés d'agglomération bénéficient de dotations par habitant supérieures au double de celles des communautés de communes. Même compte tenu des charges particulières en milieu urbain, cette différence ne se justifie plus réellement aujourd'hui, alors que la formule des communautés d'agglomération a remporté le succès que l'on sait.

Second point, les modifications introduites dans les modalités de calcul des dotations constituent une simplification bienvenue.

En effet, les recommandations du comité des finances locales, qui jugeait le système actuel peu lisible, ont été suivies. Ainsi, la suppression de la prise en compte des dépenses de transfert pour les EPCI à fiscalité additionnelle, qui, pour avoir un impact limité, n'en nécessitait pas moins des calculs extrêmement complexes, est incontestablement un élément de clarification. De même, l'étalement sur 2 ans au lieu de 10 de la prise en

compte de ces dépenses de transfert pour les autres groupements permettra une stabilisation des dotations à compter de 2006, et en conséquence une meilleure visibilité pour les EPCI.

Votre rapporteur général vous propose **trois amendements** sur cet article :

- le premier vise à créer une **garantie pour les communautés d'agglomération les moins favorisées**, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal de la catégorie à laquelle elles appartiennent, garantie pérenne à partir de la deuxième année et qui joue sur les attributions individuelles. Cet amendement permet donc de lisser l'application de la réforme ;

- le deuxième amendement vise à résoudre **un problème particulier posé par les groupements qui passent au régime de la taxe professionnelle unique**. En effet, lorsqu'il adopte ce régime, prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le groupement se voit créditer d'un potentiel fiscal correspondant aux bases de TP de l'année précédente, situées sur le territoire de l'ensemble de ses communes. Si, de surcroît, ce groupement bénéficiait, sur la dernière année où il était en fiscalité additionnelle, de reversement des communes au titre de l'aménagement de zones d'activité, le fait de prendre en compte ces reversements dans le potentiel fiscal de la première année en TPU revient, en fait, à **compter deux fois les mêmes bases**, ce qui est discriminant par rapport à un groupement qui était antérieurement en fiscalité additionnelle et le cas échéant en TPZ et pour lequel le potentiel fiscal de sa première année en TPU est totalement indépendant du niveau du produit de TP qu'il levait sur l'année précédente. Il apparaît donc que l'application conjointe du II de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980 en année N, et de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts en année N+1, conduit à comptabiliser deux fois en N+1 une partie des bases de TP du groupement, tirant vers le bas sans justification la dotation du groupement lors de sa première année en TPU, et réduisant de ce fait même l'encouragement à la TPU que constitue cette dotation.

Il est à noter que cet amendement revient à anticiper dès la première année en TPU un calcul homogène du potentiel fiscal, qui actuellement n'est rétabli que la deuxième année ;

- le troisième amendement est **réactionnel**, et corrige une erreur de renvoi.

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

ARTICLE 31

Réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier l'architecture et la répartition des dotations de la DGF des départements, en organisant la péréquation autour de deux grandes composantes, l'une urbaine, l'autre rurale, et de redéfinir les critères d'attribution de ces dotations, notamment par l'introduction du potentiel financier, comme pour les communes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DE 2004 A PERMIS DE GLOBALISER LES CRÉDITS DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS

La dotation globale de fonctionnement des départements a été profondément modifiée par **l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2004¹**. Il a en effet été décidé de globaliser les crédits de la DGF afin de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation, et de simplifier l'architecture des dotations au sein de cette DGF afin de la rendre plus lisible.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2004 précitée a intégré, au côté de la dotation forfaitaire (**1,28 milliard d'euros**) :

- les montants correspondant à la part « impôts ménages » de la dotation de péréquation pour **960 millions d'euros** ;

- 95 % de la dotation globale de décentralisation correspondant à la logique de compensation fiscale pour **2,57 milliards d'euros** ;

- la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle pour **2,43 milliards d'euros**.

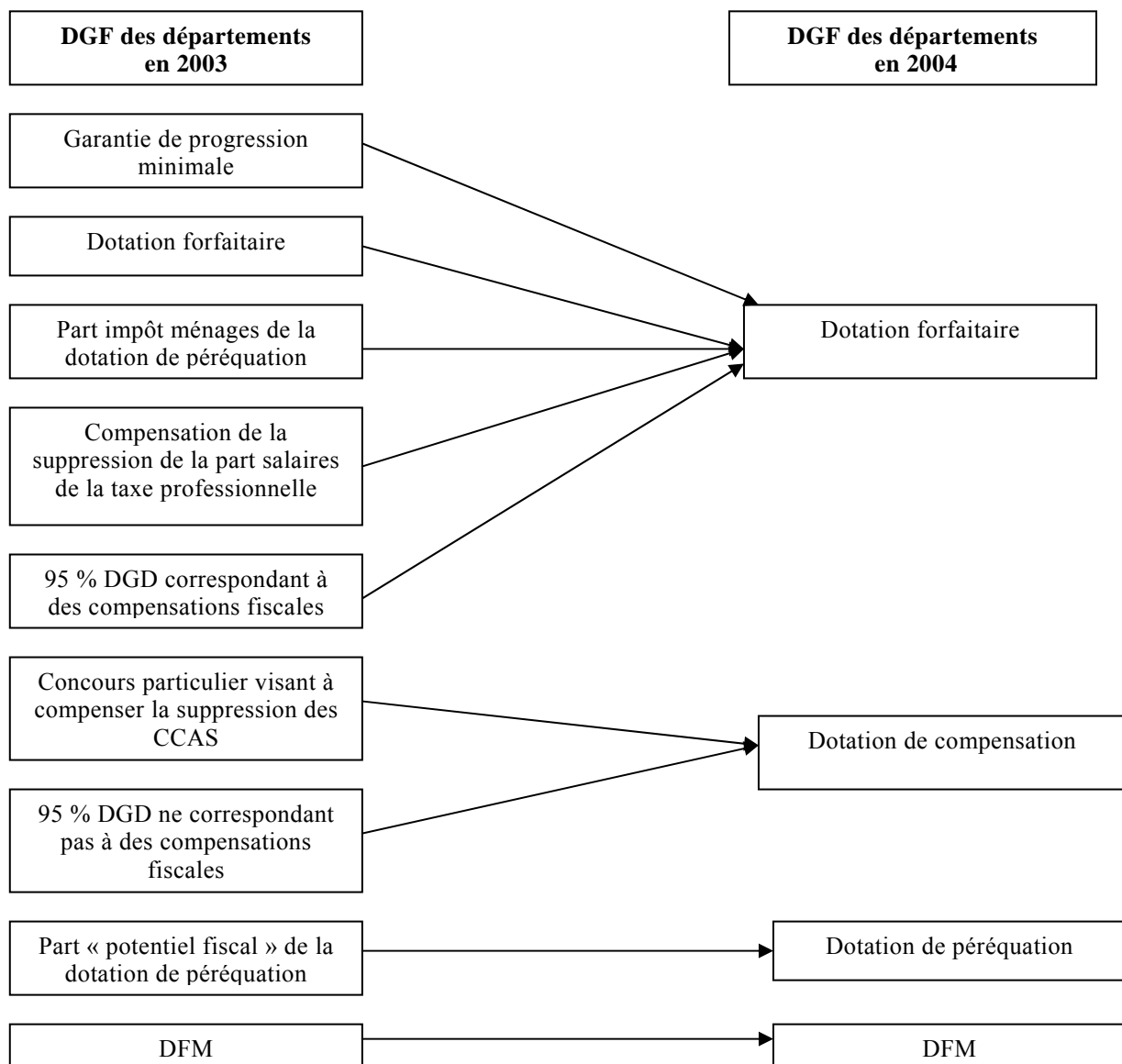
De plus, la DGF a été majorée du montant de la garantie de progression des départements et minorée pour les départements contributeurs de leur prélèvement de 2003 au profit de la dotation de fonctionnement minimale (DFM)².

¹ Loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003.

² Voir notre commentaire sur l'article 31 de la loi de finances initiale pour 2004.

Entre 2003 et 2004, la DGF des départements est ainsi passée de **5,174 milliards d'euros (en comptant les anciens contingents communaux d'aide sociale)** à **11,479 milliards d'euros, par intégration des différentes dotations**. Le schéma suivant rappelle les dotations introduites en 2004 au sein de la dotation forfaitaire.

La réforme de la DGF des départements en 2004 : une globalisation des crédits



B. UNE DGF DES DÉPARTEMENTS DE MÉTROPOLE DIVISÉE EN QUATRE DOTATIONS

La DGF des départements s'organise, depuis la réforme introduite par l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée, autour de quatre grandes dotations : la dotation forfaitaire, la dotation de compensation, la dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

1. La dotation forfaitaire

Dans les conditions fixées par la loi, il revient désormais au comité des finances locales (CFL) de fixer **le taux d'évolution de la dotation forfaitaire entre 60 % et 80 % du taux d'évolution globale de la DGF**. En 2004, le CFL a choisi un taux de progression de 75 %, ce qui s'est traduit par une hausse de la dotation forfaitaire des départements de 1,44 %.

La répartition de la dotation forfaitaire entre les départements ne fait appel à aucun critère de ressource ou de richesse, contrairement aux dotations de péréquation. Afin de calculer le montant de la dotation forfaitaire pour 2004, les sommes acquises en 2003 au titre de l'ancienne dotation forfaitaire, de la fraction « impôt ménages » de l'ancienne dotation de péréquation, de la garantie d'évolution, de la dotation de compensation de la part salaire de la taxe professionnelle et de 95 % du montant de la dotation générale de décentralisation correspondant à des compensations fiscales ont été « gelées » pour chaque département afin de constituer une dotation forfaitaire « reconstituée ».

Ce montant sert de base de calcul pour l'évolution de la dotation forfaitaire les années suivantes, pour chaque département. En 2004, elle s'est élevé à 7.288 millions d'euros.

2. La dotation de compensation

La dotation de compensation a été introduite dans l'architecture de la DGF des départements à l'initiative **de notre collègue Philippe Adnot, lors de la discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 2004.**

Elle regroupe pour 2004 les montants perçus en 2003 au titre de deux dotations :

- le concours particulier compensant la suppression des contingents d'aide sociale (CCAS), **pour des raisons de principe** : en effet, alors que

cette dépense, autrefois très dynamique, faisait l'objet d'un accord entre le département et les communes, la réforme de 1999 l'a indexée sur l'évolution de la DGF. On pouvait donc considérer que l'indexation à un niveau plus faible était susceptible d'accroître le décalage entre le dynamisme de la dépense sociale et le montant des ressources correspondantes ;

- 95 % de la part de la dotation générale de décentralisation ne correspondant pas à des compensations fiscales, c'est-à-dire la DGD « historique » créée en 1983 qui avait compensé les transferts de compétences en direction des départements qui n'étaient pas couverts par les transferts de fiscalité.

Cette dotation progresse comme la DGF mise en répartition, soit 2 % en 2004, année pour laquelle elle s'est élevée à 3.184 millions d'euros.

3. La dotation de péréquation

La dotation de péréquation correspond, à partir de 2004, à l'ancienne part « potentiel fiscal » de la dotation forfaitaire. Depuis 2004, elle est alimentée par le différentiel d'indexation entre l'évolution de la DGF et l'évolution de la dotation forfaitaire, le solde étant réparti par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). En 2004, elle s'élève à 692 millions d'euros, en progression de 8,1 % par rapport à 2003.

La dotation de péréquation est répartie en fonction du **potentiel fiscal** des départements.

Le potentiel fiscal se calcule en appliquant aux bases brutes d'imposition de chacun des impôts locaux le taux moyen national d'imposition. Depuis 2000, ce produit est majoré du montant connu pour la dernière année de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle. En métropole, le taux moyen de potentiel fiscal par habitant dans les départements est de 308,446 euros en 2004.

Les taux moyens départementaux pour les quatre impôts locaux

Taxe foncière sur les propriétés bâties : 0,0880 %

Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 0,2120 %

Taxe d'habitation : 0,0629 %

Taxe professionnelle : 0,0737 %

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Sa répartition fait l'objet de la formule suivante :

$$\text{Dotation de péréquation} = \text{Pop DGF} \times (1,5 - ((\text{PF} / 2 \text{PFM})) \times \text{VP}$$

Avec :

- *pop DGF* : population au sens de la DGF ;
- *PF* potentiel fiscal par habitant du département ;
- *PFM* : potentiel fiscal moyen par habitant des départements de métropole ;
- *VP* : valeur du point, soit 10,4344 en 2004. Cette valeur est une donnée générale qui se calcule globalement en divisant la dotation de potentiel fiscal totale par le produit de la population DGF et de l'écart relatif de potentiel fiscal.

Ainsi, la dotation de péréquation est d'autant plus importante que le potentiel fiscal du département est faible par rapport au potentiel fiscal moyen des autres départements.

4. La dotation de fonctionnement minimale

Le financement de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) a été sanctuarisé par la loi de finances initiale pour 2004 précitée. En effet, avant cette date, elle était alimentée par un prélèvement sur la DGF d'un montant de 110,07 millions d'euros en 2003 et majorée par un prélèvement réalisé sur les 10 départements les plus riches, pour 24,39 millions d'euros.

Pour bénéficier de cette dotation, les départements doivent remplir **l'une** des conditions suivantes :

- leur potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements, c'est-à-dire, pour 2004, 182,73 euros ;

- leur potentiel fiscal moyen par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements, c'est-à-dire 0,012097 euros en 2004.

Un système permet aux départements qui dépasseraient les seuils de ne pas perdre la dotation en une seule fois, afin d'éviter des effets de seuils trop prononcés : la dotation sera ainsi égale, la première année suivant la sortie des barèmes à deux tiers, puis à un tiers la deuxième année, avant de disparaître la troisième année. En 2004, cette garantie n'a pas été utilisée.

En 2004, **24 départements de métropole ont bénéficié d'une attribution de DFM** : Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes, Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Cher, Corrèze, Corse du Sud, Haute Corse, Creuse, Dordogne, Gers, Indre, Landes, Haute Loire, Lot, Lozère, Haute Marne, Meuse, Nièvre, Orne, Haute Saône et Yonne.

Les modalités de répartition de la DFM, pour les départements éligibles, sont établies par un décret du 17 octobre 1988. Trois critères sont retenus :

- **la longueur de la voirie départementale**, majorée de 30 % pour la fraction située en montagne, pour **30 % de la dotation** ;

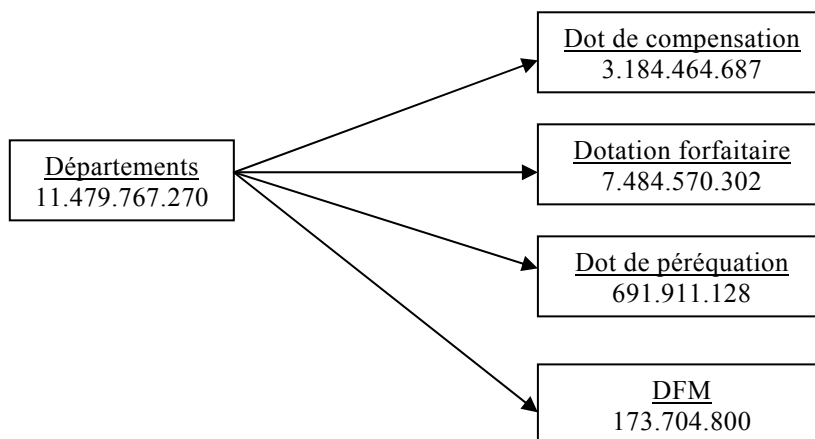
- **le rapport entre le potentiel fiscal par kilomètre carré de l'ensemble des départements et celui des départements éligibles à la DFM**, pour **30 % de la dotation** ;

- **l'inverse du potentiel fiscal**, pour **40 % de la dotation**.

En 2004, la DFM s'élève à **173,704 millions d'euros, en hausse de 8,1 % par rapport à 2003**.

Structure de la DGF des départements de métropole

(en euros)



C. LA DGF DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Les quatre départements d'outre-mer, ainsi que les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, perçoivent une dotation forfaitaire suivant les mêmes règles que les départements de métropole.

Cependant, **une quote-part des crédits de la dotation de péréquation et de la dotation de fonctionnement minimale leur est réservée, avant leur mise en répartition.** Leur quote-part est égale au double du rapport entre la population recensée de chaque département ou collectivité d'outre-mer et de la population nationale, majoré de 10 %. Cette règle particulière est en fait le « droit commun » en ce qui concerne le versement des dotations à l'outre-mer et permet notamment de prendre en compte la difficulté d'estimer la population. Le montant qui leur est réservé s'est élevé à **46,25 millions d'euros en 2004.**

La DFM est répartie en tenant compte pour 80 % de la population, pour 10 % de la longueur des voiries, et pour 10 % du potentiel, et **les quatre départements d'outre-mer, ainsi que** les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon **y sont éligibles.** Leur quote-part s'élève à 11,613 millions d'euros en 2004.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose une modification profonde de l'architecture de la DGF des départements.

Cette réforme doit être comprise dans le prolongement de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, qui introduit au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution l'objectif de péréquation : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

L'article 49 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée a, en effet, permis de dégager des marges de progression importantes pour la péréquation, qui est alimentée par le différentiel d'indexation entre la DGF et la dotation forfaitaire. Ainsi, en 2005, la dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale ont augmenté de 8,1 %. Comme votre rapporteur général le notait dans son rapport général établi pour la loi de finances pour 2004, « *la réforme a le mérite de poser un schéma relativement simple [...]. L'architecture retenue permettra donc de distinguer avec précision à l'avenir les moyens consacrés à la péréquation et à la solidarité entre les départements¹* ».

¹ Rapport général, tome II, p. 390 (2003-2004).

Cependant, comme le gouvernement en avait pris l'engagement, cette réforme de l'architecture doit s'accompagner d'une réforme des modalités de répartition interne des dotations. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2004, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, rappelait la position du gouvernement : « *le deuxième sujet que je souhaite aborder a trait à la réforme des concours et à la pérennisation des dispositifs de péréquation entre collectivités. Je tiens à souligner, comme vous, monsieur le rapporteur général, l'importance de la réforme des concours. Comme l'a dit M. Fourcade, président du comité des finances locales, c'est le premier acte de la réforme des finances locales. Là encore, le Gouvernement s'est fondé sur l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »*

« Le Gouvernement vous propose une démarche en deux temps : la première étape est constituée par la réforme de l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités, dans le sens qui a été recommandé avec constance par M. le président Arthuis tout à l'heure. A cet égard, ce dernier a insisté sur la nécessité pour la commission des finances de disposer de moyens d'information et sur l'importance de prévoir une « clause de revoyure ». Je reviendrai sur ce dernier point.

« [...] J'en viens à la seconde étape de la démarche du Gouvernement, à savoir la réforme des critères de répartition. Comme le disait M. Jean-Pierre Fourcade, il faudra tirer les leçons de l'histoire, et nous nous y emploierons.

« [...] Mon collègue Patrick Devedjian prépare dans ce domaine un projet de loi, qui sera soumis au Parlement au cours de l'année prochaine. Il s'agira de passer des questions d'architecture d'ensemble aux modalités précises de répartition des dotations, collectivité par collectivité ».

Votre rapporteur général ne peut que se féliciter de voir que les engagements du gouvernement ont été tenus.

Le présent article doit donc se lire en parallèle avec les articles 29 et 30 du présent projet de loi de finances, relatifs respectivement aux communes et aux groupements de communes.

A. LA RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE

Les deux derniers alinéas de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, qui traitent de la dotation forfaitaire, sont remplacés par le **I** du présent article. La nouvelle dotation forfaitaire s'articule autour d'une **dotation de base** et, le cas échéant, d'une **dotation de garantie**.

Cette réforme s'avère nécessaire. Il apparaît en effet que les modalités de répartition de l'actuelle dotation forfaitaire ne prennent qu'imparfaitement en compte les charges de fonctionnement des départements. Plusieurs raisons peuvent être invoquées. La loi de finances initiale pour 2004 précitée, si elle a simplifié l'architecture de la dotation, a intégré à la dotation forfaitaire des dotations dont la logique initiale n'était pas de mesurer les charges de fonctionnement, comme la part « impôt ménages » de la dotation de péréquation, ou bien la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle. De plus, l'indexation chaque année suivant un critère de progression uniforme a, au fil du temps, « cristallisé » et renforcé les inégalités initiales.

En 2004, le montant moyen par habitant de la dotation forfaitaire s'élève à 120 euros, avec un minimum de 71 euros et un maximum de 155 euros : il existe donc une **dispersion très importante**, qui ne paraît pas justifiée au regard des charges de fonctionnement des départements.

1. La dotation de base

Un critère simple a été retenu afin de déterminer le montant de la dotation de base des départements, celui de la **population**. Ainsi, il est prévu que « *chaque département perçoit une dotation de base égale à 70 euros par habitant* ».

Le groupe de travail du comité des finances locales avait étudié différents scénarios¹ afin de clarifier les critères d'attribution de la dotation forfaitaire. Ainsi, il a été envisagé de créer une dotation de base, fonction de la population et de la superficie, à laquelle viendrait s'adjoindre une garantie. Les simulations menées ont montré la difficulté de prendre en compte la superficie, principalement en raison de la grande homogénéité des départements, et du cas de la Guyane (91.000 km²).

En conséquence, la solution retenue consiste à attribuer à chaque département une dotation égale à 70 euros par habitant, sans tenir compte de sa superficie. **Il faut relever que ce critère de population permettra à l'avenir de tenir compte des évolutions démographiques, ce qui n'est actuellement pas le cas.**

La dotation de base par habitant évoluerait chaque année « *selon un taux de progression fixé par le comité des finances locales entre 60 % et 80 % du taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement* ». Il convient de relever que la décision prise par le comité des finances locales détermine *de facto* le montant de la progression de la part réservée à la péréquation, puisque

¹ Rapport du groupe de travail sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, p. 52-53.

cette dernière est alimentée par le différentiel d'indexation entre la DGF et la dotation forfaitaire.

2. Une garantie

Cependant, afin qu'aucun département ne soit pénalisé par le passage à la réforme, il est prévu une **dotation de garantie**. Cette dotation est calculée de deux manières :

- pour l'année 2005, soit la première année de la réforme, la garantie est égale « à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part ». En conséquence, l'attribution de la dotation de base en fonction du nombre d'habitants est soustraite au montant que le département aurait perçu à droit constant. Cette différence est nécessairement positive : en effet, par habitant, le montant le plus faible est de 71 euros. A cette différence, il est appliqué un taux de progression de 60 % du taux d'évolution de la DGF. Ainsi, tous les départements sont assurés de ne pas recevoir moins en 2005 qu'en 2004 ;

- à partir de 2006, le comité des finances locales décide de **l'indexation de l'ensemble de la dotation forfaitaire**, c'est-à-dire de la somme de la dotation de base et de la garantie pour 2005, et lui applique un taux d'évolution compris entre 60 % et 80 % du taux d'évolution de la DGF.

On remarque que les montants perçus en 2004 sont donc « gelés », et serviront de base de référence pour les années suivantes. Le mécanisme choisi conduit cependant à une montée en puissance progressive de la prise en compte de la population dans la dotation forfaitaire.

B. LA RÉFORME DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

Le présent article propose de renforcer l'architecture des dotations de péréquation en **modifiant leur critère de répartition**, d'une part, en **divisant ces dotations en deux catégories**, l'une destinée aux départements urbains, l'autre aux départements ruraux, d'autre part.

Le troisième alinéa du **I** du présent article précise que la dotation forfaitaire progresse en 2005 de 60 % du niveau de la progression de la DGF, c'est-à-dire que, **pour cette année, le comité des finances locales n'a pas de marge de manœuvre**, puisque ce taux correspond à la progression minimale de la dotation forfaitaire tel que prévu à l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée. En conséquence, les dotations de péréquation

seront abondées de **129 millions d'euros supplémentaires** en 2005. L'année suivante, soit en 2006, le comité des finances locales retrouvera toute latitude pour indexer la dotation forfaitaire entre 60 % et 80 % du taux d'évolution de la DGF.

1. La réforme des critères d'attribution : la prise en compte du potentiel financier

a) Une prise en compte cohérente avec l'introduction de ce critère pour les communes

Le groupe de travail du comité des finances locales a souhaité étendre la notion de « potentiel financier », dont les principes ont été étudiés dans le commentaire de l'article 29 du présent projet de loi de finances pour les communes, aux départements.

Le potentiel fiscal est, dans le droit existant, l'indicateur de référence pour le calcul de la répartition des dotations de péréquation. Or cet indicateur souffre des mêmes défauts pour les départements que pour les communes : censé mesurer la richesse potentielle du département, il ne prend pas en compte plusieurs dotations dont le montant est pourtant relativement prévisible et pérenne.

Il est ainsi relevé par le groupe de travail du comité des finances locales que *« en cohérence avec ce qui a été fait pour les communes, l'inclusion dans le potentiel financier des composants de la DGF versées de manière régulière et automatique est apparue nécessaire. Concrètement, il s'agit de la dotation forfaitaire (7,3 milliards d'euros) et de la dotation de compensation (3,2 milliards d'euros), cette dernière évoluant comme la DGF.*

« Le groupe de travail a également souhaité que certaines ressources fiscales soient intégrées dans le potentiel financier. Il s'agit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur les publicités foncières, compte tenu de leur masse (4,4 milliards d'euros en 2002) et de leur inégale répartition. En outre, il ne serait pas logique d'intégrer dans le potentiel financier la dotation forfaitaire, qui englobe elle-même désormais la part de DGD correspondant à la diminution des DMTO, si les DMTO qui demeurent n'étaient pas parallèlement pris en compte dans le potentiel financier¹».

De facto, la réforme du potentiel fiscal et la création du potentiel financier suivent la logique initiée par le groupe de travail du comité des finances locales.

¹ Rapport du groupe de travail du comité des finances locales sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, p. 54.

b) Une actualisation des impositions pour le calcul du potentiel

L'actuel potentiel fiscal est déterminé en appliquant aux bases des quatre taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition à chacune d'entre elles.

Le **a du 2°) du II** du présent article ajoute deux nouvelles impositions aux quatre taxes. Il s'agit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe de publicité foncière, définie au 1° et 2° de l'article 1594 A du code général des impôts. En conséquence, c'est le **périmètre du potentiel fiscal qui est modifié**, en accord avec les conclusions du groupe de travail du comité des finances locales. Il convient de relever que les départements qui possèdent de fortes bases pour ces deux impositions par rapport à leurs bases d'impôts locaux verront donc leur potentiel fiscal augmenter.

Cette prise en compte va dans le sens d'une plus grande lisibilité du potentiel fiscal. En effet, il mesure la richesse fiscale potentielle d'un département. Or l'article 1594 D du code général des impôts prévoit que les départements peuvent faire varier le taux de la taxe de publicité foncière entre 1 % et 3,60 %. De même, les articles 1594 G, 1594 H et 1594 I du même code offrent aux conseils généraux de larges possibilités d'exonération de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement.

En conséquence, il est logique d'intégrer au potentiel fiscal les bases de ces deux ressources fiscales sur lesquelles les départements conservent la maîtrise des taux, afin de parvenir à un indicateur de richesse plus pertinent.

Le **b) du 2° du II** du présent article majore pour sa part le potentiel fiscal du « *montant perçu l'année précédente au titre de la partie de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3343-3 [du code général des collectivités territoriales] correspondant à la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999* ». Il s'agit en fait de tirer les conséquences de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. La compensation versée vient donc majorer le potentiel fiscal. Il faut rappeler que cette compensation a été globalisée au sein de la dotation forfaitaire des départements par la loi de finances pour 2004.

c) La définition du potentiel financier

Le **d) du 2° du II** du présent article introduit la notion de **potentiel financier**, en insérant un deuxième alinéa à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales.

Au potentiel fiscal tel que défini à l'aide des nouveaux critères qui viennent d'être évoqués, il est ajouté deux éléments :

- **la dotation de compensation** telle que définie à l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, pour un montant de 3,124 milliards d'euros;

- **la dotation forfaitaire, hormis la fraction qui est intégrée au potentiel fiscal, c'est-à-dire les montants résultant de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle**, soit 4,73 milliards d'euros.

Le **e) du 2° du II** du présent article définit pour sa part le potentiel financier par habitant, obtenu en divisant le potentiel financier par le nombre d'habitant.

C. UNE CLARIFICATION DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

La loi de finances initiale pour 2004 précitée a permis de dégager des marges de progression importantes en faveur de la péréquation. Cependant, cette réforme n'était que la « première étape », puisqu'elle ne corrigeait pas les critères d'attribution de la péréquation, critères désormais inscrits à l'article 72-2 de la Constitution.

Le rapport du commissariat général du Plan de 2004¹ montre que les dotations des départements tendent à corriger 51 % des inégalités de pouvoir d'achat entre départements, mais avec un indice de progressivité plus faible que pour les communes. Le rapport relève ainsi que « *les péréquations départementales et régionales relèvent d'une redistribution de type extensif, fondée sur des transferts, en proportion du pouvoir d'achat primaire plus importants, mais dotés d'une capacité péréquatrice intrinsèque plus faible* ».

En effet, pour les deux dotations de péréquation départementale, deux types de remarques peuvent être faites :

- la dotation de péréquation, attribuée à l'ensemble des départements en fonction de leur potentiel fiscal, souffre, d'une part, du caractère imparfait de cet indicateur (modifié par le présent article), d'autre part, **d'une trop faible concentration**. Ainsi, elle représente 645,653 millions d'euros en métropole, ce qui conduit à une attribution par habitant extrêmement faible (11,50 euros) ;

- la capacité péréquatrice de la DFM a été décrite en ces termes par nos collègues sénateurs Jean François-Poncet et Claude Belot² : « *l'effet péréquateur de la DFM est extrêmement faible pour deux raisons. D'une part,*

¹ *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, 2004, p. 107.

² *La péréquation interdépartementale, vers une nouvelle égalité territoriale, rapport d'information n° 40 (2003-2004)*.

elle ne représente que 5 %, soit une part minime, de la DGF. D'autre part, la corrélation entre les bénéficiaires de la DFM et les départements les plus pauvres, mesurés à partir d'un ensemble d'indicateurs socio-économiques est très faible à deux exceptions près : le taux d'urbanisation et la longueur de la voirie par habitant ». De plus, il convient de rappeler les effets de seuil induits par les conditions d'éligibilité : il existe de forts écarts de dotations entre les 24 départements éligibles et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, ces départements reçoivent en 2004 une dotation au titre de la péréquation (somme de la dotation de péréquation proprement dites et de la DFM) égale à 40,4 euros par habitant, les autres de 10,3 euros. On voit donc que, pour des situations qui peuvent être proches, l'écart est susceptible d'aller du simple au quadruple.

1. Une nouvelle architecture basée sur deux dotations

Le **1° du II** du présent article procède à une refonte complète de l'architecture des dotations de péréquation, en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales.

Il dispose ainsi que la DGF des départements comprend « *une dotation de péréquation constituée de la dotation de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7* ».

La logique de la nouvelle architecture des dotations de péréquation consiste à instituer deux dotations distinctes : une dotation de péréquation urbaine, réservée aux départements qui remplissent un certain nombre de critères, et une dotation de fonctionnement minimale, spécifiquement destinées aux départements « non urbains ».

En conséquence, et à partir de 2005, les départements recevraient **ou** la dotation de péréquation urbaine **ou** la dotation de fonctionnement minimale.

a) La dotation de péréquation urbaine

La dotation de péréquation urbaine est destinée aux départements qui remplissent les critères suivants, définis à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, inséré par le **1° du III** du présent article :

- **une densité de population** supérieure à 100 habitants par kilomètre carré ;
- **un taux d'urbanisation** supérieur à 65 %.

Les critères retenus permettent d'isoler **32 départements urbains** (voir tableau ci-après). Il existe donc dorénavant une dotation qui tient

spécifiquement compte du caractère urbain des départements, spécificité qui est se retrouve dans le mode de répartition de la dotation.

Le troisième alinéa du **1° du II** du présent article précise les masses à répartir au titre de la nouvelle dotation de péréquation urbaine. Pour 2005, il s'agit de la dotation de péréquation perçue par les départements urbains en 2004. En conséquence, la création de cette dotation se fait à enveloppe constante : **les 34 départements considérés ont comme « base de départ » les attributions qu'ils recevaient au titre de la péréquation en 2004.** Il convient de noter qu'aucun des départements urbains en 2005 et donc éligibles à la dotation de péréquation urbaine ne percevait de DFM en 2004.

Le **III** du présent article propose d'insérer un nouvel article L. 3334-6-1 au code général des collectivités territoriales. Cet article précise les règles de fonctionnement de la dotation de péréquation urbaine. On peut relever que la condition fixée au deuxième alinéa de cet article, et qui vise à exclure du bénéfice de cette dotation les départements dont le potentiel financier serait supérieur au double du potentiel financier moyen de la catégorie, ne trouve pas, pour l'instant, à s'appliquer.

Pour chaque département éligible, il est calculé un « indice synthétique » qui permet de déterminer le montant de dotation de compensation qui lui revient.

Cet indice est obtenu en effectuant la somme de quatre critères, pondérés par quatre coefficients de pondération. Les coefficients de pondération seront déterminés par décret en Conseil d'Etat, selon le huitième alinéa de l'article L. 3334-6-1 précité.

Les quatre critères retenus sont :

- le rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains et le potentiel financier par habitant du département ;
- le rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements du département et cette même proportion dans l'ensemble des départements urbains ;
- le rapport entre la proportion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le département et cette proportion dans l'ensemble des départements urbains ;
- le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département.

On peut relever que le choix de ces indicateurs est conforme à la logique initiée par nos collègues sénateurs Claude Belot et Jean François-Poncet dans leur rapport précité relatif à la péréquation interdépartementale. Il

y était en effet noté que *« les critères utilisés sont souvent trop grossiers, ou bien, tout en cherchant à refléter la situation socio-économique d'un territoire, sont dépourvus de lien avec les recettes et les dépenses des conseils généraux. En outre, les dotations accordées ne sont pas toujours proportionnées aux inégalités à corriger. Les critères d'attribution doivent donc refléter la réalité du terrain, c'est-à-dire les niveaux de ressources et de charges des départements »*.

Cet indice synthétique s'efforce donc d'appréhender à la fois le niveau réel des **ressources**, mais également des **charges** supportées par le département. Dans leur analyse, nos collègues sénateurs proposaient de prendre en compte de nombreux autres critères. **Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, il semble que les quatre critères retenus aient été les plus « significatifs » pour l'attribution de la dotation de péréquation urbaine.**

La masse globale de la dotation de péréquation urbaine évolue chaque année suivant un taux fixé par le comité des finances locales. En effet, ce dernier, après avoir fixé le taux d'évolution de la dotation forfaitaire, et donc pris connaissance des montants disponibles pour la péréquation, décide librement du taux de progression de la dotation de péréquation urbaine et de la DFM pour l'année suivante. Pour mémoire, la nouvelle architecture introduite par la loi de finances initiale pour 2004 précitée a permis une progression des dotations de péréquation de 8,1 % en 2004.

Les deux derniers alinéas de l'article L. 3334-6-1 précité tel que proposés par le présent article instituent en outre deux mécanismes de garantie :

- **la première garantie concerne la seule année 2005**, et instaure une garantie de « non baisse ». En conséquence, si le calcul de l'indice synthétique devait conduire le département à perdre une partie de l'attribution reçue en 2004, ce dernier montant serait garanti en 2005. Selon les simulations transmises à votre rapporteur général, cinq départements se trouveraient dans ce cas : Le Finistère, L'Ille-et-Villaine, l'Oise, la Haute-Savoie et les Yvelines ;

- **la seconde garantie est « pérenne »**. Elle instaure, pour les départements qui sortiraient des conditions d'éligibilité, un mécanisme de « sortie » en deux ans : le département recevrait les deux-tiers de sa dotation la première année suivant la sortie, un tiers la deuxième année, avant d'arriver à une dotation nulle la troisième année.

Simulations de la réforme pour les 32 départements « urbains »

(en euros)

Nom département	Pop DGF	Masse cumulée 04 notifiée	Masse cumulée 04 notifiée/habitant	Dotation de péréquation urbaine	Dotation de péréquation urbaine simulée	Dotation de péréquation urbaine simulée/hab.	Variation %
ALPES MARITIMES	1.163.674	11.688.760	10,03	11.785.361,83	11.785.362	10,13	1,00 %
BOUCHES DU RHONE	1.869.567	19.724.838	10,55	25.265.211,83	25.265.212	13,51	28,09 %
FINISTERE	910.867	10.750.069	11,80	10.750.069	10.750.069	11,80	0,0 %
GARD	677.032	7.668.634	11,33	8.604.108,039	8.604.108	12,71	12,20 %
HAUTE-GARONNE	1.102.941	11.454.488	10,39	13.532.827,38	13.532.827	12,27	18,14 %
GIRONDE	1.360.781	14.839.240	10,90	16.132.788,9	16.132.789	11,86	8,72 %
HERAULT	1.023.228	11.731.199	11,46	13.660.368,44	13.660.368	13,35	16,44 %
ILLE ET VILAINE	915.780	10.347.057	11,30	10.347.057	10.347.057	11,30	0,00 %
ISERE	1.159.743	11.357.369	9,79	11.764.521,3	11.764.521	10,14	3,58 %
LOIRE	755.797	8.316.009	11,00	9.212.445,352	9.212.445	12,19	10,78 %
LOIRE-ATLANTIQUE	1.212.533	13.334.794	11,00	14.199.022,9	14.199.023	11,71	6,48 %
MEURTHE ET MOSELLE	722.753	8.021.795	11,10	8.755.526,612	8.755.527	12,11	9,15 %
MOSELLE	1.042.445	10.966.392	10,52	11.786.651,81	11.786.652	11,31	7,48 %
NORD	2.570.607	29.305.450	11,40	34.688.339,26	34.688.339	13,49	18,37 %
OISE	781.289	8.439.920	10,80	8.439.920	8.439.920	10,80	0,00 %
PAS DE CALAIS	1.488.076	17.425.758	11,71	20.632.375,27	20.632.375	13,87	18,40 %
BAS-RHIN	1.041.875	10.539.327	10,12	11.349.813,69	11.349.814	10,89	7,69 %
HAUT-RHIN	720.613	7.053.742	9,79	7.241.666,955	7.241.667	10,05	2,66 %
RHONE	1.603.489	15.468.350	9,65	17.518.159,21	17.518.159	10,93	13,25 %
HAUTE SAVOIE	741.863	7.440.169	10,03	7.440.169	7.440.169	10,03	0,00 %
PARIS	2.200.971	7.064.378	3,21	16.127.496,52	16.127.497	7,33	128,29 %
SEINE MARITIME	1.263.701	12.365.670	9,79	15.036.226,28	15.036.226	11,90	21,60 %
SEINE-ET-MARNE	1.262.184	13.465.275	10,67	13.828.556,32	13.828.556	10,96	2,70 %
YVELINES	1.375.628	12.306.231	8,95	12.306.231	12.306.231	8,95	0,00 %
VAR	1.073.943	12.071.327	11,24	12.100.402,97	12.100.403	11,27	0,24 %
VAUCLUSE	518.354	5.546.071	10,70	6.534.552,05	6.534.552	12,61	17,82 %
TERRITOIRE DE BELFORT	139.054	1.479.996	10,64	1.622.922,283	1.622.922	11,67	9,66 %
ESSONNE	1.150.919	10.523.626	9,14	11.550.234,74	11.550.235	10,04	9,76 %
HAUTS DE SEINE	1.461.614	6.436.415	4,40	10.855.799,66	10.855.800	7,43	68,66 %
SEINE ST DENIS	1.395.971	12.855.075	9,21	19.457.272,38	19.457.272	13,94	51,36 %
VAL DE MARNE	1.237.046	11.352.910	9,18	12.847.259,16	12.847.259	10,39	13,16 %
VAL D'OISE	1.118.761	11.630.930	10,40	13.478.663,86	13.478.664	12,05	15,89 %
TOTAL	37.063.099	362.951.274			418.852.021		

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

b) La dotation de fonctionnement minimale : une dotation « non urbaine »

Le 2° du III du présent article modifie l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales, qui détermine l'organisation de la DFM.

Ainsi, les conditions d'éligibilité à la DFM, qui étaient extrêmement restrictives, sont supprimées. La définition qui en est donné est « en creux » : *« la dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements ne répondant pas aux conditions démographiques mentionnées au premier alinéa de l'article L. 3334-6-1 »*.

En conséquence, tous les départements qui ne sont pas considérés comme urbains au regard de la définition qui en est donné par le présent article sont éligibles à la DFM. En raison de leur extrême hétérogénéité, on ne peut pas cependant qualifier cette dotation de « rurale » : il y a une définition de l'urbanité, pas de la ruralité.

Ainsi, les départements sont tous éligibles à l'une ou l'autre des dotations.

L'article L. 3334-7 précité prévoit que la DFM ne peut être attribuée aux départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur au double du potentiel financier moyen des départements éligibles. Cette clause, symétrique à celle définie pour les départements urbains, ne trouve pas davantage à s'appliquer en 2005.

A l'opposé des départements urbains, il n'est pas prévu d'indice synthétique pour déterminer la répartition de cette dotation, la seule innovation consistant en la substitution du potentiel fiscal par le potentiel financier tel que défini par le présent article.

Par conséquent, les attributions individuelles resteront calculées en considérant, en plus du potentiel financier, la longueur des voiries, selon la formule actuellement utilisée, soit le produit entre la longueur des voiries départementales en mètre et la valeur du point, déterminée par l'intermédiaire de l'enveloppe globale de la catégorie. Un autre critère est actuellement utilisé, qui mesure le potentiel fiscal par kilomètre carré, l'article L. 3334-7 précité ouvrant la possibilité de le prendre en considération par l'utilisation du terme « *notamment* ».

Les ressources globales affectées à la DFM sont constituées de celles de « l'ancienne DFM » et de celles des dotations de péréquation reçues en 2004 par les départements qui y seront éligibles. De la même manière que pour les départements urbains, la réforme s'effectue donc à « enveloppe constante ». **Il faut relever que l'accroissement des masses disponibles pour la péréquation est obtenu par l'indexation de la dotation forfaitaire sur 60 % de l'évolution de la DGF.**

La progression de la DFM est encadrée pour l'année 2005, par le **d) du 2° du III** du présent article. Ainsi, tous les départements sont assurés de progresser de 6 % au minimum par rapport à 2004, et ne peuvent voir la dotation progresser de plus de 30 %.

Plusieurs remarques peuvent être faites à propos de cette réforme de la DFM :

- elle permet, à terme, de supprimer les effets de seuil qui se sont avérés préjudiciables pour les départements qui n'étaient pas éligibles à la DFM ;

- à terme également, elle ouvre la possibilité d'un rattrapage des départements qui n'étaient pas éligibles à la DFM, et dont on a vu que les attributions de péréquation étaient sensiblement inférieures. Ainsi, la dotation moyenne des départements éligibles à la nouvelle DFM, soit 64 concernés, serait de l'ordre de 20 euros par habitant en 2005.

Simulation de la réforme pour les 64 départements éligibles à la DFM¹

(en euros)

	Nom du département	Pop DGF	Masse cumulée 04 notifiée	Masse cumulée 04 notifiée/hab.	DFM simulée	DFM simulée/hab.	Variations
01	AIN	545.127	5.593.321	10,26	6.526.797	11,97	16,69%
02	AISNE	548.128	6.375.382	11,63	7.482.602	13,65	17,37%
03	ALLIER	360.460	4.084.46	11,33	4.901.455	13,60	20,00%
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	176.714	8.347.636	47,24	10.017.163	56,69	20,00%
05	HAUTES-ALPES	169.197	8.489.525	50,18	9.780.821	57,81	15,21%
07	ARDECHE	321.522	3.688.176	11,47	4.425.811	13,77	20,00%
08	ARDENNES	296.341	3.219.321	10,86	3.863.185	13,04	20,00%
09	ARIEGE	161.649	8.233.350	50,93	9.435.649	58,37	14,60%
10	AUBE	300.750	3.317.428	11,03	3.980.914	13,24	20,00%
11	AUDE	371.861	9.890.05	26,60	11.120.265	29,90	12,44%
12	AVEYRON	292.197	10.505.691	35,95	12.101.493	41,42	15,19%
14	CALVADOS	720.029	8.375.049	11,63	9.495.194	13,19	13,37%
15	CANTAL	170.551	11.075.593	64,94	12.682.264	74,36	14,51%
16	CHARENTE	351.458	3.920.360	11,15	4.704.432	13,39	20,00%
17	CHARENTE-MARITIME	641.790	7.752.986	12,08	8.865.666	13,81	14,35%
18	CHER	330.193	8.686.654	26,31	9.823.272	29,75	13,08%
19	CORREZE	255.114	8.746.808	34,29	9.986.228	39,14	14,17%
20A	CORSE-DU-SUD	151.205	7.846.507	51,89	8.821.555	58,34	12,43%
20B	HAUTE-CORSE	174.938	9.086.082	51,94	10.211.296	58,37	12,38%
21	COTE-D'OR	526.783	5.716.565	10,85	6.859.878	13,02	20,00%
22	COTES-D'ARMOR	590.988	7.273.435	12,31	8.323.040	14,08	14,43%
23	CREUSE	141.535	13.122.994	92,72	14.892.142	105,22	13,48%

¹ Les simulations présentées dans ce tableau tiennent compte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale qui limite l'évolution maximale à 120 %, voir infra.

	Nom du département	Pop DGF	Masse cumulée 04 notifiée	Masse cumulée 04 notifiée/hab.	DFM simulée	DFM simulée/hab.	Variations
24	DORDOGNE	419.482	10.399.016	24,79	11.692.523	27,87	12,44%
25	DOUBS	514.590	5.175.887	10,06	6.171.371	11,99	19,23%
26	DROME	459.032	4 558.505	9,93	5.470.206	11,92	20,00%
27	EURE	564.20	6.377.447	11,30	7.307.722	12,94	14,59%
28	EURE-ET-LOIR	426.158	4.814.542	11,30	5.777.450	13,56	20,00%
32	GERS	182.226	10.902.01	59,83	12.344.573	67,74	13,23%
36	INDRE	245.273	9.238.424	37,67	10.538.209	42,97	14,07%
37	INDRE-ET-LOIRE	574.130	6.484.214	11,29	7.387.006	12,87	13,92%
39	JURA	266.651	2.919.541	10,95	3.503.449	13,14	20,00%
40	LANDES	372.767	8.848.006	23,74	10.038.000	26,93	13,45%
41	LOIR-ET-CHER	331.510	3.743.709	11,29	4.492.451	13,55	20,00%
43	HAUTE-LOIRE	236.106	8.487.611	35,95	9.723.439	41,18	14,56%
45	LOIRET	640.884	6.739.076	10,52	7.672.057	11,97	13,84%
46	LOT	182.003	9.271.292	50,94	10.518.897	57,80	13,46%
47	LOT-ET-GARONNE	316.135	3.783.693	11,97	4.540.432	14,36	20,00%
48	LOZERE	91.628	14.542.629	158,71	16.482.751	179,89	13,34%
49	MAINE-ET-LOIRE	748.110	8.846.058	11,82	10.036.352	13,42	13,46%
50	MANCHE	519.339	5.395.572	10,39	6.474.686	12,47	20,00%
51	MARNE	574.196	6.404.524	11,15	7.401.647	12,89	15,57%
52	HAUTE-MARNE	202.601	8.857.478	43,72	10.117.865	49,94	14,23%
53	MAYENNE	296.912	3.447.669	11,61	4.137.203	13,93	20,00%
55	MEUSE	197.930	9.104.096	46,00	10.350.160	52,29	13,69%
56	MORBIHAN	721.753	8.531.308	11,82	9.640.015	13,36	13,00%
58	NIEVRE	247.044	8.851.560	35,83	10.070.176	40,76	13,77%
61	ORNE	310.434	9.661.000	31,12	10.882.551	35,06	12,64%
63	PUY-DE-DOME	643.941	6.990.820	10,86	8.388.984	13,03	20,00%
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	645.202	7.081.061	10,97	8.133.269	12,61	14,86%
65	HAUTES-PYRENEES	250.301	2.879.128	11,50	3.454.954	13,80	20,00%
66	PYRENEES-ORIENTALES	487.763	5.762.042	11,81	6.567.905	13,47	13,99%
70	HAUTE-SAONE	239.330	8.264.886	34,53	9.358.567	39,10	13,23%
71	SAONE-ET-LOIRE	572.291	6.480.331	11,32	7.776.397	13,59	20,00%
72	SARTHE	549.919	6.202.731	11,28	7.132.070	12,97	14,98%
73	SAVOIE	478.519	4.733.591	9,89	5.680.309	11,87	20,00%
79	DEUX-SEVRES	354.813	4.209.224	11,86	5.051.069	14,24	20,00%
80	SOMME	578.461	6.639.642	11,48	7.607.003	13,15	14,57%
81	TARN	365.996	4.368.744	11,94	5.242.493	14,32	20,00%
82	TARN-ET-GARONNE	218.516	2.499.429	11,44	2.999.315	13,73	20,00%
85	VENDEE	642.520	7.566.067	11,78	8.628.586	13,43	14,04%
86	VIENNE	416.392	4.769.066	11,45	5.722.879	13,74	20,00%
87	HAUTE-VIENNE	371.982	4.229.032	11,37	5.074.838	13,64	20,00%
88	VOSGES	398.239	4.323.326	10,86	5.187.991	13,03	20,00%
89	YONNE	359.693	9.063.079	25,20	10.228.845	28,44	12,86%

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

c) L'évolution des deux dotations

Le deuxième alinéa de l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales proposé par le présent article précise les règles d'évolution des deux dotations. Les deux dotations de péréquation sont abondées par le différentiel d'indexation entre la dotation forfaitaire des départements et celle de la DGF. A partir de 2006, il reviendra donc au comité des finances locales de déterminer l'évolution globale des masses, par l'intermédiaire de son choix d'indexation de la dotation forfaitaire.

Le comité des finances locales détermine, de plus, la manière dont il convient de répartir cette évolution entre la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale. En 2004, il avait choisi un taux de progression identique, soit 8,1 %.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** sur le présent article.

Le premier amendement, adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à compléter le 1° du II du présent article par un alinéa précisant que **les départements d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de la dotation dans des conditions inchangées par rapport au droit existant**. En conséquence, les départements d'outre-mer ne sont pas considérés comme des départements urbains, ou éligibles à la DFM comme les autres, mais continuent à faire l'objet de règles particulières.

Le deuxième amendement, adopté à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à lisser **la prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal des droits de mutation**, en prenant la moyenne sur les cinq dernières années. Il permet donc de mieux appréhender la variabilité de ces recettes.

Le troisième amendement, adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, tend à **écrêter les hausses de DFM pour les départements non urbains non plus à 130 % mais à 120 %**. Cela permet de limiter les hausses, puisqu'il semble que beaucoup de départements connaissent une croissance de leur DFM supérieure à 30 %, et en conséquence de rendre la péréquation plus égalitaire.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est tout à fait favorable à l'esprit de cette réforme, qui vise à clarifier et simplifier les dotations de péréquation.

Plusieurs points particulièrement positifs doivent être soulignés.

En ce qui concerne la dotation forfaitaire, l'introduction d'un critère simple, qui est une dotation de base de 70 euros par habitant, offre au système une bien meilleure lisibilité, et permet de prendre en compte à chaque recensement les évolutions de population. De plus, l'institution d'une garantie assure qu'aucun département ne verra sa dotation baisser dans le futur, ce qui est normal compte tenu du caractère d'aide au fonctionnement d'une dotation de ce type.

Votre rapporteur général note cependant une difficulté particulière, par ailleurs signalée dans le rapport du groupe de travail du comité des finances locales. Ce dernier note en effet, à propos de l'attribution d'une dotation de base par habitant : *« dans tous les cas de figure, il faut toutefois souligner la spécificité du département de Paris, dont la population s'élève à 2,2 millions d'habitants, mais dont la dotation forfaitaire actuelle s'établit à 16 millions d'euros. Une part attribuée en fonction du nombre d'habitants conduirait donc nécessairement à un surcoût très important au titre de ce département. Il faut relever parallèlement que la commune de Paris bénéficie au contraire d'une dotation forfaitaire très élevée (1,2 milliard d'euros en 2004)¹ ».* **Le présent article, s'il n'était pas modifié, conduirait donc à une dotation de base pour Paris de 154 millions d'euros², c'est-à-dire que sa dotation forfaitaire serait multipliée par 10.** Comme cette dotation est comprise dans une enveloppe constante, il y a le risque, en l'état, de voir le système « exploser ».

En conséquence, votre rapporteur général vous propose un premier amendement, qui permet à la dotation de Paris de progresser à partir de 2005 au niveau de l'indexation de la dotation forfaitaire, soit 1,97 % en 2005.

En ce qui concerne **les dotations de péréquation**, votre rapporteur général se félicite que la réforme introduite par le présent article apporte des solutions à la fois **concrètes** et **réalistes** aux différents problèmes évoqués par l'architecture actuelle. Les deux points suivants doivent notamment être soulignés.

D'une part, l'introduction de critères pour l'attribution de la dotation de péréquation urbaine, dans une logique inspirée par les

¹ Rapport du groupe de travail du comité des finances locales sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, p. 53.

² C'est-à-dire 2,2 millions d'habitants multipliés par 70 euros.

conclusions de nos collègues sénateurs Claude Belot et Jean François-Poncet, permet de mesurer de manière plus pertinente la réalité, non seulement des ressources, mais également des charges supportées par les départements urbains. Il faut de plus se féliciter de voir prise en compte par le législateur la spécificité des départements urbains, ce qui n'était pas le cas auparavant.

D'autre part, l'élargissement de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) à l'ensemble des départements « non urbains » évite les « effets de seuil » qui ont pu **nuire aux départements dont les caractéristiques les rapprochaient des départements éligibles à l'ancienne DFM, sans qu'ils le soient pour autant.** Ainsi, votre rapporteur général constate que les plus fortes hausses prévues sont la plupart du temps au bénéfice des départements qui avaient les dotations les plus basses, ce qui instaure un réel mécanisme de « rattrapage » progressif.

Cependant, votre rapporteur général note qu'il n'existe pas pour les départements éligibles à la DFM de garantie « pérenne ». Cela est d'autant plus regrettable que la prise en compte, même progressive des DMTO dans le calcul du potentiel fiscal peut conduire à faire baisser rapidement la dotation de certains départements du bénéfice de la DFM en 2006.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose **un deuxième amendement créant une garantie de « non baisse ».** Concrètement, les départements ne pourraient pas voir leur dotation baisser d'une année sur l'autre.

En ce qui concerne plus spécifiquement la dotation de péréquation urbaine, les simulations fournies par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur montrent que les nouvelles règles d'attribution vont conduire à de très fortes hausses pour deux départements, Paris et les Hauts-de-Seine, respectivement de 128,29 % et de 68,66 %. Il n'est pas certain que « l'esprit » de la péréquation serait alors respecté. **En conséquence, votre rapporteur général vous propose un troisième amendement qui vise à limiter à 5 % la hausse de la dotation de péréquation urbaine des départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 150 % du potentiel financier moyen par habitant des départements¹.** Il faut relever que les sommes épargnées seront redistribuées au profit des autres départements, ce qui permettra à leurs dotations de croître de manière plus significative, et d'en écarter un certain nombre d'une progression nulle en 2005 et d'une application des mécanismes de garanties à partir de 2006.

De plus, afin d'éviter de trop fortes hausses sur certains autres départements, et par symétrie avec le mécanisme de la DFM, **vo**

¹ Il s'agirait, pour l'année 2005, des départements de Paris et des Hauts-de-Seine.

rapporteur général vous propose un écrêtement généralisé de la dotation de péréquation urbaine à partir de 20 %.

Simulations des amendements proposés sur le dotation de péréquation urbaine pour 2005

(en euros)

Nom département	Pop DGF	Masse cumulée 04 notifiée	Rappel des propositions du PLF	Simulation avec un écrêtement en 2005 à 20 %		Simulation pour 2005 avec : - un écrêtement à 20 % - un écrêtement à 5 % si potentiel financier > 1,5 fois la moyenne	
				DPU simulée	var	DPU simulée	var
ALPES MARITIMES	1.163.674	11.688.760	1,00 %	12.548.774	7,54 %	12.672.496	8,60 %
BOUCHES DU RHONE	1.869.567	19.724.838	28,09 %	23.669.806	20,00 %	23.669.806	20,00 %
FINISTERE	910.867	10.750.069	0,0 %	11.399.075	6,04 %	11.504.255	7,02 %
GARD	677.032	7.668.634	12,20 %	9.161.451	19,47 %	9.202.361	20,00 %
HAUTE-GARONNE	1.102.941	11.454.488	18,14 %	13.745.386	20,00 %	13.745.386	20,00 %
GIRONDE	1.360.781	14.839.240	8,72 %	17.177.812	15,76 %	17.347.173	16,90 %
HERAULT	1.023.228	11.731.199	16,44 %	14.077.439	20,00 %	14.077.439	20,00 %
ILLE ET VILAINE	915.780	10.347.057	0,00 %	11.007.590	6,38 %	11.114.639	7,42 %
ISERE	1.159.743	11.357.369	3,58 %	12.526.584	10,29 %	12.650.087	11,38 %
LOIRE	755.797	8.316.009	10,78 %	9.809.194	17,96 %	9.905.905	19,12 %
LOIRE-ATLANTIQUE	1.212.533	13.334.794	6,48 %	15.118.784	13,38 %	15.267.844	14,50 %
MEURTHE ET MOSELLE	722.753	8.021.795	9,15 %	9.322.678	16,22 %	9.414.592	17,36 %
MOSELLE	1.042.445	10.966.392	7,48 %	12.550.148	14,44 %	12.673.883	15,57 %
NORD	2.570.607	29.305.450	18,37 %	35.166.552	20,00 %	35.166.552	20,00 %
OISE	781.289	8.439.920	0,00 %	8.984.491	6,45 %	9.072.746	7,50 %
PAS DE CALAIS	1.488.076	17.425.758	18,40 %	20.910.910	20,00 %	20.910.910	20,00 %
BAS-RHIN	1.041.875	10.539.327	7,69 %	12.085.013	14,67 %	12.204.163	15,80 %
HAUT-RHIN	720.613	7.053.742	2,66 %	7.710.756	9,31 %	7.786.778	10,39 %
RHONE	1.603.489	15.468.350	13,25 %	18.562.020	20,00 %	18.562.020	20,00 %
HAUTE SAVOIE	741.863	7.440.169	0,00 %	7.884.779	5,98 %	7.956.834	6,94 %
PARIS	2.200.971	7.064.378	128,29 %	8.477.254	20,00 %	7.417.597	5,00 %
SEINE MARITIME	1.263.701	12.365.670	21,60 %	14.838.804	20,00 %	14.838.804	20,00 %
SEINE-ET-MARNE	1.262.184	13.465.275	2,70 %	14.724.320	9,35 %	14.869.491	10,43 %
YVELINES	1.375.628	12.306.231	0,00 %	13.096.035	6,42 %	13.224.034	7,46 %
VAR	1.073.943	12.071.327	0,24 %	12.884.223	6,73 %	13.011.252	7,79 %
VAUCLUSE	518.354	5.546.071	17,82 %	6.655.285	20,00 %	6.655.285	20,00 %
TERRITOIRE DE BELFORT	139.054	1.479.996	9,66 %	1.728.049	16,76 %	1.745.087	17,91 %
ESSONNE	1.150.919	10.523.626	9,76 %	12.298.417	16,86 %	12.419.670	18,02 %
HAUTS DE SEINE	1.461.614	6.436.415	68,66 %	7.723.698	20,00 %	6.758.236	5,00 %
SEINE ST DENIS	1.395.971	12.855.075	51,36 %	15.426.090	20,00 %	15.426.090	20,00 %
VAL DE MARNE	1.237.046	11.352.910	13,16 %	13.623.492	20,00 %	13.623.492	20,00 %
VAL D'OISE	1.118.761	11.630.930	15,89 %	13.957.116	20,00 %	13.957.116	20,00 %

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le tableau ci-avant permet de mesurer, pour chacun des 32 départements urbains, les effets, d'une part, d'un écrêtement sur tous les départements à 20 %, et, d'autre part, les effets combinés d'un écrêtement de 5 % de Paris et des Hauts-de-Seine et de 20 % des autres.

Le rappel des propositions du texte initial permet de comparer les situations des 32 départements urbains avec la réforme proposée et dans le texte du projet de loi. On peut constater des différences sensibles pour la plupart des départements. Ainsi, en plus de Paris et des Hauts-de-Seine, écrêtés à 5 %, 12 départements sont écrêtés à 20 %, **mais il faut remarquer que seuls 3 d'entre eux voient ainsi leur dotation de péréquation progresser moins fortement** (c'est-à-dire que 3 départements, sans compter Paris et les Hauts-de-Seine étaient susceptibles, dans le projet du gouvernement de voir leur dotation progresser de plus de 20 %).

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

ARTICLE 32

Reconduction du contrat de croissance et de solidarité

Commentaire : le présent article tend à reconduire, pour l'année 2005, le contrat de croissance et de solidarité qui définit la croissance globale des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

L'organisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales fait l'objet, depuis 1996, d'une démarche contractuelle. Le dispositif, initialement intitulé pacte de stabilité financière, porte désormais le nom de « contrat de croissance et de solidarité ».

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, « *le principe du contrat de croissance et de solidarité consiste à regrouper dans une même enveloppe tous les concours financiers de l'Etat dont l'évolution suit une règle d'indexation spécifique fixée par la loi, de telle sorte que l'ensemble progresse selon une indexation prévue à l'avance (soit l'inflation à laquelle s'ajoutent 33 % de l'évolution du PIB). Comme cette indexation est inférieure à celle des principales dotations qui composent l'enveloppe « normée » (la DGF progresse en fonction de l'inflation à laquelle s'ajoutent 50 % de l'évolution du PIB), une des dotations de l'enveloppe sert de variable d'ajustement* »¹.

A. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'ENVELOPPE NORMÉE ET L'INDEXATION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par un mécanisme dit de « **l'enveloppe normée** », qui consiste à regrouper une grande partie des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, et à appliquer à cet ensemble une norme de progression annuelle, définie en fonction d'indices macro-économiques.

¹ In « *L'exécution des lois de finances pour l'année 2003 - rapport sur les résultats et la gestion budgétaire* », juin 2004, page 82.

Les dotations comprises dans cette enveloppe évoluent en fonction d'indexations prévues par la loi, à l'exception d'une d'entre elles, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui joue le rôle de « variable d'ajustement », et dont le montant est donc déterminé par la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme des dotations indexées qui la composent.

L'objectif de l'enveloppe normée consistait à permettre une maîtrise de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, la variable d'ajustement permettant « d'absorber » les conséquences, pour le budget de l'Etat, de l'augmentation du montant des dotations indexées, qui évoluent plus rapidement que l'ensemble de l'enveloppe.

Un autre objectif consistait à permettre aux collectivités territoriales d'avoir une vision pluriannuelle de l'évolution des concours qu'elles reçoivent de l'Etat, en fixant une norme de progression pluriannuelle. Pour les années 1996-1998, ont été appliquées les règles du « pacte de stabilité », définies par l'article 32 de la loi de finances pour 1996. Pour les années 1999-2001 ont été appliquées celles du « contrat de croissance et de solidarité », définies par l'article 57 de la loi de finances pour 1999.

Le contrat de croissance et de solidarité a repris les principes du mécanisme introduit en 1996 par le pacte de stabilité. Ainsi :

- sont distinguées **des dotations « sous enveloppe » et hors enveloppe** ;

- **l'enveloppe normée** regroupe des dotations faisant l'objet d'une indexation spécifique, mais **évolue selon un taux de progression défini chaque année en fonction d'indices macro-économiques** ;

- **le respect de la progression** ainsi définie de l'enveloppe normée **est assuré par une variable d'ajustement**, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Les règles du contrat de croissance et de solidarité sont toutefois plus avantageuses, pour les collectivités territoriales, que celles du pacte de stabilité qui l'a précédé : alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, que de l'indice de progression des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, en outre, du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB). Cette prise en compte a été progressive, puisque le taux de croissance du PIB a été intégré pour le calcul de l'indice de progression du contrat de croissance et de

solidarité à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à compter de 2001¹.

B. LA RÉDUCTION JUSQU'EN 2003 DU PÉRIMÈTRE DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis 2001, les règles d'évolution de l'enveloppe normée sont définies de manière annuelle : l'article 39 de la loi de finances pour 2002 a reconduit pour un an les dispositions applicables en 2001, l'article 51 de la loi de finances pour 2003 a reconduit, pour une année, les règles applicables en 2002, et l'article 57 de la loi de finances pour 2004 a reconduit ces règles pour une année supplémentaire.

On notera que la règle de progression de l'enveloppe normée s'est appliquée à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales jusqu'en 2004 (62 % dans la loi de finances pour 1997 contre 52 % dans la loi de finances pour 2003). Pour mémoire, les concours financiers de l'Etat non compris dans le champ de l'enveloppe normée sont le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, les compensations d'exonérations fiscales (à l'exception toutefois de la dotation de compensation de la taxe professionnelle - DCTP -, qui constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité) et les dégrèvements d'impôts locaux.

Par ailleurs, le périmètre de l'enveloppe normée ne comprend pas la totalité du montant des dotations qui la composent. Ainsi, les abondements exceptionnels de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en sont exclus, de même que la fraction du prélèvement sur les recettes de l'Etat correspondant au produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste, les majorations exceptionnelles dont a bénéficié le Fonds national de péréquation (FNP), transformé en dotation nationale de péréquation par la loi de finances pour 2004, les ajustements à la baisse du montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI), la fraction de la DCTP correspondant à la réduction pour embauche et investissement (REI) et à la compensation des conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Pantin* ainsi que les mesures nouvelles majorant le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD), s'agissant par exemple, en 2003, de l'intégration dans la DGD « formation professionnelle » du coût des primes d'apprentissage.

¹ Par ailleurs, on rappellera que le III de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 avait prévu un dispositif visant à réduire de moitié les baisses de DCTP des communes les plus défavorisées. Ce dispositif a été supprimé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, qui a reconduit le contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2003.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LES CONCOURS INTÉGRÉS DANS L'ENVELOPPE NORMÉE DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Le **I** du présent article modifie le **II** de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 afin :

- de reconduire pour l'année 2005 le mécanisme d'indexation de l'enveloppe normée prévu par cet article ;

- de préciser, afin de neutraliser l'effet éventuel des modifications proposées par le présent projet de loi de finances, que cette indexation s'effectue « *à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale* ».

Les dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont les suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- la dotation spéciale instituteurs (DSI) ;
- la dotation élu local ;
- la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- les dotations d'équipement scolaire des départements (DDEC) et des régions (DRES) ;
- les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD « formation professionnelle ») ;
- la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction correspondant à la réduction pour création d'entreprise

On rappellera enfin, pour mémoire, que, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004, la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat a intégré plusieurs concours de l'Etat au sein la dotation globale de fonctionnement, dont :

- la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle versée en 2003, en application du I de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 ;

- la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions en application du II de l'article 39 de la loi de finances pour 1999 ;

- la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue par les régions en application du a et du II de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 ;

- les compensations des baisses de DCTP subies soit par les communes qui étaient éligibles en 1998 à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit par leurs groupements, si une commune au moins de ceux-ci répond aux conditions précitées, soit par les communes éligibles en 1998 à la seconde fraction de la DSR et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 90 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, versées par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en application du 2° *bis* de l'article 1648 du code général des impôts ;

- les dotations de péréquation du fonds national de péréquation (FNP), devenu dotation nationale de péréquation (DNP) dont sont déduits des montants pris en compte la majoration exceptionnelle de 22,867 millions d'euros prévue par l'article 129 de la loi de finances pour 1999. Il convient de noter que cette majoration avait été mise en œuvre de 1999 à 2001 et avait été reconduite pour l'année 2002 et 2003¹. Par ailleurs, n'a pas été pris en compte le prélèvement opéré sur le fonds en application du III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette disposition prévoyait la compensation aux collectivités territoriales, par le FNP, des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités en zone de redynamisation urbaine (I *bis* de l'article 1466 A du code général des impôts) et en zone de revitalisation rurale (article 1465 A du code général des impôts) ;

- 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont les crédits figurent, jusqu'à cette année, au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et, de manière plus marginale, au chapitre 41-10 du budget du ministère de la culture et de la communication. Sont toutefois maintenus en dehors de la DGF les crédits correspondants aux concours particulier de la DGD, qui répondent à des modalités de répartition spécifique (concours particulier versé en faveur des

¹ La reconduction de cette majoration pour les années 2002 et 2003 résulte de l'application, respectivement, de l'article 40 de la loi de finances pour 2002 et de l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

ports maritimes de pêche et de commerce en application de l'article 1614-8 du code général des collectivités territoriales et du concours particulier relatif aux bibliothèques, prévu à l'article 1614-14 du code général des collectivités territoriales)¹, le solde de la DGD étant maintenu pour absorber les ajustements annuels en matière de compétences transférées.

B. LE CALCUL DU MONTANT DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

L'évolution des montants des concours financiers de l'Etat compris dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité est définie en fonction de la croissance prévisionnelle des prix pour l'année suivante et de la croissance prévisionnelle du PIB pour l'année en cours, puisque le II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004, dont les dispositions sont modifiées pour être rendues applicables en 2005 par le I du présent article, dispose que les dotations sous enveloppe « *forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement* ». Pour l'année 2005, le calcul de l'indice de progression de l'enveloppe normée est donc bien :

(Evolution prévisionnelle de l'indice des prix pour 2005) +
1/3 x (taux de croissance prévisionnel du PIB en 2004), soit :

$$1,8 \% + (1/3 \times 2,5 \%) = \mathbf{2,625 \%}$$

Le taux de progression du contrat de croissance et de solidarité sera donc, pour l'année 2005, de 2,625 %, soit la croissance la plus importante enregistrée depuis la création du contrat de croissance et de solidarité, qui est près de un point supérieure à celle de 2004 (1,67 %). Cette « performance » s'explique par :

¹ Pour mémoire, on rappellera que ces concours répondent à des règles particulières ; ainsi, le taux de concours au titre des ports maritimes de commerce et de pêche est obtenu, selon les modalités prévues par les articles R. 1614-58 à R. 1614-63 du code général des collectivités territoriales, en divisant le montant des crédits inscrits au budget de l'Etat (y compris les reports de l'exercice antérieur) au titre du concours particulier par le montant estimé des dépenses d'investissement d'infrastructure portuaire, directes ou subventionnées, prévues pour l'exercice considéré. Pour l'année 2004, ce taux de concours a été fixé à 35,72 %. S'agissant des bibliothèques, le concours particulier comporte trois parts distinctes. Pour l'année 2003, le taux de concours a été fixé pour la première part, en application de l'article R. 1614-79 du code général des collectivités territoriales, à 3,27 %.

- l'indexation plus favorable de l'enveloppe normée depuis 2001 (la croissance du PIB n'était en effet prise en compte qu'à hauteur de 20 % en 1999 et 25 % en 2000) ;

- la croissance prévisionnelle du PIB pour l'année 2004, dont le niveau (2,5 %) est nettement supérieur à celui des années précédentes.

On notera que ce taux de progression correspond à la différence entre l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité en 2005 et celle qui résulte de la DGF révisée pour l'année 2004 (*cf. infra*). De la loi de finances initiale pour 2004 à la loi de finances initiale pour 2005, la progression de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité est de 2,87 %.

La reconduction des dispositions relatives au contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2005 se traduit, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du présent article, par une **progression de 1.223 millions d'euros de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat, par rapport à la loi de finances pour 2004 ; le montant total des concours inscrits dans l'enveloppe normée serait donc de **43.902,85 millions d'euros en 2005**.

Lors de la réunion du comité des finances locales du 21 septembre 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, rappelait qu'« *avec une hypothèse d'inflation pour 2005 de 1,8 et une progression du PIB de 2,5, compte tenu d'une révision à la hausse de ces mêmes indices pour 2004, l'enveloppe normée du contrat de croissance va progresser au total de 2,87 % contre 1,7 % en 2004 et 2,3 % en 2003. 2,87 %, c'est évidemment un taux de croissance qui est très important, et naturellement ensuite, au sein de cette enveloppe, chaque dotation évolue selon ses propres règles, le respect de la norme globale d'évolution étant assurée, chacun en connaît le fonctionnement, par l'ajustement de la DCTP. Ce qui veut dire que l'enveloppe normée va atteindre 43,9 milliards d'euros en 2005, hors ajustement, et au sein de cette enveloppe, la DGF qui représente comme vous le savez 85 %, c'est la part la plus importante, va être indexée sur l'inflation et 50 % de la croissance. Ce qui veut dire un taux de croissance pour 2005 de 3,29 % contre 1,93 en 2004 ; soit au total pour la DGF un montant de 37,9 milliards d'euros en 2005 contre 36,7 milliards en 2004, ce qui veut dire 1,2 milliard précisément d'augmentation.*

« *Tout ça veut dire que nous avons de quoi mettre en place une véritable politique de péréquation à travers une réforme des critères d'attribution de la DGF (...)* »¹

¹ *Compte rendu de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004.*

Toutefois, **si l'on tient compte des ajustements** résultant notamment des modifications de périmètre liées au financement des transferts des compétences relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage aux régions, ainsi qu'au remplacement d'une partie de la DGF des départements par une fraction de tarif de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, proposé par l'article 34 du présent projet de loi de finances, **le montant des crédits inclus dans l'enveloppe normée s'établirait à 43.667,36 millions d'euros en 2005.**

Le tableau ci-après détaille les composantes du contrat de croissance et de solidarité et leur évolution entre 2004 et 2005.

Contrat de croissance et de solidarité en 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004 (a)	LFI 2004 révisée (b)	PLF 2005 (c)	Evolution en % p/r LFI 2004 révisée (c)/(b)	Evolution en %p/r LFI 2004 (c)/(a)
I – ENVELOPPE NORMÉE					
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	36.740,187	36.825,693	37.948,877	+ 3,05	+ 3,29
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	199,295	214,295	221,345	+ 3,29	+ 3,29
Dotation élu local	47,163	47,163	48,715	+ 3,29	+ 3,29
Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP	109,158	109,158	112,749	+ 3,29	+ 3,29
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP	904,469	904,469	931,602	+ 3,00	+ 3,00
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire (DRES) en AP	597,784	597,784	615,718	+ 3,00	+ 3,00
Dotation département d'équipement des collèges (DDEC)	296,856	296,856	305,762	+ 3,00	+ 3,00
Dotation générale de décentralisation (DGD) (1)	797,162	797,162	823,387	+ 3,29	+ 3,29
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) (1)	245,004	245,004	253,064	+ 3,29	+ 3,29
Dotation de décentralisation (DGD) formation professionnelle	1.372,120	1.372,120	1.417,260	+ 3,29	+ 3,29
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI)	1.370,171	1.370,171	1.224,367	- 10,64	- 10,64
SOUS-TOTAL I	42.679,369	42.779,875	43.902,846	+ 2,625	+ 2,867
II – AJUSTEMENTS					
- DSI			- 47,278		
- Reliquats du CNFPT			- 9,512		
- DGD Intérieur (2)			13,507		
- DGD Intérieur – loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (3)			21,246		
- DGD Corse (4)			4,001		
- DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)	454,266	454,266	722,435		
- DGD formation professionnelle (CIVIS)	36,020	36,020	110,734		
- DGD formation professionnelle – réforme de la taxe d'apprentissage			- 197,919		
- Minorations de la DGF correspondant au transfert de la TCA			- 880,000		
SOUS-TOTAL II	490,286	490,286	- 262,786		
TOTAL I + II (hors régularisation)	43.169,655	43.270,161	43.640,060	+ 0,855	+ 1,090
III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES					
- Majoration exceptionnelle de la DSU et de la DSR et de la dotation d'aménagement (5)	51,000	51,000	9,512		
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux « Pantin » (fraction 16 %)	35,580	35,580	17,790		
SOUS-TOTAL III	86,580	86,580	27,302	- 68,466	
TOTAL I + II + III (hors régularisation négative)	43.256,235	43.356,741	43.667,362	+ 0,716	+ 0,950

(1) y compris les crédits inscrits sur le budget de la Culture.

(2) loi du 11 octobre 1985 du 2 décembre 1992 et transports scolaires à Mayotte.

(3) compensation en DGD prévue par les articles spécifiques de la loi.

(4) loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(5) dont 9,512 millions d'euros issus du reliquat du CNFPT.

Hypothèses économiques retenues au 15 septembre 2004

	2003	2004	2005
DGF (indice définitif en 2003, révisé en 2004)	2,50 %	1,95 %	3,05 %
Satellites de la DGF	2,29403 %	1,93051 %	3,28983 %
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	2,60 %	3,70 %	3,00 %
Enveloppe (prix + 33 % du PIB)	1,896 %	1,665 %	2,625 %
Prix hors tabac de N	1,90 %	1,70 %	1,80 %
PIB en volume de N	0,50 %	2,50 %	2,50 %

Source : Document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 21 septembre 2004

Le **II** du présent article prévoit que le respect de la norme globale du contrat de croissance et de solidarité se traduit par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), en disposant que « *en 2004 et en 2005, le taux d'évolution* » de la DCTP « *est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), compte tenu du montant total des autres dotations (...)* ».

Ainsi, en application des dispositions prévues par le présent article, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) devrait passer de 1.370,17 millions d'euros à 1.224,37 millions d'euros, soit une diminution de 10,64 %.

Il convient de rappeler que la dotation de compensation de la taxe professionnelle vise à compenser les pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allégement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur.

Elle comporte quatre fractions, correspondant à une série de modifications de la législation applicable à la taxe professionnelle :

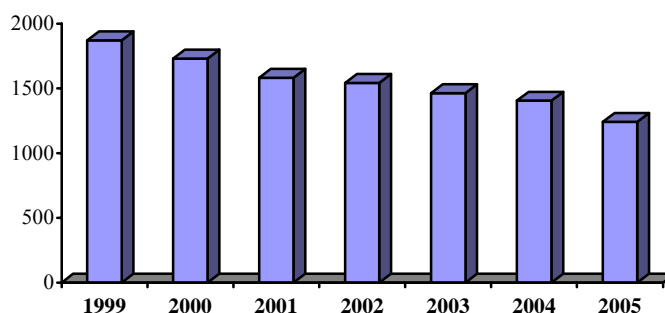
- la compensation du plafonnement des taux communaux de la taxe professionnelle ;
- la compensation de la réduction de la fraction imposable des salaires ;
- la compensation de l'abattement général de 16 % sur les bases de taxe professionnelle ;
- la compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI).

Depuis la mise en place du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, instauré par l'article 32 de la loi de finances initiale pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, servent de variable d'ajustement dans le cadre de la mise sous enveloppe des dotations dites « actives » de l'Etat aux collectivités territoriales.

En 2004, la DCTP s'est établie à 1.370 millions d'euros, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

En 2005, la DCTP s'établira, avant abondement au titre de la jurisprudence « Pantin », à 1.224 millions d'euros, soit une diminution de 10,64 % par rapport à 2004. Par ailleurs, elle bénéficiera d'un abondement de 18 millions d'euros au titre du règlement du contentieux « Pantin », pour s'établir au total à 1.242 millions d'euros.

Evolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI et après prélèvement au profit du financement des CA) depuis 1998



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales pour l'année 2004, présenté par Joël Bourdin, sénateur, juin 2004

La DCTP est, logiquement, en diminution constante depuis qu'elle constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité. En effet, dès lors que la quasi-totalité des dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée bénéficient d'une indexation plus favorable que l'enveloppe elle-même, une telle diminution est inéluctable, en l'absence d'abondement supplémentaire de la part de l'Etat. Par ailleurs, et de manière quelque peu paradoxale, la DCTP résiste d'autant mieux que la croissance est réduite, puisqu'un faible différentiel de croissance entraîne un décalage moins important entre l'indexation de la DGF et celle de l'ensemble de l'enveloppe, et donc, un moindre besoin d'ajustement. Ainsi, pour l'année 2004, une diminution de « seulement » 3,46 % des crédits de la DCTP était nécessaire pour permettre le respect de la norme de progression de l'enveloppe normée, qui n'était que de 1,67 % en raison de la faible croissance prévisionnelle.

C. LE CALCUL DU MONTANT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement (DGF) évolue, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 2005), et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2004), sous réserve que celui-ci soit positif.

L'article précité prévoit également que cet indice prévisionnel est appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant doit être révisé pour tenir compte des derniers taux d'évolution connus constituant l'indice de l'indexation de l'année en cours. Cet indice ajusté doit alors être appliqué au montant définitif de l'année précédente (soit 2003).

1. Le « recalage » du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2004

En application du 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales précité, le montant de la DGF pour l'année 2004 est révisé, afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2003, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

Dans la mesure où le taux d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année 2004 est passé à + 1,7 %, contre + 1,5 % prévu en loi de finances pour 2004, il convient de réviser le montant de la DGF pour l'année 2004, à partir du montant définitif de la DGF pour 2003, soit 36.121,327 millions d'euros.

En appliquant à ce montant l'indice d'actualisation de la DGF révisé, soit $\text{prix 2004} + \frac{1}{2} \text{PIB 2003} = 1,7 \% + 0,25 \% = 1,95 \%$, au lieu de l'indice prévisionnel de la loi de finances pour 2004, soit 1,75 %, on obtient le montant révisé de la DGF pour l'année 2004, soit **36.825,693 millions d'euros**.

Ce montant, comparé au montant ouvert par la loi de finances initiale pour 2004, hors majorations exceptionnelles (36.740,187 millions d'euros), fait apparaître une augmentation de la DGF pour 2004 de 85,506 millions d'euros.

2. La régularisation de la DGF pour 2003

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il est procédé chaque année, avant le 31 juillet, au calcul de la régularisation de la DGF afférente à l'exercice précédent. Cette régularisation intervient lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac relatif à cet exercice (2004) et sur la base du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente (2003), tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue (2003), entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la DGF inscrit en loi de finances.

La régularisation de la DGF 2003, actée par le Comité des finances locales lors de sa réunion du 20 juillet 2004, a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de 2,5 % (soit évolution des prix 2003 : + 1,9 % majorée de la moitié du PIB total en volume 2002 : + 1,2 %) contre + 2,1 % en loi de finances initiale pour 2003. Le montant de cette régularisation s'est ainsi élevé à 76,979 millions d'euros, après déduction de la surestimation de la DGF 2004 de 23,868 millions d'euros. Le montant de la DGF 2003 définitive atteint 18.913,009 millions d'euros et le montant de la DGF 2003 rebasée pour tenir compte de la réforme d'architecture engagée par la loi de finances pour 2004 s'établit donc à 36.740,188 millions d'euros.

Pour la répartition de la régularisation de la DGF pour 2003, on notera que l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 29 du présent projet de loi de finances pour 2005, dérogeant aux dispositions de droit commun figurant aux articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales¹, et prévoyant d'affecter la part de la régularisation revenant aux communes et aux EPCI à la dotation globale de fonctionnement mise en répartition en 2005, pour accompagner le financement de la réforme des dotations. Les départements recevront quant à eux la régularisation de la DGF pour 2003 dans les conditions de droit commun prévues aux articles L. 1613-2 et L. 2234-1 du code général des collectivités territoriales.

¹ Conformément aux dispositions de l'article L. 1613-2, en cas de régularisation positive, le montant est réparti entre les bénéficiaires de la DGF. En application de l'article L. 2234-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2001, cette répartition est effectuée au prorata des attributions initiales de DGF de l'année au titre de laquelle est faite la régularisation. En revanche, si la régularisation est négative, elle s'impute sur la masse à répartir de la DGF du plus prochain exercice.

3. Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005

Le montant prévisionnel de la DGF pour l'année 2005 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF pour 2005 au montant révisé de la DGF pour l'année 2004.

Le taux d'évolution de la DGF pour l'année 2005 est égal à :
prix 2005 + ½ PIB 2004 = 1,8 % + 2,5 % = 3,05 %.

Appliqué au montant révisé de la DGF 2004, on obtient un montant prévisionnel de la DGF pour l'année 2005 de : 36.825,693 x 3,05 % = **37.948,877 euros**, soit une progression de 3,29 % par rapport au montant de DGF ouvert par la loi de finances pour 2004.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 34 du présent projet de loi de finances prévoit une minoration de 880 millions d'euros de la DGF des départements, auquel se substituerait une part de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

4. L'indexation des autres dotations comprises dans le contrat de croissance et de solidarité

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF soit + 3,29 % pour l'année 2005 : la dotation spéciale instituteurs (DSI), les dotations générales de décentralisation (DGD) et la dotation élu local.

La dotation spéciale instituteurs, instaurée par la loi du 2 mars 1982, est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement ou, par défaut, de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs. Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'Etat, évolue comme la DGF, l'article 1^{er} de la loi n° 85-1268 du 2 novembre 1985 relative à la DGF disposant que « *la DSI évolue chaque année comme la DGF* », mais qu'« *elle est diminuée chaque année par la loi de finances, du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles* ». Le montant fixé en loi de finances initiale est ensuite susceptible d'être ajusté en loi de finances rectificative pour tenir compte du nombre définitif d'instituteurs intégrés dans le corps des professeurs d'école (qui ne bénéficient pas d'un logement) et des départs à la retraite.

Le montant de la DSI pour l'année 2005 s'élève, en appliquant au montant ouvert en loi de finances pour 2004 le taux de progression de la DGF (soit + 3,29 %), à 221,34 millions d'euros. Toutefois, en tenant compte de l'intégration des instituteurs dans le corps de professeurs des écoles, ce montant est fixé à 174,07 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, en diminution de 18,77 % par rapport à 2004. En particulier, un abattement de 9,512 millions d'euros est opéré sur la DSI au titre des reliquats de gestion du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) afférents à l'année 2003, que le IV de l'article 29 du présent projet de loi de finances propose d'affecter à la dotation d'aménagement en 2005¹.

Le montant total des dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) s'établit à 2.494 millions d'euros pour l'année 2005. On rappellera que la réforme de l'architecture des dotations effectuée en loi de finances pour 2004 a fusionné 95 % de la DGD dans la DGF, le solde étant destiné au financement des transferts ultérieurs de compétences.

S'agissant de la dotation élu local, son montant s'établit à 48,715 millions d'euros pour l'année 2005. On rappellera que cette dotation est attribuée, en métropole, aux communes de moins de 1.000 habitants ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 1.000 habitants. Dans les DOM-TOM, les collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon, ainsi que les communes de moins de 5.000 habitants bénéficient de la dotation.

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes, ainsi que la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont indexées sur la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, dont la progression prévue s'établit à 3 % pour l'année 2005. La DGE s'élève, en autorisations de programmes (AP) à 931,602 millions d'euros (soit 441,371 millions d'euros pour la DGE des communes et 490,231 millions d'euros pour la DGE des départements) ; la DRES, à 615,718 millions d'euros, et la DDEC, à 305,762 millions d'euros.

¹ Pour mémoire, le IV de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 dispose que « la dotation versée au Centre national de la fonction publique territoriale en application de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs est minorée de l'intégralité du reliquat comptable afférent à l'année 2003. La dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13 du code général des impôts est majorée à due concurrence ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ETAT A REDONNÉ DU SENS AU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

La progression du coût des compensations d'exonération d'impôts locaux, qui résulte des suppressions successives d'impôts locaux au cours de la précédente législature, a conduit à réduire la part de l'enveloppe normée dans le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, qui était ainsi passée de 62 % en 1997 à 52 % en 2003. **L'utilité pour l'Etat d'un mécanisme de pilotage global des concours financiers, mis en œuvre à travers le pacte de stabilité puis le contrat de croissance et de solidarité, perdait ainsi peu à peu de son sens** : alors que les dotations de l'Etat « sous enveloppe » voyaient leur progression encadrée, les compensations d'exonérations et de suppression d'impôts locaux évoluaient pour leur part en fonction de l'indice de progression de la DGF, supérieur au taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité.

La réforme de l'architecture des dotations engagée par la loi de finances pour 2004 a entraîné l'intégration de nombreux concours de l'Etat aux collectivités territoriales au sein de la DGF, augmentant ainsi sensiblement la part des concours financiers de l'Etat incluse dans l'enveloppe normée soumise aux règles d'indexation du contrat de croissance et de solidarité. Cette part est ainsi passée de 52 % en 2003 à 72,7 % en 2004 et 71,1 % en 2005.

La réforme engagée par la loi de finances pour 2004 a donc permis de redonner un peu de son sens au contrat de croissance et de solidarité.

B. LA PRÉVISIBILITÉ FAIT TOUTEFOIS DÉFAUT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En dépit des progrès susmentionnés, **le fonctionnement actuel de l'enveloppe normée demeure éloigné de la logique qui avait présidé à sa création**. En effet, la mise en place de l'enveloppe normée répondait à deux préoccupations : d'une part, faire participer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des finances publiques en fixant un plafond aux dépenses de l'Etat au titre des concours financiers qu'il leur apporte, et, d'autre part, leur permettre de disposer d'une meilleure prévisibilité quand à l'évolution de leurs ressources, l'indexation de l'enveloppe normée ayant été fixée, à l'origine, pour une durée de trois ans.

Or, si l'augmentation du volume des concours financiers de l'Etat compris dans le périmètre de l'enveloppe normée permet de redonner du sens à l'objectif de « plafonnement » de l'évolution des concours aux collectivités territoriales, l'objectif de prévisibilité des dotations n'est pas pleinement respecté. En effet, le contrat de croissance et de solidarité n'est reconduit chaque année, depuis l'année 2002, que pour une année supplémentaire. Par ailleurs, les collectivités territoriales, si elles connaissent relativement tôt les intentions du gouvernement quant à la reconduction des règles du contrat de croissance et de solidarité pour l'année suivante ne sont jamais certaines de la reconduction des abondements exceptionnels des dotations.

C. UN SIGNAL POSITIF EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En dépit des contraintes budgétaires, le gouvernement a décidé de maintenir l'effort en faveur des collectivités territoriales, en reconduisant en 2005 les règles du contrat de croissance et de solidarité, selon les mêmes modalités d'indexation qu'en 2004. Votre rapporteur général considère qu'il s'agit d'**un signal positif en direction des collectivités territoriales**. En effet, alors que le budget de l'Etat est soumis depuis deux ans à une contrainte de « croissance zéro » en volume, tel n'est pas le cas, des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, dont la progression est nettement supérieure à celle des prix.

Votre rapporteur général se félicite donc de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour une année supplémentaire. En revanche, il considère, comme l'année dernière, que les demandes visant à porter à hauteur de 50 % la prise en compte de la croissance du produit intérieur brut dans l'indexation de l'enveloppe normée sont totalement irréalistes, compte tenu du contexte dégradé des finances publiques que connaît notre pays et de la nécessité de réduire les déficits publics.

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

ARTICLE 33

Modalités de compensation financière aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Commentaire : le présent article vise à organiser la compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales pour l'année 2005, en leur transférant, respectivement, une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et une part de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

I. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LA LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

A. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES TOUCHANT À DE NOMBREUX SECTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a prévu d'importants transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales (essentiellement au profit des régions et des départements).

Les secteurs concernés par les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

- développement économique (articles 1^{er} et 2) ;
- tourisme (articles 3 à 7) ;
- formation professionnelle et apprentissage (articles 8 à 15) ;
- voirie (articles 16 à 27) ;
- grands équipements : aéroports et ports non autonomes (articles 28 à 36) ;
- transports dans la région Ile-de-France (articles 37 à 43) ;
- fonds structurels européens (article 44) ;

- plans d'élimination des déchets (articles 45 à 48) ;
- action sociale et médico-sociale (articles 49 à 58) ;
- protection judiciaire de la jeunesse (article 59) ;
- logement social, construction, logement étudiant (articles 60 à 68) ;
- santé (articles 69 à 74) ;
- éducation (articles 75 à 94) ;
- patrimoine culturel et monumental (articles 95 à 100) ;
- enseignements artistiques du spectacle (articles 101 et 102) ;
- sport (article 103).

Les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée seront effectués de manière progressive, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 ; certains d'entre eux interviendront à l'initiative des collectivités territoriales bénéficiaires.

Ce n'est qu'en 2008 qu'est prévu le transfert des personnels d'Etat aux collectivités territoriales, ceux-ci restant, dans un premier temps, rémunérés par l'Etat et mis à disposition des collectivités. Le gouvernement précise que l'impact de ce transfert sur les budgets des collectivités territoriales interviendra au fur et à mesure de l'exercice par les fonctionnaires de leur droit d'option, soit dans les deux années qui suivront la publication des décrets de partage de service. Dans l'hypothèse d'une publication de ces décrets en 2006, et si les agents exercent leur droit d'option rapidement, une partie des masses salariales pourrait donc être confiée aux départements et aux régions dès l'année 2007.

Le tableau ci-après souligne les différentes étapes des transferts des services et des personnels aux collectivités territoriales :

Calendrier et modalités de transferts des services et des personnels

Date	Opération
1 ^{er} janvier 2005 – entrée en vigueur de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales	Transfert des compétences Mise à disposition provisoire des services et des personnels
1 ^{er} trimestre 2005	Préparation de la convention de mise à disposition des services entre le préfet et le président de chaque exécutif local, sur la base d'une convention type approuvée par décret
2 ^{ème} trimestre 2005	A défaut de convention, arrêté conjoint du ministre des collectivités locales et du ministre concerné après avis d'une commission nationale de conciliation
2 ^{ème} semestre 2005	Etablissement par chaque ministère d'un schéma de partition définitive des services transférés
1 ^{er} trimestre 2006	Parution des décrets de partition des services
2006-2007	A compter des décrets de partition, exercice du droit d'option par les agents pendant deux ans

Intégration de droit dans la fonction publique territoriale	Maintien dans la fonction publique d'Etat (détachement sans limitation de durée)
---	--

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

B. L'ÉVALUATION DES TRANSFERTS DE CHARGES PRÉVUS POUR L'ANNÉE 2005

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée au profit des régions en 2005 représentent une somme totale d'environ 450 millions d'euros, répartis comme indiqué dans le tableau ci-après.

Evaluation financière des transferts de charges prévus pour les régions pour l'année 2005

Article	Compétence	Ministère concerné	Montant (en euros)	Modalité de compensation
37-38	Syndicat des transports d'Ile-de-France	Equipement	45.000.000	Budget équipement
53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	122.560.000	TIPP
55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.690.000	TIPP
73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	250.000.000	TIPP
82	Convention de restauration	Education nationale	5.380.000	TIPP
84	Lycées à sections bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	6.929.007	DGD
95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	1.930.000	TIPP
TOTAL			449.489.007 dont TIPP : 397.560.000	

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

L'évaluation financière des transferts de charges vers les régions prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales pour l'année 2005 montre que ceux-ci s'élèvent, au total, à 449,49 millions d'euros. Certaines charges font l'objet d'une compensation financière opérée par d'autres moyens que la TIPP ; c'est le cas du transfert du syndicat des transports d'Ile-de-France (pour 45 millions d'euros) et de celui des lycées à sections bi-nationales ou internationales, du lycée d'Etat de Font-Romeu et des établissements publics nationaux d'enseignement agricole (pour un montant évalué à 6,93 millions d'euros).

Le reste des compétences transférées aux régions en 2005, financées par le transfert d'une part de TIPP dans les conditions prévues par le présent article, représentent des charges évaluées à 397,56 millions d'euros.

L'exposé des motifs indique que « l'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 et compensées par un transfert de fiscalité s'élève à 397,8 millions d'euros pour les régions et 126 millions d'euros pour les départements. Pour l'évaluation de ce montant, la compensation financière du transfert des instituts et écoles de formation paramédicales est calculée en mi-année, le transfert effectif aux régions étant repoussé au 1^{er} juillet 2005 ».

C. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

1. Le droit issu des premières lois de décentralisation en matière de compensation des compétences transférées

Le code général des collectivités territoriales comporte plusieurs dispositions (articles L. 1614-1 à L. 1614-7) relatives à la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Ces principes, applicables à la compensation des compétences transférées ont été introduits principalement par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Ils prévoient que le droit à compensation est couvert par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par des ressources budgétaires. Les principales dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences sont :

- l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, de manière à assurer une compensation intégrale des charges transférées (article L. 1614-1) ;

- le constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales (article L. 1614-3) ;

- une compensation par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (article L. 1614-4) ;

- l'établissement à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année, par la commission consultative sur l'évaluation des charges, d'un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3).

Il convient au passage de souligner que tous les principes susmentionnés n'ont pas toujours été pleinement respectés, s'agissant notamment de l'établissement d'un bilan annuel par la commission consultative sur l'évaluation des charges¹.

2. Les garanties nouvelles relatives à la compensation des transferts de compétences

Afin de rassurer les élus locaux, inquiets quant à l'évolution de leurs charges, le gouvernement a souhaité donner très tôt des garanties, s'agissant de « l'acte II » de la décentralisation, quant au financement des compétences qu'il envisageait de créer ou de transférer aux collectivités locales.

Plusieurs garanties fondamentales relatives aux ressources des collectivités territoriales ont été introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République :

- d'une part, le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Il garantit ainsi, en particulier, que les collectivités territoriales bénéficient toujours des ressources nécessaires au financement de leurs compétences nouvelles.

- d'autre part, le troisième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé la portée de cet alinéa. L'article 3 de cette loi organique dispose ainsi que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». La loi organique précitée tend donc à garantir que la part des ressources propres ne pourra, par catégorie de collectivités territoriales, être inférieure à la part constatée pour l'année 2003. Il convient toutefois de noter

¹ Ainsi, le dernier rapport au Parlement portant bilan de l'évolution et de la compensation des charges transférées ou confiées aux collectivités locales, approuvé lors de la réunion de la Commission consultative sur l'évaluation des charges du 17 juillet 2002, porte sur l'année 2001. Les précédentes réunions dataient du 13 décembre 2001 et du 16 décembre 1999.

que les ressources propres des collectivités territoriales ont été entendues largement, incluant notamment les impôts partagés avec l'Etat pour lesquels les collectivités territoriales ne peuvent agir ni sur l'assiette, ni sur le taux.

Lors de l'examen de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, le Parlement a cherché à s'assurer que les compétences transférées et les compétences nouvelles seraient correctement évaluées et financées. Plusieurs dispositions ont été introduites à cette fin :

- l'article 118 prévoit que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sera désormais présidée par un élu. Elle devra être consultée sur les modalités d'évaluation des charges d'investissement, et chaque année, sur l'évaluation des charges liées à toutes les nouvelles compétences, notamment au regard des recettes fiscales transférées. Par ailleurs, le bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales devra désormais retracer :

→ pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années ;

→ les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences ;

→ en annexe, pour le dernier exercice connu, la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales ;

→ l'évolution, pour chaque collectivité lorsqu'elles concernent des compétences exercées par les régions ou les départements, des charges résultant des créations, des extensions de compétences ou des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées.

- l'article 119 prévoit que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ». Par ailleurs, il déroge aux dispositions de droit commun relatif à la compensation des transferts de compétences¹ et prévoit que l'évaluation des charges de

¹ On rappellera que l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources équivalentes à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, « dès la première

fonctionnement correspondant aux compétences transférées par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales sera calculée à partir des trois derniers exercices, et, pour les charges d'investissement, au moins à partir des cinq derniers exercices, de manière à limiter l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat en 2004, dernière année précédant le transfert ;

- l'article 119 précité prévoit également que si les recettes provenant des impositions attribuées aux collectivités territoriales au titre de la compensation financière des transferts de compétences diminuent *« pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de sa compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport au Comité des finances locales »*¹.

La compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

Dans un document transmis à votre rapporteur général, le gouvernement indique que :

« Les modalités de la compensation financière aujourd'hui inscrites dans le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, sont le fruit d'échanges nourris et constructifs entre le Gouvernement et la représentation nationale. Comme il s'y était engagé, le Gouvernement a fait preuve d'une grande ouverture au cours des débats, en acceptant plusieurs amendements tendant à rassurer les élus quant au caractère loyal de la compensation des charges résultant des prochains transferts de compétences.

« La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi répond à plusieurs principes, tendant à assurer la neutralité desdits transferts tant sur le budget de l'Etat que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires : la compensation financière sera intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution.

année, » comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

¹ On rappellera que ce dispositif, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, s'inspire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC portant sur la loi de finances pour 2004. Au sujet de l'article 59 de la loi précitée, relatif aux modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu d'insertion, le Conseil constitutionnel a considéré que « si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

Compensation intégrale

« Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte.

« Les charges de fonctionnement seront évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert.

« S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépense variant d'un exercice à l'autre, l'évaluation des charges transférées sera établie sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des 5 années, au moins, précédant le transfert. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de l'actualisation et les périodes de dépenses à prendre en considération.

Compensation concomitante

« Les transferts de ressources s'effectueront sur plusieurs années, au rythme des transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera, en effet, accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.

« Concrètement, l'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant correspondant permettra de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Bien entendu, dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations qui s'imposent.

Compensation contrôlée

« Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

« Il faut, à cet égard, souligner que l'article 118 de la loi modifie la composition et le rôle de la CCEC, afin de renforcer la légitimité de la commission et de l'associer plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des transferts de compétences.

« Ainsi, cette commission deviendra une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL). Son président ne sera plus un magistrat de la Cour des comptes mais un élu.

« Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunira paritairement les représentants de l'Etat et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. Pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, la commission siégera, en revanche, en formation plénière.

« Le bilan établi par la CCEC à l'intention du Parlement, plus en prise avec l'actualité, examinera l'évolution des transferts de compétences les plus récents, les modalités de leur compensation mais également l'évolution des recettes provenant des impositions.

« Un décret précisant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission est en cours de rédaction.

Compensation conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution

« L'article 119-II de la loi prévoit, en effet, que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

« Les transferts de compétences seront ainsi, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de fiscalité, dont les collectivités pourront, à terme, fixer elles-mêmes, dans des limites définies par le législateur, l'assiette et le taux. Les prochaines lois de finances transféreront ainsi aux régions une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, et aux départements, une partie du produit des conventions d'assurance.

« La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière et la loi relative aux libertés et responsabilités locales apportent aux collectivités territoriales des garanties quant au niveau de ces ressources et de leur autonomie financière. En application de la loi organique, en effet, la part des ressources propres dans les ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne pourra devenir inférieure au niveau qui était le sien en 2003.

« L'article 119-II de la loi du 13 août 2004 garantit, pour sa part, le niveau des ressources transférées au titre de la compensation financière : en cas de diminution des recettes provenant des impositions, pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités territoriales bénéficiaires, la perte de ressources correspondante sera compensée par l'Etat pour assurer aux collectivités un niveau de ressources équivalent à celui que l'Etat consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ».

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

II. LE TRANSFERT D'UNE PART DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS AUX RÉGIONS

A. L'AFFECTION D'UNE FRACTION DE TARIF DE TIPP AUX RÉGIONS

Le présent article prévoit d'attribuer aux régions une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), selon des modalités comparables à celles retenues pour compenser la décentralisation du RMI et du RMA aux départements, prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004.

Une fraction de tarif est calculée de telle sorte que, appliquée sur une base nationale, elle permette à chaque région de bénéficier d'un produit correspondant aux charges qui leur sont transférées, après répartition de la ressource globale en fonction d'une clef qui résulte du rapport entre le montant des dépenses transférées à chacune d'entre-elles

(soit la moyenne des dépenses exécutées par l'Etat sur leur territoire entre 2002 et 2004 pour les dépenses de fonctionnement) et le montant total des charges, calculé selon le même principe, transférées au niveau national.

Le I décrit les modalités de la compensation aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des transferts de compétences prévus pour l'année 2005 par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Les modalités de cette compensation sont similaires, à quelques modifications rédactionnelles près, à celles prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, relatif à la compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI).

1. La définition d'une fraction de tarif de TIPP attribuée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse

Le premier alinéa du I dispose que la part de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TIPP) attribuée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse est obtenue « *pour l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues chaque année sur le territoire national* ». Cette fraction de tarif est calculée « *de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004* »¹.

¹ Pour mémoire, on rappellera que le I de l'article 119 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales dispose notamment que « les ressources attribuées au titre de [cette] compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

« Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences (...)

« Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétence ».

Il convient de noter que, à l'instar du dispositif retenu pour la compensation du transfert du RMI et de la création du RMA aux départements par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 précité, il ne s'agit pas d'attribuer aux régions une quote-part du produit total de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers, mais une fraction des tarifs appliquée aux quantités de carburants vendues sur le territoire national. Ce mécanisme permet en effet de neutraliser les effets des éventuelles variations des tarifs de la TIPP qui seraient décidées par l'Etat¹. Par conséquent, les ressources versées aux régions en compensation des transferts de compétences varieront, dans un premier temps, en fonction de la seule évolution de l'assiette nationale de la TIPP, soit les quantités de carburant vendues sur l'ensemble du territoire.

Le dispositif susmentionné est par ailleurs indispensable pour permettre, à l'avenir, une modulation de la fraction du tarif de TIPP par les régions, une fois l'assiette de la taxe régionalisée.

Le troisième alinéa du I du présent article fixe les fractions de tarifs attribuées aux régions, « *jusqu'à connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnés* ». Cette fraction de tarif est fixée à :

- 0,98 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb ;
- 0,71 euro par hectolitre pour le gazole.

On notera, par rapport à la rédaction retenue pour l'article 59 de la loi de finances pour 2004 précité, quelques divergences. Ainsi :

- il n'est pas fait mention, s'agissant du gazole, de la condition « *présentant un point d'éclair inférieur à 120° C* », cette précision ayant disparu de la législation communautaire ;

- les fractions de tarif ne portent que sur deux types de carburants, alors que l'article 59 de la loi de finances pour 2004 accordait également aux départements une fraction de tarif sur le supercarburant sans plomb contenant un additif, ou « ARS ». L'absence de mention de ce carburant dans le présent article est liée à la diminution de la consommation de ce type de carburant, devenue marginale, et amenée à disparaître très rapidement² ; les consommateurs remplaceront alors ce carburant par du supercarburant, auquel ils ajouteront un additif.

¹ On rappellera ainsi que l'article 23 de la loi de finances initiale pour 2004 a modifié le tarif de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers.

² Pour l'année 2005, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, moins de 6 millions d'hectolitres de supercarburant « ARS » devraient ainsi être consommés.

Pour le calcul des fractions de tarifs de la TIPP ci-dessus, la recette de la TIPP pour l'année 2004 a d'abord été réévaluée à 20,261 milliards d'euros. Il convient toutefois de ne tenir compte que du produit de cet impôt qui résulte de la taxation des deux carburants visés par le présent article, soit les supercarburants sans plomb et le gazole. Ce produit peut se déduire des consommations prévisionnelles, qui ont servi à l'établissement de l'évaluation révisée du produit de TIPP pour 2004, soit, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général :

- 145,19 millions d'hectolitres pour les supercarburants ;
- 359,86 millions d'hectolitres pour le gazole.

En multipliant ces volumes par le tarif de TIPP revenant à l'Etat, on obtient le produit de TIPP correspondant à ces deux types de carburants, soit 18,621 milliards d'euros.

Dans un second temps, a été déduite de ce montant la part du produit de TIPP devant revenir aux régions pour couvrir les charges correspondant aux compétences qui leur seront transférées en 2005, soit, selon l'exposé des motifs du présent article, 397,8 millions d'euros :

$$397,8 / 18.621 = 2,136 \%$$

Enfin, pour que la part de la TIPP attribuée aux régions soit conforme à la structure des recettes perçues au niveau national au titre des deux types de carburants visés par le présent article, une fraction de tarif a été calculée, pour les deux carburants, en appliquant à chaque tarif perçu par l'Etat, le coefficient ainsi obtenu :

Calcul de la fraction de tarif de la TIPP attribuée aux régions

Produits	Quotité (tarif de TIPP attribué à l'Etat)	Coefficient	Fraction de tarif correspondant à la part régionale de la TIPP
Supercarburants sans plomb	46,56	2,136 %	0,9946 euro par hectolitre
Gazole	32,96	2,136 %	0,7041 euro par hectolitre

On constate donc que les fractions de tarif de TIPP ainsi calculées donnent un tarif de 0,9946 euro par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et de 0,7041 euro par hectolitre pour le gazole.

Ces fractions ne sont pas celles qui sont retenues par le présent article. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il n'était pas possible de prévoir un tarif comportant plus de deux décimales. Par conséquent, les fractions de tarif ont été arrondies de manière à obtenir un produit équivalent à l'évaluation de la dépense transférée aux régions, soit 397,8 millions d'euros.

Les fractions de tarif définies par le présent article ont donc été obtenues de manière à correspondre, pour l'année 2004, à l'évaluation de la dépense consacrée par l'Etat aux compétences transférées aux régions, et à correspondre également, autant que possible, à la structure des tarifs appliqués au niveau national.

2. Les recettes attendues pour l'année 2005

On peut ensuite déduire, en fonction des évaluations de recettes contenues dans le fascicule des Voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances pour 2005, le produit attendu de la TIPP « régionale » pour l'année 2005 :

Evaluation du produit de la TIPP revenant aux régions pour l'année 2005

Produits	Consommation (en hectolitres)	Fraction de tarif revenant aux régions (en euros par hectolitre)	Produits (en euros)
Super sans plomb	148.000.000	0,98	145.040.000
Gazole	378.000.000	0,71	268.380.000
Total	526.000.000	-	413.420.000

Source : fascicule des Voies et moyens, Les évaluations de recettes - Tome I, page 46

Compte tenu des prévisions de consommation des deux carburants visés par le présent article pour l'année 2005, et des fractions de tarif de la TIPP attribuées aux régions, **le produit de la TIPP dont bénéficieront les régions peut être évalué, pour l'année 2005, à 413,42 millions d'euros.**

Une erreur matérielle dans le chiffrage du produit de TIPP revenant aux régions en 2005 dans le fascicule des « Voies et moyens »

Votre rapporteur général note qu'il existe une incohérence entre les données ci-dessus et celles figurant dans le fascicules des « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2005. En effet, ce fascicule mentionne (tome I, pages 44 et 46), un aménagement des droits de 405,96 millions d'euros, correspondant au transfert d'une part de la TIPP aux régions.

Cette prévision a été établie sur la base de prévisions de consommation de TIPP erronées pour l'année 2005. Le montant de ce transfert de périmètre est donc de 413,42 millions d'euros, correspondant à la croissance de l'assiette de la part de la TIPP transférée aux régions appliquée à leur droit à compensation.

Par cohérence, il conviendrait également de corriger l'évaluation de recette de TIPP pour l'Etat, figurant tant dans le fascicule des « Voies et moyens » qu'à l'état A du projet de loi de finances, en la réduisant de 7,46 millions d'euros. Celle-ci s'établirait donc à 20.236,580 millions d'euros et non à 20.244,040 millions d'euros.

Le présent article ne fixe pas la durée pendant laquelle sera en vigueur cette fraction de tarif, mais prévoit que le niveau définitif de cette fraction sera « *arrêté par la plus prochaine loi de finances après connaissance des montants définitifs des droits à compensation* ». Par conséquent, il reviendra à la loi de finances pour 2006, ou, dans l'hypothèse où une loi de finances rectificative serait déposée préalablement par le gouvernement en cours d'année 2005, à cette dernière, de définir le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux régions, en fonction de leurs droits à compensation définitifs.

3. La fixation provisoire des fractions de tarif de la TIPP attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse

Le septième alinéa du présent article prévoit que « *chaque région et la collectivité territoriale de Corse reçoivent un produit de taxe intérieure sur les produits pétroliers correspondant à un pourcentage de la fraction de tarif fixée plus haut (...) égal, pour chaque collectivité, au droit à compensation de cette collectivité rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse* ». Il s'agit en effet, une fois le produit global de la TIPP attribué aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, de répartir cette somme entre les collectivités, en fonction des charges qui leur incombent du fait des compétences transférées par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales.

L'exposé des motifs du présent article souligne le parallèle existant entre ces modalités et celles retenues pour le transfert aux départements d'une part de la TIPP par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 : « *Pour l'année 2005, il est proposé de procéder de la même façon qu'en 2004 pour les*

départements. Les régions bénéficieront d'un partage d'impôt avec l'Etat, sous la forme d'une fraction de la TIPP sur les supercarburants sans plomb et le gazole. Cette fraction, qui compensera intégralement les transferts de charges, représentera une part du produit national de l'impôt, elle-même ventilée entre les régions en fonction de la charge réelle transférée à chaque région, comme c'est le cas pour les départements ».

Il est par ailleurs précisé que ces pourcentages sont constatés et fixés provisoirement par voie réglementaire, « *jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation* ».

Il convient de rappeler que la compensation des transferts de compétences est régie par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales. Par conséquent, le texte réglementaire fixant les pourcentages de la fraction de tarif susmentionnée revenant à chaque région et à la collectivité territoriale de Corse devra se conformer aux modalités prévues par le premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les conditions prévues à l'article L. 1211-4-1* ».

3. La régionalisation de la base d'imposition de la TIPP

L'avant-dernier alinéa du I du présent article dispose que « *à compter du 1^{er} janvier 2006, les ressources susmentionnées sont constituées par l'attribution d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue sur les quantités de supercarburants sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. Le montant de cette fraction sera arrêté, par carburant, par la loi de finances pour 2006* ».

L'année 2005 devrait en effet être mise à profit, par les services de l'Etat, et en particulier, par l'administration des douanes, pour régionaliser la base d'imposition de la TIPP. Cette opération est en effet indispensable pour envisager, par la suite, une possibilité pour les régions de moduler les taux de la TIPP.

Il est précisé, au dernier alinéa du I, qu'un « *décret fixe les conditions d'application de ce dispositif [et] définit notamment les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe, ainsi que celles des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente des carburants ayant déjà supporté ladite taxe* ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, au cours de l'année 2005, les actuels redevables de la TIPP auront seulement pour obligation d'identifier les destinataires finaux des livraisons de carburant en fonction de leur implantation géographique et en trois catégories :

- les distributeurs en acquitté¹, qui se seront préalablement identifiées auprès des directions régionales des douanes ;

- les stations services qui s'identifieront auprès de leur fournisseur par une simple déclaration sur l'honneur ;

- les consommateurs finaux avec capacité de stockage qui s'identifieront également par une simple déclaration sur l'honneur.

Lors de la seconde lecture du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales au Sénat, le 28 juin 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, avait indiqué qu'il « [avait] *rencontré récemment les représentants des pétroliers afin qu'ils mettent en place, en liaison avec l'administration des douanes, un système territorialisé de déclaration des volumes distribués pour le 1^{er} janvier 2006, ce qui permettra aux régions de disposer d'une base de calcul de l'impôt* ».

L'exposé des motifs du présent article précise que « *pour l'année 2006, les régions seront alimentées au fur et à mesure de l'acquittement de la TIPP par les assujettis. Ceux-ci devront indiquer à l'administration des douanes la ventilation régionale des livraisons, de telle sorte que les ressources seront systématiquement affectées aux régions en fonction des destinations régionales déclarées* ».

Lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, en réponse à notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, qui avait présenté un amendement tendant à distraire de la loi de finances pour 2005 les deux alinéas correspondant à la régionalisation de l'assiette de TIPP, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, avait précisé : « *Cette régionalisation de l'assiette suppose que les consommations régionales de carburant soient précisément identifiées. A l'heure actuelle, il n'existe aucune obligation pour les différents acteurs intervenant sur le marché pétrolier de localiser ces consommations dès lors que les produits pétroliers circulent librement sur le territoire national, une fois la TIPP acquittée à la sortie – fiscale – de l'entrepôt. C'est pourquoi le dernier alinéa du I de l'article 33 donne une base légale à l'intervention de mesures réglementaires destinées à créer de nouvelles obligations déclaratives à l'égard des divers intervenants sur les marchés pétroliers : ce sera indispensable pour procéder à la modulation des taux. (...)* »

¹ Il s'agit de distributeurs qui reçoivent, stockent et conditionnent les produits en acquitté, c'est à dire une fois que les taxes sur ces produits ont été payées.

« Les deux derniers alinéas du I de l'article 33 sont donc essentiels dans la détermination des obligations déclaratives des intervenants sur le marché pétrolier et dans la définition du processus de régionalisation de la TIPP. Je l'ai dit aux responsables de l'UFIP, avec lesquels nous sommes en partenariat très étroit dans ce domaine. (...) »

« En ce qui concerne le calendrier, c'est à compter de 2006 que le produit de TIPP sera calculé dans chaque région en fonction de la consommation régionale, et non plus selon une assiette nationale, et c'est à partir de 2007 que l'on pourra moduler les taux »¹.

Le dispositif devra éviter qu'existe une double taxation de certains produits pétroliers, en particulier lorsque ceux-ci sont revendus par des intermédiaires. Ainsi, il est précisé que la fraction de tarif de TIPP attribuée en 2006 aux régions et à la collectivité territoriale de Corse sera appliquée *« sur les quantités de supercarburants sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de la région ou de la collectivité territoriale de Corse »*. De même, le dernier alinéa du I prévoit que le décret devra tenir compte *« des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe »*. L'exposé des motifs précise d'ailleurs : *« il convient cependant d'identifier une nouvelle population d'opérateurs, c'est-à-dire les distributeurs de carburants qui revendent entre les régions des produits ayant déjà supporté la TIPP. Un décret précisera les obligations réglementaires qui s'imposeront aux différents opérateurs »*.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, à partir de 2006 :

- les actuels redevables de la TIPP continueront de déclarer leurs mises à la consommation de carburant mais en les ventilant par région de destination en fonction des implantations géographiques de leurs clients ;

- les distributeurs en acquitté auront pour obligation non seulement de se faire identifier auprès des directions régionales des douanes mais aussi de déclarer semestriellement les livraisons effectuées à leurs clients en dehors de leur région de rattachement.

Enfin, ces deux types d'opérateurs auront pour obligation, aux fins de contrôle, de tenir une comptabilité matière identifiant pour chaque livraison, le destinataire final, sa région de rattachement, ainsi que la nature et les volumes de carburant livrés.

¹ JO Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 22 octobre 2004, pages 8433-8434.

4. La détermination définitive de la fraction de tarif attribuée à chaque région

A compter de 2006, l'assiette de la TIPP devrait, en fonction des opérations susmentionnées relatives à la localisation de la consommation des carburants, être régionalisée. Dès lors, il reviendra à la loi de finances pour 2006 d'arrêter le montant définitif de la fraction de tarif de la TIPP revenant à chaque région.

Afin d'assurer à l'ensemble des régions une capacité de modulation identique de la taxe, une fraction de tarif identique serait attribuée à l'ensemble d'entre-elles. Toutefois, compte tenu des disparités importantes de consommation de carburant entre les régions¹, des ajustements importants seront inévitables pour faire correspondre les sommes transférées à chaque région avec les droits à compensation résultant des transferts de compétence prévus par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales. Les modalités de ces ajustements n'auraient pas encore été arbitrées pour le moment. Il est probable que ceux-ci se fassent par des mouvements - positifs ou négatifs, selon l'option retenue - sur la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions.

L'ampleur des ajustements à effectuer pour obtenir l'équivalence entre les droits à compensation et les montants attribués aux régions pour couvrir ces derniers peut être estimée en comparant les droits à compensation des régions et les quantités de carburant vendues sur leur territoire. Le rapport entre ces deux données permet d'obtenir, pour chaque région, la fraction de tarif de TIPP qui lui permettrait de bénéficier d'une recette équivalente à ses droits à compensation.

D'après les estimations recueillies par votre rapporteur général, la couverture des droits à compensation des régions par les produits régionaux de TIPP présenterait une dispersion nettement moindre que celle des produits régionaux de TIPP, ce qui s'explique par le fait que les droits à compensation des régions sont généralement plus importants dans les régions les plus peuplées, qui sont aussi celles qui consomment les quantités les plus importantes de carburants. Ainsi, l'écart entre le taux de couverture le plus faible et le plus important serait de l'ordre de 1 à 2 environ, contre 1 à 10 environ s'agissant de l'écart entre les produits régionaux de TIPP.

Plusieurs options seraient envisageables pour ajuster le produit de la compensation au coût des transferts de compétences. Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, ce point n'a pas encore fait l'objet d'un arbitrage au sein du gouvernement.

¹ D'après les estimations recueillies par votre rapporteur général, l'écart des produits régionaux serait environ de 1 (pour la région Limousin) à 10 (pour la région Ile-de-France).

La première option consisterait à accorder à la région qui dispose de la plus faible assiette de TIPP¹, une fraction de taux de TIPP lui permettant d'obtenir un produit couvrant intégralement son droit à compensation. Dans cette hypothèse, aucun ajustement ne serait nécessaire pour cette région, dont la compensation des transferts de compétences prévus par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales serait, par construction, exclusivement constituée de recettes fiscales. En revanche, des ajustements négatifs seraient nécessaires pour les attributions de dotation de l'ensemble des autres régions, qui, bénéficiant d'une assiette de TIPP plus importante, seraient « surcompensées » par le produit résultant de la fraction de tarif uniforme de TIPP retenue, celui-ci étant, par construction, supérieur à leur droit à compensation.

Une seconde option consisterait à retenir la fraction de tarif de TIPP permettant de couvrir intégralement le droit à compensation de la région pour laquelle le rapport entre l'assiette de la TIPP et le coût des transferts de compétence est le plus élevé². Il en résulterait une fraction de tarif nettement inférieure de celle mentionnée ci-dessus. Cette fraction de tarif ne permettrait de couvrir les droits à compensation que de cette région, et l'ensemble des autres régions serait donc « sous-compensé » par la part de TIPP ainsi définie. Ces régions bénéficieraient donc d'un ajustement positif de leur dotation afin de couvrir leur droit à compensation. Cette hypothèse paraît peu favorable aux régions, puisqu'elle réduirait la part des recettes fiscales dans la compensation qui leur est attribuée, au profit des dotations. Elle serait donc, en limitant les montants des ressources fiscales transférées aux régions, moins favorable à l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

Enfin, une dernière solution consisterait à retenir la fraction de tarif qui, appliquée à l'assiette nationale de la TIPP, permettrait de couvrir globalement le droit à compensation des régions. Dans cette hypothèse, certaines régions (celles dont la base de TIPP est importante relativement à leurs droits à compensation) seraient « surcompensées » et subiraient un prélèvement sur leurs dotations, tandis que d'autres (celles dont la base de TIPP est faible relativement à leurs droits à compensation) bénéficieraient d'un abondement de leur dotation pour leur permettre de couvrir les charges liées aux transferts de compétences.

Le tableau ci-après montre, à titre d'exemple, les conséquences d'une régionalisation de la TIPP. Deux hypothèses sont envisagées dans le cas exposé ci-dessous :

- soit il est décidé de retenir les tarifs de la région A, dont le pourcentage de couverture est le plus élevé ;

¹ D'après les estimations recueillies par votre rapporteur général, il s'agirait de la région Limousin.

² D'après les estimations recueillies par votre rapporteur général, il pourrait s'agir de la région Bretagne.

- soit il est décidé de retenir le tarif moyen des deux régions A et B, auquel cas la région A sera « sous-compensée », et la région B sera « surcompensée » par la part de TIPP.

Régionalisation de la TIPP : modalités de détermination des fractions de tarifs et droit à compensation

Régions	Transferts	Consommations par région	Produit / Région	Pourcentage de couverture	Tarifs en centimes d'€/l
Région A	100	Gazole : 1.000 Super SP : 400	Gazole : 400 Super SP : 240	$100 / 640 = 0,15625$	$40 \times 0,15625 = 6,25 \text{ cd'€/l}$ $60 \times 0,15625 = 9,375 \text{ cd'€/l}$
Région B	40	Gazole : 600 Super SP : 300	Gazole : 240 Super SP : 180	$40 / 420 = 0,095$	$40 \times 0,095 = 3,8 \text{ cd'€/l}$ $60 \times 0,095 = 5,7 \text{ cd'€/l}$
TOTAL	140	---	1.060	$140/1.060 = 0,0132$	$40 \times 0,0132 = 5,28 \text{ cd'€/l}$ $60 \times 0,0132 = 7,92 \text{ cd'€/l}$

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Remarque : les tarifs « fictifs » de TIPP retenus pour le présent tableau sont de 0,4 euro par litre pour le gazole, et de 0,6 euro par litre pour le supercarburant sans plomb.

On constate donc que si l'on retient les tarifs (il s'agit ici de tarifs fictifs) permettant de compenser intégralement les droits à compensation de la région A, la région B sera surcompensée ; si l'on retient la moyenne des deux régions, la région A sera « sous-compensée », tandis que la région B sera « sur-compensée ».

B. LA PERSPECTIVE D'UNE RESSOURCE MODULABLE POUR LES RÉGIONS

1. La possibilité de modulation des taux

A la demande de la France, la Commission européenne a, au mois de septembre, transmis au Conseil européen une proposition de dérogation afin de lui permettre d'accorder aux régions une possibilité de modulation des taux de la TIPP. Cette dérogation est fondée sur l'article 19 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003, qui dispose notamment que : « 1. (...) le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques. (...) La Commission examine la demande en prenant en considération, notamment, le bon fonctionnement du marché intérieur, la nécessité d'assurer une concurrence loyale et les politiques communautaires de la santé, de l'environnement, de l'énergie et des transports. (...)

« 2. Les autorisations visées au paragraphe 1 sont accordées pour une période maximale de 6 ans, pouvant être renouvelée conformément à la procédure prévue au paragraphe 1.

« 3. Si la Commission considère que les exonérations ou réductions visées au paragraphe 1 ne peuvent plus être maintenues, notamment pour des raisons de concurrence déloyale ou de perturbation du fonctionnement du marché intérieur, ou pour des motifs liés à la politique communautaire de la santé, de protection de l'environnement, de l'énergie ou des transports, elle présente des propositions appropriées au Conseil, qui statue à l'unanimité à leur sujet ».

L'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur des carburants

Le gouvernement français s'est engagé dans une nouvelle étape de décentralisation de compétences exercées jusque là au niveau national.

Les transferts de compétences seront, de par la loi, accompagnés des moyens de financements correspondants. Dans ce cadre, le gouvernement français a choisi, après examen approfondi, la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP – il s'agit d'une accise). Deux mesures différentes mais complémentaires seraient mises en œuvre.

D'une part, une fraction de l'accise nationale actuellement perçue sur les deux carburants les plus utilisés, à savoir le gazole et l'essence sans plomb, serait transférée aux régions. Le montant serait identique dans chaque région et la ressource affectée à chaque région serait fonction de la consommation de carburant effectivement constatée sur son territoire. Le transfert de fiscalité dépendrait en partie du niveau de compétences transférées et de la situation actuelle des régions au regard des compétences qui leur sont dévolues. Il vise ainsi à assurer, grâce à une gestion de proximité et par application du principe de subsidiarité, un service public de meilleure qualité et moins coûteux.

D'autre part, **notamment pour adapter le dispositif aux différences de situation économique qui caractérisent aujourd'hui les régions, les Conseils régionaux (exécutifs locaux) seraient autorisés à voter une réduction de l'accise applicable aux carburants consommés sur leur territoire. Seul cette possibilité de différenciation régionale de la TIPP est l'objet de la demande de dérogation. La modulation régionale permet une mise en œuvre des compétences transférées mieux adaptée à la spécificité et aux besoins de chaque région et aux attentes particulières des habitants de celles-ci. La mesure correspond en fait à des différences objectives dans la situation socio-économiques des régions.** Ces différences peuvent être appréhendées au travers d'indices divers. Par exemple, les écarts entre les indices maximum et minimum de richesse fiscale - 42,3 euros par habitant - et de pression fiscale - 0,79 pour une moyenne nationale égale à 1-, permettent de mesurer les écarts entre la région la plus riche et la région la plus pauvre. Par ailleurs, 15 régions sur 22 ont un indice de pression fiscale supérieur à la moyenne nationale et doivent donc exercer, pour obtenir un même produit fiscal par habitant, une pression fiscale supérieure à la moyenne nationale. Les régions françaises ne disposent donc pas de la même marge de manœuvre pour améliorer la qualité du service rendu aux habitants.

La dépense fiscale afférente, à partir de 2006, serait inférieure à 700 millions d'euros.

Mécanismes de la mesure demandée

La possibilité de réduction régionale de la TIPP serait octroyée pour une période allant du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011. Les Conseils régionaux voteraient le montant de la réduction, dans les limites fixées par la loi et dans le respect de la dérogation obtenue.

La réduction ne serait pas supérieure à 3,54 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et à 2,30 euros par hectolitre pour le gazole, pour toute la durée de la dérogation. Le montant de l'accise avant réduction serait fixé à 60,69 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et à 42,84 euros par hectolitre pour le gazole, mais ces deux taux seraient, eux, susceptibles d'évoluer au cours du temps. Le niveau de taxation après réduction ne serait jamais inférieur aux minimums communautaires fixés par la directive 2003/96/CE.

La réduction ne s'appliquerait pas aux consommations de gazole professionnel, dit aussi « gazole à usage commercial ».

Mesures de contrôles et de circulation des produits visés

La perception et le contrôle de l'accise sur le gazole et l'essence sans plomb, quels que soient les réductions votées par les régions, demeurerait de la compétence de l'Etat.

La circulation des produits s'effectuerait en régime de droits acquittés; les carburants seraient taxés lors de leur mise à la consommation au taux d'accise en vigueur dans la région où ils seraient livrés.

Face au risque de fraude spécifique identifié (détournement d'une livraison afin de bénéficier d'un différentiel de taxation entre deux régions), le suivi de la chaîne logistique serait assuré grâce à l'identification préalable des différents destinataires par leurs fournisseurs et la communication de ces informations à l'administration des douanes. L'analyse du risque conduit à répertorier les destinataires selon trois catégories: consommateurs finals avec capacité de stockage en vrac, stations-service, et distributeurs de carburant en acquitté. Afin de favoriser l'identification des distributeurs, qui ont vocation à effectuer des livraisons de carburants entre régions, un statut leur serait délivré individuellement par l'administration des douanes. Il suffirait dès lors aux fournisseurs de demander ce statut à leurs clients distributeurs et, pour leurs autres clients, de demander de quelle catégorie ils relèvent : stations-service ou consommateurs finals.

Dans le cas d'un mouvement national de carburants en droits acquittés, le service des douanes aurait la possibilité de vérifier l'origine du produit et sa destination régionale. En cas de trajet atypique ou de délais d'acheminement inexplicables, le service pourrait utilement enquêter sur un éventuel détournement de la destination régionale initialement déclarée.

En ce qui concerne l'exclusion du gazole professionnel du champ de la mesure, les transporteurs routiers nationaux ou communautaires qui remplissent les conditions pour bénéficier d'un remboursement partiel de l'accise sur le gazole professionnel supporteraient le même taux d'accise quelle que soit la région d'achat. Le dispositif envisagé maintiendrait la procédure de remboursement actuellement en vigueur et permettrait de neutraliser totalement les effets de la réduction de taux décidée par les régions, en diminuant d'autant le montant du remboursement dû sur le gazole professionnel.

Effet sur le marché intérieur

Selon les autorités françaises, la mesure ne conduirait pas à altérer le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment parce que le champ d'application de la mesure est limité aux carburants à usage non professionnel. De plus, les écarts de prix de vente, entre réseaux, des carburants non professionnels sont supérieurs au montant de la modulation prévue.

En outre, la mesure de réduction de taux envisagée ne serait pas constitutive d'une aide d'Etat dès lors que les entreprises de transport routier supporteraient le même taux d'accise pour leurs consommations de gazole professionnel, quelle que soit la région métropolitaine dans laquelle ce gazole professionnel aurait été acheté.

La mesure proposée n'induirait donc aucune distorsion de concurrence dans le secteur des transports et ne serait pas susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

Evaluation par la Commission

La Commission remarque de façon préliminaire que le projet français vise d'abord un transfert de recettes d'accises. Un tel transfert ne pose pas de difficulté au regard du droit communautaire. **La mesure à évaluer par la Commission dans le cadre de la demande française ne concerne que la réduction de TIPP modulable selon les régions administratives françaises (...).**

Assiette / distorsion de concurrence

Après un examen approfondi, la Commission estime que la différenciation faible des taux d'accises entre les différentes régions et les écarts de prix existant entre les réseaux de distribution impliquent que le risque de détours de trafic (et donc d'augmentation des émissions préjudiciable à l'environnement) sera très faible. De plus, la Commission note que l'introduction de la différenciation régionale est combinée avec une augmentation du taux nominal de la taxe, ce qui entraîne une incitation à une utilisation plus efficace des carburants.

La Commission s'est assurée que le dispositif présenté conduit à ce que le montant du remboursement relatif au gazole professionnel sera diminué de la valeur de la réduction régionale d'accise sur le gazole. Il convient cependant de préciser dans le dispositif législatif que le montant maximal de la réduction régionale ne peut pas être supérieur à la différence entre les taux nationaux applicables au gazole non professionnel et au gazole professionnel.

La circulation intracommunautaire commerciale du gazole et de l'essence sans plomb est presque totalement effectuée en régime suspensif. Cette forme de circulation intracommunautaire n'est pas affectée par la régionalisation des accises envisagée par la France. En ce qui concerne les cas très limités où la circulation commerciale se fait en droits acquittés, les procédures de contrôles prévues sont de nature non-discriminatoire, et, d'après des prévisions, sans répercussions nuisibles sur la circulation intracommunautaire des produits en droits acquittés. Dans ces conditions, la régionalisation des accises ne portera pas atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur.

Les limites très strictes de différenciation entre les taux d'accise applicables dans les régions, qui serait au surplus compensée par les grands écarts de prix existant entre les réseaux de distribution, assure que la régionalisation des accises ne causera pas des distorsions de concurrence sur le marché des produits pétroliers. La mesure envisagée ne s'appliquant pas au gazole à usage commercial, une distorsion de concurrence sur les marchés de transport des personnes et des marchandises est exclue.

La Commission a également conclu que la différenciation régionale ne constitue pas une aide d'Etat.

Objectifs de politique spécifiques

Après examen des informations communiquées par la France, la Commission estime que la décentralisation envisagée par la France s'inscrit dans une approche de renforcement de l'efficacité administrative par le développement d'un service public de meilleure qualité et moins coûteux. Cette recherche d'une meilleure efficacité paraît confirmée par l'expérience de décentralisation en France, qui a permis aux exécutifs régionaux d'acquérir une expertise de gestion. En outre, la décentralisation est un facteur de croissance pour l'économie nationale. La formation brute de capital fixe des administrations publiques locales représente 2 % du PIB français alors que celle de l'Etat s'établit à 0,5 %, soit un rapport de 1 à 4 en faveur du secteur public local.

De surcroît, la mesure demandée constitue une incitation complémentaire pour les régions d'améliorer de manière transparente la qualité de leur gestion, tout en répondant à des situations différenciées en matière socio-économique. Le dispositif de la proposition de décision doit prévoir à ce propos que les réductions en cause sont fonction de conditions économiques qui prévalent dans les régions.

La régionalisation s'inscrit dans une politique de subsidiarité en permettant la prise des décisions dans une multitude des domaines (formation professionnelle, développement économique, santé, enseignement, gestion des grands équipements, culture) au niveau approprié.

Dès lors, la Commission conclut que la demande de différenciation régionale répond à un objectif de politique spécifique au sens de l'article 19 de la directive 2003/96/CE.

Règles de contrôle et de circulation

Les règles de contrôle et de circulation prévues par la directive 2003/96/CE et par la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise¹, sont respectées par le schéma de suivi administratif prévu par les autorités françaises. Les mesures de contrôle prévues sont proportionnées.

¹JO L 76 du 23.3.1992, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2000/47/CE (JO L 193 du 29.7.2000, p. 73).

Décision

La Commission propose au Conseil de décider conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil, que, du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2011, la France est autorisée à appliquer des niveaux réduits de taxation sur l'essence sans plomb et le gazole utilisés comme carburant. Les réductions en cause peuvent être différenciées en fonction des régions administratives, pour autant que toutes les conditions suivantes sont respectées:

- les réductions ne sont pas supérieures à 35,4 euros par 1000 litres d'essence sans plomb et à 23,0 euros par 1000 litres de gazole.

- les réductions ne sont pas supérieures à la différence de niveaux de taxation entre le gazole et le gazole à usage commercial.

- les réductions sont fonction de conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions.

Les taux réduits doivent respecter les obligations prévues par la directive 2003/96/CE, et notamment les taux minima visés à l'article 7.

Le gazole à usage commercial, au sens de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE, **ne bénéficie pas de cette possibilité de réduction.**

Source : Union européenne

L'obtention de la dérogation souhaitée par la France et transmise au Conseil européen par la Commission européenne suppose désormais une décision à l'unanimité du Conseil européen.

D'après la proposition de décision de la Commission européenne (cf. encadré ci-dessus) et les informations recueillies par votre rapporteur général, si cette dérogation était acceptée par le Conseil européen, la TIPP ferait l'objet d'une évolution pouvant être décomposée en trois mouvements simultanés :

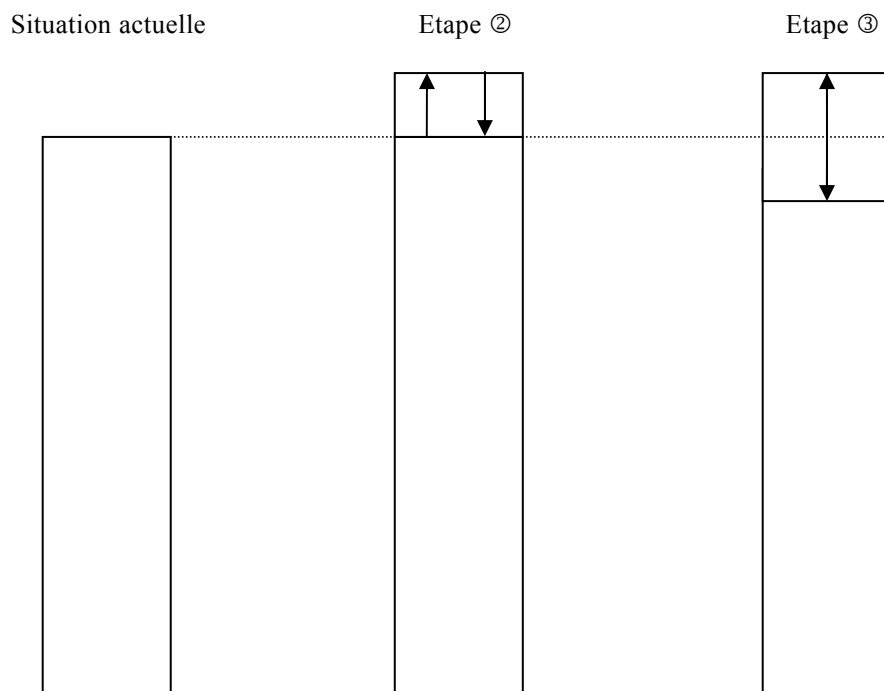
① la France obtiendrait de la Commission une faculté de réduction de la TIPP de 3,54 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 2,30 euros par hectolitre pour le gazole ;

② les tarifs de la TIPP applicables en France seraient augmentés de la moitié de la réduction des tarifs susmentionnés, soit 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et 1,15 euros par hectolitre pour le gazole¹ ;

¹ Par conséquent, les tarifs de la TIPP, qui sont actuellement de 58,92 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et à 41,69 euros par hectolitre pour le gazole seraient portés respectivement à 60,69 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et 42,84 euros par hectolitre pour le gazole.

③ la France utiliserait la faculté de réduction accordée à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euros par hectolitre pour le gazole, de sorte que l'augmentation du tarif susmentionnée n'aurait pas d'incidence pour l'utilisateur, en l'absence de modulation par les collectivités territoriales.

Les trois étapes de ce mécanisme sont reproduites dans le schéma ci-après :



Ainsi, le tarif actuel de la TIPP deviendrait le cours pivot pour la capacité de modulation accordée aux régions, qui pourront utiliser toute la marge de réduction accordée par l'Union européenne, c'est-à-dire augmenter ou réduire la TIPP dans la limite de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et dans la limite de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole. On rappellera toutefois que le gazole professionnel a été exclu de la demande de dérogation présentée au Conseil européen par la Commission, compte tenu des risques de distorsion de concurrence qui seraient induits par une telle mesure.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les régions seront bénéficiaires d'un produit de TIPP fonction non plus des consommations nationales, mais des consommations enregistrées sur leur territoire, à compter de l'année 2006. **A compter de l'année 2006, les régions pourraient également fixer un taux régional de TIPP applicable au 1^{er} janvier 2007.**

Un rapide calcul permet de mesurer les sommes supplémentaires (par rapport à leurs droits à compensation) dont pourraient bénéficier les régions si elles utilisaient toutes la totalité des augmentations de tarif qui leur seront accordées si le Conseil européen décide à l'unanimité de suivre la proposition de dérogation de la Commission européenne. Une telle évaluation, basée sur les consommations prévisionnelles pour l'année 2005, montre que le montant des ressources supplémentaires dont pourra bénéficier l'ensemble des régions grâce à la modulation des taux sera de l'ordre de 700 millions d'euros.

Les ressources supplémentaires dont pourrait bénéficier l'ensemble des régions grâce à la modulation des taux (simulation basée sur les consommations prévisionnelles pour 2005)

Produits	Consommation (en hectolitres) prévues pour l'année 2005	Fraction de tarif supplémentaire (en euros par hectolitre)	Produits (en euros)
Super sans plomb	148.000.000	1,77	261.960.000
Gazole	378.000.000	1,15	434.700.000
Total	526.000.000	-	696.660.000

Source : fascicule des Voies et moyens, Les évaluations de recettes - Tome I, page 46

III. LE TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS D'UNE PART DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

Le **III** du présent article organise le transfert aux départements, en compensation des compétences transférées en 2005 par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur (TCA).

On rappellera que la taxe sur les conventions d'assurance est régie par les dispositions des articles 991 à 1004 *bis* du code général des impôts. L'article 991 précité, qui prévoit les principes généraux applicables à la taxe, dispose que « *toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger est soumise, quels que soient le lieu et la date auxquels elle est ou a été conclue, à une taxe annuelle et obligatoire moyennant le paiement de laquelle tout écrit qui constate sa formation, sa modification ou sa résiliation amiable, ainsi que*

les expéditions, extraits ou copies qui en sont délivrés, sont, quel que soit le lieu où ils sont ou ont été rédigés, exonérés du droit de timbre et enregistrés gratis lorsque la formalité est requise.

« La taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré ». Par ailleurs, les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent, dont le détail figure à l'article 1001 du code général des impôts.

Le **III** du présent article ne porte pas sur l'ensemble de la taxe sur les conventions d'assurance, mais seulement sur celle perçue *« en application du 5° bis de l'article 1001 du code général des impôts »*, qui prévoit que *« le tarif de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est fixé (...) à 18 % pour les assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur »*.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la seule part de la taxe sur les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur aurait été retenue en raison de l'impossibilité matérielle d'individualiser les autres contrats, en particulier ceux relatifs à l'habitation. En effet, la plupart des sociétés et compagnies d'assurance proposent des contrats « multirisques », c'est-à-dire garantissant un bien ou une activité contre plusieurs risques.

En revanche, l'assiette de la taxe sur les contrats d'assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules à moteur présente des caractéristiques favorables à une localisation et une éventuelle modulation puisqu'elle est :

- identifiable, compte tenu du taux spécifique fixé par le 5 bis de l'article 1001 du code général des impôts ;

- localisable, compte tenu de la contrainte d'immatriculation desdits véhicules terrestres à moteur, ou quoi qu'il en soit, de la possibilité de localiser leur propriétaire.

L'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Tout utilisateur d'un véhicule terrestre à moteur et de sa remorque doit être couvert par une assurance de responsabilité civile, qui a pour but de garantir les conséquences pécuniaires des dommages que l'assuré juridiquement responsable a causé à autrui. Le mécanisme des assurances de responsabilité civile met donc en jeu trois personnes :

- l'assureur ;
- l'assuré responsable du dommage causé ;
- la victime de ce dommage (le tiers victime).

On notera qu'il n'existe pas de définition légale du véhicule à terre à moteur ; les critères essentiels ont donc été définis par la jurisprudence. Il apparaît que le véhicule doit :

- transporter des personnes ou des choses ou être destiné à cela ;
- être muni d'un moteur, quel que soit son mode de propulsion et sa puissance ;
- comporter une place pour le conducteur ;
- se déplacer sur la terre ferme sans être guidé par des rails.

Ainsi, sont considérés comme des véhicules à moteur : les fauteuils électriques destinés au transport des personnes handicapées, les voitures électriques pour enfants avec siège pour le conducteur (à l'exception toutefois de celles réservées aux enfants de moins de 5 ans, qui sont assimilables à des jouets), les tondeuses munies d'un siège pour le conducteur, les bulldozers, les chasse-neiges, les dameuses sur chenilles ou sur roues, les motoneiges, les tracteurs...

Le mécanisme proposé est semblable, dans son principe, à celui proposé par le I du présent article pour la fraction de tarif de la TIPP attribuée aux régions. Ainsi, la part de la TCA attribuée aux départements « *est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale (...)* ». Il s'agit donc bien, comme pour la TIPP, d'une fraction du taux de la TCA et non d'une fraction du produit de la taxe, rendant ainsi possible, à l'avenir, une modulation du produit par les collectivités territoriales concernées, et neutralisant, pour les finances de celles-ci, les éventuelles modifications de tarif qui pourraient être décidées par le législateur.

Le deuxième alinéa du III dispose que cette fraction de taux « *est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements (...)* ».

Le droit à compensation des départements est défini en fonction des compétences qui leur seront transférées en 2005 par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée, dont le coût est retracé ci-après.

Evaluation financière des transferts de charges prévus pour les départements pour l'année 2005 par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Articles	Compétences	Ministère concerné	Montant (en euros)	Modalité de compensation
37+38	Syndicat des transports d'Ile-de-France	Equipement	30.000.000	Budget équipement
51	Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale	25.550.000	TCA
56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale	19.080.000	TCA
65	Fonds de solidarité pour le logement	Equipement	76.480.000	TCA
99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la préservation du patrimoine rural non protégé	Culture	5.450.000	TCA
TOTAL			156.560.000 dont TCA : 126.560.000	

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le troisième alinéa du III fixe la fraction de taux revenant à l'ensemble des départements « *jusqu'à connaissance des montants des droits à compensation et de l'assiette 2004 (...)* » à 0,91 %. Cette fraction correspond à 5,06 % du produit total de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur ($18 / 0,91 = 5,06 \%$).

Appliquée au produit attendu de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur pour l'année 2004 (soit environ 2,5 milliards d'euros), cette fraction de taux permet de retrouver le montant prévisionnel des droits à compensation des départements pour l'année 2004.

Le quatrième alinéa du III précise que « *le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation* ». Comme pour l'attribution d'une fraction de tarif de TIPP aux régions, prévue par le I du présent article, la fraction de taux de TCA susmentionnée résulte d'une évaluation, tant du droit à compensation des départements que du produit de la taxe pour l'année 2004. Or, pour que la compensation des transferts de compétences réponde aux règles rappelées plus haut, il convient de tenir compte, pour son calcul, de l'assiette nationale de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur pour l'année 2004 et du droit à compensation des départements, tel qu'il résulte des modalités de calcul prévues par l'article 119 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités

locales, en fonction notamment du coût des compétences concernées pour l'Etat au cours de l'année 2004.

Enfin, le cinquième alinéa du III dispose que chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux, « *égal, pour chaque département, au droit à compensation de ce département rapporté au droit à compensation de l'ensemble des départements* ». Il est précisé que ces pourcentages sont fixés provisoirement, puis constatés par voie réglementaire, après connaissance définitive des droits à compensation, conformément aux modalités prévues par le premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les conditions prévues à l'article L. 1211-4-1* ».

Pour mémoire, l'article 34 du présent projet de loi de finances propose le transfert aux départements d'une seconde part de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules à moteur, pour un montant de 900 millions d'euros. Ce transfert de fiscalité vise à aider les départements à assurer le financement des services départementaux d'incendie et de secours, en leur accordant une ressource propre dont le produit est dynamique, mais ne résulte pas d'un transfert de compétences. D'ailleurs, ce transfert de fiscalité se substitue à une part de la DGF des départements, ainsi que cela est exposé dans le commentaire de l'article 34 susmentionné. Il ne répond donc pas aux mêmes modalités que celles exposées plus haut.

Les départements devraient bénéficier, à l'avenir, d'une **capacité de modulation encadrée du produit de cette taxe**, grâce à une départementalisation de son assiette, **dont les modalités pratiques font actuellement l'objet de discussion entre l'Etat et les compagnies d'assurance**.

La territorialisation de l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, puis sa modulation par les conseils généraux, dans des conditions qui restent à définir, **ne manquera pas de soulever certaines difficultés**. Ainsi :

- il faut s'attendre à une **concurrence fiscale entre les départements**, comparable à ce qui s'était produit s'agissant de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (anciennement « vignette automobile »), s'agissant des flottes de véhicules d'entreprise. Afin d'éviter une délocalisation des flottes d'entreprise à des fins d'optimisation fiscale, le gouvernement envisagerait, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, de proposer

que ces flottes se voient appliquer un taux égal à la moyenne pondérée des taux appliqués par l'ensemble des conseils généraux l'année précédente et acquittent la taxe au profit d'un fonds interdépartemental. Votre rapporteur général estime cependant que le libre jeu de l'autonomie fiscale peut exercer une pression sur les dépenses des collectivités, et n'y est donc pas défavorable par principe ;

- dans l'hypothèse où serait mis en œuvre le projet de modification de l'immatriculation des véhicules actuellement à l'étude (qui ne ferait plus référence au département), le gouvernement envisagerait que le critère de rattachement géographique soit celui de l'adresse du domicile du souscripteur ;

- enfin, il convient de noter que la départementalisation et la modulation de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur entraînera un coût pour les compagnies d'assurance, qui devront modifier leurs systèmes informatiques afin de tenir compte des taux différenciés de la taxe en fonction des départements.

L'unification des taux de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, un préalable au transfert de celle-ci aux départements ?

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étudieraient une harmonisation de la fiscalité applicable aux contrats d'assurance automobile, afin de simplifier cette dernière avant le transfert progressif de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur aux départements.

Il convient en effet de rappeler que si le 5° bis de l'article 1001 du code général des impôts dispose que le taux de la taxe est fixé à 18 % pour les « *assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur* », les contrats d'assurance offerts par les compagnies d'assurance présentent des taux différenciés, en fonction des risques couverts. Ainsi, les contrats d'assurance des conducteurs ne garantissant que leur responsabilité civile à l'égard des tiers (qui est obligatoire), mais pas les autres dommages, font l'objet d'une taxe supplémentaire de 15 % destinée à compenser les frais de sécurité sociale qu'ils pourraient nécessiter, et qui ne sont pas couverts par leur contrat d'assurance.

Par ailleurs, d'autres garanties, telles que la garantie contre le vol, l'incendie, le bris de glace, les garanties d'assistance (actuellement taxées à 9 %), les garanties individuelles du conducteur... font l'objet de taux supplémentaires différenciés.

Il serait donc envisagé de supprimer la distinction entre ces différents taux, tout en maintenant la recette globale de la taxe. Toutefois, ces modifications entraîneraient des transferts de charge fiscale entre les différents types de contrats : les contrats les plus taxés (principalement, ceux qui ne couvrent que la responsabilité civile) verraient leur imposition réduite, tandis que les contrats incluant plusieurs garanties (ou « tous-risques ») verraient leur imposition alourdie. Des discussions entre les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les représentants des compagnies d'assurance seraient actuellement en cours sur ce point.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, trois amendements rédactionnels, qui ne modifient pas la nature du dispositif proposé par le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ATTRIBUTION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE RESSOURCES PROPRES ET MODULABLES GARANTIT LEUR AUTONOMIE FINANCIÈRE

1. Une augmentation de la part des ressources propres des départements et des régions

Votre commission des finances relève que le financement des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée par des ressources fiscales s'inscrit dans le cadre du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, que garantit le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (« *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ») et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de celui-ci, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les dispositions du présent article correspondent également au principe figurant dans l'article 119 du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, selon lequel « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

La part de TIPP et la part de TCA attribuées, respectivement, aux régions et aux départements, devraient, selon le gouvernement, être incluses dans les ressources propres de ces catégories de collectivités. En effet, le gouvernement estime qu'il résulte de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales que « *constituent, notamment, des ressources propres des collectivités territoriales, non seulement les impositions pour lesquelles les collectivités locales fixent un taux ou déterminent l'assiette (comme par exemple les taxes professionnelles et d'habitation), mais encore celles des impositions pour lesquelles, dans le*

*cadre d'un partage d'impôt entre l'Etat et les collectivités territoriales, la loi fixe un taux par collectivité ou prévoit les modalités de fixation de ce taux par collectivité. C'est ainsi que **constituent des ressources propres les impositions correspondant aux fractions de tarif de taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements dans le cadre du transfert du RMI/RMA depuis le 1^{er} janvier 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 propose un dispositif analogue pour le financement des transferts de compétences aux régions prévus par la loi du 13 août 2004. Constituera également des ressources propres le produit des impositions résultant des fractions de taux de taxe spéciale sur les conventions d'assurance attribuées aux départements dans le cadre de ces mêmes transferts. En effet, dans les deux cas, la loi fixera une clef de répartition par département ou par région, de telle sorte que ce taux local, appliqué à une assiette nationale, permette effectivement la détermination d'un produit en lien avec le ressort territorial de la collectivité. Doivent également être considérées comme des ressources propres les impositions transférées par l'Etat aux collectivités territoriales et prélevées sur une assiette géographique correspondant à cette collectivité. Ainsi, dès 2006, il est prévu d'affecter aux régions une fraction de tarif de TIPP qui sera déterminée non plus sur une assiette nationale mais sur une assiette locale, les consommations de carburant au niveau régional, sur laquelle les régions pourront appliquer des tarifs inférieurs ou supérieurs de 20 % par rapport au taux pivot** »¹.*

On rappellera que les ressources propres représentent, d'après les données communiquées à votre rapporteur général par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, pour l'année 2003, 57,4 % de l'ensemble des ressources hors emprunts pour les départements et 36,1 % de l'ensemble des ressources hors emprunts pour les régions.

Quant aux modalités de financement, votre commission des finances relève donc que le dispositif proposé par le présent article met en œuvre les principes introduits par les réformes successives tendant à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2. Un mode de financement destiné à compenser la majeure partie des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Pour l'avenir, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique que « *le montant total des compensations aux départements en PLF 2005 est égal à 1.026,6 millions d'euros (126,6 millions d'euros + 900 millions d'euros) ; hors évolution de l'assiette de la taxe, le financement des transferts de compétences futurs aux départements peut être*

¹ Réponse à une question écrite de notre collègue député Léonce Desprez, JO questions Assemblée nationale du 26 octobre 2004, page 8425.

financé à hauteur de 1,47 milliard d'euros environ par l'attribution de l'ensemble de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur». Par conséquent, **il apparaît que la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur constituerait le principal mode de financement des transferts de compétences qui seront effectués au profit des départements.**

La TIPP devrait servir à financer la plus grande partie des transferts de compétences aux régions prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée, qui doivent être effectués d'ici à l'année 2008. M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, rappelait ainsi lors de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004 : *« nous allons veiller scrupuleusement à ce que les régions bénéficient par exemple de l'affectation d'une part de la TIPP pour compenser les transferts de compétences. Ce montant sera augmenté dans les prochaines lois de finance au rythme de l'entrée en vigueur effective des différents transferts, ça c'est un point absolument majeur. Il y aura transfert à l'euro près des ressources (...) »*¹.

Votre commission des finances relève donc que les transferts de compétences feront l'objet d'un **mode de compensation rénové**, qui traduit la **volonté d'accroître la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales**. Elle note également que les ressources transférées aux régions et aux départements (respectivement, une part de la TIPP et une part de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur) pourront, à terme, faire l'objet d'une modulation par les collectivités bénéficiaires, permettant ainsi d'assurer non seulement l'autonomie financière des collectivités – au sens que lui a donné la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales –, mais également leur autonomie fiscale, à laquelle votre commission des finances est très attachée.

¹ In compte rendu de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004.

B. LE RENDEMENT DES DEUX TAXES APPARAÎT TOUTEFOIS TRÈS DIFFÉRENT

1. Une dynamique différenciée des ressources fiscales concernées

Dans sa présentation de la note de conjoncture sur les finances locales en France – grandes tendances 2003-2004 – de Dexia Crédit local, M. Jacques Guerber, président du directoire, rappelait, en reprenant l'exemple des départements et de l'aide sociale, que *« ce qui a permis chaque année de faire le lien entre les évolutions très différentes des dépenses et des ressources, c'est :*

- la capacité d'arbitrage sur les dépenses ;

- la capacité d'adaptation par l'utilisation du levier fiscal sur les autres recettes fiscales, puisque les marges de manœuvre étaient quasiment inexistantes du côté des droits de mutation ;

- éventuellement, l'adaptation de la stratégie de financement de l'investissement pour utiliser plus ou moins la capacité d'endettement.

« Il faudrait donc, dans le cadre des nouveaux transferts de compétences et pour qu'un effet de ciseaux trop prononcé ou trop prolongé ne puisse nuire aux capacités d'investissement, s'assurer que :

- les assiettes fiscales transférées soient suffisamment dynamiques ;

- l'indexation des dotations soit suffisamment tonique ;

- qu'il existe des capacités d'arbitrage sur la dépense ;

- qu'un levier fiscal suffisant puisse être mobilisé par ailleurs »

« L'idéal est de trouver un bon panachage des ressources.

« La seule taxe intérieure sur les produits pétroliers ne suffira évidemment pas à assurer une assiette à la fois variée et dynamique. En effet, l'évolution en moyenne ces dix dernières années de son « assiette » n'a pas dépassé + 1 %.

« Au contraire, la taxe sur les conventions d'assurance (la « TCA » pour les spécialistes), dont une partie sera transférée aux départements dès 2005 pour le financement des services d'incendie et de secours, apparaît comme une ressource assez dynamique. (...) Le chiffre d'affaire en assurances automobile, qui est une des composantes de l'assiette de la TCA, a augmenté

de 3,8 % ces dix dernières années. Cet impôt semble bien approprié et devrait permettre d'assurer une diversification de la ressource et un bon rendement.

« Si le transfert de plusieurs types de ressources aux départements est « acté », il serait bon que les régions puissent, elles aussi, s'appuyer sur un patchwork d'impôts.

« En effet, si le transfert de compétences aux régions (environ 3 milliards d'euros) n'était financé que par la TIPP, un différentiel de croissance entre les dépenses et la ressource transférée pourrait rapidement se créer et engendrer un effet de ciseaux significatif, aux conséquences importantes sur les budgets régionaux.

« En faisant l'hypothèse (grossière), de dépenses augmentant de 5 % chaque année et d'une ressource en croissance de 1 %, le manque à gagner en 2010 pourrait alors s'élever à près de 700 millions d'euros. Et cela par le simple jeu d'ajustements, d'indexations... car nous n'avons pas tenu compte d'un éventuel effort supplémentaire des régions pour (bien) prendre en charge ces nouvelles compétences.

« En clair, la négociation financière Etat / collectivités locales autour de nouvelles compétences, ne peut faire abstraction des dynamiques en place. Elle rejoint également le débat sur leurs capacités à se procurer, lorsqu'il en est besoin, des ressources complémentaires par la fiscalité. En ce sens, les modalités choisies de réforme de la taxe professionnelle seront fondamentales à suivre »¹.

2. Le dynamisme relativement faible de la TIPP

Lors de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, indiquait : « nous connaissons le taux de croissance global de la TIPP, il n'a jamais été négatif sur les dix ou douze dernières années me semble-t-il, il a même été toujours plutôt à un rythme assez convenable (...) »²..

Le tableau ci-après montre l'évolution des mises à la consommation annuelles de carburant entre 1993 et le premier semestre 2004.

¹ Finances locales en France – Grandes tendances 2003-2004 – 14 septembre 2004, pages 39-42.

² In Compte rendu de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004.

Statistiques des mises à la consommation de 1993 à 2004 (en millions d'hectolitres) et recettes totales de TIPP

(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Super plombé	133,8	120,5	102,3	87,3	75,2	64,2	54,2	38,8	28,8	21,1	14,8	5,8
Super sans plomb	90,4	100,9	103,2	111,0	117,6	122,2	135,6	143,4	149,9	152,5	147,3	69,9
Gazole	240,2	257,7	267,2	273,4	281,3	289,5	306,4	317,2	329,9	343,3	348,7	175,4
Total	464,4	479,1	472,7	471,7	474,2	476,0	496,2	499,4	508,6	516,9	510,9	251,2
Recettes de TIPP	19,27	21,52	21,85	22,62	22,98	23,46	24,65	24,27	23,41	23,96	24,30	18,73

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

* (les données pour l'année 2004 correspondent au 1^{er} semestre de l'année, à l'exception des recettes de TIPP, qui prennent en compte les recouvrements de TIPP effectués entre janvier et septembre 2004).

On constate que la consommation de carburants est marquée par plusieurs évolutions significatives :

- en premier lieu, une diminution très importante de la consommation de super « plombé » : compte tenu de l'évolution des normes environnementales applicables aux véhicules automobiles, cette consommation a presque été divisée par dix en dix ans, et concerne désormais des volumes peu significatifs¹ ;

- parallèlement à la baisse susmentionnée, on observe une hausse à peu près équilibrée de la consommation du super sans plomb (+ 62,9 % entre 1993 et 2003) et du gazole (+ 45,2 %). On constatera que, au total, la part du marché du gazole a considérablement progressé au détriment de celle des supercarburants, qui, sur la période précitée, a diminué de 27,7 % ;

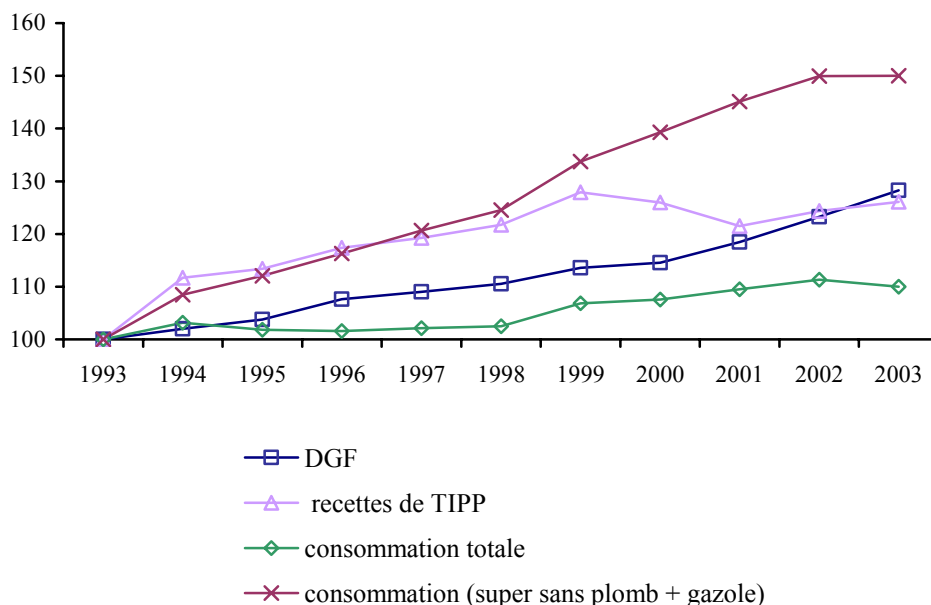
- la consommation totale de carburants augmente légèrement au cours de la période considérée (+ 10 % entre 1993 et 2003) ;

- la recette de la TIPP s'accroît nettement plus rapidement que la consommation de carburants (+ 26,1 % entre 1993 et 2003), ce qui traduit une augmentation de la fiscalité pesant sur la consommation de produits pétroliers.

¹ Cette décroissance explique d'ailleurs que les fractions de tarif attribuées aux régions par le présent article ne portent pas sur ce type de carburant.

Evolution du produit de TIPP, des consommations de carburants et de la DGF

(indice 100 en 1993)



Source : Douanes, Observatoire des finances locales

Le graphique ci-dessus souligne le dynamisme relatif de la TIPP et de la DGF. Il convient d'en tirer les enseignements suivants :

- **les recettes totales de la TIPP ont, au cours des dix dernières années, connu une évolution comparable à la DGF**, la progression étant nettement supérieure jusqu'en 1999, date à partir de laquelle les recettes de TIPP stagnent ; toutefois, les recettes totales de la TIPP ne constituent pas un indicateur pertinent du dynamisme des ressources qui seront transférées aux régions, puisque celles-ci sont assises sur la consommation du supercarburant sans plomb et du gazole, et sont calculées à partir d'une fraction des tarifs de la TIPP et non d'une fraction du produit de cette taxe ;

- la consommation des deux carburants visés par le présent article présente une évolution particulièrement dynamique au cours des dix dernières années, puisque **la consommation du super sans plomb et du gazole a augmenté de 50 %**. Il convient toutefois de noter que cette évolution ne constitue pas, elle non plus, un bon indicateur du dynamisme des ressources qui seront transférées aux régions. En effet, la croissance de la consommation des deux carburants susmentionnés augmente en grande partie en raison de la substitution progressive du super « sans plomb » au super « plombé », dont la consommation est divisée par dix en dix ans. Dès lors que la consommation de ce dernier carburant est aujourd'hui devenue peu significative, cet **effet de**

substitution ne sera plus amené à jouer que marginalement sur la consommation du super sans plomb et du gazole. **Les dix dernières années ne peuvent donc servir de support à une évaluation du dynamisme de la ressource transférée aux régions ;**

- afin de neutraliser l'effet de substitution susmentionné, il convient donc de retenir, comme indicateur du dynamisme des ressources transférées aux régions, l'évolution de la consommation des deux carburants visés par le présent article (super sans plomb et gazole), ainsi que du super « plombé ». Ainsi, on constate que la croissance de cette consommation (appelée « consommation totale » dans le graphique ci-avant) est beaucoup plus faible que celle de la DGF, puisqu'elle ne s'élève qu'à 10 % en dix ans.

Ces éléments montrent que **la base d'imposition de la TIPP n'est pas très dynamique**. Il convient de souligner que, dès lors que les régions se verront attribuer une fraction des tarifs de la TIPP et non une quote-part du produit national de cette taxe, leurs ressources évolueront en fonction des mises à la consommation des deux carburants concernés par le présent article (gazole et super sans plomb).

De manière approximative, car il conviendrait de tenir compte des consommations relatives des différents carburants pour avoir une idée précise de l'évolution des ressources des régions, on peut considérer que si les régions avaient bénéficié en 1993 des dispositions du présent article, leurs ressources auraient augmenté, en dix ans, d'environ 10 %.

Or, cette progression est largement inférieure à celle des prix, ainsi qu'à l'évolution des principaux concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement ayant, au cours de cette même période, augmenté (à périmètre constant) de plus de 25 %.

Par ailleurs, s'il est difficile de prévoir les évolutions à venir en la matière, **on constate un certain ralentissement de la consommation de carburants à compter de l'année 2002**. Ce constat peut s'expliquer par plusieurs facteurs conjugués :

- les **progrès en matière de consommation d'énergie** effectués par les fabricants d'automobiles, s'agissant notamment des véhicules diesel¹ ;

- le **renforcement de la politique de sécurité routière** engagé par le gouvernement en 2002, et en particulier, l'installation de radars automatiques pour contrôler la vitesse des véhicules et le durcissement des sanctions encourues, qui tendent à limiter la vitesse des automobilistes, et donc, à réduire la consommation de carburants (pour mémoire, on rappellera que les

¹ On notera d'ailleurs que la diésélisation croissante du parc automobile français (les moteurs diesel équipent désormais environ 40 % des voitures particulières) entraîne une diminution de la part relative de la consommation des essences les plus taxées.

constructeurs automobiles estiment qu'au-delà de 100 km/h, une diminution de la vitesse moyenne de circulation de 10 km/h entraîne une diminution de la consommation de carburant de l'ordre de 10 %) ;

- même si ce facteur reste marginal, le **développement des véhicules à énergie alternative** (véhicules fonctionnant au GPL, véhicules électriques ou « hybrides », voire aux bio-carburants...) pourrait, à l'avenir, contribuer à la réduction de la consommation des carburants concernés par le présent article ;

- enfin, on notera que la volonté affichée par le gouvernement d'encourager les économies de consommation de pétrole afin de limiter la facture énergétique de la France, dans un contexte où les prix du pétrole sont particulièrement élevés, n'est pas de nature à favoriser le dynamisme de la recette transférée aux régions. L'encadré ci-après reprend des extraits du communiqué de presse diffusé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le 29 octobre 2004 sur ce point.

La politique du gouvernement afin de réduire la consommation de carburant

Le communiqué de presse diffusé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle que Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat de l'économie, des finances et de l'industrie a réuni, le 29 octobre 2004, les représentants de l'industrie et de la distribution pétrolière et des constructeurs et des services de l'automobile.

« (...) l'ensemble des intervenants a souligné la nécessité de poursuivre et d'accroître les efforts d'économie d'énergie initiés depuis 2002 en matière de transports routiers et qui se sont traduits en 2003, et pour la première fois depuis 30 ans, par une diminution des consommations de carburant de 1,1 %.

« Ceci est nécessaire à court terme pour limiter l'impact de la hausse du pétrole sur le budget des ménages. A plus long terme, il s'agit à la fois de préparer notre économie à un renchérissement inévitable du coût de l'énergie et de limiter nos émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre le changement climatique.

« Face à l'augmentation respectivement d'environ 9 % et 14 % des prix de l'eurosuper et du gazole, le ministre a donc décidé de lancer avec le soutien des professionnels concernés une grande campagne de sensibilisation à l'égard des Français ».

Par conséquent, l'évolution de la consommation de carburants, et donc, de la recette afférente à la fraction des tarifs attribuée aux collectivités territoriales, pourrait, au cours des prochaines années, ne pas être aussi dynamique que par le passé, voire diminuer. Pour cette raison, des mécanismes permettant aux régions de voir leurs ressources garanties sont indispensables. La modulation des taux qui devrait être autorisée à compter de 2007 pourrait permettre aux régions de compenser en partie le faible dynamisme éventuel de l'assiette de la TIPP. Toutefois, cette possibilité ne constitue pas à proprement parler une garantie, puisqu'elle supposerait que les

régions soient obligées d'augmenter les tarifs de la TIPP pour conserver un produit identique. Par ailleurs, cette capacité de modulation sera limitée. Dans ce contexte, il semble déraisonnable de considérer que la modulation des tarifs pourra toujours permettre de compenser un faible dynamisme de l'assiette de la TIPP.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée a toutefois introduit, au II de l'article 119, un dispositif permettant de protéger les régions contre une éventuelle diminution du produit de la TIPP à l'avenir. Ce dispositif, qui reprend la jurisprudence introduite par le Conseil constitutionnel dans son commentaire de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 précité, dispose que : *« Si les recettes provenant des impositions attribuées [au titre de la compensation des compétences transférées par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales] diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales »*.

3. Le dynamisme important de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Le rendement de la taxe sur les conventions d'assurance a été particulièrement dynamique au cours des dernières années : ainsi que l'indique M. Jacques Guerber dans sa présentation de la note de conjoncture sur les finances locales de septembre 2004, *« le chiffre d'affaire en assurances automobile, qui est une des composantes de l'assiette de la TCA, a augmenté de 3,8 % par an ces dix dernières années »*. La progression de la recette serait donc, contrairement à la TIPP, sensiblement supérieure à celle du PIB.

Evolution de la taxe sur les conventions d'assurance et de la DGF depuis 1993

(en millions d'euros)

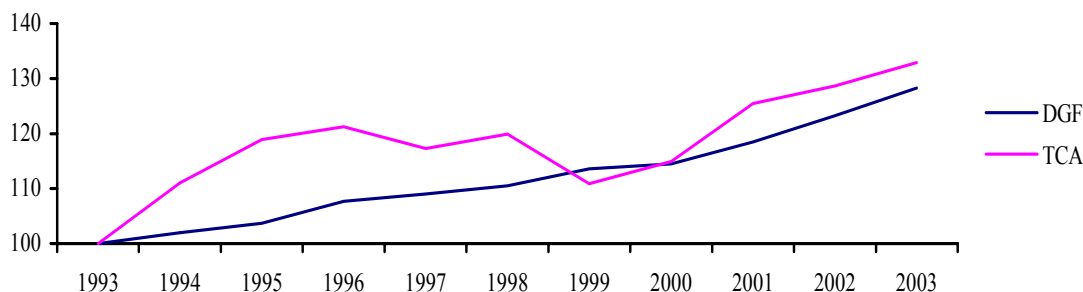
Année	Recettes globales de la taxe sur les conventions d'assurance	Recettes brutes afférentes aux véhicules terrestres à moteur	Evolution d'une année sur l'autre des recettes brutes afférentes aux véhicules terrestres à moteur (en %)	Indice de progression de la DGF
1993	3.564,09	1.766,81	-	-
1994	3.664,52	1.961,55	+ 11,02 %	+ 2,00 %
1995	3.861,55	2.100,58	+ 7,09 %	+ 1,70 %
1996	3.975,29	2.142,06	+ 1,97 %	+ 3,77 %
1997	3.979,93	2.071,19	- 4,31 %	+ 1,26 %
1998	3.980,15	2.118,37	+ 2,28 %	+ 1,38 %
1999	4.031,64	1.959,44	- 7,50 %	+ 2,78 %
2000	4.253,97	2.030,96	+ 3,65 %	+ 0,82 %
2001	4.454,72	2.216,03	+ 9,11 %	+ 3,42 %
2002	4.758,05	2.272,47	+ 2,55 %	+ 4,07 %
2003	4.978,94	2.348,34	+ 3,34 %	+ 2,29 %
Progression totale de la TCA afférente aux véhicules terrestres à moteur et de la DGF (1993-2003)			+ 32,91 %	+ 28,25 %
Progression annuelle moyenne de la TCA afférente aux véhicules terrestres à moteur et de la DGF (1993-2003)			+ 2,89 %	+ 2,52 %

Source : Direction générale des impôts (Observatoire des finances locales pour la DGF)

Remarque : les recettes indiquées dans le tableau ci-dessus correspondent au montant brut de la recette de la taxe.

Le tableau ci-dessus montre que le produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur est dynamique, puisqu'il progresse d'environ 2,9 % par an en moyenne, contre environ 2,5 % pour la DGF, qui constitue le principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales. En revanche, le profil de cette progression est plus heurté, comme le montre le graphique suivant :

Evolution du produit de la taxe sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules à moteur et de la DGF (indice 100 en 1993)



Source : Direction générale des impôts, Observatoire des finances locales

Au total, votre commission souligne que le dispositif proposé par le présent article permet d'opérer une compensation des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales qui est conforme aux principes fixés par la Constitution et par la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle relève que la **relative complexité des opérations de territorialisation de l'assiette des taxes** que le présent article propose de transférer souligne la difficulté qu'il existe à transférer de nouvelles impositions aux collectivités territoriales. Elle se félicite toutefois que cette territorialisation permette, d'ici quelques années, aux collectivités concernées, de moduler, de manière encadrée, les taux des taxes, et donc, de disposer d'une capacité de modifier le produit qu'elles perçoivent, en fonction notamment de l'évolution du coût des compétences qu'elles se verront confier.

Votre commission des finances souligne enfin que les départements et les régions ne sont pas « logés à la même enseigne », puisque l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur est beaucoup plus dynamique que celle de la TIPP, dont une fraction de tarif est confiée aux régions. Votre commission des finances estime d'ailleurs qu'il ne saurait être exclu que cette assiette diminue à l'avenir, ce qui rendrait alors l'attribution de ces recettes fiscales moins intéressante financièrement que des attributions de DGF.

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

ARTICLE 34

Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Commentaire : le présent article vise à transférer aux départements une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance en contrepartie d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement, afin de contribuer au financement des services d'incendie et de secours (SDIS) et, en particulier, au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires.

I. LE FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

A. LE FINANCEMENT DES SDIS REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ET EN PARTICULIER, SUR LES DÉPARTEMENTS

La question du financement des SDIS est un problème récurrent pour les élus locaux, s'agissant tant de l'évolution de la charge globale des SDIS que de la répartition de celle-ci entre les différents contributeurs.

Pour mémoire, on rappellera que les modalités de financement des SDIS sont prévues à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que : « *la contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci. (...)*

« *Les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours constituent des dépenses obligatoires. (...)*

« Pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental ».

Compte tenu du gel en volume des contributions des communes et de leurs groupements prévu par la loi précitée relative à la démocratie de proximité, l'augmentation des dépenses des SDIS incombe désormais, pour l'essentiel, aux départements. Le tableau ci-après montre l'évolution des contributions des collectivités territoriales aux SDIS à compter de 1997.

L'évolution des contributions des collectivités territoriales aux budgets des SDIS

(en millions d'euros)

Année	départements	variation (%)	Communes et EPCI	variation (%)	total	variation (%)
1997	611		407		1.018	
1998	664	+ 8,7 %	464	+ 14 %	1.128	+ 10,8 %
1999	778	+ 17,1 %	653	+ 40,7 %	1.430	+ 26,8 %
2000	894	+ 14,9 %	1.167	+ 78,7 %	2.060	+ 44 %
2001	992	+ 11 %	1.418	+ 21,5 %	2.410	+ 17 %
2002	1.147	+ 15,6 %	1.534	+ 8,2 %	2.680	+ 11,2 %
2003	1.341	+ 16,9 %	1.551	+ 1,1 %	2.892	+ 7,9 %
2004	1.490	+ 11,1 %	1.583	+ 2,1 %	3.073	+ 6,3 %

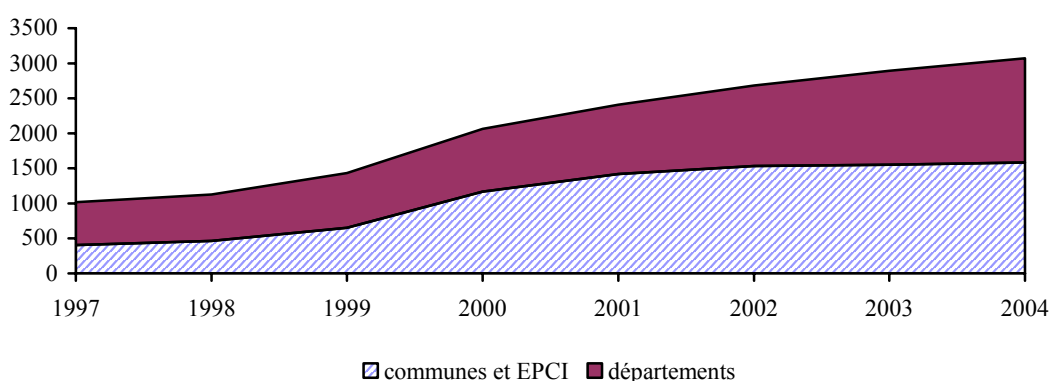
Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ce tableau montre l'augmentation des contributions des collectivités territoriales aux services départementaux d'incendie et de secours. Il souligne également la progression importante de la contribution des communes et de leurs groupements au cours des années 1999-2000 et les conséquences du « gel » en volume de leurs contributions, à compter de 2002, date à compter de laquelle l'augmentation du coût des SDIS est supportée, pour l'essentiel, par les conseils généraux¹. En effet, la loi relative à la démocratie de proximité

¹ Les contributions des communes et des EPCI ont été gelées par la loi démocratie de proximité du 27 février 2002. Elles représentaient encore 54 % de la contribution des collectivités

précitée a cherché à mettre en œuvre le principe selon lequel « qui paye commande » et a, en conséquence, accordé aux départements une majorité au conseil d'administration du SDIS tout en en faisant le principal financeur. S'agissant de l'Etat, on notera que celui-ci participe à l'investissement des SDIS, pour un montant de 45,7 millions d'euros en loi de finances pour 2004, et de 65 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 (soit une progression de 42,2 % en crédits de paiement).

Evolution des contributions respectives des départements et des communes et de leurs groupements au budget des SDIS entre 1997 et 2003 (en millions d'euros)



Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

B. UNE DÉRIVE DES COÛTS SOUVENT DÉNONCÉES PAR LE PARLEMENT

1. Un constat ancien

Le Comité d'évaluation des politiques publiques, qui relève de votre commission des finances, avait publié en décembre 2001 un rapport d'information, intitulé « *Services départementaux d'incendie et de secours : l'explosion financière* »¹. Ce rapport rappelait le rôle de l'Etat dans « l'explosion des coûts » des SDIS :

« Le caractère inconfortable pour les collectivités locales de la mise en œuvre de la réforme a été accentué par le rôle plus qu'ambigu et dépensier de l'Etat au cours de la période. A la fois initiateur de la réforme, puisqu'il s'agit de l'application de dispositions législatives, et en retrait, puisque la réforme concerne des domaines qui relevaient déjà des collectivités locales

territoriales en 2003. Elles seront supprimées en 2008 ; en contrepartie, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes correspondant sera transféré aux départements.

¹ Rapport d'information de MM. Alain Lambert, Philippe Marini, Michel Charasse, Comité d'évaluation des politiques publiques, n° 116, 2001-2002.

avant 1996, et dans lesquels ses finances sont peu ou pas impliquées, l'Etat a donné le sentiment de ne pas être concerné par les difficultés rencontrées par les collectivités, notamment en donnant pendant longtemps le sentiment de minimiser les conséquences financières de la départementalisation, qu'il a largement contribué à aggraver.

« De surcroît, le décalage entre l'explosion des dépenses des SDIS et la succession des textes réglementaires générateurs de coûts supplémentaires a suscité l'incompréhension et parfois, la colère des élus. La multiplication des nouveaux règlements a également pu donner le sentiment que l'Etat cherchait à « passer en force » en imposant, pas toujours de manière subreptice, des dépenses nouvelles qui, intervenant concomitamment au processus de départementalisation, peuvent à première vue être interprétées comme des conséquences de la départementalisation et non comme des charges nouvelles résultant de décisions de l'Etat.

« Enfin, du fait de l'intervention de l'Etat et de la croissance des nouvelles dépenses obligatoires, le principe selon lequel « qui paye commande », qui avait conduit à ne faire siéger que des élus au conseil d'administration, s'est trouvé vidé de son sens puisque les conseils d'administration n'ont, de fait, qu'une maîtrise très limitée de l'évolution des dépenses. La libre administration des collectivités locales s'en est trouvée malmenée »¹.

Ainsi, le rapport considérait que « le premier enseignement de l'étude menée par Ernst & Young, enseignement qui vient confirmer l'expérience directe des élus, est que les collectivités territoriales se retrouvent face à une espèce de « droit de tirage », des corporatismes et de l'Etat, d'autant plus mal supporté qu'il constitue, pour elles, des dépenses obligatoires à l'évolution aussi fantaisistes qu'imprévisibles.

« On peut dire que le principe de libre administration des collectivités territoriales tel qu'il résulte de l'article 72 de la Constitution, est en permanence bafoué par le système actuel. On peut même penser qu'une des conséquences de la départementalisation est de concentrer la charge financière supplémentaire sur une centaine de départements qui, du simple fait de leur petit nombre, ont moins de moyens de faire entendre leurs voix que les maires des 36.000 communes de France »². (...)

¹ Rapport précité, pages 13-14.

² Rapport précité, pages 20-21.

« Une part importante de l'augmentation des charges résulte des modifications réglementaires introduites par l'Etat au niveau national. On peut rappeler que l'on a pu recenser depuis 1996 l'intervention de plus de 28 décrets, 78 arrêtés et 22 circulaires.

« Il convient d'encadrer cette dérive. A cet égard, vos rapporteurs envisageraient volontiers deux pistes : la systématisation des études d'impact avec le chiffrage systématique des conséquences financières des décrets et la fixation par la loi de finances d'un plafond annuel à l'augmentation de la charge financière pouvant en résulter pour les collectivités territoriales »¹.

2. Une progression des dépenses poursuivie, dans un souci accru de concertation avec les collectivités territoriales

Une étude sur les budgets des SDIS, élaborée à la demande du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et de l'association des présidents de SDIS, a été rendue publique au mois d'avril 2004². Cette étude montre que :

- les charges de fonctionnement des SDIS s'élevaient, en 2002, à 2,5 milliards d'euros, soit une progression de 14 % par rapport à l'année précédente ;

- les dépenses d'investissement des SDIS s'élevaient, en 2002, à 670 millions d'euros, soit une augmentation de 12 % par rapport à l'année précédente.

Votre commission des finances relève que l'augmentation du coût des SDIS, si elle a tendance à décélérer, reste importante. Toutefois, les mesures à l'origine de la hausse des dépenses font désormais l'objet de davantage de concertation avec les collectivités territoriales, qui financent les SDIS.

Compte tenu de l'augmentation des dépenses des SDIS, dont une large part est imputable à l'évolution des normes réglementaires, votre commission des finances se félicite de la création d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours, qui sera consultée sur les projets de loi ou d'actes réglementaires relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours.

¹ Rapport précité, page 31.

² APSIS – Dexia, Enquête financière 2003, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

La création d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit, dans son article 44, que « *la Conférence nationale des services d'incendie et de secours est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Elle peut émettre des vœux* ».

Le décret n° 2004-1156 du 29 octobre relatif à la composition et au fonctionnement de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours précise ainsi que cette conférence sera composée de :

- un député, sur proposition du président de l'Assemblée nationale ;
- un sénateur, sur proposition du président du Sénat ;
- 14 conseillers généraux présidents ou vice-présidents de conseils d'administration des SDIS, sur proposition du président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- 4 maires élus aux conseils d'administration des SDIS, sur proposition du président de l'Association des maires de France (AMF) ;
- 9 représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires (pour 3 d'entre eux, dont au moins un sapeur-pompier volontaire, sur proposition du président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, et pour 6 d'entre eux, sur proposition des organisations syndicales représentatives des sapeurs-pompiers professionnels) ;
- un directeur départemental des SDIS, choisi d'un commun accord par le ministre de l'intérieur et le président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- 5 représentants de l'Etat (un représentant du ministère de l'intérieur, le directeur de la défense et de la sécurité civiles, le directeur général des collectivités locales, un préfet en poste territorial et le chef de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles).

Il est précisé que les membres de la conférence nationale des services d'incendie et de secours sont renouvelés à la suite de chaque élection des représentants des départements aux conseils d'administration des SDIS.

La conférence se réunit, sur convocation de son président, au moins deux fois par an, et peut, en outre, être convoquée par décision du ministre de l'intérieur. Son secrétariat est assuré par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

II. LES ENGAGEMENTS TENDANT À REVALORISER LES CONDITIONS DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

L'organisation des secours en France repose en grande partie sur les sapeurs-pompiers volontaires, qui représentent environ 85 % des 236.000 sapeurs-pompiers.

Environ 40 % des sapeurs-pompiers volontaires sont rattachés à des centres de première intervention (CPI) intégrés ou non aux SDIS, 40 % sont affectés à des centres de secours, 15 % à des centres de secours principaux, et moins de 1 % à des structures de direction.

On notera que, d'après l'étude précitée, le coût annuel d'un professionnel serait, pour 2001, évalué à 43.000 euros, celui d'un volontaire étant évalué à 1.830 euros.

Le tableau ci-après indique, par département, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires, répartis entre les centres intégrés au SDIS et les centres non intégrés.

Répartition des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires entre les départements

Département	SP professionnels	SP volontaires intégrés	SP volontaires non intégrés	Total SPV (SSSM ¹ inclus)	Total général
01 AIN	230	2.286	3 486	5.911	6.148
02 AISNE	295	1.927	10	2.029	2.330
03 ALLIER	210	1.363	0	1.419	1.639
04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	38	1.233	0	1.276	1.315
05 HAUTES-ALPES	47	1.041	50	1.167	1.214
06 ALPES-MARITIMES	1.210	2.402	0	2.643	3.853
07 ARDECHE	105	2.324	0	2.465	2.573
08 ARDENNES	109	1.543	165	1.812	1.925
09 ARIEGE	42	703	0	743	785
10 AUBE	116	905	2 571	3.524	3.647
11 AUDE	158	1.972	0	2.164	2.323
12 AVEYRON	111	1.118	0	1.196	1.317
13 BOUCHES-DU-RHONE	1.007	3.513	0	3.663	4.670
14 CALVADOS	358	1.764	0	1.832	2.190
15 CANTAL	102	953	149	1.163	1.271
16 CHARENTE	224	853	0	948	1.172
17 CHARENTE-MARITIME	303	1.453	334	1.878	2.181
18 CHER	211	1.506	0	1.600	1.837
19 CORREZE	147	1.118	0	1.226	1.374
2A CORSE-DU-SUD	165	705	0	733	898
2B HAUTE-CORSE	245	884	24	942	1.187
21 COTE-D'OR	283	1.154	1 392	2.663	2.946
22 COTES-D'ARMOR	202	1.697	0	1.798	2.000

¹ Service de santé et de secours médical.

	Département	SP professionnels	SP volontaires intégrés	SP volontaires non intégrés	Total SPV (SSSM ¹ inclus)	Total général
23	CREUSE	46	751	0	788	838
24	DORDOGNE	222	1.129	0	1.262	1.484
25	DOUBS	352	1.689	733	2.524	2.877
26	DROME	244	2.106	18	2.237	2.494
27	EURE	210	1.987	0	2.100	2.310
28	EURE-ET-LOIR	240	1.527	666	2.255	2.495
29	FINISTERE	428	1.756	0	1.828	2.265
30	GARD	607	1.409	0	1.528	2.139
31	HAUTE-GARONNE	678	1.015	0	1.099	1.777
32	GERS	52	1.148	0	1.234	1.288
33	GIRONDE	1.569	2.567	0	2.808	4.377
34	HERAULT	614	2.249	387	2.817	3.431
35	ILLE-ET-VILAINE	525	2.585	0	2.710	3.235
36	INDRE	124	666	262	970	1.094
37	INDRE-ET-LOIRE	293	1.731	0	1.827	2.120
38	ISERE	629	4.574	0	4.718	5.347
39	JURA	93	1.588	331	1.999	2.096
40	LANDES	320	1.514	0	1.675	1.996
41	LOIR-ET-CHER	207	1.879	0	1.965	2.172
42	LOIRE	545	1.961	0	2.090	2.656
43	HAUTE-LOIRE	90	1.569	122	1.786	1.882
44	LOIRE-ATLANTIQUE	671	2.965	0	3.156	3.829
45	LOIRET	346	2.252	7	2.316	2.670
46	LOT	51	789	0	884	939
47	LOT-ET-GARONNE	157	1.125	0	1.214	1.371
48	LOZERE	6	665	0	671	678
49	MAINE-ET-LOIRE	424	1.978	0	2.094	2.521
50	MANCHE		1.600	0	1.679	1.899
51	MARNE	349	1.585	2.482	4.147	4.512
52	HAUTE-MARNE	120	941	820	1.825	1.946
53	MAYENNE	111	1.348	0	1.417	1.528
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	467	1.705	203	2.016	2.504
55	MEUSE	64	1.162	0	1.236	1.300
56	MORBIHAN	281	1.878	0	1.967	2.252
57	MOSELLE	578	5.234	11	5.447	6.028
58	NIEVRE	154	1.159	0	1.261	1.420
59	NORD	1.766	3.590	1.011	4.803	6.571
60	OISE	421	1.810	1.371	3.282	3.703
61	ORNE	83	1.190	0	1.238	1.322
62	PAS-DE-CALAIS	857	1.915	857	2.972	3.829
63	PUY-DE-DOME	393	2.962	1.456	4.577	4.970
64	PYRENEES- ATLANTIQUES	451	1.434	33	1.592	2.049
65	HAUTES-PYRENEES	133	902	12	985	1.120
66	PYRENEES-ORIENTALES	213	1.888	7	2.030	2.243
67	BAS-RHIN	581	3.354	4.814	8.355	8.937
68	HAUT-RHIN	355	2.064	5.171	7.443	7.799
69	RHONE	1.327	3.906	0	4.002	5.354
70	HAUTE-SAONE	100	632	1.032	1.714	1.814
71	SAONE-ET-LOIRE	300	2.145	1.096	3.389	3.692
72	SARTHE	248	2.144	0	2.239	2.487
73	SAVOIE	367	2.633	36	2.765	3.136
74	HAUTE-SAVOIE	439	2.707	0	2.868	3.323

	Département	SP professionnels	SP volontaires intégrés	SP volontaires non intégrés	Total SPV (SSSM ¹ inclus)	Total général
76	SEINE-MARITIME	771	2.356	12	2.482	3.257
77	SEINE-ET-MARNE	1.055	1.702	245	2.083	3.142
78	YVELINES	1.121	822	770	1.689	2.810
79	DEUX-SEVRES	211	1.585	0	1.692	1.903
80	SOMME	325	1.198	1.243	2.531	2.857
81	TARN	218	898	0	971	1.199
82	TARN-ET-GARONNE	93	761	0	814	907
83	VAR	806	3.231	0	3.408	4.231
84	VAUCLUSE	476	1.574	0	1.676	2.153
85	VENDEE	198	2.152	0	2.211	2.409
86	VIENNE	173	1.154	0	1.213	1.393
87	HAUTE-VIENNE	209	881	0	951	1.160
88	VOSGES	119	2.742	0	2.856	2.975
89	YONNE	226	981	1.338	2.376	2.605
90	TERRITOIRE-DE-BELFORT	107	436	0	462	574
91	ESSONNE	1.061	1.306	0	1.357	2.438
95	VAL-D'OISE	1.072	1.247	0	1.301	2.374
971	GUADELOUPE	239	949	0	986	1.226
972	MARTINIQUE	214	479	70	596	811
973	GUYANE	184	490	0	507	691
974	REUNION	555	697	0	715	1.272
	TOTAL	35.451	161.120	34.797	205.476	241.301

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

B. LE DÉVELOPPEMENT DES AVANTAGES RETRAITES POUR LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

1. La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat

La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat a instauré un quasi-statut du volontariat, en mettant notamment en place un système de vacations horaires et une **allocation de vétéran**, permettant au sapeur-pompier ayant accompli au moins 20 ans de services effectifs (ou quinze ans pour ceux dont l'incapacité opérationnelle est reconnue médicalement) de bénéficier d'une allocation « à compter de l'année où il atteint la limite d'âge de son grade ou de l'année de fin de la prolongation d'activité ».

Cette allocation est composée d'une **part forfaitaire**, dont le montant annuel est fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, et d'une **part variable** dont le montant est modulé compte tenu des services accomplis par le volontaire, suivant des critères de calcul définis par décret (tenant compte du dernier grade de l'intéressé et du nombre d'années effectives).

Cette allocation est cumulable avec tout revenu ou prestation sociale, et est versée au sapeur-pompier par le service départemental d'incendie et de secours du département dans lequel il a effectué la durée de service la plus longue. Par ailleurs, elle n'est assujettie à aucun impôt ni soumise aux prélèvements prévus par la législation sociale, et est incessible et insaisissable.

La loi de 1996 avait exclu du bénéfice de la part variable (dont le montant s'élève à environ 80 euros par an) de l'allocation de vétérance, les sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 1998 (soit environ 60.000 personnes). Certains conseils d'administration de SDIS avaient toutefois décidé de verser cette part variable sans base juridique.

2. L'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2003

L'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2003 a cherché à pallier les inégalités issues de l'application de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat, s'agissant de l'allocation de vétérance, en régularisant dans le même temps la situation des collectivités ayant versé la part variable de l'allocation de vétérance aux volontaires qui avaient cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 1998. Ainsi, cet article a prévu que :

- les sapeurs-pompiers volontaires qui, ayant cessé leur activité avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1996 précitée et remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation de vétérance, perçoivent sa part forfaitaire, peuvent également percevoir sa part variable lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics intéressés le décident ;

- les sapeurs-pompiers volontaires qui bénéficiaient avant le 1^{er} janvier 1998 d'un régime d'allocation de vétérance plus favorable pourront conserver le bénéfice de ce régime si les collectivités territoriales et les établissements publics précités en font le choix.

3. Les autres mesures de revalorisation du statut des sapeurs-pompiers volontaire

Le constat a été fait, malgré les mesures de la loi du 3 mai 1996, que le nombre de sapeurs-pompiers volontaires stagnait et surtout, que leur durée d'engagement diminuait régulièrement, alors que les services d'incendie et de secours connaissaient une augmentation sensible et régulière de leur activité.

Afin d'étudier les mesures nécessaires pour développer le volontariat, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, avait chargé en juillet 2002 un groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, de formuler des propositions.

Suite à cette mission, diverses mesures ont été prises afin de fidéliser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, en particulier, dans le décret du 28 novembre 2003.

Le décret n° 2003-1141 du 28 novembre 2003 portant modification du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires

Le décret du 28 novembre 2003 comprend plusieurs mesures destinées à fidéliser le volontariat des sapeurs-pompiers, parmi lesquelles :

- l'abaissement de 18 à 16 ans de l'âge de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires ;

- la possibilité de prolonger la durée d'engagement jusqu'à 55 ans (60 ans pour les médecins des sapeurs-pompiers) ;

- la révision des conditions d'aptitude physique et médicale pour tenir compte des missions effectivement confiées aux sapeurs-pompiers volontaires ;

- la possibilité pour les sapeurs-pompiers volontaires de « *participer à l'encadrement des services de secours* » ;

- l'assouplissement des modalités de mutation géographique des volontaires.

4. Les engagements pris par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Lors du congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, le 27 septembre 2003, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait indiqué : « (...) *je me suis engagé devant vous pour que les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'un véritable avantage retraite spécifique, un avantage qui soit la reconnaissance de votre fidélité après 20 ans d'engagement au service des autres.*

« *La formule apparemment la plus simple, que j'avais reprise à mon compte, est celle de la bonification de vos annuités calculées au titre de votre activité principale. A l'analyse, cette idée se heurte à de réelles difficultés techniques. (...)*

« *Aussi, je vous propose une autre solution pour que vous puissiez bénéficier d'une retraite complémentaire après un minimum de 20 ans d'engagement.*

« Cette solution, c'est de créer un nouveau régime de retraite complémentaire qui se substituera progressivement à l'allocation de vétérance. Pour vous dire les choses de manière simple : le socle est la cotisation de l'employeur qui vous garantit à partir de 20 ans de service un complément de retraite. Le plus, naturellement facultatif, est la possibilité que vous aurez de cotiser également. Et le bonus sera le doublement de votre cotisation par l'Etat. L'objectif est de créer un complément de retraite de 1.800 euros par an comme le préconise le rapport Fournier. J'ai tenu à présenter ce dernier projet aux élus. Et je leur ai donné rendez-vous dans un mois pour arrêter définitivement le dispositif. L'objectif est qu'il soit adopté avant votre prochain congrès.

« Toutefois un régime de ce type porte ses effets au fur et à mesure du cumul des cotisations. C'est pourquoi, pour la période transitoire, j'ai obtenu des élus qu'à partir de 2004, ceux d'entre-vous qui quitterez le service, perçoivent de toute façon un revenu revalorisé. Concrètement, ils toucheront le double du montant de l'indemnité versée actuellement.

« Vous voyez la logique de ce dispositif : les plus anciens bénéficieront dès le 1^{er} janvier 2004 de l'extension de la part variable ; pour vous tous, un nouveau dispositif de retraite complémentaire se substituera à l'allocation de vétérance ; et dans la période de mise en place, le montant de l'indemnité versée à ceux qui partiront dès 2004 sera doublé.

« C'était un engagement, je ne vous cache pas qu'il n'était pas facile à obtenir. Mais cet engagement je vous le devais. Il est aujourd'hui réalité ».

On notera enfin que le ministre avait confirmé, dans une lettre adressée aux sapeurs-pompiers le 10 octobre 2003, que « avant la fin du mois, le Conseil d'Etat aura rendu son avis sur la refonte du décret de 1999 sur l'exercice du volontariat et ces dispositions deviendront le nouveau cadre de votre engagement. Mais je considère que ces mesures ne suffiront pas si elles ne sont pas accompagnées de la création d'un véritable avantage retraite spécifique qui reconnaisse la fidélité de ceux qui se sont engagés pendant plus de 20 ans au service de la collectivité.

« C'est pourquoi j'ai obtenu du gouvernement la création d'un nouveau régime de retraite complémentaire qui viendra remplacer progressivement l'allocation vétérance. Ce régime, qui pourra être abondé par les cotisations des sapeurs-pompiers volontaires qui le souhaiteraient, sera alimenté par les SDIS avec le soutien de l'Etat.

« Il permettra de créer un complément de retraite pouvant atteindre 150 euros par mois ».

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LA PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

1. L'article 83 de la loi de modernisation de la sécurité civile

La participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires est prévue par l'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui insère dans la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers un article 15-3 rédigé comme suit :

« la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires est financée :

« a) par contribution annuelle obligatoire versée par chaque service départemental d'incendie et de secours, en fonction du nombre de sapeurs-pompiers volontaires dont il assurait la gestion au 31 décembre de l'année précédente. Les modalités de la contribution de l'Etat au coût pour les départements seront définies dans des conditions fixées en loi de finances.

« b) par la cotisation annuelle obligatoire versée par le sapeur-pompier volontaire dès lors qu'il a accompli une durée d'engagement déterminée par décret en Conseil d'Etat. Une cotisation complémentaire facultative peut s'ajouter, dans une limite fixée par le même décret, à cette cotisation obligatoire ».

2. La mise en œuvre de la prestation de fidélité et de reconnaissance

L'avantage de retraite prévu par l'article précité de la loi de modernisation de la sécurité civile nécessitera l'adhésion de l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à une association nationale, qui sera seule habilitée à souscrire le contrat collectif d'assurance nécessaire à sa mise en place. Cette association sera dirigée et gérée par un conseil d'administration composé, en particulier, de représentants des services départementaux d'incendie et de secours et de représentants des sapeurs-pompiers volontaires.

Dans son discours devant le 111^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers, le 18 septembre 2004, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, apportait les précisions suivantes quant à la mise en œuvre de la prestation de fidélité et de reconnaissance :

« Le Premier ministre a donné son accord pour que cette prestation soit exonérée d'impôts et de charges sociales, qu'elle soit incessible et insaisissable et qu'elle soit cumulable avec toute prestation sociale, comme l'est l'actuelle allocation de vétérance. (...) »

« La prestation de fidélisation doit maintenant faire l'objet d'un appel d'offre pour la gestion du nouveau fonds d'épargne-retraite qui sera chargé de la gérer. En attendant, une allocation transitoire améliorant l'actuelle allocation de vétérance sera mise en place dès cette année. »

« Nous sommes au travail avec les élus et votre Fédération pour une mise en œuvre rapide de cet avantage-retraite: »

« Notre objectif est de mettre au point le règlement de ce régime dans les trois mois qui viennent. »

« L'Etat participera à part égale au financement de cette prestation de fidélité :

« Le budget 2005, qui sera présenté dans quelques jours en Conseil des ministres, traduira concrètement cet engagement. »

« Et je veillerai à ce qu'aucun retard ne vienne contrarier la mise en œuvre de cette prestation ».

On notera par ailleurs que **les centres de première intervention (CPI) non intégrés ne sont pas inclus dans le nouveau système. Les collectivités responsables de ces centres pourront toutefois prendre une délibération afin de faire adhérer ces centres au dispositif, en assumant en ce cas la charge financière correspondante.** Le législateur a en effet considéré que les sapeurs-pompiers volontaires rattachés aux CPI non intégrés n'effectuaient pas les mêmes tâches que ceux qui sont rattachés directement aux SDIS, et qu'il convenait, par conséquent, de ne pas leur attribuer de par la loi des avantages identiques en terme de retraite.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. La diminution pérenne de la dotation de compensation des départements de 880 millions d'euros

Le **I** du présent article modifie le code général des collectivités territoriales afin d'opérer une reprise d'un montant de 880 millions d'euros sur la dotation de compensation des départements, en contrepartie du transfert, proposé par le **II** du présent article, d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur, pour un montant de 900 millions d'euros. La différence, soit 20 millions d'euros, correspond à la participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance.

Le **I** fonctionne comme un système de « poupées russes » puisqu'il prévoit la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) globale, puis au sein de celle-ci, la diminution de la DGF des départements, puis, à l'intérieur de cette dernière, la diminution de la dotation de compensation des départements. Ainsi :

- le **1°** du **I** du présent article complète l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui détaille les modalités d'évolution de la dotation globale de fonctionnement d'une année sur l'autre, par un alinéa prévoyant une réduction de 880 millions d'euros de la DGF de 2005 servant de base au calcul de la DGF pour l'année 2006 ;

- le **2°** du **I** du présent article complète l'article L. 3334-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la dotation globale de fonctionnement des départements, par un alinéa prévoyant, comme ci-dessus, qu'à compter de 2006, le montant de la DGF des départements sera diminué de 880 millions d'euros pour le calcul de cette dotation ;

- enfin, le **3°** du **I** du présent article complète l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi de finances pour 2004, et créant au sein de la DGF des départements une dotation de compensation. Cet alinéa prévoit que la dotation de compensation des départements est diminuée, pour l'année 2005, de 880 millions d'euros, la répartition de cette diminution entre les départements étant fixée par voie réglementaire¹. A compter de 2006, il est précisé que les montants de la dotation de compensation évoluent « *comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition* », ce qui signifie que cette diminution est

¹ La répartition de la diminution de la DGF devra être calculée de manière à être strictement équivalente à celle du produit de la taxe sur les conventions d'assurance revenant aux départements.

intégrée à la base de la dotation de compensation ; il s'agit donc d'une opération de « débasage » de la DGF. On constate que le 1° et le 2° résultent en pratique de la mesure proposée au 3° du I du présent article, puisqu'il s'agit de prendre en compte, pour le calcul de la DGF des départements et de la DGF globale, la diminution pérenne de la dotation de compensation des départements de 880 millions d'euros opérée dès l'année 2005.

2. L'affectation d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur aux départements

Lors de la réunion du comité des finances locales du 21 septembre 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, avait indiqué à propos du transfert d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements : « (...) *l'idée est simple : elle consiste à dire que nous substituons à la DGF, qui a son évolution normée et administrative, un impôt, en l'occurrence la TCA, dont le dynamisme est connu, et c'est plutôt un plus pour les départements qu'un moins* ».

Les **deux premiers alinéas du II** du présent article posent le principe selon lequel une part de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur sera affectée l'ensemble des départements à compter de l'année 2005, part obtenue « *par l'application d'une fraction du taux de la taxe susmentionnée* ».

Le mécanisme retenu est donc identique, dans son principe, à celui du III de l'article 33 du présent projet de loi de finances.

Le **troisième alinéa du II** du présent article indique que la fraction de taux est calculée « *de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale pour 2005, elle conduise à un produit égal à 900 millions d'euros* ».

Cette disposition diverge en revanche sensiblement de la rédaction retenue pour l'article 33 du présent projet de loi de finances. En effet, dans le cas présent, **la somme est connue**, puisque déterminée par le gouvernement de manière arbitraire à **900 millions d'euros**, alors que, dans le cas de l'article 33 précité, il s'agit d'un transfert de compétence dont le droit à compensation est calculé à partir des données, afférentes notamment à l'année 2004. Par conséquent, la fixation du taux ne peut, dans ce dernier cas, être que provisoire, puisque calculée en fonction des prévisions de dépenses de l'Etat pour l'année 2004.

Par ailleurs, la fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance dont le gouvernement propose, dans l'article 33 précité, l'attribution aux départements en compensation des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, est calculée de telle sorte « *qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation* ». Il s'agit en effet de s'assurer que la compensation se fera bien à l'euro près, au moment du transfert de la compétence, et donc, que les montants transférés seront strictement équivalents aux droits à compensation. En revanche, le présent article propose que la fraction de taux soit calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2005, elle conduise à un produit égal à 900 millions d'euros. Il s'agit donc de substituer, en 2005, une part de la taxe sur les conventions d'assurance à une part de la dotation de compensation des départements, en assurant une **stricte neutralité financière pour l'Etat et pour les collectivités territoriales** (sous la réserve, mentionnée plus haut, que l'Etat participe au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires à hauteur de 20 millions d'euros).

Le **quatrième alinéa du II** du présent article fixe, en application des principes susmentionnés, la fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur à 6,155 %. Cette fraction résulte des évaluations les plus récentes de l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres afférente à l'année 2005, soit 14,62 milliards d'euros. La fraction correspond donc au taux d'imposition de l'assiette taxable prévisionnelle pour l'année 2005 permettant d'obtenir un produit de 900 millions d'euros, soit :

$$0,9 \text{ milliard d'euros} / 14,62 \text{ milliards d'euros} = 6,155 \text{ \%}.$$

Le **cinquième alinéa du II** du présent article prévoit que « *le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance du montant définitif de l'assiette 2005* », soit dans une loi de finances rectificative en cours d'année ou, à défaut, la loi de finances pour 2006.

La connaissance du montant définitif de l'assiette 2005 permettra de recalculer la fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur revenant aux départements, de manière à obtenir un produit strictement égal à 900 millions d'euros. Le calcul du niveau définitif de la fraction de taux attribuée aux départements devrait conduire à ajuster – de manière positive ou négative, en fonction de la différence entre l'assiette de la taxe effectivement constatée en 2005 et les prévisions retenues pour le calcul de la fraction de taux en loi de finances pour 2005 – les versements effectués au profit des

départements en fonction de l'année 2005, tels que définis en fonction des critères prévus au dernier alinéa du II du présent article.

Le **dernier alinéa du II** du présent article prévoit, comme cela est prévu par le III de l'article 33 du présent projet de loi, que « *chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux fixée plus haut* ». Toutefois, tandis que le III de l'article 33 précité prévoit que ces pourcentages sont calculés de manière à obtenir, pour chaque département, un produit strictement égal à leur droit à compensation, en fonction de la charge correspondant aux transferts de compétences prévus pour l'année 2005 par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locale précitée, tel n'est pas le cas pour le présent article, qui ne constitue pas la compensation d'un transfert de compétence, mais substitue une part d'impôt national à une part de dotation.

Le dernier alinéa du II du présent article propose également que ce pourcentage soit égal, pour chaque département, « *au rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans ce département au 31 décembre 2004 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date. Ces pourcentages sont constatés par voie réglementaire* ».

Le choix de retenir, comme critère de cette répartition, **le nombre de véhicules à moteur immatriculés dans chaque département, peut paraître surprenant, dès lors qu'il n'est pas en relation directe avec les charges supportées par les départements au titre du financement des SDIS.**

Il convenait cependant de trouver, en l'absence de tout critère défini par la loi, comme c'est le cas pour la compensation des transferts de compétence, un critère permettant la répartition de la substitution de la part de la taxe sur les conventions d'assurance à la dotation de compensation des départements.

Or, ce critère présente **plusieurs avantages** :

- d'une part, il est **incontestable, et immédiatement disponible** ;

- d'autre part et surtout, s'il ne bénéficie pas d'un lien direct avec la dépense des départements au titre des SDIS, il est en revanche en **liaison avec la part d'impôt transférée par l'Etat**. En effet, il apparaît plus que probable que le critère qui sera retenu pour permettre la localisation de l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurance sera le lieu d'immatriculation des véhicules ou le lieu de domiciliation de leur propriétaire. Par conséquent, la répartition du produit de la taxe sur les conventions d'assurance en fonction de ce critère s'inscrit dans la perspective consistant à permettre aux départements de moduler, probablement à compter de 2007, le taux de cette taxe.

D'après les données disponibles concernant le parc des voitures particulières par département au 1^{er} janvier 2004¹, il est possible d'évaluer de manière approximative la répartition du produit de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules à moteur, et de constater ainsi que la répartition de ce produit sera très inégale en fonction des départements. Ainsi, le département de la Lozère dispose d'un parc de voiture particulières de moins de 15 ans au 1^{er} janvier 2004 de 40.741 véhicules, soit 0,13 % de l'ensemble du parc national, tandis que le département du Nord dispose d'un parc de 1.162.226 véhicules, soit 3,8 % de l'ensemble du parc national, et près de 30 fois celui de la Lozère. En fonction de ces données, pour l'année 2004, la Lozère aurait bénéficié d'un produit de la taxe sur les conventions d'assurance de 1,17 millions d'euros, tandis que le Nord aurait bénéficié d'un produit correspondant de 34,2 millions d'euros.

Le **III** du présent article rappelle que la différence entre le part de la taxe sur les conventions d'assurance attribuée aux départements (soit 900 millions d'euros) et la diminution de la dotation de compensation des départements (soit 880 millions d'euros) constitue « *la participation financière de l'Etat prévue à l'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile* ». Il s'agit d'un alinéa sans portée juridique, qui paraît davantage relever de l'exposé des motifs que du dispositif du présent article.

Compte tenu des éléments susmentionnés, les dispositions du présent article devraient être mises en œuvre en fonction du calendrier suivant :

- **dès que le parc de véhicules terrestres immatriculé dans chaque département au 31 décembre 2004 sera connu**, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget fixera le **pourcentage de la fraction de tarif de la taxe** sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur **revenant à chaque département** ;

- le **produit** correspondant à la fraction de taux de la taxe, soit 6,155 %, sera **versé en fonction de cette clef de répartition aux départements, pendant l'année 2005** ;

- **lorsque l'assiette de la taxe** sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur **sera connue pour l'année 2005**, une loi de finances arrêtera **la fraction de taux définitive de la taxe attribuée aux départements** et il sera procédé aux **ajustements nécessaires** pour assurer un produit global de 900 millions d'euros aux départements **pour l'année 2005**. Il est par ailleurs probable que les pourcentages retenus pour la répartition du produit soient revus en fonction

¹ Source : direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement, service des études et des statistiques, fichier central des automobiles.

du nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans chaque département au 31 décembre 2005 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date.

S'agissant des questions techniques posées notamment par la territorialisation de l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur, il conviendra de se reporter au commentaire de l'article 33 du présent projet de loi de finances qui porte sur la compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements, ces derniers bénéficiant d'une première part de la taxe susmentionnée, pour un montant évalué à 126,6 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, et avec un avis favorable du gouvernement, un amendement tendant à prévoir une répartition différente, selon les départements, entre la part de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur venant purement et simplement se substituer à la dotation globale de fonctionnement et celle correspondant à la participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance.

Le rapporteur général du budget, notre collègue député Gilles Carrez, a indiqué : *« l'Etat reprend 880 millions de DGF et verse très généreusement en contrepartie 900 millions de TCA. M. Le Fur a fait remarquer que, sur ces 900 millions, 20 millions correspondaient au financement de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires, alors qu'ils ne sont pas présents dans tous les départements, ceux de la petite couronne en particulier. Dès lors, il ne serait pas juste d'en faire bénéficier ces quatre départements. »*

« La commission a trouvé une solution qui consiste à prévoir la répartition suivante : 880 millions iront aux SDIS, conformément à la clé de répartition de la taxe ; 20 millions seront versés à la dotation de compensation des départements au prorata du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. C'est un équilibre parfait ».

Le gouvernement a indiqué, par la voix de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, qu'il était « très favorable à cet amendement de clarification »¹.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UN DISPOSITIF AMÉLIORÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Votre commission des finances considère que le dispositif proposé par le gouvernement a été amélioré par l'Assemblée nationale, qui a prévu que la contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance ne serait attribuée qu'aux départements qui subiront une charge du fait de sa mise en place.

En effet, au sein des 900 millions d'euros transférés aux départements, il convient de distinguer deux parts, qui répondent à des logiques distinctes, et n'appellent pas la même répartition :

- une part de 880 millions d'euros, qui se substitue à des dotations;
- une part de 20 millions d'euros, qui représente la participation de l'Etat à la prestation de fidélité et de reconnaissance.

B. UNE AVANCÉE ATTENDUE ET SALUÉE PAR LES SAPEURS-POMPIERS

La mise en place d'un avantage retraite substantiel au profit des sapeurs-pompiers volontaires répond à une demande ancienne, et devrait participer au développement de l'engagement volontaire. Dans son discours au 111^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers, le 18 septembre 2004, le colonel Richard Vignon, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, indiquait :

« (...) admettons qu'en ces temps où l'évolution des différents régimes de retraite est uniformément placée sous le signe de la rigueur, l'instauration du véritable avantage retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires, totalement exonéré d'impôt et de prélèvement social, demandé et

¹ JO Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 22 octobre 2004, page 8435.

attendu par notre Fédération depuis plus de deux décennies, revêt une signification et une force toutes particulières !

« Cette prestation constitue pour les intéressés une légitime compensation pour les sacrifices professionnels et familiaux consentis, et pour leur dévouement au profit de la collectivité.

« En plus de cette juste récompense, elle permettra de lutter contre la réduction constante de la durée moyenne d'engagement des volontaires enregistrée ces dernières années, et de préserver le maillage du territoire par les sapeurs-pompiers, garant de l'égalité de nos concitoyens devant les secours.

« Certains s'inquiètent déjà du coût de cette mesure, comme s'il pouvait avoir échappé au législateur que bien au-delà de son aspect catégoriel, il s'agissait d'une disposition d'intérêt général, dans la mesure où elle permettra avant tout de préserver le service public de secours de proximité.

« Aussi leur répondrai-je qu'il est même fortement souhaitable que cette prestation coûte cher, parce que ce sera alors la preuve que nous aurons enfin réussi, grâce à elle, à fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires, et que les sommes ainsi investies seront en tout état de cause bien inférieures à celles que nécessiterait la mise en place de tout système alternatif ! (...) ».

C. UN FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre commission des finances souligne les progrès effectués s'agissant de l'augmentation des charges pesant sur les services d'incendie et de secours. Elle considère que la participation du gouvernement au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance constitue à cet égard une avancée significative par rapport au passé.

Le gouvernement a annoncé qu'il participerait à hauteur de 20 millions d'euros au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance en 2005, puis 30 millions d'euros en 2006, soit la moitié du coût attendu de la prestation.

Toutefois, il convient de noter que le coût sera vraisemblablement plus important durant toute la période de montée en puissance du dispositif, que l'on peut évaluer entre 10 et 15 ans. Si le coût de la prestation à l'issue de cette période est difficilement évaluable aujourd'hui, puisqu'il dépendra de la date de cessation d'activité choisie par les sapeurs-pompiers volontaires, on ne saurait exclure qu'il soit de l'ordre du double de celui attendu pour 2006. Si votre commission reconnaît que le dispositif sera d'autant plus coûteux qu'il

sera effectivement incitatif, elle considère cependant qu'il sera nécessaire d'accompagner les départements dans son financement.

Par ailleurs, le système transitoire – qui prévoit un doublement de l'allocation de vétérance versée aux volontaires qui cessent leur activité d'ici à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif – reste intégralement financé par les SDIS, et donc, pour l'essentiel, par les conseils généraux.

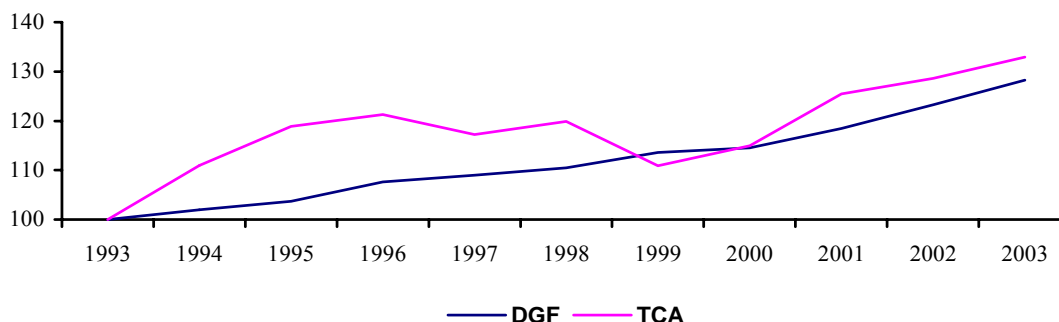
Votre rapporteur général souligne que l'amélioration des prestations accordées aux sapeurs-pompiers volontaires est coûteuse pour les départements. Il insiste donc sur la nécessité pour l'Etat d'accompagner le financement de la prestation de fidélité tout au long de la montée en puissance de celle-ci, afin de limiter la croissance des dépenses à la charge des conseils généraux.

D. LA SUBSTITUTION D'UNE RESSOURCE FISCALE À UNE DOTATION DE L'ETAT

Votre commission des finances ne peut que considérer favorablement la substitution de ressources fiscales à des dotations budgétaires, dès lors que celles-ci sont plus dynamiques. Une telle évolution est par ailleurs conforme au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, que garantit le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (« *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ») et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de celui-ci, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Elle relève d'ailleurs que la part de la taxe sur la convention d'assurance attribuée aux départements en application du présent article est une **ressource dynamique**, comme cela est souligné dans le commentaire de l'article 33 du présent projet de loi de finances. Pour mémoire, le tableau ci-après reproduit l'évolution comparée du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur et la DGF.

Evolution du produit de la taxe sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules à moteur et de la DGF (indice 100 en 1993)



Source : DGI, Observatoire des finances locales

Votre commission des finances considère que cette mesure est d'autant plus souhaitable qu'elle vise à contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours, dont elle a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de dénoncer la dérive des coûts. Il s'agit donc de mettre, en face d'une dépense dynamique, une recette dynamique, ce qui limite le recours des départements à la fiscalité directe locale, dont chacun connaît les contraintes et les inconvénients, notamment en matière de répartition de la charge fiscale.

Votre commission des finances considère que cette évolution traduit bien l'évolution du financement des collectivités territoriales, dont la fiscalité traditionnelle semble, peu à peu, condamnée.

Votre commission des finances est d'autant plus satisfaite par cette mesure qu'elle annonce le transfert intégral de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur aux départements. Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique d'ailleurs que « *hors évolution de l'assiette de la taxe, le financement des transferts de compétences futurs aux départements peut être financé à hauteur de 1,47 milliard d'euros environ par l'attribution de l'ensemble de la TSCA sur les véhicules terrestres à moteur* ».

Elle se félicite également de la possibilité de modulation des taux de la taxe qui devrait être offerte aux départements, dès lors que seront mises en place les procédures nécessaires à la localisation de son assiette, en concertation avec les compagnies d'assurance.

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

B. - Dispositions diverses

ARTICLE 35

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article confirme, pour l'année 2005, les affectations résultant des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que, par exception au principe d'universalité, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses par le biais de budgets annexes et de comptes spéciaux du Trésor. Au sein même du budget général ou d'un budget annexe, des procédures comptables particulières d'affectation peuvent être décidées par voie réglementaire (fonds de concours ou rétablissements de crédits).

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. A l'exception de ces opérations, « *l'affectation est exceptionnelle et ne peut que résulter d'une disposition de loi de finances* ».

Aussi le présent article propose-t-il de confirmer les affectations en vigueur pour l'année 2005, sous réserve des dispositions du présent projet de la loi de finances créant de nouvelles affectations ou modifiant les règles de certaines d'entre elles.

Il concerne en pratique les cinq budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale, dont le nombre décroît régulièrement.

Evolution du nombre de comptes d'affectation spéciale

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Comptes d'affectation spéciale	17	12	12	11	11	9	7

L'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui ne s'appliquera qu'à partir de la loi de finances pour 2006, maintient la possibilité, par dérogation au principal général de non affectation, d'affecter certaines recettes de l'Etat à certaines de ces dépenses, selon une rédaction similaire à celle de l'actuel article 18 précité : « *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial* ».

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

ARTICLE 36

Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15

Commentaire : le présent article a pour objet de clôturer le compte d'affectation spéciale n° 902-15, relatif à la redevance audiovisuelle, et d'ouvrir un compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 33 modifié de la loi de finances initiale pour 1975¹, le produit de la redevance est imputé au compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-15, alors intitulé « *Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et télévision* ». Le compte a été requalifié « *Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle* », en application de l'article 37 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 qui a remplacé la redevance audiovisuelle, auparavant taxe parafiscale, par une imposition de toute nature, sans en modifier l'imputation ni les bénéficiaires.

Le compte d'affectation spéciale n° 902-15 permet de financer les sociétés suivantes de l'audiovisuel publique, énumérées aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication : France Télévisions, Réseau France Outre-mer (RFO)², Radio France, Radio France Internationale (RFI), ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Les ressources du CAS proviennent de la collecte de la redevance audiovisuelle, ainsi que du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle accordées pour des motifs sociaux. Ces exonérations sont présentées à l'article 24 du présent projet de loi de finances. Outre une application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux très réduit de 2,1 %, les frais de gestion du service de la redevance audiovisuelle sont déduits des ressources inscrites au CAS.

¹ Loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 de finances pour 1975.

² RFO est intégrée au groupe France Télévisions depuis le 1^{er} juillet 2004.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LE PRINCIPE DU COMPTE D'AVANCES AUX ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le présent article propose la fermeture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 et l'ouverture du compte n° 903-60 d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

Ce changement intervient dans le cadre de la réforme de la redevance audiovisuelle proposée à l'article 24 du présent projet de loi de finances, **consistant à adosser son recouvrement à la taxe d'habitation pour les particuliers et à la TVA pour les professionnels** : par conséquent, les encaissements de redevance audiovisuelle correspondront à ceux de la taxe d'habitation (payée en novembre) et de la TVA.

Le mécanisme du CAS, fondé sur un principe d'ouverture des crédits après constatation de l'encaissement de la ressource correspondante, n'était pas adapté à un rythme d'encaissement des ressources concentré sur le mois de novembre, alors que les versements aux organismes de l'audiovisuel public doivent être opérés tout au long de l'année.

En outre, le niveau de remboursement par l'Etat des exonérations (de l'ordre de 16 % de l'ensemble des ressources du CAS) n'était pas conforme aux dispositions du I de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lesquelles :

« Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte ».

Lors de l'examen du projet de loi organique relative aux lois de finances, les dispositions relatives à la limite de 10 % et au principe d'une relation directe avec les dépenses concernées avaient été introduites par l'Assemblée nationale, afin de mieux encadrer la création et le fonctionnement des CAS. **Votre commission des finances avait pleinement partagé ces analyses.**

B. LES MODALITÉS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU COMPTE D'AVANCES

Le **I** du présent article propose la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 à la date du 31 décembre 2004.

Le **II** du présent article fixe les modalités d'ouverture et de fonctionnement du compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

Le premier alinéa du II dispose que, « à compter du 1^{er} janvier 2005, sont retracées dans un compte d'avances l'ensemble des opérations afférentes à la redevance audiovisuelle. **Ce compte, géré par le ministre chargé du budget, s'intitule « Avances aux organismes de l'audiovisuel public »** ».

Le deuxième alinéa du II précise qu'il est débité du montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

Conformément aux dispositions du troisième alinéa du II, le compte d'avances est crédité, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, du montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Les intérêts des avances sont versés à la ligne 333 des recettes non fiscales du budget de l'Etat

Il est précisé que « **cette prise en charge par le budget général de l'État est limitée à 440 millions d'euros en 2005** ».

Le quatrième alinéa dispose que « **les frais d'assiette et de recouvrement sont calculés conformément au XI de l'article 1647 du code général des impôts** » nouveau créé par l'article 24 du présent projet de loi de finances : « **l'Etat effectue un prélèvement de 1 % sur le montant de la [redevance audiovisuelle]. Toutefois, pour 2005, ce taux est fixé à 2 %** ».

La majoration du taux en 2005 (2 %, contre 1 % pour les années suivantes) s'explique par le coût initial lié au changement du mode de collecte, et à la réorganisation en conséquence du service de la redevance audiovisuelle.

En 2005, les frais de gestion de la redevance audiovisuelle devraient ainsi s'élever à 46 millions d'euros, puis à 23 millions d'euros à partir de 2006, alors qu'ils atteignent actuellement 73 millions d'euros, soit des **gains en gestion de 27 millions d'euros en 2005 et 50 millions d'euros en 2006**.

En application du cinquième alinéa du II du présent article, le **taux d'intérêt** est celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

Le sixième alinéa du II dispose que « *le compte reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées sur le compte d'affectation spéciale n° 902-15* », permettant ainsi la continuité des opérations financières.

Les modalités de versement mensuel des avances aux organismes de l'audiovisuel font l'objet du **III** du présent article :

« III. Les avances sont versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles est ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues¹.

« Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée.

« Les versements ne peuvent avoir pour effet de porter les avances effectuées pendant l'année civile à un montant supérieur aux recettes effectives du compte ».

Par rapport au mode actuel de gestion de la redevance audiovisuelle, des frais de trésorerie supplémentaires résultent du nouveau décalage prévu entre le recouvrement de la redevance audiovisuelle et les avances qui seraient consenties chaque mois aux organismes de l'audiovisuel public, soit **19 millions d'euros par an de dépenses supplémentaires**.

Les différentes composantes du compte d'avances prévues dans le projet de loi de finances pour 2005 figurent dans le tableau ci-dessous.

¹ En pratique, cette information est connue en septembre.

**Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public
prévues dans le projet de loi de finances pour 2005**

(en millions d'euros)

	PLF 2004	PLF 2005	Ecart PLF/LFI
Encaissements de redevance de l'année (TTC)	2 191,8	2 266,8	75,0
Frais de gestion et de trésorerie	- 73,5	-65	8,5
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	428,1	440,0	11,9
Excédents de collecte des années antérieures	32,4	0,0	-32,4
Total disponible pour répartition (TTC)	2 578,8	2 641,8	63,0
Total (HT*) disponible sur le compte d'avances n° 903-60	2 525,7	2 587,5	61,8

** Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.*

Source : direction du développement des médias

La répartition des ressources, issues de la redevance audiovisuelle, entre les organismes de l'audiovisuel public est rappelée dans le tableau ci-dessous, telle qu'elle figure à l'article 62 du présent projet de loi de finances annexé au budget de la communication, examiné par notre collègue Claude Belot dans son rapport spécial « Communication audiovisuelle ».

Répartition et évolution de la ressource publique issue de la redevance audiovisuelle *
par organisme

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecart PLF/LFI	En %
France Télévisions	1 741,38	1 781,08	39,7	2,3 %
<i>dont RFO**</i>	<i>206,79</i>	<i>211,50</i>	<i>4,7</i>	<i>2,3 %</i>
Arte France	193,45	197,98	4,5	2,3 %
INA	68,8	72,74	3,9	5,7 %
Radio France	469,1	481,97	12,9	2,7 %
RFI	53	53,71	0,7	1,1 %
Total	2 525,73	2 587,48	61,7	2,4 %

* Compte d'affectation spéciale n° 902-15 (ressources hors taxes) puis compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

** RFO a été intégré à France Télévisions en 2004.

Source : bleus budgétaires

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, un **amendement** prévoyant que, **si les encaissements de redevance, nets des frais de gestion et de trésorerie** (soit 65 millions d'euros), et hors remboursement par l'Etat des exonérations et dégrèvements de redevance audiovisuelle, **sont inférieurs au montant de 2201,8 millions d'euros inscrits dans le présent projet de loi de finances**, « *la limite de la prise en charge par l'Etat* » au titre du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle est « *remontée à due concurrence* ».

En d'autres termes, **pour l'année 2005, l'Etat garantit la prévision de collecte de redevance audiovisuelle** inscrite dans le présent projet de loi de finances, y compris dans l'hypothèse où un moindre rendement résulterait de frais de gestion et de trésorerie supérieurs aux prévisions budgétaires.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le principe de la réforme proposée au présent article, qui met en conformité avec la LOLF le dispositif de financement des organismes de l'audiovisuel public par la redevance audiovisuelle, sans modifier le principe d'affectation de la redevance, la liste de ses bénéficiaires ni la régularité des versements.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale apporte une solution satisfaisante au débat sur le plafond de remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle, dont plusieurs de nos collègues députés avaient estimé qu'il était inférieur aux besoins induits par l'élargissement des mécanismes d'exonération¹ suite à l'adossement du recouvrement à la taxe d'habitation pour les particuliers, et la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **les nouvelles exonérations s'élèveraient à 75 millions d'euros, portant leur montant total à 503 millions d'euros** (contre une dotation de 440 millions d'euros prévue au présent article).

¹ Sur ce point, voir le commentaire de l'article 24 du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur général rappelle en effet que, suite à la réduction de la durée de publicité sur les chaînes publiques, la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a posé le **principe du remboursement intégral par le budget de l'Etat des exonérations de redevance accordées pour motifs sociaux. Cet objectif est atteint grâce à l'amendement de l'Assemblée nationale.**

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

ARTICLE 37

Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires »

Commentaire : le présent article tend à autoriser la régie industrielle des établissements pénitentiaires à pratiquer une activité de négoce lui permettant de mieux répondre aux appels d'offres.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

A. PANORAMA DU TRAVAIL EN PRISON

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le travail des détenus n'est plus obligatoire en France, mais l'article 720 du code de procédure pénale dispose que « *toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérés qui le souhaitent* ».

Les détenus employés peuvent être affectés soit au service général de l'établissement, soit à des activités de production. L'affectation des détenus aux différentes activités de travail, appelé « classement », est de la responsabilité du chef d'établissement qui peut, pour des raisons d'ordre et de sécurité, interdire l'accès de tout ou partie des détenus aux différentes activités de travail. Le taux d'activité des détenus était de 39 % en 2003 contre 46,5 % en 2000 en raison de l'augmentation du nombre de détenus.

Les travaux liés au fonctionnement des établissements pénitentiaires (hôtellerie, cuisine, buanderie, entretien, maintenance...) sont effectués sous le régime du service général. Les détenus sont rémunérés sur les crédits budgétaires du ministère de la justice.

Les activités de production sont assurées, soit par la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.), soit par des concessionnaires.

La vocation première de la R.I.E.P. est de vendre aux organismes de droit public les produits qu'elle fabrique avec le concours des détenus. Historiquement, elle était ainsi chargée de réaliser des produits destinés à satisfaire les besoins de l'administration pénitentiaire d'où la création d'ateliers de confection (effets d'uniforme pour les personnels, articles d'habillement et de couchage pour les détenus), d'ateliers de métallerie (fabrication de mobiliers de cellules, de grilles, de serrures.) et d'une imprimerie administrative (formulaires judiciaires...). Elle a depuis

élargi sa clientèle en assurant une production propre, référencée dans un catalogue (mobilier, biens d'équipement, vêtements, chaussures...) et des services de sous-traitance dans les secteurs de la menuiserie, de la métallerie, de la confection, du conditionnement à façon.

Elle exerce ses activités principalement dans les établissements **pour peine**, là où l'initiative privée ne se manifeste que difficilement et ne peut répondre entièrement aux besoins de travail des détenus condamnés à de longues peines et réputés difficiles ou dangereux.

La concession permet par ailleurs de mettre des personnes détenues à la disposition d'une entreprise privée pour réaliser des travaux de production, principalement de main-d'œuvre, dans des locaux situés à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Les conditions d'organisation du travail font l'objet d'un « contrat de concession » entre l'établissement et le concessionnaire.

Enfin, des mesures d'aménagement de peine visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés leur permettent de travailler, au moyen d'un contrat de travail (CDD, CDI, CES, CIE), pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises.

B. LE STATUT JURIDIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA RIEP

Jusqu'au 1^{er} janvier 1951, les dépenses de fonctionnement des ateliers en régie directe des prisons étaient couvertes par des crédits inscrits au budget ordinaire, les recettes étant versées au budget général.

Depuis cette date, en application de la loi de finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950, le compte de commerce 904-11 « régie industrielle des Etablissements Pénitentiaires » (R.I.E.P) retrace les opérations relatives à la fabrication à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires.

Les dépenses et les recettes de la R.I.E.P. sont imputées à ce compte. La seule condition imposée est que le compte soit en équilibre, c'est-à-dire que les recettes couvrent les dépenses. Toutefois, un découvert provisoire de 609.800 euros est autorisé.

Si la R.I.E.P. bénéficiait d'une autonomie budgétaire grâce à son statut de compte de commerce, elle n'a disposé pendant longtemps d'aucune identité sur le plan organisationnel. Elle s'intégrait totalement dans le schéma général de l'administration pénitentiaire. Sa direction était assurée par un bureau de l'administration centrale tandis que le personnel travaillant dans les ateliers de la Régie n'était nullement reconnu en tant que tel puisqu'il était inclus, sans distinction particulière, dans les effectifs des services déconcentrés pénitentiaires.

Or, l'absence de structure propre à la R.I.E.P. n'était pas de nature à favoriser l'émergence d'une dimension d'entreprise.

C'est pourquoi, le ministère du budget et l'administration pénitentiaire ont décidé en 1993 de créer au sein de l'administration pénitentiaire une entité *ad hoc* disposant d'une autonomie organisationnelle et économique, ayant en charge la gestion du compte de commerce R.I.E.P. et favorisant le développement du travail pénitentiaire.

Il s'agissait du Service national pour le travail en milieu pénitentiaire (SNTMP) créé par arrêté en date du 16 mai 1994. Par arrêté en date du 4 septembre 1998, le Service national pour le travail en milieu pénitentiaire a été transformé en Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) avec un statut de service à compétence nationale, placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire. Le SEP est chargé d'assurer la gestion et le développement d'activités de travail et de formation dans les établissements pénitentiaires ainsi que la gestion de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

En qualité d'ordonnateur secondaire, le directeur du SEP gère le compte de commerce 904-11 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

C. LA SITUATION FINANCIÈRE CRITIQUE DE LA R.I.E.P.

La régie industrielle des établissements pénitentiaires a fait l'objet en 2005 d'un contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, de la part de notre ancien collègue Paul Loridant, alors rapporteur spécial de la commission des finances pour les comptes spéciaux du trésor. Celui-ci avait souligné les difficultés de la régie et son avenir incertain dans un rapport d'information¹ intitulé « Prisons : le travail à la peine ».

Il avait montré tout d'abord les contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire, à commencer par une main d'œuvre pénale peu adaptée à une activité économique en secteur concurrentiel, peu formée, parfois difficilement employable. Il avait observé que les activités économiques étaient peu conciliables avec des obligations de sécurité, qui constituent la priorité absolue pour tout établissement pénitentiaire, impliquant des limitations dans les livraisons, un temps d'activité quotidien réduit, des implantations géographiques loin des bassins d'emploi, etc... Il avait souligné la concurrence accrue subie par le travail pénitentiaire venant des pays à bas salaires, sur le marché des biens à faible valeur ajoutée². Enfin, il avait

¹ Rapport d'information n° 330 (2001-2002).

² L'activité liée au travail pénitentiaire a de plus tendance à surréagir par rapport à la conjoncture. En période de ralentissement économique, l'offre de travail baisse fortement (-12 %

souligné l'inadaptation de l'organisation administrative de la régie, qui avait conduit à une offre commerciale décalée et une diversification parfois hasardeuse¹.

La situation financière de la régie était très inquiétante en 2002. Elle s'est aggravée depuis. Le chiffre d'affaires baisse légèrement, de 19,9 millions d'euros en 2002 à 19,7 millions d'euros en 2003. Les résultats financiers du compte de commerce continuent à se dégrader.

Ainsi, le déficit de la R.I.E.P. s'est établi à 2,78 millions d'euros en 2003, contre 1,59 millions d'euros en 2002. La situation devrait être encore moins favorable en 2004 en raison de la fermeture des ateliers de la maison centrale d'Arles à la suite des inondations de décembre 2003 et des investissements liés à la remise en état des ateliers « métal » du centre de détention de Melun détruits par incendie et de l'atelier de la maison centrale de Clairvaux mis à sac par une mutinerie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 23 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950, ne permet pas à la R.I.E.P. de vendre des articles qu'elle n'aurait pas elle-même produits. L'activité de négoce lui est donc interdite.

Or aujourd'hui, les clients recherchent des fournisseurs susceptibles de pouvoir répondre sur la totalité d'un lot composé de différents produits.

Le dispositif proposé vise à autoriser à la R.I.E.P. à exercer des activités de négoce connexes à ses activités.

Ainsi, la R.I.E.P. pourrait avoir recours à des opérations de négoce notamment dans les domaines suivants :

- mobilier de bureau : il s'agirait des bureaux, tables et armoires que la R.I.E.P. produit (à Muret) et des chaises et fauteuils que la R.I.E.P. ne produit pas, mais qu'elle fournirait sur demande expresse d'un établissement pénitentiaire client², en interne, ou du commanditaire pour les rares lots vendus à l'extérieur du ministère de la justice ;

- les uniformes : la RIEP produit la totalité des effets d'uniformes du personnel de surveillance et d'intervention de l'administration pénitentiaire, à l'exception de certains accessoires dont elle ne maîtrise pas la technologie, tels

en 1993-1994 et 2001-2003). A l'inverse, l'offre de travail a progressé de 20 % entre 1997 et 2000.

¹ Dans les bateaux de plaisance notamment dont plusieurs modèles ont subi des avaries qui ont conduit à des contentieux.

² Le principal client de la RIEP reste le ministère de la justice, et plus particulièrement l'administration pénitentiaire.

que les écussons, la dragonne ou le sifflet des équipes régionales d'intervention.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé figurait parmi les 62 mesures que notre ancien collègue Paul Loridant avait proposé en 2002 pour développer l'activité de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. Trois projets de loi de finances plus tard, l'administration pénitentiaire semble enfin désireuse d'adapter le cadre d'activité de la R.I.E.P., ce dont il convient de se féliciter.

Plus généralement, la dégradation des comptes de la R.I.E.P. rend inquiet pour son avenir, alors que les établissements pénitentiaires ont besoin d'une activité économique pour préserver le calme au sein de la population pénale et préparer une réinsertion ultérieure.

Depuis le rapport de notre collègue Paul Loridant, peu de choses ont changé. Pourtant, des mutations et des initiatives s'imposent pour relancer la R.I.E.P. plutôt que la laisser disparaître petit à petit du paysage pénitentiaire, fruit désuet de l'histoire carcérale française.

Parmi les pistes proposées figurait la transformation de la régie en établissement public *ad hoc*, sur le modèle de structures d'insertion dont l'objet est proche, permettant un cadre fiscal et social adapté aux contraintes de l'activité en prison et aux surcoûts financiers liés à l'encadrement des détenus. Une dynamisation des équipes, sur le plan commercial notamment, en était attendue.

Un audit est en cours dont votre commission des finances souhaite la communication pour que l'examen du présent article en séance publique soit l'occasion d'aborder enfin la nécessaire réforme du travail pénitentiaire.

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

ARTICLE 38

Clôture du compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA)

Commentaire : le présent article, qui constitue une mise en œuvre par anticipation des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) relative aux lois de finances, tend à clôturer le compte d'affectation spéciale « FIATA ». Il doit être lu en parallèle avec les dispositions de l'article 39 du présent projet de loi de finances, la combinaison de ces deux articles organisant la budgétisation du FIATA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CRÉATION DU FIATA

La loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 portant loi de finances pour 1995, puis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait instauré un fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), ayant pour objet de subventionner des entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

En application de l'article 75 de la loi de finances initiale pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998, le FIATA a succédé à ce fonds, en modifiant de manière importante son périmètre et ses modalités de fonctionnement. C'est ainsi que, notamment, a été étendue sa compétence aux dépenses de l'Etat pour les missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux. En outre, le fonds contribue, par des subventions versées aux gestionnaires d'aérodromes, aux dépenses ayant le même objet dans le cas où le produit de la taxe d'aéroport ne suffirait pas à couvrir les besoins correspondants.

B. LE FINANCEMENT DU FIATA

Le FIATA est financé par l'affectation, chaque année, d'une quote-part de la taxe de l'aviation civile. Cette fraction qui lui est attribuée est déterminée chaque année en loi de finances, l'autre partie alimentant le budget annexe de l'aviation civile.

Produit et affectation de la taxe de l'aviation civile en exécution

(en millions d'euros)

	BAAC	Taxe de l'aviation civile		FIATA
	TSS	BAAC	FIATA	TPTA
1997	132,04	-	-	-
1998	185,55	-	-	-
1999	31,45	184,08	17,97	2,09
2000	11,58	208,589	54,23	0,60
2001	1,57	221,49	43,90	0,06
2002	0,28	207,36	69,24	0,10
2003	-	220,42	66,32	0,04
2004 au 31/07	-	96,60	69,69	0,03

TSS : taxe de sécurité et de sûreté, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

TPTA : taxe de péréquation des transports aériens, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Ainsi, les recettes du FIATA dépendent de deux indicateurs : le taux de la taxe d'aviation civile, et la quotité qui lui est attribuée, deux éléments qui nécessitent des dispositions législatives prises en loi de finances.

Évolution de la clef de répartition du produit de la TAC

(en %)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04	63,78
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96	36,22

C. LES MISSIONS DU FIATA AUJOURD'HUI

La création du FIATA avait pour principal objectif de permettre une péréquation financière au profit des aéroports dont le trafic est fragile.

Les missions « traditionnelles » du FIATA sont en fait de deux ordres : **les subventions aux lignes d'aménagement** d'une part, **les dépenses liées à la sécurité et à la sûreté aéroportuaire** d'autre part. A ces deux politiques s'est ajoutée en 2004 le financement de la **continuité territoriale en outre-mer**.

1. La péréquation au profit des lignes déficitaires

Les subventions aux lignes d'aménagement représentent 28 millions d'euros en 2004. Les fonds apportés par le FIATA font l'objet d'une procédure communautaire de vérification, afin de s'assurer que les zones concernées ont réellement un fort besoin en termes de desserte.

Le mécanisme est le suivant, tel que fixé dans le décret n° 95-698 du 9 mai 1995 modifié par le décret n° 99-830 du 17 septembre 1999 :

- **un transporteur aérien**, qui exploite une ligne aérienne en vertu d'une convention de délégation de service public, fait la demande d'une compensation financière pour les déficits auxquels il doit faire face ;

- un examen est mené par **le comité de gestion du FIATA**, qui prend notamment en compte le potentiel fiscal des communes concernées ;

- par arrêté, **le ministre en charge des transports** dispose du **niveau** de l'aide et de sa **modulation**.

Le financement apporté par le FIATA peut aller jusqu'à **80 % de la demande du transporteur**, le reste pouvant être pris en charge par une autre personne publique (collectivité locale, Etat).

Comme le souligne notre collègue Yvon Collin dans note de présentation consacrée à l'aviation civile, *« la politique de subvention des lignes d'aménagement revêt une importance toute particulière pour les élus des territoires concernés, qui y sont, à juste titre, extrêmement attachés »*.

Lignes subventionnées par le FIATA depuis 2000

(en millions d'euros)

Exploitant	Liaisons	Période d'exploitation	Intervention du fonds depuis 2000
Flandre Air à/c du 01/04/01 : Régional CAE	Aurillac - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Agen - Paris (Orly) Roanne - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly)	du 07.04.1996 au 06.04.2002 du 01.09.1996 au 06.05.2002 du 02.12.1996 au 12.05.2002 du 03.02.1997 au 05.05.2002 du 01.10.1997 au 30.04.2002 du 11.02.1999 au 10.02.2002	8,88
Proteus Airlines à/c du 01/04/01 : Régional CAE	Pau - Nantes Lorient - Lyon Castres - Paris (Orly)	du 01.10.1996 au 12.04.2002 depuis le 12.11.1996 du 06.05.1999 au 10.05.2002	3,20
Air Littoral	Agen - Paris (Orly) Béziers - Paris (Orly)	du 06.05.2002 au 17.02.2004 du le 01.10.2002 au 17.02.2004	5,40
Régional CAE	Rennes - Mulhouse	depuis le 26.08.2002	1,5
Air Normandie	Cherbourg - Paris (Orly)	Jusqu'au 06.06.2001	0,24
Air Bretagne	Montluçon - Paris (Orly) Saint-Brieuc - Paris (Orly)	non exploitée depuis 31.12.00 non exploitée depuis 10.08.01	1,06
Hex'Air	Le Puy - Paris (Orly) Castres - Rodez - Lyon	depuis le 02.09.1996 depuis le 01.06.1999	4,42
Finist'Air	Brest - Ouessant	depuis le 02.10.1996	0,61
Twin Jet	Cherbourg - Paris (Orly) Angoulême - Lyon	depuis le 15.03.2002 depuis le 01.06.2004	1,10
Air France	Tarbes - Paris (Orly)	depuis le 01.06.2004	0 €
Air Jet/ Atlantique	La Rochelle - Paris (Orly)	du 15.07.2002 au 29.12.2003	0,92 M €
Airlinair	Brive - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly) Aurillac - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Castres - Paris (Orly) Tours - Lyon Béziers - Paris (Orly)	depuis le 31.03.2002 du 29.03.2002 au 23.05.03 depuis le 11.02.2002 depuis le 07.04.2002 depuis le 25.04.2002 depuis le 13.05.2002 du 16.09.2002 au 23.07.2004 depuis le 29.04.2004	12,40
Air Guyane	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	jusqu'au 06.05.2002	2,06
Air Guyane SP	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	depuis le 01.06.2002	3,18
Air Saint-Pierre	St-Pierre-et-Miquelon - Canada	depuis le 01.01.1998	6,80
TOTAL au 20 août 2004 (depuis 2000)			51,7

Source : direction générale de l'aviation civile

Au 20 août 2004, le montant total des compensations financières versées par le Fonds depuis son instauration pour l'aide aux dessertes aériennes, **incluant la période transitoire de 1995 et 1996**, s'élève à **92 millions d'euros**.

2. Le financement de la sécurité aéroportuaire

Le deuxième axe de la politique du FIATA est le financement des dépenses liées à la **sécurité et à la sûreté des aérodrômes**. En effet, si le produit de la taxe d'aéroport est normalement affecté à ces dépenses, certains aéroports n'y sont pas soumis, et d'autres peuvent avoir des difficultés à mettre leurs installations aux normes techniques exigées, notamment depuis les attentats du 11 septembre 2001.

En conséquence, les aéroports qui ne sont pas éligibles à la taxe d'aéroport, ou bien qui parviennent au plafond de leur classe, peuvent recevoir une subvention du FIATA.

Pour chaque aéroport, les taux de la taxe d'aéroport ou les montants de la subvention du FIATA sont établis sur la base de coûts prévisionnels au vu d'une déclaration détaillée demandée au gestionnaire et vérifiée par les services locaux de l'aviation civile. Il s'agit en particulier de vérifier le respect de la définition des coûts éligibles à la taxe d'aéroport et aux subventions du FIATA établie par la DGAC, et validée par le comité de gestion de la section aéroportuaire du FIATA. **Seuls les coûts effectivement à la charge du gestionnaire, nets de subventions, dotations ou apports en nature, sont pris en compte.**

En 2004, les subventions versées se sont élevées à 44,9 millions d'euros, soit une progression très forte par rapport à 2003.

3. La continuité territoriale en outre-mer

A ces deux politiques « traditionnelles » s'est ajoutée en 2004 une mesure spécifique concernant **la continuité territoriale en outre-mer**, en application de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer¹, pour un montant de 30 millions d'euros.

Votre rapporteur général s'était interrogé, lors des débats de la loi de finances pour 2004, sur la pertinence de faire financer cette mesure par une taxe prélevée dans le secteur aéronautique, ainsi que sur la construction budgétaire pour le moins « baroque » qui avait été relevée par notre collègue Yvon Collin dans son rapport² spécial consacré à l'aviation civile en 2003, et ainsi décrite :

« Le mécanisme choisi semble donc être le suivant :

« - la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

² Rapport n° 73, annexe 18 (2003-2004).

« - la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28).

« Ces deux mouvements se traduisent par une hausse des recettes du FIATA, de 70 à 118 millions d'euros, qui permet de financer notamment les 30 millions d'euros de la continuité territoriale (article 53 du projet de loi de finances), et une baisse des recettes que le BAAC tire de la taxe de l'aviation civile de 19 millions d'euros en 2004.

« Pour compenser cette perte de recettes au niveau du BAAC, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer sont multipliés par deux, permettant ainsi au BAAC de dégager 15 millions d'euros supplémentaires qui viennent compenser la perte de ressources due à la baisse de quotité de la TAC ».

Ainsi, lors de l'examen de cet article, **votre rapporteur général s'était inquiété des choix du gouvernement** qui, par un amendement, avait encore relevé la taxe de l'aviation civile afin d'assurer un plus large financement par la solidarité nationale de la continuité territoriale.

Le financement de la continuité territoriale en débat

M. Alain Lambert, ministre délégué. « Je prie la Haute Assemblée d'être bienveillante : il m'est impossible d'être bref. La matière n'est pas complexe, mais je dois présenter un argumentaire complet.

« L'amendement que vous présente le Gouvernement tend à apporter une légère rectification à l'article 27 du projet de loi de finances, qui a pour objet d'augmenter les tarifs de la taxe d'aviation civile afin de financer des mesures nouvelles prioritaires.

« Il s'agit d'abord du versement par l'Etat aux collectivités locales d'outre-mer d'une dotation de continuité territoriale destinée à faciliter la mobilité des résidents de ces collectivités vers la métropole et dont le montant est fixé à 30 millions d'euros en 2004.

« Il s'agit ensuite de financer les subventions attribuées aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, qui bénéficient d'une mesure nouvelle de 12 millions d'euros.

« Il s'agit enfin de financer des dépenses de sûreté, de sécurité sur les aérodromes : un relèvement de 5 millions d'euros des crédits de sûreté est nécessaire, sauf à accroître d'autant la dette des aéroports de province.

« Les mesures nouvelles indispensables s'élèvent donc à plus de 48 millions d'euros là où le relèvement de la taxe d'aviation civile n'est que de 33 millions d'euros. L'écart provient du fait que le relèvement de la taxe d'aviation civile ne finance que pour moitié, c'est-à-dire pour 15 millions d'euros, la subvention de continuité territoriale. En effet, le Gouvernement a également prévu de majorer de 15 millions d'euros la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer.

« Il apparaît que ces deux curseurs - 33 millions d'euros de taxe d'aviation civile et 15 millions d'euros de redevance pour les vols à destination de l'outre-mer - pourraient être légèrement modifiés. C'est l'objet de cet amendement, qui se traduit par une augmentation de 36 millions d'euros de la taxe d'aviation civile, permettant de limiter à 12 millions d'euros la contribution de la redevance.

« Nous avons pensé que la solidarité nationale pouvait s'exercer à concurrence de 60 % du coût de la dotation de continuité territoriale, les vols outre-mer en supportant 40 %.

« Il convient d'avoir à l'esprit que, dans le domaine de la sécurité et de la sûreté du transport aérien, c'est la fonction de contrôle de la circulation aérienne en route qui représente l'essentiel des charges pesant sur le prix des billets, les redevances représentant plus de 900 millions en 2003, contre moins de 300 millions pour la taxe d'aviation civile.

« Or, en ce domaine, les prix français sont nettement inférieurs à ceux de nos principaux concurrents européens. Ils sont inférieurs de 33 % par rapport à l'Allemagne et de 26 % par rapport au Royaume-Uni. Il s'agit des chiffres de 2003.

« Le Gouvernement pense donc que, pour 2004, l'ensemble du dispositif de financement du budget annexe de l'aviation civile et du FIATA, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, tel qu'il résulte de cet amendement, est équilibré et économiquement adapté à la reprise de l'activité prévue pour le secteur du transport aérien.

M. le président. « Quel est avis de la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. « Ce sujet quelque peu technique a fait l'objet de commentaires dans le rapport écrit de la commission des finances.

« Je m'étais en particulier interrogé sur la question de la continuité territoriale avec l'outre-mer. J'avais remarqué que, si une enveloppe de 30 millions d'euros avait bien été allouée à ce titre, le doublement de la redevance pour services terminaux en outre-mer transférerait 15 millions d'euros de charges sur les compagnies aériennes desservant ces collectivités. Cela ne m'empêchait pas de préconiser l'adoption de l'article, monsieur le ministre, mais j'avais cru bon de faire cette remarque.

« L'amendement qui nous est présenté tient compte de la remarque que je viens de formuler et il en atténue beaucoup la portée. Je voulais le dire en commençant ce commentaire.

« Nos collègues, les rapporteurs spéciaux compétents, MM. Yvon Collin et Roland du Luart, avaient formulé les mêmes observations.

« Mes chers collègues, nous avons donc plutôt des raisons de nous réjouir de l'amendement par lequel le Gouvernement modifie son propre dispositif, même s'il est vrai que c'est au prix d'une hausse de tarif, d'une taxe, qui est certainement un pis-aller.

« Monsieur le ministre, nous connaissons tous les contraintes qui existent dans le secteur de la navigation aérienne, en particulier sur les petites et moyennes compagnies, je parle de celles qui existent encore et dont le sort est souvent problématique voire tragique. Il serait souhaitable que vous puissiez, si c'est possible, nous indiquer quelles sont les perspectives.

« Nous avons vu, dans le projet de loi de finances rectificative de 2003, qu'il était question de créer une nouvelle taxe sur les nuisances aéroportuaires. Les contributeurs vont être les mêmes. Nous vous demandons donc de nous apporter quelques éclaircissements.

« Cela dit, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-275 ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. La clôture du compte d'affectation spéciale

Le présent article constitue une préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En effet, dans la maquette présentée au Parlement le 16 juin 2004, il est prévu une disparition du FIATA en 2006. En conséquence, la présentation de cet article dans le présent projet de loi de finances est une anticipation.

On peut remarquer qu'un article de loi de finances est bien nécessaire. En effet, l'article 19 de la LOLF, qui reprend les dispositions l'article 23 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, précise que « *Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances* ». En vertu de la règle du parallélisme, une loi de finances est également nécessaire pour les clôturer.

2. La budgétisation des ses moyens

Si le compte d'affectation spéciale est clôturé dès 2005, les missions du FIATA ne disparaissent cependant pas. Ainsi, en ce qui concerne **ses missions « traditionnelles »**, un chapitre 59-04 est créé sur le budget du ministère des transports, qui les assume **pour un an dans l'attente de la réforme de ce ministère suite à la mise en œuvre de la LOLF.**

Le **II** du présent article prévoit donc **la reprise par le budget général des missions du FIATA**, et l'affectation à son bénéfice au 1^{er} janvier 2005 du solde du compte d'affectation spéciale.

A l'opposé, et de manière cohérente, **la politique de continuité territoriale est déplacée sur les crédits du ministère de l'outre-mer.**

En conséquence, les crédits consacrés en 2005 aux anciennes missions du FIATA seraient répartis comme indiqué dans le tableau suivant.

Dépenses en CP du chapitre 59-04 : évolution 2004-2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Mesures nouvelles PLF 2005	PLF 2005	Evolution
Subventions aux entreprises de transport aérien	28	- 6,5	21,5	-23,21 %
Dépenses directes de sûreté	9,1	- 0,32	8,78	- 3,52 %
Subventions aux gestionnaires d'aérodromes	44,9	2,1	47	4,68 %
Continuité territoriale outre-mer	30	- 30	0	<i>Sur le budget de l'outre-mer</i>
Dépenses directes de l'Etat relatives au péril aviaire	1	0	1	0 %
Dépenses directes de sûreté	5	0,5	5,5	10 %
TOTAL	118	- 34,22	83,78	- 29 %

On constate donc une baisse de 29 % des moyens de l'ex-FIATA pour 2005. **Il faut cependant tenir compte de la « perte » des 30 millions d'euros de la continuité territoriale.**

En ce qui concerne la baisse des dotations sur les autres politiques du FIATA, le rapporteur des crédits de l'aviation civile, notre collègue Yvon Collin, relève dans sa note de présentation les éléments suivants :

« le « chapitre 01 », qui correspond aux subventions aux entreprises de transport, connaît une baisse sensible, de 23,21 %. Interrogés par votre rapporteur spécial, les services de la DGAC ont indiqué que cette baisse était due à deux éléments. D'une part, l'année 2004 avait vu une progression très forte, puisque cette ligne budgétaire était passée de 16 millions d'euros en 2003, à 28 millions d'euros en 2004, ce qui s'expliquait, d'une part, par des projets relativement lourds (comme le « hub » de Clermont-Ferrand), qui n'avaient pas connu le succès escompté, d'autre part, à un report de crédits important des années antérieures, qui permettait de limiter les demandes en 2005. En conséquence, les sommes proposées à ce titre pour 2005 devraient permettre à la nouvelle ligne budgétaire d'assurer toutes les missions du FIATA, et rester dans un « bon niveau », si l'on excepte l'année 2004, relativement exceptionnelle ».

En conséquence, il semble que la baisse des crédits pour 2005 ne soit pas une « préfiguration » de baisses futures.

3. Quel financement ?

La règle de non affectation interdit d'établir, au sein du budget général, un lien entre les recettes et les dépenses. En conséquence, on ne peut pas dire que les missions assurées par le FIATA resteront financées par la taxe de l'aviation civile. Ainsi, l'article 39 du présent projet de loi de finances prévoit que la taxe d'aviation civile est désormais répartie entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général, et l'article 40 établit de nouvelles quotités.

Or une comparaison des montants permet d'affiner l'analyse :

- avec une quotité de répartition pour le budget général égale à 34,42 %, le budget général devrait recevoir un surcroît de recettes de 113,79 millions d'euros;

- ce montant correspond exactement aux missions du chapitre 59-04 (83,78 millions d'euros), si on y ajoute les 30 millions d'euros de la continuité territoriale outre-mer, soit 113,78 millions d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, on peut penser que, pour 2005 en tout cas, la taxe d'aviation civile continue de financer, via le budget général, les actions actuellement effectuées par le FIATA.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 21 de la LOLF expose les règles générales relatives aux comptes d'affectation spéciale : *« Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions fixées par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées »*.

De fait, il peut sembler que le mode de financement du FIATA, assis sur une fraction de la taxe de l'aviation civile, n'est pas sans lien avec les actions qu'il a été amené à financer, comme le subventionnement à des lignes aériennes ou des dépenses de sécurité dans les aéroports. La seule exception serait la politique de continuité territoriale : il est en effet difficile de trouver alors une telle « relation directe », puisqu'il s'agit d'une politique spécifique qui, à l'origine, devait être financée par une dotation indépendante.

L'existence d'une « relation directe » entre le mode de financement du FIATA et ses missions est, selon votre rapporteur général, certaine, sauf à prendre cette expression dans un sens extrêmement restrictif.

Cependant, deux éléments doivent être relevés :

- d'une part, on peut voir dans cette suppression du compte d'affectation spéciale une volonté de **clarification** et de **simplification**. En effet, il apparaît que les missions du FIATA peuvent également être exercées dans le cadre du budget général, sans que leur efficacité ne soit remise en cause. **Dans la nouvelle maquette budgétaire, les crédits du FIATA et du ministère des transports seraient placés dans un programme « transport aérien » de la mission « transport » pour la partie régalienn**e, alors que subsisterait le budget annexe de l'aviation civile pour les activités de prestations de services ;

- d'autre part, les termes de la LOLF, qui appellent à une « *relation directe* », peuvent impliquer l'existence d'**un lien en termes dynamiques entre la recette et la dépense**. En effet, il faut, avant d'engager les dépenses, constater les recettes afin de ne pas déplacer le plafond autorisé. Or force est de constater que les missions assurées par le FIATA et les recettes, dépendantes de l'évolution du transport aérien, sont en règle générale corrélées de manière négative. Ainsi, la crise que traverse le secteur depuis 2001 a conduit à de fortes hausses de la quotité attribuée au FIATA, ainsi qu'à un taux plus élevé pour la taxe d'aviation civile. **En conséquence, il serait budgétairement dangereux de laisser une ressource peu dynamique financer des besoins en croissance.**

Pour autant, votre rapporteur général peut comprendre les inquiétudes formulées par certains élus à propos de cet article. En effet, la budgétisation du FIATA signifie également la possibilité, en cours d'année, de geler les sommes nécessaires aux lignes d'aménagement et à la sécurité des aéroports. Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à l'évolution des crédits inscrits dans les prochaines lois de finances, ainsi qu'à leur utilisation, afin que la simplification introduite par le présent article ne se fasse pas au détriment de l'aménagement du territoire.

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

ARTICLE 39

Affectation du produit de la taxe de l'aviation civile au profit du budget général

Commentaire : le présent article, par cohérence avec l'article 38 du présent projet de loi de finances, modifie la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile en affectant une partie de celui-ci au budget général en lieu et place du FIATA.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

L'article 302 *bis* K du code général des impôts prévoit que le produit de la taxe d'aviation civile est réparti chaque année entre le **budget annexe de l'aviation civile (BAAC)** et le **compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA)**.

Or l'article 38 du présent projet de loi de finances prévoit la **suppression du FIATA**, et la reprise de ses missions par, d'une part, le chapitre 59-04 du budget du ministère des transports pour les actions « traditionnelles », et, d'autre part, le chapitre 41-56 du budget du ministère de l'outre-mer.

En conséquence, le **1° du présent article** propose de répartir les ressources de la taxe d'aviation civile, à compter du 1^{er} janvier 2005, entre le **budget annexe de l'aviation civile** et le **budget général**.

Le **2°** précise, comme c'est le cas actuellement entre le BAAC et le FIATA, que la clé de répartition entre BAAC et budget général est déterminée chaque année en loi de finances.

De plus, il est indiqué que les sommes encaissées par les comptables du BAAC (en pratique, la direction générale de l'aviation civile) sont transférées chaque mois au comptable public assignataire, ce qui est actuellement le cas pour le FIATA.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit d'une mesure de coordination avec l'article 38 du présent projet de loi, qui vise à garantir au profit du budget général une ressource à la hauteur des charges qui lui sont transférées.

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

ARTICLE 40

Détermination de la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général

Commentaire : le présent article introduit une modification de la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général, ce dernier se substituant au FIATA comme bénéficiaire de cette taxe en application de l'article 39 du présent projet de loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Elle constitue une version « élargie » de la précédente taxe de sécurité et de sûreté (TSS) dont le produit était versé en totalité, depuis sa création en 1985 sous le nom de « taxe de sûreté », au budget annexe de l'aviation civile. La modification de la taxe résulte du fait que plusieurs décisions juridictionnelles, dont en particulier un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, ont posé le principe selon lequel les services de sécurité-incendie-sauvetage sur les aéroports et les services de sûreté relevaient de l'intérêt général et ne pouvaient en conséquence être mis à la charge des usagers au moyen de redevances. La création de la taxe de l'aviation civile visait donc à prendre en charge les coûts des missions ainsi exclues de l'assiette des redevances.

A. LE RÉGIME DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

1. L'assiette et les tarifs de la taxe

La taxe de l'aviation civile est exigible pour chaque vol commercial¹. Elle est assise sur le nombre de passagers et de tonnes de fret ou de courrier embarqués de France², quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur. Quelques exceptions existent au profit des personnels dont

¹ Les évacuations sanitaires d'urgence, les vols locaux n'impliquant pas de transport entre aérodromes différents et les vols effectués par une personne physique pour son propre compte ne sont pas considérés comme des vols commerciaux.

² A l'exception des anciens territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la collectivité départementale de Mayotte.

la présence à bord de l'aéronef est directement liée au vol (membres de l'équipage, agents de sûreté ou de police, accompagnateurs de fret), ainsi que pour les enfants âgés de moins de deux ans et pour les passagers en transit direct, et enfin, le fret ou le courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport, et repartant sur le même aéronef.

Le tarif de la taxe de l'aviation civile est demeuré inchangé du 1^{er} janvier 1999, date de sa création¹ par la loi de finances pour 1999, jusqu'à la loi de finances pour 2002², puis l'article 44 de la loi de finances pour 2004³.

Il s'élève désormais à :

- **4,48 euros** par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne ;

- **7,60 euros** par passager embarqué vers d'autres destinations ;

- **1,17 euro** par tonne de courrier ou de fret embarquée.

Les tarifs de la taxe de l'aviation civile ont donc été augmentés de plus de 12 % dans la loi de finances pour 2002, et de plus de 14 % par la loi de finances pour 2004. Ces deux augmentations successives, ont été provoquées par deux séries d'évènements :

- **l'accélération du programme d'investissement en équipements de sûreté** et la **diminution du trafic** suite aux attentats du 11 septembre 2001;

- la prise en charge par le FIATA, en 2004, de la politique de **continuité territoriale en outre-mer**, pour un montant de 30 millions d'euros.

2. Les modalités de recouvrement de la taxe

La taxe de l'aviation civile, à l'instar de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), repose sur un système déclaratif mensuel.

Les modalités de recouvrement de la taxe de l'aviation civile sont prévues par l'article 302 *bis* K du code général des impôts. Les compagnies doivent envoyer leur déclaration et paiement aux agents comptables du budget annexe de l'aviation civile au plus tard le dernier jour du mois suivant les vols commerciaux ayant embarqué en France des passagers, du fret ou du courrier. Les agents comptables comptabilisent les encaissements et informent les ordonnateurs respectifs des montants collectés. Le service des affaires

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

² Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

financières de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) procède ensuite à l'émission de titres de régularisation correspondant à la part revenant au budget annexe de l'aviation civile et à celle revenant au compte d'affectation spéciale n° 902-25 (FIATA), conformément à la clef de répartition fixée par la loi de finances. Le même service est chargé des opérations de contrôle d'assiette (traitement des défauts, retards de dépôt et insuffisances de déclaration). Les versements effectués par les compagnies à la suite de ces contrôles sont répartis selon les mêmes modalités entre le BAAC et le FIATA.

Les insuffisances de déclaration constatées à l'issue des contrôles effectués par de la DGAC sont notifiées aux compagnies aériennes, qui disposent alors d'un délai de 30 jours pour présenter d'éventuelles observations. A l'issue de ce délai, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires assortis des pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts¹. A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à la taxation d'office sur la base des capacités d'emport offertes par les aéronefs utilisés pour l'ensemble des vols du mois de départ de chaque aéroport.

L'entreprise peut toutefois, dans les 30 jours suivant la notification du titre exécutoire, déposer une déclaration qui se substitue à ce titre, s'agissant des droits qui sont alors assortis des pénalités mentionnées plus haut.

Les niveaux de recouvrement du produit de la taxe de l'aviation civile sont détaillés dans les tableaux ci-après :

- Le taux de couverture de l'assiette taxable

Le taux de couverture de l'assiette taxable est mesuré par la comparaison entre le nombre de passagers ayant fait l'objet d'une déclaration de taxe par une entreprise de transport aérien, au départ des plates-formes aéroportuaires de métropole et des départements d'outre-mer, par rapport au nombre de passagers embarqués résultant des données fournies par les gestionnaires de ces plates-formes et transmises à la direction des transports aériens :

¹ « Lorsque la déclaration ou l'acte mentionnés à l'article 1728 font apparaître une base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt insuffisants, inexacts ou incomplets, le montant des droits mis à la charge du contribuable est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 40 % si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ou de 80 % s'il s'est rendu coupable de manoeuvres frauduleuses ou d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures pénales ».

Taux de couverture de l'assiette taxable

Lieux d'embarquement	Métropole	Antilles-Guyane	Réunion	Total
Vols 2000	96,08 %	88,08 %	97,56 %	95,83 %
Vols 2001	96,79 %	86,03 %	99,50 %	96,48 %
Vols 2002	97,18 %	95,20 %	98,05 %	97,13 %
Vols 2003	97,29 %	98,13 %	93,04 %	97,26 %
Vols 2004*	96,77 %	98,60 %	88,42 %	96,72 %

* Les données pour 2004 correspondent au premier semestre 2004.

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Les taux indiqués dans ce tableau ne prennent pas en compte les actions de contrôle ayant conduit à l'émission d'un titre exécutoire.

- Le taux de recouvrement des déclarations

Le taux de recouvrement des déclarations correspond au taux de paiement par rapport aux déclarations déposées dans les délais légaux ou non, au titre de l'année où ont été effectués les vols.

Taux de recouvrement des déclarations

(en millions d'euros)

Déclarations/vols	Montant déclaré	Montant honoré	Défaut de paiement	Taux de recouvrement
2000	249,54	247,79	1,75	99,30 %
2001	242,35	233,71	8,64	96,43 %
2002	273,36	255,13	18,23	93,33 %
2002	273,48	255,25	18,20	93,33 %
2003	269,72	259,08	10,63	96,06 %
2004*	127,77	125,32	2,44	98,08 %

* Les données pour 2004 correspondent au premier semestre.

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

3. Le produit de la taxe de l'aviation civile

Le produit comptabilisé par exercices au titre de la taxe d'aviation civile est indiqué dans le tableau ci-après :

Produit et affectation de la taxe de l'aviation civile en exécution

(en millions d'euros)

	BAAC	Taxe de l'aviation civile		FIATA
	TSS	BAAC	FIATA	TPTA
1997	132,04	-	-	-
1998	185,55	-	-	-
1999	31,45	184,08	17,97	2,09
2000	11,58	208,589	54,23	0,60
2001	1,57	221,49	43,90	0,06
2002	0,28	207,36	69,24	0,10
2003	-	220,42	66,32	0,04
2004 au 31/07	-	96,60	69,69	0,03

TSS : taxe de sécurité et de sûreté, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

TPTA : taxe de péréquation des transports aériens, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Les prévisions de recette sont effectuées dans le cadre du projet de loi de finances sur la base du trafic déclaré prévu (intra et extra-communautaire).

A ces recettes, correspondant au trafic déclaré (déclarations spontanées ou effectuées suite à un contrôle), est ajouté un montant de recettes correspondant aux titres de redressement prévisionnels de la taxe (pour défaut ou insuffisance de déclaration). Les recettes prévisionnelles correspondent, pour chaque année, aux vols de novembre et décembre de l'année *n-1* et de janvier à octobre de l'année *n*, compte tenu du fait que les compagnies aériennes disposent d'un délai d'un mois pour effectuer leur déclaration et que l'encaissement ne peut pas être comptabilisé avant le mois suivant, en fonction de la date d'arrivée du paiement.

B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

Le produit de la taxe de sécurité et de sûreté était affecté en totalité au budget annexe de l'aviation civile. Celui de la taxe de l'aviation civile est affecté pour partie au BAAC et pour partie au FIATA, selon une clef de répartition définie annuellement en loi de finances. **Pour l'année 2004, ce produit était affecté à hauteur de 63,78 % au budget annexe de l'aviation civile et 36,22 % au FIATA.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA depuis 1999 :

Évolution de la clef de répartition du produit de la TAC

(en %)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04	63,78
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96	36,22

De fait, la clef de répartition attribuée au BAAC et au FIATA était calculée en prenant en compte, d'une part, **les prévisions de trafic aérien** pour l'année suivante établies par la DGAC, et **les besoins prévisibles du FIATA**, notamment au regard des mesures à prendre en faveur de la sécurité du transport aérien d'autre part. En 2004, le FIATA a reçu une nouvelle compétence avec la continuité territoriale en outre-mer, ce qui explique la forte progression de la quotité qui lui a été affectée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'article 38 du présent projet de loi supprime le compte d'affectation spécial « FIATA ». Par coordination, l'article 39 du présent projet de loi modifie l'article 302 *bis* K du code général des impôts pour établir que, à compter de 2005, la taxe de l'aviation civile sera répartie entre le budget annexe d'une part, le budget général d'autre part.

En conséquence, le présent article propose de nouvelles quotités pour ces deux entités. Il convient de relever qu'aucune augmentation du tarif de la taxe n'est proposée dans le présent projet de loi.

Ainsi, la fraction qui reviendrait au budget annexe s'élèverait à **65,58 %**, pour un produit attendu de **216,82 millions d'euros**, la fraction attribuée au budget général s'élèverait à **34,42 %**, pour un produit attendu de **113,79 millions d'euros**.

Comme il a été dit dans le commentaire de **l'article 38**, et même si la non affectation des recettes ne permet pas de faire correspondre une ressource à une dépense, on peut constater que la hausse des tarifs décidée en loi de finances pour 2004 afin de financer la continuité territoriale est **maintenue**.

Par coordination, le **II du présent article** abroge de plus le II de l'article 51 de la loi de finances pour 1999, relatif à la détermination des quotités de répartition entre le BAAC et le FIATA.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article doit être lu en parallèle avec les articles 38 et 39 du présent projet de loi de finances, qui organisent la suppression du FIATA.

Les nouvelles quotités ont été établies en prenant en compte d'une part les prévisions de trafic de l'année 2005, d'autre part des charges nouvelles qui pèsent sur le budget général, afin que la budgétisation du FIATA ne soit pas l'occasion d'une dégradation du solde budgétaire.

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

ARTICLE 41

Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de France

Commentaire : le présent article vise à affecter à l'Agence de financement des infrastructures de France, qui sera créée avant le 1^{er} janvier 2005, les dividendes versés à l'Etat par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ainsi que le produit de la redevance domaniale due par ces mêmes sociétés.

I. LA CRÉATION DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE FRANCE

A. LES NOUVELLES AMBITIONS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

1. Les travaux menés au cours de l'année 2003

En septembre 2002, le gouvernement a lancé une réflexion sur la politique des transports, en demandant un **audit des grands projets d'infrastructures, confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)**. La mission a examiné une centaine d'opérations et rendu ses conclusions en février 2003. Elle a évalué le montant total des investissements à engager, sur la période 2003-2020, à :

- 63 milliards d'euros pour les **routes**, dont **23 milliards d'euros** à la charge de l'Etat, sur la période 2003-2020 ;

- 24,8 milliards d'euros pour les **investissements ferroviaires**, dont **11,8 milliards d'euros** à la charge de l'Etat¹ ;

- **2,7 milliards d'euros** de crédits d'Etat pour les voies navigables.

¹ Un scénario « bas », tenant compte de l'intérêt relatif des projets et reportant un certain nombre d'investissements, évaluait toutefois à 18,8 milliards d'euros le montant total des investissements ferroviaires à réaliser, dont 8,1 milliards d'euros pour l'Etat.

Même si certaines évaluations de la mission ont été à juste titre critiquées, on retiendra que l'Etat devrait mobiliser d'ici 2020, pour le financement de l'ensemble des opérations réalisables, un minimum de 37,5 milliards d'euros.

Le rapport d'audit établit que le financement des projets de développement et des besoins de maintenance qui apparaissent utiles à réaliser avant 2020 nécessiterait de la part de l'Etat **un surcroît de ressources** à mobiliser par rapport aux enveloppes des années 2000 à 2002 projetées jusqu'en 2020. **Ce surcroît de ressources serait compris entre 11 et 15 milliards d'euros.**

Ce rapport d'audit a été complété par une **étude prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**, préconisant une nouvelle organisation du système de transports de marchandises et, plus particulièrement, le **report vers les modes alternatifs à la route**, qu'il s'agisse du ferroviaire, du cabotage maritime ou du transport fluvial.

Les deux rapports soulignent que **le développement des partenariats public-privé** pourrait permettre d'optimiser la construction et la gestion de certaines infrastructures, mais sans modifier sensiblement le besoin de financement public.

Compte tenu des besoins d'investissement, les deux rapports préconisent d'accroître, dans une certaine mesure, **la part relative du financement par l'usager**, par rapport à celle du financement par le contribuable.

Suite à la publication de ces deux rapports, votre commission des finances avait entendu, le 20 mai 2003, une **communication de notre ancien collègue Jacques Oudin, alors rapporteur spécial du budget des transports terrestres et de l'intermodalité, sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020¹**. Notre ancien collègue proposait notamment d'**affecter les taxes et ressources existantes à un fonds national de développement des transports**, qui serait constitué sous la forme d'un compte d'affectation spéciale recevant la taxe d'aménagement du territoire, les dividendes des sociétés d'autoroutes, la redevance domaniale et une éventuelle redevance sur les poids lourds.

¹ Cette communication a fait l'objet d'un rapport d'information n° 303 (2002-2003), sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020.

Par ailleurs, en février 2003, **nos collègues Hubert Haenel et François Gerbaud ont remis un rapport consacré au fret ferroviaire¹**, dans le cadre d'une mission qui leur avait été confiée par le Premier ministre le 1^{er} septembre 2002. Dressant un état des lieux alarmant, ils ont formulé plusieurs propositions pour une véritable politique du fret ferroviaire, incluant une nouvelle stratégie et une nouvelle organisation du secteur ferroviaire et notamment de la SNCF, un développement de la complémentarité route-rail et la mobilisation de nouveaux moyens de financement nationaux et européens. Enfin, **notre collègue Henri de Richemont a rendu un rapport sur le pavillon français et le cabotage maritime²**, suite à la mission que le Premier ministre lui avait confiée sur ce sujet.

Compte tenu de l'ensemble de ces travaux, **deux débats ont eu lieu, sur une déclaration du gouvernement, respectivement à l'Assemblée nationale³ et au Sénat⁴, sur la politique en matière d'infrastructures à l'horizon 2020.**

2. Le CIADT du 18 décembre 2003

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a tiré les enseignements de l'ensemble des travaux décrits ci-dessus et adopté les nouvelles orientations de la politique des transports, dans la perspective de concilier plusieurs objectifs : le développement économique, l'attractivité du territoire et la prise en compte des enjeux environnementaux.

Reconnaissant la nécessité de développer les modes alternatifs à la route, le CIADT a approuvé des cartes de planification des infrastructures nationales de transport à long terme. Parmi les grands projets approuvés ou confirmés, on peut mentionner :

- les TGV Est (deuxième phase), Nîmes-Montpellier, Rhin-Rhône, Sud-Europe-Atlantique et Bretagne ;

- la liaison Lyon-Turin, le canal Seine Nord, le projet portuaire Fos 2XL et le lancement de lignes « d'autoroutes de la mer » sur les façades Atlantique et Méditerranée ;

¹ « Le fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail », *rapport de la mission confiée par le Premier ministre à nos collègues Hubert Haenel et François Gerbaud (la Documentation française, février 2003).*

² « Un pavillon attractif, un cabotage crédible : deux atouts pour la France », *rapport de la mission confiée par le Premier ministre à notre collègue Henri de Richemont (La Documentation française, mars 2003).*

³ *JO Assemblée Nationale, 20 mai 2003.*

⁴ *JO Sénat, 3 juin 2003.*

- les autoroutes A 19 Artenay-Courtenay, A 45 Lyon-Saint-Etienne, A 32 Nancy-Thionville, ainsi que les contournements autoroutiers d'Arles, de Strasbourg et de Bordeaux.

Pour conduire cette politique, le gouvernement a **décidé la création d'une agence pour le financement des infrastructures de transport. Elle doit mobiliser, grâce notamment à l'affectation des dividendes des sociétés d'autoroutes, un volume global de subvention de 7,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012, permettant de soutenir un programme de travaux de l'ordre de 20 milliards d'euros.**

B. LA RÉNOVATION DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

1. Des hésitations incompatibles avec le financement d'une politique ambitieuse

Comme l'a rappelé M. Gilles de Robien, alors ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, lors du débat précité au Sénat, le 3 juin 2003, l'Etat et les collectivités territoriales sont, de plus en plus, amenés à financer directement une partie de l'infrastructure.

Le tarissement des sources de financement traditionnelles Extrait du discours de M. Gilles de Robien au Sénat, le 3 juin 2003

« Depuis la dernière guerre, les infrastructures de transport ont trouvé à se financer pour l'essentiel de manière assez autonome sans trop peser, avouons-le, sur le budget général de l'Etat.

« Pour la route, les plus anciens se souviennent du FSIR, le fonds spécial d'investissement routier, créé au début des années cinquante et alimenté par une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la TIPP.

« Parallèlement, avec la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, s'est mis en place, au début des années soixante, le recours au péage et au principe de l'adossement, principe qui s'inspirait du financement du programme ferroviaire de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle ! Le Fonds spécial des grands travaux, le FSGT, a également permis la poursuite du programme routier jusqu'en 1988. Il était encore alimenté par des centimes additionnels à la TIPP - encore elle !

« Plus récemment, le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, le FITTVN, instauré par la loi Pasqua, avait permis de dépasser les logiques propres à chaque mode. Il se finançait, vous vous en souvenez, à partir d'une taxe sur le kilowattheure et sur les kilomètres parcourus sur les autoroutes à péage.

« La mise en conformité avec les directives européennes a mis fin au principe de l'adossement et a permis de transformer nos sociétés publiques d'autoroutes en de vraies sociétés anonymes, dégageant des dividendes et des impôts sur les sociétés.

« Quant à l'intelligent et multimodal système du FITTVN, le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, il a été tué par la précédente majorité !

« En matière ferroviaire, le recours à l'endettement de l'opérateur a permis de poursuivre, de manière assez indolore, l'amélioration de notre réseau ferré. Il nous a permis, en particulier, de lancer les premiers programmes de lignes à grande vitesse. Cette facilité, qui recelait de nombreux effets pervers, a disparu en 1997. La création de Réseau ferré de France, RFF, s'est conjuguée avec une certaine moralisation du financement des investissements ; c'est le fameux article 4, qui oblige RFF à amortir ses nouveaux investissements par des recettes. Cela ne règle cependant en rien le problème du passif accumulé. J'y reviendrai.

« Nous avons donc vécu en quelques années une véritable révolution qui modifie radicalement la façon de financer un grand projet.

« Contrepartie de cet effort de clarification, l'Etat et les collectivités locales sont désormais amenés à financer directement par des subventions tout ou partie de l'infrastructure, alors qu'auparavant les coûts étaient reportés sur la dette d'établissements et d'entreprises publics.

« Le TGV Est ou encore l'A 28 ont dû être financés dans ce nouveau contexte. Il en sera de même, demain, pour tous les grands projets.

« Ce n'est pas tout à fait un hasard si nous constatons que le niveau des investissements en infrastructures, en équipements pour les années 2000-2002 se situe à un niveau inférieur à 1 % du PIB et qu'il fait suite à une baisse régulière depuis 1997. La France est d'ailleurs l'un des pays qui font le moins d'efforts depuis quatre ou cinq ans en faveur de leurs infrastructures et de leurs équipements. »

Source : J.O Débats, Sénat, 3 juin 2003

Malheureusement, pour affronter le défi sans cesse renouvelé du financement des grandes infrastructures, **les gouvernements précédents ont manifesté une certaine hésitation** : Ainsi, **le fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), créé à l'initiative du Sénat en 1995 et destiné, à l'origine, à permettre de développer de nouvelles infrastructures, dans un objectif de péréquation intermodale, a-t-il été progressivement détourné de son objet afin de compenser les insuffisances du budget de l'Etat.**

Créé par l'article 47 de la n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995 et par l'article 37 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le FITTVN était constitué sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, alimenté par deux taxes créées par l'article 22 de la loi précitée du 29 décembre 1994 :

- une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés (supprimée à compter du 1^{er} janvier 2004) ;

- une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes, dite également taxe d'aménagement du territoire (TAT), qui est affectée au budget général depuis la suppression du FITTVN par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001. Cette taxe a rapporté 480 millions d'euros en 2003.

Enfin, l'article 3 de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002¹ a créé deux établissements publics administratifs nationaux dédiés au financement de la politique intermodale des transports. Votre commission avait alors critiqué la création de ces établissements, qui relevaient de l'affichage, dans la mesure où ils ne disposaient pas de ressources financières suffisantes et pérennes. **Les deux établissements publics n'ont d'ailleurs jamais été mis en place.**

2. Pérenniser et clarifier la politique financière des transports

Afin de mettre fin aux hésitations observées depuis une décennie, et suite aux travaux approfondis menés en 2003, le gouvernement a décidé la création d'une Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), sous la forme d'un établissement public national dont la vocation sera purement financière, à l'exclusion de tout rôle dans la programmation, qui continuera de relever du gouvernement. L'agence interviendra sous forme d'apports en capital, de prêts, de subventions, de garanties ou de fonds de concours.

Estimant que cet établissement public entrerait dans la catégorie de ceux créés par l'article 3 de la loi précitée du 3 janvier 2002, **le gouvernement a choisi de créer l'agence, non pas par la loi, mais par un décret en Conseil d'Etat, dont la parution est, semble-t-il, imminente. Le volet législatif, constitué par le présent article, est néanmoins indispensable pour procéder à l'affectation de recettes à cet établissement.**

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, les opérations susceptibles d'être financées par l'AFITF en 2005 sont les suivantes :

¹ Loi relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques.

- **opérations déjà lancées** : TGV Est, ligne à grande vitesse (LGV) Perpignan-Figueras, études Lyon-Turin, A 28 (Rouen-Alençon), tunnel Maurice Lemaire (Sainte-Marie-aux-mines) ;

- **opérations à lancer** : installations terminales Perpignan, lignes ferroviaires du Haut-Bugey, Dijon-Modane et POLT (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse), écluse fluviale du Havre et Canal Seine-Nord, A 585 (antenne de Digne), A 19 (Artenay-Courtenay), A 41 (Annecy-Genève) et quelques autres investissements routiers ;

- **opérations d'études** : Lyon-Turin, LGV Sud Europe Atlantique, liaison rapide ferroviaire Normandie-Vallée de Seine (LRNVS), contournement Nîmes-Montpellier, TGV Rhin-Rhône branche Est, TGV Bretagne Pays de Loire, liaison Poitiers-Limoges ;

- **opérations nouvelles** : Fos 2XL et quelques investissements routiers.

Le plafond de dépenses de l'agence serait de **635 millions d'euros en 2005, dont 448 millions d'euros (70 %) au profit des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes**, le reste étant essentiellement consacré aux routes. Une priorité est notamment donnée aux investissements ferroviaires. La mise en œuvre de ces nouveaux moyens permettrait d'ailleurs, pour la première fois, de financer simultanément la construction de plusieurs lignes à grande vitesse.

II. LES RESSOURCES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE FRANCE

Ressources prévisionnelles de l'AFITF en 2005

(en millions d'euros)

Nature de la ressource	Montant estimé
Dotation en capital	200
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280
Redevance domaniale	155
TOTAL (correspondant au plafond de dépenses)	635

A. UNE DOTATION EN CAPITAL

Une dotation en capital, d'un montant de 200 millions d'euros, serait allouée à l'AFITF en 2005. Cette dotation ne figure pas explicitement dans le présent projet de loi de finances initiale ; elle serait, en effet, prélevée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, alimenté par le produit de cessions de participations de l'Etat.

B. LES DIVIDENDES DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES

Le présent article prévoit que le produit des participations directes et indirectes de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes est affecté à l'AFITF.

Le montant des dividendes qui seront versés en 2005 est évalué à 280 millions d'euros.

Dividendes versés à l'Etat par les sociétés concessionnaires d'autoroutes

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
152	81	65	133	280

Rappelons que la politique autoroutière a été profondément modifiée en 2001¹, ce qui était rendu nécessaire par l'évolution du droit de la concurrence et s'est traduit notamment par la définition de nouvelles modalités d'attribution des concessions, l'allongement de leur durée, la modification des règles comptables et la mise en conformité du régime de TVA appliqué aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Afin de permettre une large concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs, il a été mis fin au système de l'adossement qui consistait à financer partiellement de nouvelles sections d'autoroutes grâce au péage perçu sur les sections en service d'un même concessionnaire auquel on accordait un prolongement de son contrat, ce qui avantageait évidemment les sociétés disposant déjà d'un réseau concédé. **Les conditions de gestion des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ont été rapprochées de celles des sociétés privées.**

¹ Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires ; ordonnance n° 2000-273 du 28 mars 2001 relative à la réforme d'exploitation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ratifiée par la loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001.

Ceci a impliqué en particulier de supprimer les avantages dont elles bénéficiaient, notamment l'absence de rémunération des capitaux investis. Des dividendes sont, par conséquent, perçus par l'Etat, depuis 2001. Cette adaptation au droit commun des sociétés a rendu possibles des ouvertures de capital.

Le gouvernement a annoncé, le 29 juillet 2004, la prochaine **introduction en bourse de deux sociétés d'autoroute**, la SAPRR (société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône) et la SANEF (société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France), deux ans et demi après l'introduction en bourse de 49 % du capital des Autoroutes du sud de la France (ASF), considérée comme un succès. Ces deux nouvelles introductions en bourse se feront par augmentation du capital des sociétés, pour leur permettre de **renforcer leur structure financière** à des niveaux comparables à celles de leurs concurrents, **ce qui permet d'anticiper une augmentation des dividendes versés.**

C. LA REDEVANCE DOMANIALE

Le présent article prévoit que le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes est affecté à l'AFITF.

Le montant de la redevance domaniale est évalué à 155 millions d'euros en 2005.

Montant de la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
122	129	132	137	145	144	149	155

La redevance domaniale a été instituée par le décret n° 97-607 du 31 mai 1997. Elle constitue la contrepartie de l'avantage que les sociétés retirent de l'occupation du domaine public. Son calcul se réfère à la réalité économique objective que constitue pour les sociétés la valeur locative des biens de l'Etat mis à leur disposition. La redevance domaniale n'est ni un impôt, ni une taxe, ni même une taxe parafiscale, mais un prélèvement de nature non fiscale s'apparentant à une redevance pour service rendu¹. Elle est calculée en fonction du nombre de kilomètres de voies autoroutières exploitées par le concessionnaire, et en fonction du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité sur le domaine public national.

¹ Conseil d'Etat, 28 juillet 1999, Cofiroute (conclusions de Mme Daussun).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CONSOLIDATION BIENVENUE DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE DES TRANSPORTS

Votre commission des finances avait désapprouvé la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001. **Elle se félicite du nouvel élan donné aujourd'hui à la politique des transports et approuve la création d'une agence de financement qui permettra de rendre plus visible et de mieux planifier l'effort en faveur des infrastructures.**

Certes, votre rapporteur général note que cette évolution se fait au prix d'une entorse au principe d'universalité budgétaire. Votre commission des finances sera particulièrement attentive à l'évolution de la dette de l'agence, puisque celle-ci sera autorisée à emprunter, dans la limite de son plafond de dépenses et par anticipation sur le versement des recettes affectées. La dette de l'AFITF¹ sera bien évidemment à inclure dans l'endettement public, au sens des critères de l'union monétaire, étant donné le rôle dévolu à l'agence et la nature des recettes affectées.

Votre commission des finances approuve l'affectation de recettes à laquelle procède le présent article :

- S'agissant de la redevance domaniale, elle présente l'avantage d'être stable et en augmentation continue depuis 1998 ;

- S'agissant des dividendes des sociétés d'autoroutes, le choix de procéder par augmentation de capital pour l'introduction en bourse devrait permettre de préserver et même d'optimiser les dividendes autoroutiers, en consolidant la structure financière des sociétés. Cette ressource est donc susceptible d'évoluer de façon dynamique au cours des prochaines années.

B. UN COMPLÉMENT DE RESSOURCES PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances souhaite prolonger l'effort entrepris par le gouvernement en faveur du financement des infrastructures.

¹ L'AFITF constituera un organisme divers d'administration centrale.

Créée par l'article 22 de la loi précitée du 29 décembre 1994, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) est régie par l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts. A sa création, cette taxe était supportée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au taux de 2 centimes par kilomètre parcouru. La loi de finances initiale pour 1996 a fait passer le taux de la TAT de 2 à 4 centimes par kilomètre parcouru à compter du 1^{er} janvier 1996. La loi de finances initiale pour 2000 a fait passer ce taux de 4 à 4,5 centimes par kilomètre parcouru à compter du 1^{er} janvier 2000, ce qui correspond au **taux actuel de 6,86 euros par 1.000 kilomètres**. Cette taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Sur l'exercice 2003, la TAT versée a été de 480,7 millions d'euros.

Produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
337	375	425	448	470	481	495	510

Sur la base d'une hypothèse d'augmentation de 3 % des parcours en 2004 puis en 2005, la TAT devrait rapporter **510 millions d'euros** à l'Etat l'an prochain. **Afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire global, le gouvernement n'a pas affecté cette taxe, ni aucune autre, à l'AFITF.**

Votre commission des finances préconise d'augmenter cette taxe, dont les taux sont inchangés depuis quatre ans, d'un montant correspondant au rattrapage de la hausse des prix. Une augmentation de **0,50 euro par 1.000 kilomètres (+ 7,3 %)** correspondrait à un **produit supplémentaire de 37 millions d'euros.**

Dans le respect du **principe d'universalité budgétaire** et de l'article 18¹ de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, **cette recette supplémentaire serait affectée au budget général de l'Etat, mais devrait inciter le gouvernement à augmenter la dotation en capital en faveur de l'AFITF.** Le montant prévisionnel de cette dotation en capital est aujourd'hui de 200 millions d'euros.

¹ Cet article est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) le 1^{er} janvier 2005 (c'est-à-dire en pratique pour la loi de finances pour 2006).

Cette proposition serait de nature **conférer à l'AFITF la visibilité nécessaire pour agir efficacement** notamment **dans le cadre de partenariats public-privé** auxquels elle apporterait son concours.

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

ARTICLE 42

Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs

Commentaire : le présent article vise à modifier la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 41 de la loi de finances pour 2004¹ avait fixé ainsi la répartition des sommes à percevoir à compter du 1er janvier 2004, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts :

Répartition actuelle du produit du droit de consommation sur les tabacs

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	21,42%
Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	52,06%
Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)	0,30%
Budget général	25,91%
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31%

Le tableau qui suit retrace l'évolution de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs entre les différents acteurs entre 2002 et 2005.

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

Affectation des prélèvements sur les tabacs entre 2002 et 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	prévision LFI 2004	prévision 2004 actualisée	écart prévision 2004
Droit de consommation	8 651	8 750	10 000	9 250	-750
dont part versée au FOREC	7 798	7 420			
dont part versée à la CNAM	821	1 296	2 142	1 981	-161
dont part versée au budget de l'Etat			2 591	2 397	-194
dont part versée au FCAATA	32	34	31	29	-2
dont part versée au BAPSA/FFIPSA			5 236	4 843	-393
taxe sur les tabacs fabriqués (affectée au BAPSA) (*) non définitif	132	82 (*)			

Source: commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2004

Ce tableau témoigne de l'impact des hausses du prix de vente des tabacs intervenus en octobre 2003 et janvier 2004, qui ont conduit à une très forte réduction des volumes de cigarettes vendues (- 21,5 % sur 2004), plus importante qu'il n'avait envisagé en loi de finances pour 2004. En conséquence, le produit du droit de consommation sur les tabacs est également moins élevé que les prévisions effectuées au moment du vote de la loi de finances pour 2004 ne l'espéraient. Les moins-values de recettes s'élèvent ainsi à 194 millions d'euros pour la seule part revenant à l'Etat, et à 750 millions d'euros pour l'ensemble du produit du droit de consommation sur les tabacs.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier la clé de répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs, selon le tableau suivant, qui indique également, d'après les données fournies par la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2004, le montant du produit revenant à chaque organisme, sur la base d'un produit total attendu de 9,45 milliards d'euros :

Répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

	Clé de répartition proposée	Produit attendu (en millions d'euros)
CNAMTS	32,50 %	3.071,25
FFIPSA	52,36 %	4.948,02
Budget général	14,83 %	4.401,43
FCAATA	0,31 %	29,3

Cette répartition appelle trois observations :

- **la part de produit affectée au FCAATA est inchangée ;**
- **la part accordée au FFIPSA correspond à la somme des parts accordées en 2004 au FFIPSA et au BAPSA** : on rappellera que le FFIPSA succède en effet, au 1^{er} janvier 2005, au BAPSA ;
- **la CNAMTS voit sa part fortement majorée, au détriment de l'Etat, qui voit seul sa part diminuer.** On rappellera que cette augmentation du produit affecté à la CNAMTS résulte des **dispositions de l'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie**, qui dispose que *« dans des conditions prévues par la prochaine loi de finances, une fraction supplémentaire, correspondant à un montant de 1 milliard d'euros, des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts est affectée à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés »*.

L'exposé des motifs de du présent article précise que **ce transfert a été majoré de 90 millions d'euros** dans le but *« d'atténuer l'incidence, sur l'assurance maladie, des mesures de simplification résultant de l'attribution de la totalité de la cotisation sur les boissons alcooliques auparavant perçues par la CNAMTS au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMUC) »*¹, transfert prévu par l'article 77 du présent projet de loi, rattaché au budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la protection sociale.

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

¹ La CNAMTS voyant sa charge au titre de la formation des professions paramédicales atténuée de 159 millions d'euros en 2005, du fait de sa décentralisation aux régions dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le manque à gagner pour la CNAMTS peut être évalué à environ 120 millions d'euros en 2005.

ARTICLE 43

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

Commentaire : le présent article vise à préciser l'évaluation de la contribution française au budget des Communautés européennes, fixée à 16,57 milliards d'euros pour 2005.

Le prélèvement sur recettes représentatif de la contribution française au budget européen est évalué à **16,57 milliards d'euros en 2005** (16,18 milliards d'euros le prélèvement net de frais de perception), soit 5,9 % des recettes fiscales nettes. Il s'inscrirait en faible hausse de 1 % par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2004 (16,4 milliards d'euros), mais serait en augmentation de 7,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour cette année (15,4 milliards d'euros).

Cette progression soutenue de la contribution française traduit essentiellement la **montée en puissance des dépenses liées à l'élargissement**, qui n'avait eu qu'un impact modéré sur le budget européen de 2004, **le coût net de la réforme de la PAC** adoptée en juin 2003, et la perspective d'une **meilleure consommation des crédits en 2004**, en particulier ceux afférents aux fonds structurels, qui limiterait le solde excédentaire reporté en 2005. L'avant projet de budget pour 2005, adopté par la Commission européenne le 28 avril 2004, repose ainsi sur une hausse de 5,2 % des crédits d'engagement (soit 117,2 milliards d'euros) et de 9,8 % des crédits de paiement (soit 109,5 milliards d'euros) par rapport à 2004. Le projet de budget établi par le Conseil le 16 juillet 2004 a toutefois ramené ces évolutions à respectivement 4,1 % et 5,4 %.

L'analyse détaillée de la contribution de la France et des différentes rubriques du budget européen fait l'objet du fascicule 2 du présent tome II du rapport général, intitulé : « *Affaires européennes et article 43 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes* ». Ce rapport est établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial.

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

TITRE II :

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 44

Équilibre général du budget

Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget en évaluant d'abord les recettes, en fixant ensuite un plafond de dépenses autorisées, en déduisant enfin le solde budgétaire. A la suite des modifications votées à la première partie, l'Assemblée nationale a porté le déficit à un niveau légèrement supérieur à celui initialement proposé, soit 45,005 milliards d'euros contre 44,930 milliards d'euros dans le projet du gouvernement.

L'équilibre général proposé par le gouvernement fait l'objet du tome I du présent rapport. Comme à l'accoutumée, il a été modifié par l'Assemblée nationale.

L'effet des mesures adoptées par l'Assemblée nationale **en première partie** a conduit à une légère détérioration du solde budgétaire de 75 millions d'euros :

- les ressources nettes du budget général ont diminué de 75 millions d'euros passant de 242,951 milliards d'euros à 242,876 milliards d'euros,
- tandis que le montant des dépenses nettes du budget général et des comptes d'affectation spéciale restait inchangé à 293,342 milliards d'euros.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A qui lui est annexé, compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée du mercredi 17 novembre 2004, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.**

La commission a adopté, sans modification, l'article premier relatif à l'autorisation de percevoir les impôts existants, l'article 2 relatif à l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu, l'article 3 relatif à la revalorisation de la prime pour l'emploi et l'article 4 relatif à la réduction d'impôt pour déclaration électronique après que **M. Jean Arthuis, président**, se fut tout particulièrement félicité d'une telle mesure qui faisait écho à celle adoptée l'année dernière à l'initiative de la commission. Elle a adopté sans modification l'article 5 relatif à l'exonération de l'impôt sur le revenu des primes des médaillés olympiques.

A l'article 6 relatif à la neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles, elle a adopté un amendement tendant à rétablir la version initiale de l'article tel que présenté par le gouvernement.

Elle a adopté, sans modification, l'article 7 relatif à l'aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS), l'article 8 relatif à l'exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit et l'article 8 bis (nouveau) relatif à la modification des conditions d'application de la déduction pour aléas pratiquée par les exploitants agricoles.

A l'article 8 ter (nouveau) relatif à l'extension de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs aux signataires d'un contrat d'agriculture durable, elle a adopté un amendement tendant à circonscrire la mesure dans le temps, afin d'accentuer son caractère incitatif.

Puis la commission a adopté, sans modification, l'article 8 quater (nouveau) relatif au régime d'imposition des conjoints des commerçants et l'article 8 quinquies (nouveau) concernant la réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique.

A l'article 9 relatif à l'allègement des droits de succession, après les interventions de **MM. Yann Gaillard** et **Michel Moreigne**, la commission a adopté un amendement tendant à améliorer le régime successoral des fratries, ayant un domicile commun.

Puis elle a examiné des articles additionnels après l'article 9. Elle a adopté un amendement tendant à permettre un paiement différé, sans intérêts, des droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale, et, après les interventions de **MM. Paul Girod, Jean-Jacques Jégou et Alain Lambert**, un autre amendement relatif au raccourcissement du délai de reprise en matière de droits d'enregistrement.

A l'article 9 bis (nouveau), relatif à l'actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, elle a adopté, après les interventions de **MM. Jean-Jacques Jégou et Paul Girod**, un amendement tendant à réévaluer le seuil d'entrée dans le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en fonction des données économiques de 1997 pour le porter à 800.000 euros.

Puis elle a examiné plusieurs articles additionnels après l'article 9 bis. Elle a adopté, après les interventions de **MM. Yann Gaillard** et **Gérard Longuet**, un premier amendement tendant à créer un dispositif de réduction d'impôt au titre de l'ISF pour investissement dans les PME et pour versement aux œuvres d'intérêt général, un second, après l'intervention de **M. Serge Dassault**, tendant à clarifier le traitement, au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la valeur de capitalisation des rentes viagères, un troisième tendant à supprimer une taxation des plus-values latentes en cas de transfert par un contribuable de sa résidence fiscale hors de France, jugée non conforme aux traités par la Cour de justice des communautés européennes.

Un large débat s'est alors instauré à l'initiative de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, quant à l'opportunité de créer un prélèvement libératoire en cas de rapatriement d'avoirs détenus à l'étranger auquel ont participé **MM. Gérard Longuet, Serge Dassault, Alain Lambert, Michel Charrasse** et **Jean Arthuis, président**.

Elle a ensuite examiné deux articles additionnels avant l'article 10, l'un tendant à supprimer complètement l'imposition des revenus du patrimoine des fondations reconnues d'utilité publique, l'autre tendant à préciser les conditions d'exonération des plus-values professionnelles pour les titulaires de bénéfiques non commerciaux exerçant leur activité dans le cadre d'une société civile assujettie à l'impôt sur les sociétés.

Elle a adopté, sans modification, l'article 10, relatif au crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France, l'article 11 concernant le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale, l'article 12 relatif aux allègements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité, et

l'article 13 concernant la réduction à 1,5 % du taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète.

A l'article 14 relatif au crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans des zones d'emploi en grande difficulté, après les interventions de **M. Jean Arthuis, président**, et **Philippe Marini, rapporteur général**, soulignant tout l'intérêt de la « TVA sociale » afin de pouvoir lutter efficacement et de façon structurelle contre les délocalisations, elle a adopté trois amendements : le premier tendant à revenir au texte initial du gouvernement supprimant la possibilité pour le représentant de l'Etat de proposer aux collectivités territoriales percevant la taxe professionnelle de participer au crédit d'impôt, le deuxième proposant une amélioration rédactionnelle du dispositif, et le dernier tendant à prévoir une meilleure information au sujet des aides consenties par l'Etat.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 15 relatif au renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises de transport, l'article 16 relatif à la pérennisation et l'aménagement du remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises, l'article 16 bis (nouveau) relatif à l'augmentation des quantités de biocarburants bénéficiant d'une réduction de TIPP et à l'assouplissement des modalités d'agrément des unités de production concernées, et l'article 16 ter (nouveau) relatif à la majoration de l'impôt sur les sociétés visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

A l'article 16 quater (nouveau) relatif à l'aménagement du régime de remboursement partiel de TIPP applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport public de voyageurs et au remboursement d'une fraction de TIPP payée par les professions agricoles au second semestre 2004, elle a adopté un amendement rédactionnel.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 17 relatif au transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société, l'article 18 concernant la pérennisation du régime d'imposition des pénalités de retard et l'article 19 relatif au plafonnement de la provision pour hausse des prix.

Elle a ensuite adopté sans modification, après les interventions de **MM. Philippe Marini, rapporteur général**, **Paul Girod** et **Michel Charasse**, l'article 20 concernant les mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage.

Elle a également adopté sans modification l'article 21 relatif à la modernisation de différentes dispositions concernant le financement d'investissements à risques ou de proximité.

A l'article 22 relatif à la réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions, elle a adopté un amendement tendant à lever la restriction des investissements dans les activités bancaires, financières, d'assurance de gestion de location d'immeubles pour la définition des titres de sociétés non cotées à l'actif des nouveaux contrats d'assurance-vie visés au présent article. Elle a ensuite adopté un amendement au même article tendant à lever la même restriction pour la définition des titres de sociétés dont la capitalisation est inférieure à 150 millions d'euros.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 23 relatif à l'ouverture des plans d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'organismes de placements collectifs en valeur mobilière (OPCVM) situés dans les états membres de l'Espace économique européen.

A l'article 24 relatif à la modification du régime de la redevance audiovisuelle, la commission a adopté, après les interventions de **MM. Yves Fréville** et **Michel Charasse**, un amendement étendant l'exonération de la redevance audiovisuelle aux personnes infirmes rattachées au foyer fiscal de leurs parents, ainsi qu'un amendement rédactionnel.

A l'article 25 concernant la mise en place d'un régime déclaratif et à l'abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur, elle a adopté un amendement de rectification d'une erreur matérielle.

Puis la commission a adopté l'article 26 tendant à la transposition de mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés, l'article 27 relatif au financement des comités professionnels de développement économique (CPDE) et des centres techniques industriels (CTI), l'article 28 concernant le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau, ainsi que l'article 28 bis (nouveau) relatif aux modalités d'application de la réforme de la fiscalité des organismes concernant les habitations à loyer modéré (HLM).

A l'article 29 concernant la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, elle a adopté, à la suite des interventions de **MM. Michel Charasse** et **Yves Fréville**, six amendements dont deux amendements de précision parmi lesquels trois amendements tendant à étendre à l'année 2006 la garantie proposée pour la dotation nationale de péréquation (DNP) et pour la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi qu'à créer une garantie analogue pour la fraction « péréquation » de la DSR. Elle a également adopté un amendement permettant au Comité des finances locales d'affecter le reliquat comptable du Centre national de la fonction publique territoriale (CNPT) de l'année 2003 à la dotation spéciale pour le logement des instituteurs de l'année 2004.

A l'article 30 relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes, la commission a adopté, après l'intervention de **M. Michel Mercier**, deux amendements tendant respectivement à faciliter le passage des groupements de communes à la taxe professionnelle unique (TPU) et à instituer une garantie spécifique pour les communautés d'agglomérations. Elle a également adopté un amendement de précision à l'article 30.

A l'article 31 relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, la commission a adopté à l'unanimité, après les interventions de **MM. Michel Mercier, Yves Fréville, Michel Moreigne** ainsi que de **Mme Nicole Bricq**, trois amendements tendant respectivement à limiter l'évolution de la dotation forfaitaire du département de Paris, à écrêter les hausses les plus importantes de la dotation de péréquation urbaine, et à instituer une garantie excluant toute diminution de la dotation de fonctionnement minimale.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 32 relatif à la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, l'article 33 relatif aux modalités de compensation financière, aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, ainsi que l'article 34 concernant le transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

Puis elle a adopté sans modification l'article 35 concernant les dispositions relatives aux affectations, l'article 36 relatif à la création de compte n° 903 60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902 15 », l'article 37 étendant l'objet des opérations du compte de commerce n° 904 11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires », l'article 38 portant sur la clôture du compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA), l'article 39 concernant l'affectation du produit de la taxe de l'aviation civile au profit du budget général, l'article 40 correspondant à la détermination de la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget de l'aviation civile et le budget général.

A l'article 41 relatif à l'affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), la commission a adopté un amendement tendant à réactualiser le taux de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) dans l'objectif de consolider le financement des infrastructures de transport.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 42 relatif à l'affectation du produit du droit de consommation sur le tabac, ainsi que l'article 43, précédemment examiné par la commission lors de sa réunion du 20 octobre 2004, concernant l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des communautés européennes.

Elle a ensuite adopté l'article 44 relatif à l'équilibre général du budget dans la rédaction résultant de ses votes précédents.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 ainsi modifiée.**

MM. Serge Dassault et **Jean-Jacques Jégou** ont enfin souhaité obtenir des précisions quant aux modalités concrètes d'examen par la commission tant des amendements présentés par le rapporteur général que de ceux déposés par les sénateurs.