

N° 278

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2010

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de finances rectificative pour 2010,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

---

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2239, 2268 et T.A. 413

Sénat : 276 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>LES FINANCES PUBLIQUES EN PERSPECTIVE</b>	
<b>I. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE</b> .....	13
A. UNE PRÉVISION DE REPRISE MODÉRÉE EN 2010.....	13
1. Une croissance de l'ordre de - 2,3 % en 2009.....	13
2. Une prévision de croissance de 1,4 % en 2010, conforme au consensus des conjoncturistes mais soumise à de forts aléas .....	16
B. DES RECETTES POUR 2010 LÉGÈREMENT REVUES À LA HAUSSE .....	18
C. DES DÉPENSES QUI INTÈGRENT LE FINANCEMENT DES « INVESTISSEMENTS D'AVENIR ».....	20
1. 33,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour le budget général.....	20
2. 668 millions d'euros d'annulations de crédits.....	23
3. Des ouvertures et annulations sans incidence sur la norme de dépense .....	25
D. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE PORTÉ À 149 MILLIARDS D'EUROS .....	26
1. Un déficit supérieur de 27 % à celui de la loi de finances initiale.....	26
2. Un déficit primaire supérieur à 100 milliards d'euros .....	26
E. UN TABLEAU DE FINANCEMENT MODIFIÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE L'EMPRUNT NATIONAL.....	27
1. 35 milliards d'euros de « dépenses d'avenir » mais un besoin de financement en hausse de « seulement » 22,7 milliards d'euros .....	27
2. Le plafond de variation de la dette à moyen et long termes relevé de 22 milliards d'euros.....	30
3. Un stock de dette paradoxalement en ligne avec les estimations de la loi de finances initiale .....	30
<b>II. LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2010-2013</b> .....	32
A. UN PROGRAMME DE STABILITÉ QUI FIXE LA FIN DU DÉFICIT EXCESSIF EN 2013, CONFORMÉMENT AUX EXIGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE .....	32
1. Une échéance fixée en 2013 par le Conseil .....	32
2. Une échéance alors jugée trop rapprochée par le Gouvernement .....	35
B. UN PROGRAMME DE STABILITÉ TRÈS AMBITIEUX MAIS ENCORE VIRTUEL.....	36
1. Une dépense publique qui n'augmenterait plus que de 0,6 % par an en volume en 2011-2013 (contre 1 % selon la programmation antérieure) .....	40
2. Des économies supplémentaires qui concerneraient en quasi-totalité l'Etat et les administrations de sécurité sociale .....	41
3. Des économies qui restent à déterminer.....	42

C. QUELLE RÈGLE D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ? .....	43
1. Une règle qui n'est justifiée que si elle entend l'équilibre au sens d'un solde que l'on détermine .....	43
2. Une règle qui doit être non manipulable .....	43
3. Une proposition de règle en termes d'effort structurel .....	44

## **DEUXIÈME PARTIE L'EMPRUNT NATIONAL**

<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPRUNT NATIONAL .....</b>	<b>47</b>
A. 35 MILLIARDS D'EUROS ATTRIBUÉS À DIVERS OPÉRATEURS.....	47
1. Un déficit budgétaire aggravé de 35 milliards en 2010 .....	47
2. Une réhabilitation de l'investissement public, financée en dehors du budget de l'Etat à compter de 2011 .....	48
3. Des dépenses qui, pour une large part, ne seront pas des dépenses d'investissement au sens strict .....	48
B. 45,4 % DE L'EMPRUNT NATIONAL CORRESPONDANT À DES CRÉDITS NON CONSOMPTIBLES .....	49
1. Un nouveau mode d'intervention qui n'a pas encore fait ses preuves.....	49
2. Le principe de la rémunération des fonds non consommables déposés au Trésor .....	51
3. Augmentation raisonnée des moyens des opérateurs ou voie d'ajustement de leurs ressources ? .....	54
4. Un financement parallèle au budget de l'Etat qui nuit à la lisibilité des politiques publiques et pourrait entrer en contradiction avec certains objectifs.....	55
5. Les dotations en capital non consommable, un mode de financement réversible ? .....	56
C. UN LISSAGE DES EFFETS SUR LA DETTE.....	60
1. Une augmentation de la dette de l'Etat de 5 milliards d'euros en 2010 .....	61
2. Un impact sur la dette de l'Etat qui atteindrait 10 milliards d'euros en 2011 et près de 20 milliards d'euros à compter de 2014 .....	62
3. Des charges financières intégralement gagées, pour éviter l'effet boule de neige.....	62
D. UNE GOUVERNANCE PROMETTEUSE, MAIS À PRÉCISER.....	63
1. Des fonds dont la gestion est déléguée à des opérateurs dans le cadre d'un processus contractuel.....	64
2. Un commissariat général à l'investissement qui assure la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat, sous le contrôle du comité de surveillance des investissements d'avenir .....	66
3. Des modalités de sélection dont la transparence pourrait être accrue .....	67
4. Un suivi budgétaire limité qui ne doit pas empêcher la neutralité budgétaire de l'emprunt .....	68
5. Un suivi comptable facilité par l'ouverture au profit de chaque gestionnaire d'un compte spécifique au Trésor .....	69
6. L'évaluation du programme d'investissements, un enjeu essentiel .....	70
E. LES DÉPENSES FINANCÉES PAR L'EMPRUNT NATIONAL.....	72
1. Environ 25 milliards d'euros destinés à financer des subventions et 10 milliards d'euros devant financer des prises de participations, avances remboursables et prêts .....	72
2. La répartition temporelle des décaissements : environ 4 milliards d'euros par an de 2010 à 2014, et 0,6 milliard d'euros par an ensuite ? .....	77
3. Des modifications significatives par rapport aux propositions de MM. Juppé et Rocard .....	79
4. La priorité donnée à la recherche .....	82

<b>II. UN IMPACT ÉCONOMIQUE LIMITÉ</b> .....	84
A. A COURT TERME, UN SOUTIEN « KEYNÉSIEEN » DU PIB DE L'ORDRE DE 0,1 POINT EN 2010-2011 .....	84
B. UN IMPACT PEU SIGNIFICATIF SUR LA CROISSANCE POTENTIELLE.....	85
1. Des dépenses d'un montant raisonnable .....	85
2. Des dépenses peu concentrées.....	86
3. Une nécessaire compatibilité avec le droit communautaire et les règles de l'OMC.....	89
4. Des dépenses dont l'impact sur la croissance potentielle est parfois difficile à estimer .....	91
5. L'affirmation selon laquelle l'emprunt national augmenterait la croissance de 0,3 point par an pendant 10 ans n'est pas crédible .....	95
6. Un supplément de croissance trop faible pour permettre l'autofinancement de l'emprunt national .....	99
7. La nécessité de favoriser les projets qui s'autofinancent.....	100
C. UN FAIBLE IMPACT SUR LE DÉFICIT ET LA DETTE PUBLICS .....	102
1. Un faible impact sur le déficit public .....	102
2. Un faible impact sur la dette publique .....	104

**TROISIÈME PARTIE  
LES « INVESTISSEMENTS D'AVENIR »**

<b>I. MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR »</b> .....	105
A. LA MIRE, PREMIÈRE MISSION BÉNÉFICIAIRE ET PREMIÈRE MISSION CONTRIBUTRICE .....	105
1. 62,5 % des fonds de l'emprunt national .....	105
2. 18,7 % des annulations de crédits .....	109
B. LA RECHERCHE, PRIORITÉ DES PRIORITÉS.....	110
1. La concentration impérative des moyens .....	112
2. Une sélection et une évaluation nécessairement rigoureuses .....	113
3. La question de la cohérence et de la lisibilité du paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	118
<b>II. MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> .....	120
A. LES INTERNATS D'EXCELLENCE, L'AMPLIFICATION D'UNE POLITIQUE LANCÉE EN 2007.....	120
1. Un objectif de 20.000 places .....	120
2. La ventilation des crédits de l'emprunt national .....	122
3. L'ANRU, gestionnaire des fonds de l'emprunt .....	123
B. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES : DES CRÉDITS NON JUSTIFIÉS .....	124
C. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PEU SIGNIFICATIVES.....	125
<b>III. MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »</b> .....	125
A. LES CRÉDITS OUVERTS ET L'INGÉNIERIE MISE EN ŒUVRE.....	126
1. Des financements complémentaires pour des actions déjà engagées .....	126
2. Les modes d'intervention et la question de leur conformité au droit communautaire .....	126

B. LA DÉLICATE ARTICULATION DES DÉPENSES COURANTES ET DES DÉPENSES D'AVENIR .....	128
1. Les dépenses d'avenir entre risques d'éviction et d'inflation de la dépense courante .....	128
2. Une « traçabilité » à garantir .....	131
3. Un financement public qui doit accompagner les investissements privés sans s'y substituer .....	132
4. Les infrastructures de transport : des projets d'avenir délibérément écartés .....	134
<b>IV. MISSION « ECONOMIE » ET COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » .....</b>	<b>135</b>
A. LES CRÉDITS OUVERTS DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE .....	135
1. Une augmentation substantielle de crédits sur des actions nouvelles .....	135
2. Un pilotage interministériel dont le rattachement à la mission « Economie » est discutable .....	137
3. Une gestion des crédits, entièrement confiée à des opérateurs, qui pose la question de la gouvernance des fonds .....	138
4. Une justification des crédits insuffisante, un fléchage des actions non contraignant et des critères d'éligibilité trop généraux .....	140
5. La question sans réponse de la durée et de l'intensité du retour sur investissement attendu .....	142
B. LES COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » .....	143
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	144
<b>V. MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » .....</b>	<b>144</b>
A. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	145
1. Un investissement de l'Etat sur des actions nouvelles et ciblées .....	145
2. Des critères d'éligibilité qui visent à limiter les effets d'éviction .....	146
B. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS .....	146
1. Des difficultés à définir précisément des objectifs quantitatifs et des délais de réalisation .....	146
2. L'articulation de ce programme avec le fonds d'investissement social (FISO) créé dans le cadre du plan de relance .....	147
<b>VI. MISSION « VILLE ET LOGEMENT » .....</b>	<b>147</b>
A. UN NOUVEL INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE .....	147
1. Des besoins réels .....	147
2. Un ciblage en direction du monde rural .....	148
3. Une aide importante pour les bénéficiaires .....	151
B. UNE ARTICULATION ASSEZ COMPLEXE .....	151
1. Un apport partiel pour un financement diversifié .....	151
2. Des règles de gestion encore mal définies .....	152
C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES EXISTANT DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » .....	154

EXAMEN DES ARTICLES .....	155
---------------------------	-----

**PREMIÈRE PARTIE  
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE 1<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

***RESSOURCES AFFECTÉES***

- *ARTICLE 1<sup>er</sup> A (nouveau) (Article 220 terdecies du code général des impôts)*  
**Abaissement du seuil d'éligibilité des coûts de développement au crédit d'impôt en faveur des entreprises de création de jeux vidéo .....**155
- *ARTICLE 1<sup>er</sup> B (nouveau) (Art. 885-0 V bis A du code général des impôts)* **Extension de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées à certaines associations reconnues d'utilité publique .....**159
- *ARTICLE 1<sup>er</sup>* **Faire contribuer les banques au fonds de garantie des dépôts tout en modifiant leur pratique en matière de bonus .....**162
- *ARTICLE 2 (Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)* **Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs .....**187
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 2 (Article 265 du code des douanes)*  
**Ajustement du tarif de taxe intérieure de consommation applicable à l'aquazole .....**195

***AUTRES DISPOSITIONS***

- *ARTICLE 3* **Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'Etat .....**198
- *ARTICLE 4* **Modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir et information du Parlement sur ces investissements .....**200
- *ARTICLE 4 bis (nouveau) (Art. L. 332-1 à L. 332-3, L. 332-5 et L. 332-6 du code de la recherche)* **Changement de dénomination du Commissariat à l'énergie atomique .....**213

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

- *ARTICLE 5* **Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois .....**217

**SECONDE PARTIE  
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE 1<sup>ER</sup> AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010**

***CRÉDITS DES MISSIONS***

- *ARTICLE 6* **Budget général : ouvertures et annulations de crédits .....**218
- *ARTICLE 7* **Comptes spéciaux : ouvertures de crédits .....**220

## TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

• <i>ARTICLE 8 (Art. L. 725-24, L. 741-5, L. 741-16, L. 741-16-1 [nouveau], L. 751-10 et L. 751-18 du code rural)</i> <b>Exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles</b> .....	221
• <i>ARTICLE 9 (nouveau) (Art. 1723 quater du code général des impôts)</i> <b>Recouvrement des taxes d'urbanisme</b> .....	230
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 (Article 200 quater du code général des impôts)</i> <b>Clarifications relatives au crédit d'impôt « Développement durable »</b> .....	233
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 (Art. 238 octies, 256, 257, 257 bis, 258, 260, 261, 261 D, 262, 266, 268, 269, 270, 278 ter, 278 sexies, 279-0 bis, 284, 285, 289, 290, 293 C, 296 ter, 634, 730, 852, 1115, 1384 A, 1594 F, 1594-0 G, 1692, 1757, 1788 A, 1829 du code général des impôts, art. L. 88 et L. 176 du livre des procédures fiscales)</i> <b>Simplification de la TVA immobilière</b> .....	238
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 (Art. 260 B du code général des impôts)</i> <b>Option pour la taxation à la TVA des entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières</b> .....	256
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 (Art. 277 A, 302 F ter, 1695 et 1698 C du code général des impôts, art. L. 80 K du livre des procédures fiscales)</i> <b>Simplification du régime des entrepôts fiscaux</b> .....	261
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 (Art. 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Instauration d'une taxe sur la publicité en ligne</b> .....	270
<b>ANNEXE 1 : PRÉSENTATION, PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL, DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE</b> .....	277
<b>ANNEXE 2 : AUDITIONS PAR LA COMMISSION</b> .....	297
<b>I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI ET DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (20 JANVIER 2010)</b> .....	297
<b>II. AUDITION DE M. PHILIPPE MILLS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANCE TRÉSOR (27 JANVIER 2010)</b> .....	305
<b>III. AUDITION DE M. BAUDOUIN PROT, PRÉSIDENT, ET DE MME ARIANE OBOLENSKY, DIRECTRICE GÉNÉRALE, DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF) (27 JANVIER 2010)</b> .....	309
<b>IV. AUDITION DE MME CAROL SIROU, PRÉSIDENTE DE STANDARD &amp; POOR'S POUR LA FRANCE, MM. PIERRE CAILLETEAU, MANAGING DIRECTOR, ARNAUD MARES, SENIOR VICE-PRESIDENT DU GROUPE D'ANALYSE RISQUE SOUVERAIN DE MOODY'S FRANCE ET M. ERIC PAGET-BLANC, HEAD OF SUPRANATIONAL RATINGS DE FITCH RATINGS FRANCE (3 FÉVRIER 2010)</b> .....	317
<b>V. AUDITION DE M. RENÉ RICOL, COMMISSAIRE GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT (3 FÉVRIER 2010)</b> .....	322
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	327
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	337



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### INTRODUCTION

L'année 2010 débute par une nouvelle étape de la crise qui a commencé il y a désormais près de deux ans. D'abord financière, elle s'est ensuite propagée à l'économie réelle avant, désormais et en raison notamment de l'ampleur de l'effort budgétaire qui a été consenti, de mettre en péril le financement de certains Etats occidentaux et de susciter des débats sur l'avenir de la monnaie unique européenne.

La soutenabilité des finances publiques, la capacité des Etats à honorer leurs engagements, sont rarement des sujets centraux du débat public. Avec la crise, la nécessité de maintenir la machine économique en marche et le sentiment d'abondance budgétaire qu'a pu susciter en 2009 l'accroissement des déficits publics ont conduit les Etats à s'affranchir des règles juridiques ou comportementales dont ils s'étaient dotés. C'est ainsi que dans l'Union européenne, la Commission a dû engager une procédure dite de déficit excessif à l'encontre de vingt de ses membres, sur vingt-sept.

Pourtant, alors que la crise n'est pas encore derrière nous et que le Fonds monétaire international appelle à la poursuite des efforts de relance, **les marchés obligataires exigent désormais un prix plus élevé pour le financement de la dette des Etats perçus comme les plus fragiles**. La menace est sérieuse et pèse sur la tonalité des débats sur le présent projet de loi de finances rectificative, examiné par le Parlement concomitamment à la transmission à la Commission européenne du programme de stabilité 2010-2013.

Même si le comportement des marchés paraît, sinon exubérant, du moins irrationnel, il met en lumière l'ampleur de la tâche à accomplir en matière de redressement des finances publiques. Le Président de la République et le Gouvernement semblent décidés à faire face aux difficultés, sans dissimuler ou sous-estimer les enjeux. Leur mobilisation a déjà permis l'organisation, le 28 janvier 2010, d'une conférence sur le déficit qui a ouvert plusieurs chantiers devant déboucher rapidement. Cette mobilisation s'incarne encore dans **l'ambitieux programme de stabilité transmis à Bruxelles**, qui fonde la stratégie de retour au respect des critères de Maastricht sur la maîtrise des dépenses publiques, qui n'augmenteraient que de 0,6 % par an en moyenne de 2011 à 2013, alors que, si l'on exclut le cas de l'année 2008, notre pays n'a jamais réussi à descendre sous le taux de 1,5 % au cours des dix dernières années et que le taux moyen est de l'ordre de 2 %.

Evidemment, il serait facile de rappeler que ces initiatives diffusent un air de déjà vu. La conférence nationale des finances publiques créée en 2006 avait les mêmes objectifs que la conférence sur le déficit. Les programmes de stabilité transmis depuis le début des années 2000 ont tous présenté des trajectoires vertueuses pour les finances publiques. Pour autant, votre commission des finances n'a aucune raison de penser que la détermination du Gouvernement n'est pas totale, et s'apprête en tout état de cause à prendre toute sa part à la définition aussi bien des objectifs nationaux en termes de finances publiques que des moyens pour les atteindre. Dans cette perspective, **une contribution au débat sur les règles dont nous pourrions nous doter est présentée dans le présent rapport**. Elle préconise de définir les objectifs en s'appuyant sur la notion d'effort structurel. En tout état de cause, quelle que soit la règle qui sera retenue, l'expérience de précédentes tentatives, comme par exemple la « règle de gage » des niches fiscales, montre qu'il importe qu'elle soit simple et non manipulable.

Dans ce contexte, **le projet de loi de finances rectificative illustre les paradoxes de notre politique budgétaire**.

D'un côté, il est proposé d'accroître le déficit de 31,6 milliards d'euros, en raison principalement des 35 milliards de l'emprunt national, qui constituent dans leur intégralité une dépense budgétaire de 2010. Evalué à 149 milliards d'euros, le déficit de 2010 sera donc supérieur d'environ 11 milliards d'euros à celui de 2009.

D'un autre côté, le dispositif qui nous est proposé est porteur d'évolutions vertueuses.

Tout d'abord, **il faut saluer la réhabilitation de l'investissement public**, au sens large, à laquelle nous invite le Gouvernement. Il ressort des premières analyses des ouvertures de crédits proposées que les priorités identifiées, si elles ne sont pas toutes de nature à produire un impact significatif sur la croissance potentielle, sont généralement des dépenses utiles qui, dans certains secteurs, permettront de consolider ou de conquérir des positions. Tout juste peut-on regretter que les infrastructures de transport, à la rentabilité économique souvent établie et souvent porteuses de croissance potentielle, aient été par principe écartées du dispositif.

Ensuite, **le principe selon lequel l'ensemble des nouvelles charges financières doit être gagé par des économies de fonctionnement** devant s'ajouter aux crédits de la réserve de précaution est particulièrement ambitieux.

En effet, il pose désormais les décisions budgétaires en termes de choix. Chaque nouvelle dépense récurrente doit être gagée à due concurrence par le sacrifice d'une dépense de même nature, comme si le Gouvernement s'appliquait à lui-même ce que la loi organique impose aux amendements budgétaires présentés par les parlementaires. Plus concrètement, dès 2011, il faudra trouver 1,2 milliard d'euros dans les crédits des missions. La gouvernance budgétaire complète à ce titre les instruments et les règles dont se

dote le Gouvernement, au premier rang desquels le non remplacement d'un départ en retraite sur deux dans la fonction publique, pour contraindre la machine administrative à produire des économies.

**L'exercice montrera cependant un jour ses limites et ne permettra pas d'éviter une remise en cause plus générale du périmètre et des modes d'action de l'Etat.** Dans la construction administrative proposée par le présent projet de loi, plusieurs dispositions doivent appeler notre attention sur l'urgence de mettre en œuvre de profondes réformes administratives. Le fait que le moyen optimal de dépenser le produit de l'emprunt soit de créer un « budget d'avenir » parallèle à celui de l'Etat, dont les dépenses à compter de 2011 n'apparaîtront que dans sa trésorerie plutôt que dans son budget et dont la gouvernance échappe aux administrations traditionnelles, n'est pas anecdotique. Lorsque le décret du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement dispose que celui-ci « *coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifie leur cohérence avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques* », il s'agit non seulement d'une passerelle bienvenue entre les projets financés par l'emprunt national et l'action quotidienne des administrations, mais également d'affirmer le souci, rassurant, d'inscrire les « investissements d'avenir » dans la même dynamique réformatrice que celle mise en œuvre par la révision générale des politiques publiques.

En examinant les priorités identifiées par le Gouvernement et les modalités de leur financement, **votre commission des finances a formulé des propositions d'améliorations** fondées sur deux préoccupations.

En premier lieu, **elle a cherché à garantir les intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat.** Le dispositif proposé était déjà plutôt protecteur de ce point de vue. En particulier, l'obligation faite aux opérateurs publics et privés de déposer leurs fonds libres au Trésor est essentielle, en ce qu'elle procure à l'Etat une ressource de trésorerie qui lisse l'impact des dépenses d'avenir sur le montant de sa dette. Votre commission est allée plus loin sur en se posant la question du dénouement de l'opération. A ce titre, il lui a semblé essentiel de s'assurer que l'Etat soit en mesure de récupérer les sommes qu'il aura temporairement transférées aux opérateurs sous forme de dotations non consommables. Elle a également cherché à orienter les processus de décision vers le financement des projets présentant une rentabilité dont l'Etat pourrait profiter financièrement.

En second lieu, confrontée à un dispositif qui organise un financement public parallèle à celui du budget de l'Etat, **elle a tenté d'en compenser les inconvénients du point de vue du contrôle démocratique** en imaginant, pendant les trois courtes semaines qui se sont écoulées depuis la présentation du projet de loi et dans la continuité des apports de l'Assemblée nationale, des solutions qui transposent l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances à la supervision de la mise en œuvre du programme d'investissements.

Une fois voté le projet de loi de finances rectificative, le monde de la recherche et de l'innovation devra s'organiser pour absorber en un temps limité un montant sans précédent de crédits. Il en résultera à n'en pas douter des dynamiques nouvelles, des conséquences imprévues sur le fonctionnement des structures et les relations entre les acteurs. Il appartiendra à chacun, de son point de vue, d'en faire un bilan et d'en tirer les conséquences, pour l'avenir.

## PREMIÈRE PARTIE : LES FINANCES PUBLIQUES EN PERSPECTIVE

### I. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

#### A. UNE PRÉVISION DE REPRISE MODÉRÉE EN 2010

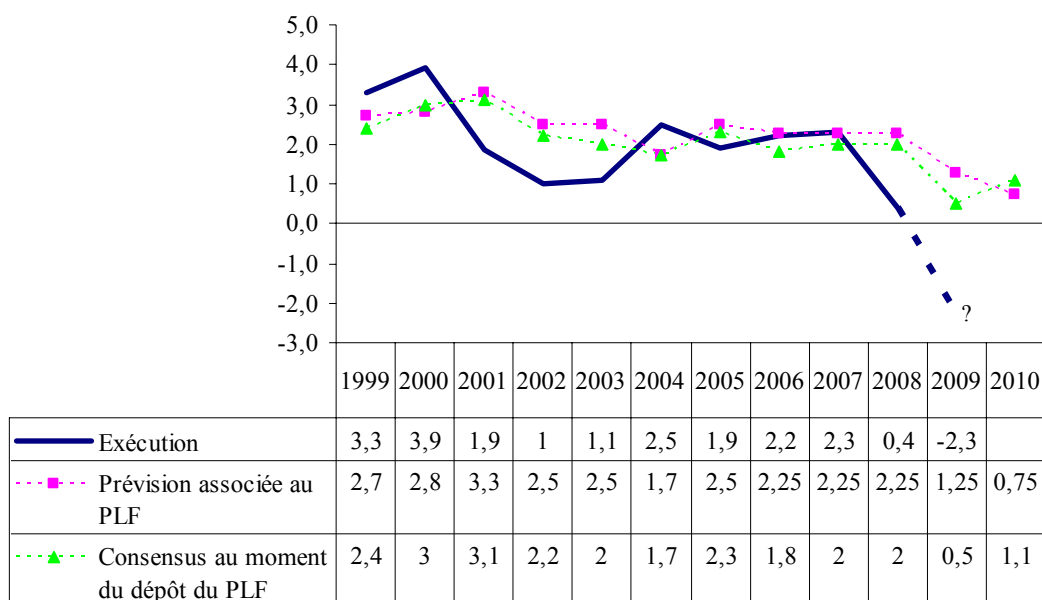
##### 1. Une croissance de l'ordre de - 2,3 % en 2009

Le Gouvernement évalue la croissance du PIB en 2009 à - 2,25 %, en ligne avec le consensus des conjoncturistes. Dans sa note de conjoncture de décembre 2009, l'Insee évaluait la croissance de l'économie française à - 2,3 % en 2009.

Il s'agit d'un écart historiquement exceptionnel par rapport à la prévision associée au projet de loi de finances (1,25 %), comme le montre le graphique ci-après.

**La croissance du PIB : prévision et exécution**

(en %)

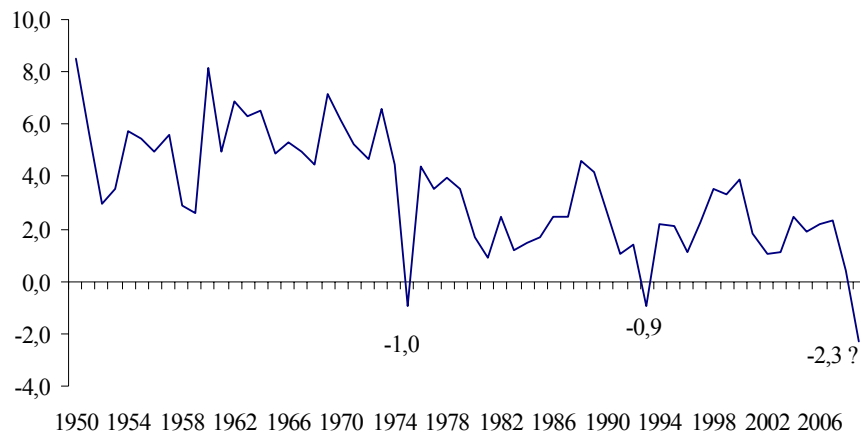


Sources : Insee, projets de lois de finances, Consensus Forecasts

La croissance fortement négative de 2009 est également exceptionnelle à l'échelle historique, si l'on raisonne en moyenne annuelle.

### La croissance du PIB depuis 1950 (moyenne annuelle)

(en %)

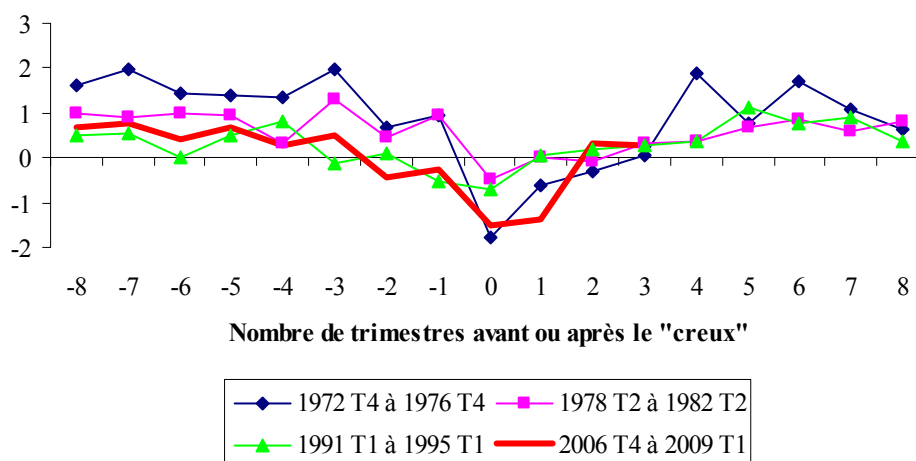


Source : Insee

L'ampleur de la récession doit cependant être relativisée si l'on raisonne en termes d'évolution trimestrielle du PIB. En effet, si la croissance a été de -1,5 % au dernier trimestre de 2009 et -1,4 % au premier trimestre de 2010, elle a été de - 1,8 % au dernier trimestre de 1974.

### Comparaison de la récession actuelle avec les récessions récentes

(croissance du PIB par rapport au trimestre précédent, en %)

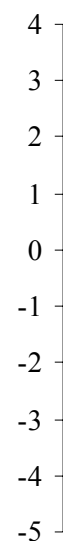


Source : Insee

Par ailleurs, la récession a été moins forte qu'on a pu le craindre. Ainsi, le consensus des conjoncturistes prévoyait pour 2009 une croissance de l'ordre de - 3 % de juin à août 2009, comme le montre le graphique ci-après.

### La prévision de croissance du PIB pour 2009 : évolution depuis janvier 2008

(en %)



	janv-08	févr-08	mars-08	avr-08	mai-08	juin-08	juil-08	août-08	sept-08	oct-08	nov-08	déc-08	janv-09	févr-09	mars-09	avr-09	mai-09	juin-09	juil-09	août-09	sept-09	oct-09	nov-09	déc-09
— France (consensus)	1,9	1,9	1,9	1,6	1,7	1,5	1,3	1,3	1	0,5	-0,1	-0,6	-1	-1,4	-2	-2,5	-2,5	-2,9	-2,9	-2,8	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2
— France (gouvernement) (1)	2,5	2,5	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,25	1,25	0,35	0,35	0,35	-1,00	-1,5	-1,5	-1,5	-3	-3	-3	-2,25	-2,25	-2,25	-2,25
— Zone euro (consensus)	2	1,9	1,80	1,7	1,6	1,4	1,2	1,1	0,9	0,5	-0,2	-0,9	-1,4	-2,0	-2,6	-3,4	-3,7	-4,2	-4,4	-4,3	-3,9	-3,9	-3,8	-3,9
— Etats-Unis (consensus)	2,7	2,6	2,3	2,1	1,9	1,7	1,5	1,4	1,4	0,0	-0,6	-1,3	-1,8	-2,1	-2,8	-2,7	-2,9	-2,8	-2,6	-2,6	-2,6	-2,5	-2,4	-2,5

(1) Y compris les déclarations publiques de membres du Gouvernement.

Sources : Insee, Consensus Forecasts

## 2. Une prévision de croissance de 1,4 % en 2010, conforme au consensus des conjoncturistes mais soumise à de forts aléas

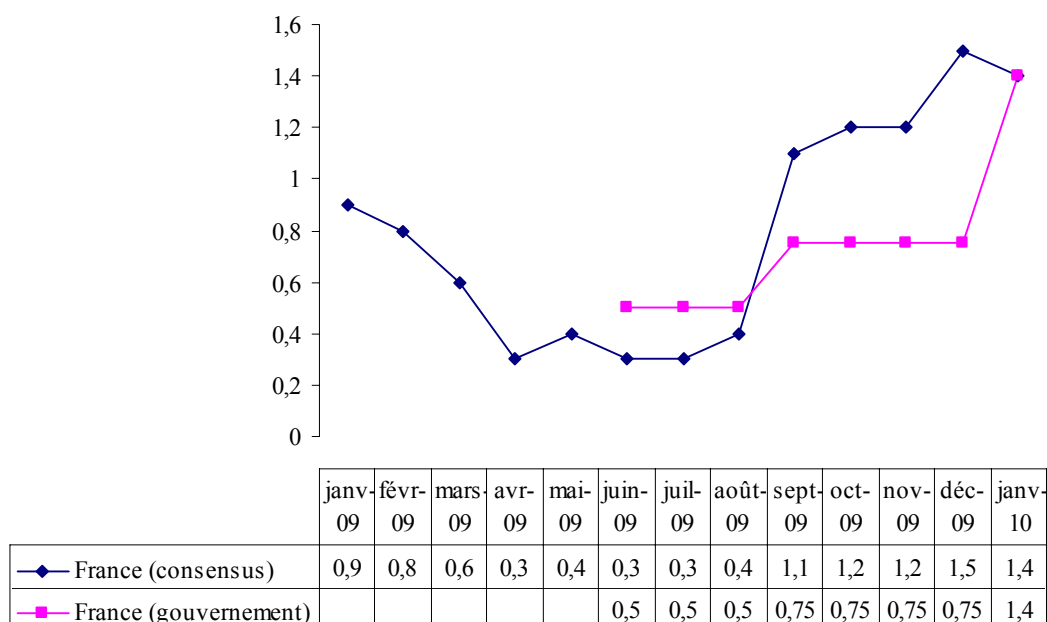
### a) Une prévision de croissance conforme au consensus des conjoncturistes

La prévision de croissance du PIB pour 2010 associée au présent projet de loi de finances rectificative, de **1,4 %**, strictement égale au consensus des conjoncturistes<sup>1</sup> de janvier 2010, est presque deux fois supérieure à celle associée au projet de loi de finances initiale, de 0,75 %.

Le Gouvernement indique, dans le rapport sur l'évolution de la situation économique annexé au présent projet de loi, que « *cette révision à la hausse prend acte de l'amélioration du climat conjoncturel depuis la rentrée et de la poursuite du redressement de l'activité française à l'automne, confirmée par un nouveau taux de croissance positif au 3e trimestre* ». En réalité, plus que de la prise en compte de nouveaux éléments, cette révision à la hausse est la conséquence d'un relatif pessimisme du Gouvernement à l'automne 2009, comme le montre le graphique ci-après.

### La prévision de croissance du PIB pour 2010 : évolution depuis janvier 2009

(en %)



Sources : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Consensus Forecasts

<sup>1</sup> Consensus Forecasts.



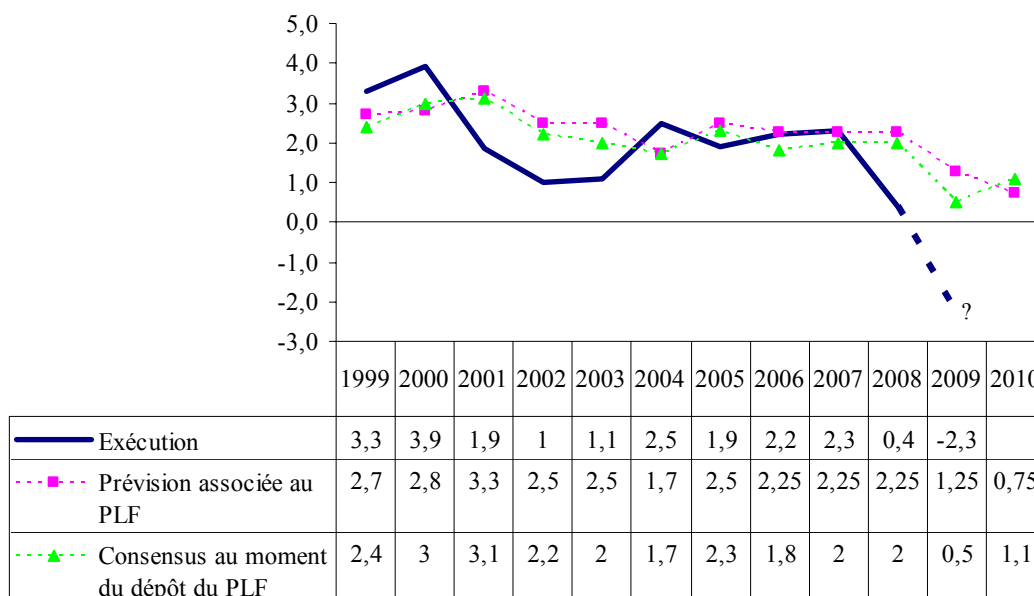
*b) Une prévision de croissance pour 2010 soumise à de forts aléas*

Les prévisions de croissance pour 2010 sont soumises à des aléas particulièrement importants.

Les économistes ont tendance, dans leurs prévisions, à sous-estimer l'écart de la croissance par rapport à son potentiel. Ainsi, après l'explosion de la « bulle internet » du début des années 2000, la croissance a été surestimée en 2001, 2002 et 2003, les conjoncturistes prévoyant à chaque fois un retour à la normale, qui ne s'est produit qu'en 2004. Le fait que le consensus des conjoncturistes corresponde en 2010 à une croissance certes inférieure à son potentiel mais nettement positive doit donc être considéré avec prudence.

**La croissance du PIB : prévision et exécution**

(en %)



Sources : Insee, projets de lois de finances, Consensus Forecasts

D'un point de vue comptable, les principaux aléas concernent la croissance des deux premiers trimestres<sup>1</sup>. Dans sa note de conjoncture de décembre 2009, l'Insee prévoit une croissance du PIB de 0,4 % et 0,3 % aux premier et deuxième trimestres de 2010. Il ne fait pas de prévision de croissance pour 2010, mais on calcule que si la croissance est de 0,3 % aux deux trimestres suivants, cela correspond à une croissance de 1,4 % en moyenne annuelle, identique au consensus des conjoncturistes. En revanche, le 2 février 2010, l'indicateur avancé du Crédit Agricole indiquait une croissance du PIB de 0,4 % au quatrième trimestre 2009, mais nulle au premier trimestre

<sup>1</sup> La croissance du PIB en début d'année affecte le PIB de tout le reste de l'année.

2010 : si tel était le cas, la croissance des autres trimestres demeurant inchangée, la croissance en moyenne annuelle serait de seulement 1 %. Tel serait également le cas si, avec la fin de l'effet des plans de relance, et faute de relai de la demande privée au second semestre, la croissance trimestrielle était alors nulle.

Un enjeu essentiel pour les prochaines années est la manière dont les marchés percevront la situation des finances publiques des différents Etats. L'enjeu est en partie budgétaire, une augmentation des taux d'intérêt se traduisant par une charge de la dette plus élevée. Mais il est également économique.

**La zone euro semble présenter de ce point de vue une vulnérabilité particulière.** En effet, elle pâtit du fait qu'elle n'est pas une zone monétaire optimale : en cas de choc asymétrique ou de dégradation progressive de la compétitivité de certains Etats, elle ne peut mener de politiques monétaire et de change adaptées à la situation de chaque Etat, les transferts budgétaires entre Etats sont négligeables et la population active ne se déplace pas d'un Etat à l'autre. Dans ces conditions, même si un éclatement de la zone euro n'est pas économiquement et politiquement envisageable, les Etats dont la situation économique et budgétaire paraît la plus fragile peuvent voir leurs marchés obligataires, mais aussi boursiers, évoluer défavorablement, comme le montre la chute récente des bourses espagnole et portugaise. Le risque de contagion aux marchés boursiers et obligataires des autres Etats ne peut être exclu.

Parmi les aléas, on peut également mentionner les incertitudes sur le système bancaire, une éventuelle correction boursière, ou un essoufflement de la croissance en Asie.

A cela s'ajoutent les habituels aléas relatifs au prix du pétrole ou au taux de change<sup>1</sup>, particulièrement importants cette année. Au demeurant, les incertitudes provoquées par la dette grecque pourraient paradoxalement avoir, de ce point de vue, un impact positif sur la croissance, en favorisant la dépréciation de l'euro.

#### ***B. DES RECETTES POUR 2010 LÉGÈREMENT REVUES À LA HAUSSE***

Le présent projet de loi de finances rectificative modifie significativement les prévisions de recettes de l'Etat, revues à la hausse de **3,3 milliards d'euros** par rapport à celles de la loi de finances initiale pour 2010.

Ces révisions proviennent de **deux phénomènes** jouant en sens inverse.

---

<sup>1</sup> On peut indiquer à cet égard que, selon les estimations courantes, une augmentation du prix du baril de Brent de 10 dollars, ou une appréciation de l'euro de 10 %, dans chaque cas sur une année, réduit le PIB de la France et de la zone euro de 0,5 point environ.

D'un côté, divers suppléments de recettes par rapport aux prévisions tendent à **accroître** celles-ci de **7,3 milliards d'euros**.

Les principaux surplus concernent l'impôt sur le revenu (1,5 milliard d'euros), l'impôt sur les sociétés (1,9 milliard d'euros), la TVA (1,1 milliard d'euros) et les recettes non fiscales (1 milliard d'euros). Dans le cas de l'impôt sur le revenu, la révision à la hausse s'explique essentiellement par l'impact de la censure de la **contribution carbone** par le Conseil constitutionnel (+ 2,7 milliards d'euros), qui compense un « rebasage » négatif (- 0,9 milliard d'euros) et la censure relative au régime d'imposition des bénéfices non commerciaux dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (- 0,7 milliard d'euros). Dans le cas de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, elle vient essentiellement du fait que les recettes perçues en fin d'année ont été nettement plus élevées que prévu, et que les prévisions de croissance pour 2010 ont-elles-mêmes été revues à la hausse.

Cette révision à la hausse inclut les recettes attendues de la régularisation de la situation des évadés fiscaux, soit 700 millions d'euros (concernant essentiellement l'ISF).

Le supplément de recettes non fiscales correspond quant à lui à l'encaissement d'une recette exceptionnelle, consécutive à un jugement du tribunal de première instance des Communautés européennes sur le régime fiscal dérogatoire de France Télécom.

En sens inverse, le collectif budgétaire tire les conséquences de la suppression de la **contribution carbone** par la censure du Conseil constitutionnel, pour un montant de **4 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Comme on l'a indiqué, la suppression de la contribution carbone s'accompagne de l'augmentation corrélative de l'impôt sur le revenu (+2,7 milliards d'euros), d'où un coût net de 1,5 milliard d'euros.

**Les recettes du budget général de l'Etat**

(en milliers d'euros)

	<b>LFI 2010</b>	<b>Modifications apportées par le présent PLFR</b>	<b>Montant modifié</b>
<b>A. Recettes fiscales nettes</b>	252 061 988	2 318 000	254 379 988
1. Recettes fiscales brutes	346 269 838	1 124 000	347 393 838
<i>Impôt sur le revenu</i>	54 677 000	1 512 000	56 189 000
<i>Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles</i>	8 422 000		8 422 000
<i>Impôt sur les sociétés</i>	50 400 000	1 900 000	52 300 000
<i>Autres impôts directs et taxes assimilées</i>	25 530 090	30 000*	25 560 090
<i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>	14 498 143		14 498 143
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	170 990 051	1 070 000	172 060 051
<i>Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes</i>	21 752 554	-3 388 000	18 364 554
2. Remboursements et dégrèvements	94 207 850	-1 194 000	93 013 850
<b>B. Recettes non fiscales</b>	15 035 000	1 017 114	16 052 114
<b>C. Recettes nettes des remboursements et dégrèvements</b>	<b>267 096 988</b>	<b>3 335 114</b>	<b>270 432 102</b>
<b>D. Prélèvements sur les recettes de l'Etat</b>	104 033 473		104 033 473
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales	85 880 473		85 880 473
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	18 153 000		18 153 000
<b>E. Total des recettes, nettes des prélèvements</b>	163 063 515	3 335 114	166 398 629
<b>F. Fonds de concours</b>	3 121 514		3 121 514
<b>Recettes nettes totales du budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>166 185 029</b>	<b>3 335 114</b>	<b>169 520 143</b>

\* 120 millions d'euros selon le texte initial. L'écart (de 90 millions d'euros) correspond à l'affectation, par nos collègues députés, de l'intégralité du produit de la taxe sur les bonus attribués aux professionnels des marchés financiers au titre de 2009, soit 360 millions d'euros, à l'établissement public OSEO (le produit de cette taxe était précédemment affecté pour 270 millions d'euros au fonds de garantie des dépôts et pour 90 millions d'euros au budget général de l'Etat).

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale pour 2010 et le présent projet de loi de finances rectificative

**C. DES DÉPENSES QUI INTÈGRENT LE FINANCEMENT DES  
« INVESTISSEMENTS D'AVENIR »**

**1. 33,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour le  
budget général**

Le projet de loi de finances rectificative conduit à majorer de 33,9 milliards d'euros les dépenses nettes du budget général en 2010. Leur montant s'établirait désormais à 319,5 milliards d'euros, soit 12 % de plus que

le montant figurant dans loi de finances initiale<sup>1</sup>. L'ordre de grandeur est identique par rapport à l'exécution 2009.

Hors emprunt national, il faut noter la stabilité des dépenses, qui enregistrent même une légère diminution.

### Evolution des dépenses nettes du budget général

(en milliards d'euros)

	2009	LFI 2010	PLFR 2010	Evol. PLFR/2009	Evol. PLFR/LFI
Dépenses du budget général (yc fonds de concours)	290,9	288,3	322,3	10,8%	11,8%
<i>Hors emprunt national</i>	<i>290,9</i>	<i>288,3</i>	<i>288,6</i>	<i>-0,8%</i>	<i>0,1%</i>
Dépenses du budget général (hors fonds de concours)		285,2	319,1		11,9%
<i>Hors emprunt national</i>		<i>285,2</i>	<i>284,5</i>		<i>-0,2%</i>

Source : commission des finances

Cette évolution s'explique par la conjonction de l'ouverture de 34,584 milliards d'euros et l'annulation de 668 millions d'euros. Les ouvertures portent sur :

- **33,640 milliards d'euros au titre du financement des « investissements d'avenir »**<sup>2</sup>. Ces ouvertures sont commentées dans la troisième partie du présent rapport ;

- 500 millions d'euros au titre du financement, sur les crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat », de la **rémunération des dépôts au Trésor des fonds non consommables** confiés aux opérateurs chargés de mettre en œuvre les investissements d'avenir. Le mode de calcul et le fondement de cette rémunération sont présentés dans la deuxième partie du présent rapport ;

- 444 millions au titre de la **mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**.

Ces dernières sont destinées exclusivement au programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » et correspondent à la **différence nette entre de nouvelles ouvertures de crédits et les annulations** au titre du gage interministériel pour le financement de la charge d'intérêt résultant de l'emprunt national pour les

<sup>1</sup> L'examen du présent projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale a conduit à une réduction de 360 millions d'euros, en raison de l'affectation à OSEO, en application des dispositions de l'article premier, de l'intégralité du produit de la « taxe sur les bonus », qui permet de réduire à due concurrence les crédits de la mission « Economie ».

<sup>2</sup> Pour obtenir le chiffre de 35 milliards d'euros, il convient d'ajouter 1 milliard d'euros ouvert sur le compte de concours financier des prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, et 360 millions d'euros correspondant à l'affectation directe à OSEO du produit de la « taxe sur les bonus »..

investissements d'avenir inscrits dans le présent projet de loi<sup>1</sup>. Cette différence résulte des mouvements de crédits rappelés dans le tableau ci-dessous.

**Ouverture de crédits au sein de la mission**  
**« Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**  
*(en euros)*

Programme	Mouvements de crédits	
	Ouvertures	Annulations
154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	459.000.000	14.172.461
<b>Différence (ouverture nette)</b>	<b>444.827.539</b>	

*Source : commission des finances d'après le présent projet de loi de finances rectificative*

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche et la direction du Budget, **l'ouverture brute de 459 millions d'euros** par le présent projet de loi correspond au **financement budgétaire de deux types de mesures d'exonération de cotisations patronales des « travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi » (TO-DE)** dans le secteur agricole.

En effet, il s'agit, d'une part, de compenser, à hauteur de **291 millions d'euros**, les **exonérations existantes de cotisations patronales** dues pour l'emploi de TO-DE agricoles, telles qu'elles résultent du **nouveau mode de calcul** de la compensation prévu par l'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative<sup>2</sup>. D'autre part, **168 millions d'euros** sont ouverts au titre du **nouvel allègement introduit par l'article 8 du présent projet de loi**.

Les ouvertures de crédits proposées au profit de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » résultent donc de

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où il est proposé que le programme 154 fasse l'objet d'ouvertures de crédits, les 14,17 millions d'euros d'annulations n'apparaissent pas à l'état législatif B annexé au présent projet de loi. En effet, ce montant est soustrait de l'ouverture brute de 459 millions d'euros de manière à conduire à un total d'ouvertures nettes de 444,83 millions d'euros sur le programme. La taxation sur le programme 154 sera intégralement financée hors réserve de précaution et devrait, selon le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, impacter la plupart des actions d'intervention du programme, à l'exception de la politique de la pêche et de certains dispositifs sensibles.

<sup>2</sup> Sur ces 291 millions d'euros, 190 millions d'euros étaient, avant 2010, compensés directement à la sécurité sociale par l'affectation d'une partie du droit de consommation sur les tabacs, et 101 millions d'euros étaient pris en charge par la sécurité sociale sans compensation fiscale ou budgétaire.

deux dispositifs présentés concomitamment dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2010<sup>1</sup>.

Le financement du coût total des mesures TO-DE sur l'exercice 2010, estimé à 486 millions d'euros, devrait donc être assuré par ces nouvelles ouvertures de crédits ainsi que par les 27 millions d'euros déjà prévus à cette fin par la loi de finances initiale.

## **2. 668 millions d'euros d'annulations de crédits**

Les annulations de crédits ont deux objets, et sont financées selon deux régimes distincts :

**- 500 millions d'euros permettent de compenser le coût de la rémunération du dépôt au Trésor des dotations non consommables.** Ces annulations sont financées hors réserve de précaution, conformément à l'engagement du Gouvernement selon lequel les charges financières liées à l'emprunt national seraient gagées par des économies réelles. A compter de 2011, la charge d'intérêt liée à l'emprunt s'ajoutera au coût de la rémunération des dotations. L'effort devant être consenti en 2011 à ce titre sur les dépenses de fonctionnement est estimé à 1,2 milliard d'euros.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, certains ministères envisageraient de prélever ces économies sur les reports de crédits de 2009 sur 2010. Il va de soi qu'une telle pratique serait contraire à l'esprit du gage des charges financières liées à l'emprunt national ;

**- 168 millions d'euros pour gager le surcoût lié à la réforme du régime des exonérations de cotisations patronales** des « travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi » (TO-DE) dans le secteur agricole. Ces annulations peuvent être prélevées dans la réserve de précaution.

Le tableau ci-après présente les annulations de crédits par mission. Il en résulte que, en 2010, le cumul de la réserve de précaution et des annulations prévues par le présent projet de loi de finances rectificative conduit à réduire de moins de 2 % le total des crédits votés en loi de finances initiale. La mission la plus pénalisée (« Médias ») ne disposera en 2010 que de 94 % des crédits initiaux.

---

*1 Cf. dans le présent rapport, les analyses de ces deux dispositifs par votre rapporteur général aux commentaires des articles 2 et 8.*

**Ventilation par mission des annulations de crédits proposées par le présent projet  
de loi de finances rectificative**

*(en euros)*

Mission	LFI 2010	Mise en réserve	Annulations hors réserve	Annulations dans la réserve	Total annulations	Réserve après annulations	Disponible 2010 (LFI 2010 - (total annulations + réserve après annulations))	Disponible en % de la LFI
Action extérieure de l'État	2 624 333 470	67 306 461	8 110 482	5 506 303	13 616 785	61 800 158	2 548 916 527	97,13
Administration générale et territoriale de l'État	2 595 921 540	40 469 943	11 864 414	3 361 585	15 225 999	37 108 358	2 543 587 183	97,98
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 610 084 708	102 758 845	20 081 429	4 924 260	25 005 689	97 834 585	3 487 244 434	96,60
Aide publique au développement	3 514 542 289	157 289 619	18 318 180	5 101 499	23 419 679	152 188 120	3 338 934 490	95,00
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 430 720 823	158 128 960	1 567 537	844 816	2 412 353	157 284 144	3 271 024 326	95,35
Conseil et contrôle de l'État	570 759 977	0	0	0	0	0	570 759 977	100,00
Culture	2 924 480 679	88 853 187	3 000 000	0	3 000 000	88 853 187	2 832 627 492	96,86
Défense	37 144 795 471	927 083 148	44 432 086	12 088 513	56 520 599	914 994 635	36 173 280 237	97,38
Direction de l'action du Gouvernement	552 761 237	14 977 850	3 269 210	1 461 276	4 730 486	13 516 574	534 514 177	96,70
Écologie, développement et aménagement durables	10 143 751 037	291 595 570	88 819 951	24 489 460	113 309 411	267 106 110	9 763 335 516	96,25
Économie	1 934 320 671	39 803 064	13 958 280	4 121 443	18 079 723	35 681 621	1 880 559 327	97,22
Engagements financiers de l'État	44 156 537 636	71 774 518	3 065 596	853 322	3 918 918	70 921 196	44 081 697 522	99,83
Enseignement scolaire	60 816 299 441	95 852 106	11 480 788	3 252 890	14 733 678	92 599 216	60 708 966 547	99,82
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 564 292 731	147 695 185	46 668 100	12 516 871	59 184 971	135 178 314	11 369 929 446	98,32
Immigration, asile et intégration	557 458 485	22 284 150	1 170 294	331 583	1 501 877	21 952 567	534 004 041	95,79
Justice	6 844 307 981	123 144 842	14 716 893	10 650 705	25 367 598	112 494 137	6 706 446 246	97,99
Médias	1 142 774 337	54 637 817	13 564 329	0	13 564 329	54 637 817	1 074 572 191	94,03
Outre-mer	2 023 417 383	96 428 269	0	0	0	96 428 269	1 926 989 114	95,23
Plan de relance de l'économie	4 102 000 000	0	0	0	0	0	4 102 000 000	100,00
Politique des territoires	376 176 043	16 085 332	5 397 047	1 529 164	6 926 211	14 556 168	354 693 664	94,29
Pouvoirs publics	1 017 647 695	0	0	0	0	0	1 017 647 695	100,00
Provisions	58 500 000	0	0	0	0	0	58 500 000	100,00
Recherche et enseignement supérieur	24 763 980 271	379 773 857	74 759 066	50 542 910	125 301 976	329 230 947	24 309 447 348	98,16
Régimes sociaux et de retraite	5 726 800 000	286 076 753	0	0	0	286 076 753	5 440 723 247	95,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 624 079 069	125 332 161	0	0	0	125 332 161	2 498 746 908	95,22
Santé	1 197 974 273	53 564 381	10 751 983	2 559 784	13 311 767	51 004 597	1 133 657 909	94,63
Sécurité	16 384 300 457	115 187 191	18 894 742	9 603 510	28 498 252	105 583 681	16 250 218 524	99,18
Sécurité civile	455 968 482	10 103 881	3 115 964	882 856	3 998 820	9 221 025	442 748 637	97,10
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 290 637 223	491 634 319	56 171 426	4 598 291	60 769 717	487 036 028	11 742 831 478	95,54
Sport, jeunesse et vie associative	854 946 355	19 931 583	5 098 789	2 187 935	7 286 724	17 743 648	829 915 983	97,07
Travail et emploi	11 402 500 761	488 729 856	4 334 674	1 228 158	5 562 832	487 501 698	10 909 436 231	95,68
Ville et logement	7 806 016 965	326 387 263	17 388 740	5 572 856	22 961 596	320 814 407	7 462 240 962	95,60
<b>TOTAL</b>	<b>285213087490</b>	<b>4 812 890 111</b>	<b>500 000 000</b>	<b>168 209 990</b>	<b>668 209 990</b>	<b>4 644 680 121</b>	<b>279 900 197 379</b>	<b>98,14</b>

Source : commission des finances, d'après les données transmises par le ministère du budget



### **3. Des ouvertures et annulations sans incidence sur la norme de dépense**

Le financement des « investissements d'avenir », comme celui des mesures de relance en 2009 et en 2010, est effectué en dehors du cadre fixé par la norme retenue pour l'évolution des dépenses de l'Etat. Pour la deuxième année consécutive, l'exécution budgétaire des dépenses « normées » s'accompagnera de celle d'un « budget extraordinaire ». S'agissant des crédits de l'emprunt national, on peut d'ailleurs noter que ce processus parallèle vivra pendant toute la période de financement des « investissements d'avenir », les crédits versés aux opérateurs provenant non pas de dépenses budgétaires mais de mouvements de trésorerie « à dose filée », en provenance des comptes au Trésor ouverts à cet effet.

Hors « dépenses d'avenir », la différence entre le montant des ouvertures nettes de crédits (945 millions d'euros) et celui des annulations nettes correspondantes (654 millions d'euros<sup>1</sup>), soit 291 millions d'euros, s'explique par le fait que cette dépense est compensée, conformément aux dispositions de l'article 2, par le transfert à due concurrence d'une fraction du produit des droits sur les tabacs. Le Gouvernement considère qu'il s'agit d'une mesure de périmètre qui ne doit pas être prise en compte pour l'application de la norme de dépense.

Il faut noter que, pour des raisons développées dans le commentaire de l'article 2, ce transfert réduit de 101 millions d'euros le montant du « panier » de recettes affectées à la sécurité sociale pour compenser les allègements généraux de charges sociales. Aujourd'hui, les recettes procurées par le « panier » sont supérieures aux dépenses correspondantes. Toutefois, lorsque la croissance économique reviendra et que le coût des allègements s'alourdira, le coût à compter duquel le « panier » ne suffira plus à compenser les allègements sera réduit de 101 millions d'euros par rapport à la situation actuelle. Même si la compensation du coût des allègements généraux n'est pas obligatoire pour l'Etat, sa position financière s'en trouve fragilisée, sauf s'il est décidé, comme le souhaite votre rapporteur général, de réduire progressivement ce coût.

---

<sup>1</sup> Le montant total des annulations s'établit à 668 millions d'euros. Cependant, 14 millions d'euros sont annulés, au sein de la mission « Agriculture », sur un programme bénéficiant par ailleurs d'ouvertures. En pareil cas, le montant des ouvertures et des annulations est contracté au sein de celui des ouvertures de crédits.

## D. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE PORTÉ À 149 MILLIARDS D'EUROS

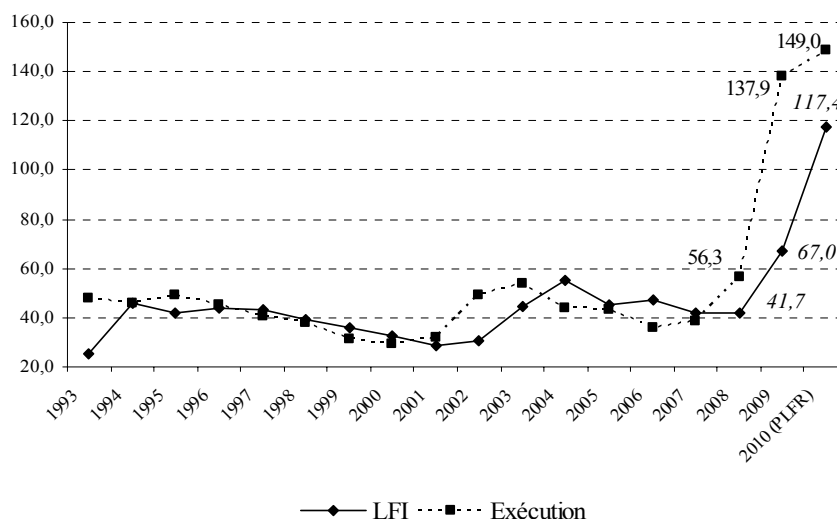
### 1. Un déficit supérieur de 27 % à celui de la loi de finances initiale

Le déficit budgétaire de 2010 s'établirait à 149 milliards d'euros, un montant supérieur de 27 % aux 117,4 milliards d'euros votés en loi de finances initiale.

Ce montant est également supérieur, de 11,3 milliards d'euros, à celui enregistré en 2009.

#### Evolution du déficit budgétaire de l'Etat, en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



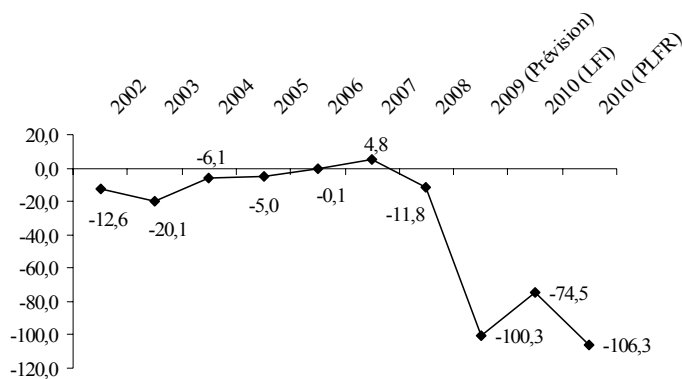
### 2. Un déficit primaire supérieur à 100 milliards d'euros

La dégradation du déficit budgétaire conduit à interrompre le mouvement de retour du solde primaire vers un niveau proche de l'équilibre, qui seul permet une stabilisation de l'endettement.

En 2010, le déficit servira non seulement à payer les charges de la dette mais également, à hauteur de 106 milliards d'euros, les dépenses courantes de l'Etat.

### Evolution du solde primaire de l'Etat

(en milliards d'euros)



#### ***E. UN TABLEAU DE FINANCEMENT MODIFIÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE L'EMPRUNT NATIONAL***

##### **1. 35 milliards d'euros de « dépenses d'avenir » mais un besoin de financement en hausse de « seulement » 22,7 milliards d'euros**

Malgré un déficit budgétaire en hausse de 31,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, le **besoin de financement** de l'Etat n'augmente « que » de 22,7 milliards d'euros. L'écart entre ces deux montants s'explique par la réduction d'environ 9 milliards d'euros du montant des amortissements, rendue possible par des rachats de dette de même montant effectués à la fin de l'année 2009.

Malgré cette augmentation, le besoin de financement reste à un niveau inférieur à celui de 2009. Il est cependant supérieur de près de 45 % à celui constaté en 2008.

**Le tableau de financement de l'Etat**

(en milliards d'euros)

	2008	LFI 2009	Prév. 2009	LFI 2010	PLFR 2010	Ecart PLFR/LFI 2010 en Md€	Ecart PLFR/LFI 2010 en %
<b>Besoins de financement</b>							
Amortissement de dette à long terme	39,3	63,6	62,8	31,6	29,5	-2,1	-7%
Amortissement de dette à moyen terme	58,3	47,4	47,4	60,3	53,5	-6,8	-11%
Amortissement de dette reprise par l'Etat	10,3	1,6	1,6	4,1	4,1	0	0%
Variation des dépôts de garantie	-0,4					0	
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1					0	
Déficit budgétaire	56,4	67	141	117,4	149	31,6	27%
<b>Total des besoins de financement</b>	<b>164</b>	<b>179,6</b>	<b>252,8</b>	<b>213,4</b>	<b>236,1</b>	<b>22,7</b>	<b>11%</b>
<b>Ressources de financement</b>							
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	128,5	135	165	175	188	13	7%
Annulations de titres d'Etat par la Caisse de la dette publique	0	2,5	0	2,5	2,5	0	0%
Variation nette des BTF	59,8	20,9	68,8	31	1,2	-29,8	-96%
Variation des dépôts des correspondants	-1,6	0	-0,7	-3	27	30	-1000%
Variation du compte au Trésor	-25,3	19	15,9	4,8	14,3	9,5	198%
Variations d'avances de Trésorerie	0,1					0	
Autres ressources de trésorerie	2,4	2,2	3,7	3,1	3,1	0	0%
<b>Total des ressources de financement</b>	<b>164</b>	<b>179,6</b>	<b>252,8</b>	<b>213,4</b>	<b>236,1</b>	<b>22,7</b>	<b>11%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

**La structure du financement de l'Etat en 2010 est sensiblement modifiée par les dispositions du projet de loi de finances rectificative** et marque une rupture avec les tendances enregistrées les années précédentes. En effet, alors que le faible niveau des taux d'intérêt à court terme avait conduit l'Etat, en 2008 et 2009, à privilégier les financements à court terme, le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre du présent projet montre que **l'Etat renonce pratiquement à accroître le stock des bons du trésor à taux fixe (BTF)**, dont la variation prévue passe de 31 milliards d'euros à 1,2 milliard d'euros, soit une diminution de 29,8 milliards d'euros.

Ce choix est justifié par l'augmentation de 30 milliards d'euros des **dépôts des correspondants du Trésor**, correspondant aux sommes versées en 2010 aux opérateurs chargés de mettre en œuvre les investissements d'avenir, mais qui ne seront pas effectivement dépensées. Cette trésorerie supplémentaire **se substituera aux émissions supplémentaires à moins d'un an** auxquelles il aurait sinon été procédé.

En d'autres termes, le Gouvernement fait le choix de ne pas recourir aux emprunts à court terme pour assurer le financement de l'emprunt national. Les 22,7 milliards d'euros de besoin de financement supplémentaire auront deux origines :

- la **variation du compte de l'Etat au Trésor**, pour 9,5 milliards d'euros. Il est possible de réduire de 9,5 milliards d'euros le solde de ce compte, car il bénéficie aujourd'hui des sommes remboursées par les banques

ayant bénéficié du plan de soutien à l'économie. Bien que ces remboursements s'établissent à 13 milliards d'euros, seuls 9,5 milliards sont utilisés pour couvrir le besoin de financement lié à l'emprunt national ;

- la différence entre le besoin de financement à couvrir et la variation de 9,5 milliards d'euros du compte au Trésor provient de la **majoration de 13 milliards d'euros du montant des émissions à moyen et long termes.**

Il faut souligner que le **maintien sur le compte de l'Etat au Trésor des sommes issues du remboursement des banques n'allait pas de soit et résulte de la décision de les consacrer au financement des investissements d'avenir plutôt que de les affecter au désendettement**, qu'elles avaient contribué à aggraver en 2008 lorsque l'Etat a emprunté à court terme pour doter la Caisse de la dette publique (CDP) des crédits nécessaires à la souscription des émissions de la Société de prises de participation de l'Etat (SPPE)<sup>1</sup>.

En d'autres termes, le présent projet de loi de finances rectificative **consolide** dans la dette de l'Etat les montants empruntés pour souscrire les titres émis par la SPPE.

#### **Les remboursements des banques à l'Etat**

Votre commission des finances a demandé au Gouvernement de faire le point sur le statut des sommes remboursées par les banques à la Société de prises de participations de l'Etat (SPPE), qui s'était financée en 2009 par emprunt, et aujourd'hui déposées sur le compte du Trésor à la Banque de France.

En réponse, le Gouvernement a indiqué que les « opérations de soutien au secteur bancaire qui sont intervenues en 2008 et en 2009 par l'intermédiaire de la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) ont mobilisé au total 20,36 Md€. La quasi-totalité des établissements bancaires bénéficiaires (Crédit Mutuel, Société Générale, BNP Paribas, Crédit Agricole et pour partie seulement BPCE) ont racheté à l'automne 2009 les titres de capital émis qui avaient été acquis par la SPPE. Ces rachats ont atteint 13,45 Md€, de sorte que l'actif résiduel de la SPPE au 31 décembre 2009 s'établissait à 6,91 Md€. La SPPE a ainsi pu rembourser la Caisse de la dette publique qui, à son tour, a remboursé l'Etat du dépôt de liquidité dont elle avait bénéficié. Les sommes correspondantes ont été réservées sur le compte du Trésor en vue d'être utilisées au financement des investissements d'avenir. Elles sont fongibles dans la trésorerie de l'Etat et sont placées quotidiennement, au même titre que les autres excédents temporaires de trésorerie, sur le marché monétaire, en blanc ou en pension. »

<sup>1</sup> La SPPE a rémunéré la CDP au taux de l'« EONIA capitalisé ». Symétriquement, la CDP a rémunéré l'Etat au même taux. Les intérêts ainsi perçus par l'Etat se sont élevés à environ 90 millions d'euros.

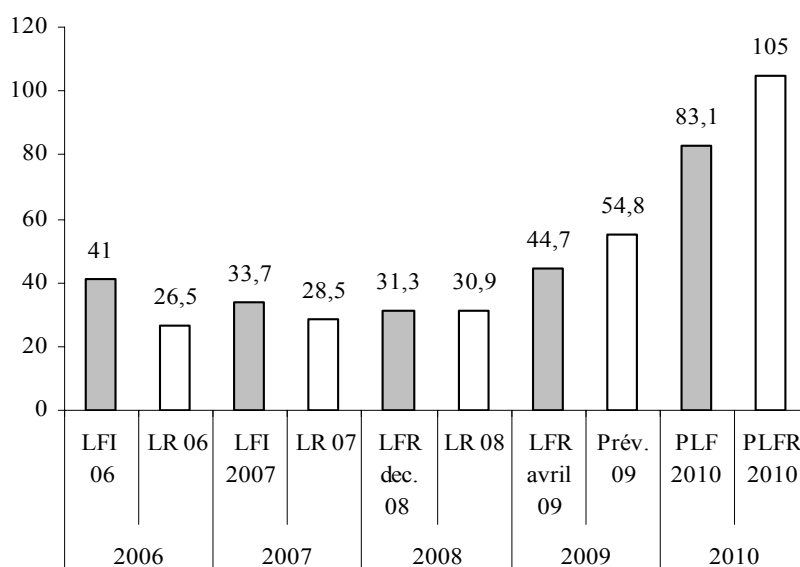
## 2. Le plafond de variation de la dette à moyen et long termes relevé de 22 milliards d'euros

A l'article d'équilibre des lois de finances, le Parlement se prononce sur le plafond de variation de la dette à moyen et long termes.

Le plafond, qui correspond à la différence entre le montant du déficit et celui des amortissements, était fixé à un niveau sans précédent par la loi de finances pour 2010 : 83,1 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances rectificative le majore pourtant de 22 milliards d'euros, le portant à 105 milliards d'euros.

### Le plafond de variation de la dette à moyen et long termes, en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les lois de finances

Au 31 décembre 2010, la dette à moyen et long termes de l'Etat devrait donc être supérieure de 105 milliards d'euros à son niveau du 31 décembre 2009.

## 3. Un stock de dette paradoxalement en ligne avec les estimations de la loi de finances initiale

Paradoxalement, l'accroissement de 22 milliards d'euros de la variation de la dette à moyen et long termes en 2010 n'aura pas, ou presque, de conséquence sur le montant total du stock de dette de l'Etat.

Estimé à 1 254 milliards d'euros lors de la discussion de la loi de finances initiale, il résulte des dispositions du présent projet de loi de finances rectificative et de l'exécution 2009 que l'encours de la dette de l'Etat devrait s'établir, fin 2010, à 1 255 milliards d'euros.

### Evolution de l'encours de la dette de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Fin 2009 (prév.)	Exéc. 2009	PLF 2010	PLFR 2010	Ecart PLFR/PLF
<b>Encours total</b>	717	788	833	877	876	921	1 017	1 141	1 148	1 254	1 255	1
<b>Dette à plus d'un an</b>	629	679	736	762	810	843	879	934	934	1 017	1 039	22
OAT	478	512	552	593	610	641	681		719			
BTAN	151	167	184	169	200	202	198		215			
<b>Dette à moins d'un an</b>	88	109	97	95	66	78	138	207	214	237	216	-21
BTF	88	109	97	95	66	78	138	207	214	236	216	

Source : commission des finances, d'après les données de l'Agence France Trésor

**Cette stabilisation du stock de dette s'explique par l'évolution contraire, mais de même ampleur, de la dette à court et de la dette à moyen et long termes :**

- la dette à moyen et long termes serait supérieure de 22 milliards d'euros au montant initialement anticipé, et s'établirait à 1 039 milliards d'euros ;

- en revanche, la dette à court terme serait inférieure de 21 milliards d'euros au montant initialement anticipé. Cette diminution s'explique d'abord par le choix de ne pas accroître le stock de BTF en raison de la trésorerie procurée à l'Etat par les dépôts des opérateurs chargés de mettre en œuvre les investissements d'avenir. Cet élément conduit à réduire de 30 milliards d'euros la prévision de dette en 2010. Mais il faut également tenir compte de l'exécution 2009, qui s'est achevée avec un montant de dette à court terme supérieur de 7 milliards d'euros environ à celui initialement anticipé.

Cette évolution va se traduire par une relative désensibilisation de la dette publique aux risques de remontée des taux d'intérêt.

## II. LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2010-2013

Le Gouvernement a adressé le 1<sup>er</sup> février 2010 à la Commission européenne le programme de stabilité 2010-2013. Cette transmission est tardive, les programmes de stabilité étant normalement transmis à la fin du mois de décembre.

Contrairement à ce qui est habituellement le cas, ce programme est **incompatible** avec la **programmation pluriannuelle**, plus sommaire, annexée au projet de loi de finances en application de l'article 50 de la LOLF<sup>1</sup>.

### ***A. UN PROGRAMME DE STABILITÉ QUI FIXE LA FIN DU DÉFICIT EXCESSIF EN 2013, CONFORMÉMENT AUX EXIGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE***

#### **1. Une échéance fixée en 2013 par le Conseil**

Cet écart vient du fait que le 2 décembre 2009, le Conseil européen a repoussé à **2013** l'année fixée pour la fin du déficit excessif (alors que la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 prévoyait un déficit de 5 points de PIB en 2013).

#### **Le pacte de stabilité et de croissance : quelques rappels**

Le pacte de stabilité et de croissance, prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comporte deux volets :

- un volet « préventif », reposant sur l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>2</sup>, prévoyant que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « *programmes de stabilité* » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « *programmes de convergence* » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques ;

- un volet « répressif », reposant sur l'article 126 du TFUE<sup>3</sup>, interdisant aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, et prévoyant une procédure, dite « *procédure relative aux déficits excessifs* », donnant au Conseil la possibilité d'imposer des sanctions à un Etat membre en situation de déficit excessif, s'il appartient à la zone euro.

<sup>1</sup> La seule autre exception est celle du programme de stabilité 2007-2009, transmis le 13 janvier 2006, postérieurement à la première conférence nationale des finances publiques (11 janvier 2006) et au rapport sur la dette publique remis en décembre 2005 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie par M. Michel Pébereau. On rappelle que cette programmation prévoyait un retour des finances publiques à l'équilibre en 2010...

<sup>2</sup> Ex-article 99 du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>3</sup> Ex-article 104 du traité instituant la Communauté européenne.



Sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 20 font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif (dont 13 des 16 Etats ayant adopté l'euro).

Dans le cas de la France, le déficit excessif de 2008 (3,4 points de PIB) a été constaté en mars 2009 par la Commission européenne, et le 27 avril 2009 le Conseil a adopté une décision en constatant l'existence, ainsi qu'**une recommandation d'y mettre fin en 2012<sup>1</sup>**.

Le pacte de stabilité prévoyant que le Conseil demande à un Etat en déficit excessif de prendre des « *mesures suivies d'effet* » destinées à réduire le déficit dans un délai maximal de 6 mois, le Conseil a en outre fixé au **27 octobre 2009** la fin du délai dans lequel la France devait mettre en œuvre les mesures devant lui permettre d'atteindre son objectif de déficit de 5,6 points de PIB en 2009 et indiquer quelles mesures elle prévoyait de mettre en œuvre les années ultérieures.

Le **11 novembre 2009**, la Commission européenne, estimant que la France avait pris des « *mesures suivies d'effet* », a recommandé au Conseil de repousser cette échéance d'une année, et donc de la porter à **2013**. En effet, le Conseil a la possibilité d'allonger le délai fixé, en cas d'« *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques* ». Le Conseil a suivi cette recommandation le **2 décembre 2009**.

Ce **décalage d'une année** a été **appliqué « forfaitairement » par la Commission à tous les Etats** pour lesquels une telle échéance devait être reportée (Irlande, Espagne, Royaume-Uni).

---

<sup>1</sup> Certes, dans des circonstances normales, le déficit excessif doit être corrigé l'année suivant celle où il est constaté, ce qui conduirait à fixer comme échéance l'année 2010. Cependant, le pacte de stabilité autorise le Conseil à fixer un délai plus long en cas de circonstances exceptionnelles. A l'époque, le Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % en 2012.

**Les procédures pour déficit excessif actuellement en cours**

	Date du rapport de la Commission (art.104.3/126.3)	Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif (art.104.6/126.6)	Date fixée par le Conseil pour la fin du déficit excessif	
			Antérieurement au 2 décembre 2009	Le 2 décembre 2009
<b>Etats ayant adopté l'euro</b>				
France	18-févr-09	27-avr-09	2012	2013
Irlande	18-févr-09	27-avr-09	2013	2014
Grèce	18-févr-09	27-avr-09	2010	2010
Espagne	18-févr-09	27-avr-09	2012	2013
Malte	13-mai-09	07-juil-09	2010	2010
Belgique	07-oct-09	02-déc-09		2012
Allemagne	07-oct-09	02-déc-09		2013
Italie	07-oct-09	02-déc-09		2012
Pays-Bas	07-oct-09	02-déc-09		2013
Autriche	07-oct-09	02-déc-09		2013
Portugal	07-oct-09	02-déc-09		2013
Slovénie	07-oct-09	02-déc-09		2013
Slovaquie	07-oct-09	02-déc-09		2013
<b>Etats n'ayant pas adopté l'euro</b>				
Hongrie	12-mai-04	05-juil-04	2011	2011
Royaume-Uni	11-juin-08	08-juil-08	année fiscale 2013/14	année fiscale 2014/15
Lettonie	18-févr-09	07-juil-09	2012	2012
Pologne	13-mai-09	07-juil-09	2012	2012
Roumanie	13-mai-09	07-juil-09	2011	2011
Lituanie	13-mai-09	07-juil-09	2011	2011
République tchèque	07-oct-09	02-déc-09		2013

Source : d'après la Commission européenne

La situation de la **Grèce** appelle des commentaires particuliers.

Le 15 janvier 2010, le gouvernement grec a présenté à la Commission son programme de stabilité pour la période 2010-2013, qui prévoit de ramener le déficit public de 12,7 points de PIB en 2009 à 2 points de PIB en 2013. On rappelle que le niveau très élevé du déficit public de la Grèce ne provient qu'en partie de la crise économique. En effet, en 2008 il était déjà de 7,7 points de PIB.

La Grèce s'expose à la phase de la procédure pour déficit excessif immédiatement antérieure à l'imposition de sanctions : celle de la **mise en demeure** par le Conseil. En effet, le 2 décembre 2009, conformément à la recommandation de la Commission, le Conseil a décidé que ce pays n'avait pas pris d'« *action suivie d'effet* ». Or, l'article 5 du règlement (EC) 1467/97 prévoit que la décision de mise en demeure doit être adoptée par le Conseil dans les deux mois suivant sa décision selon laquelle aucune action

suivie d'effet n'a été prise. Le 3 février 2010, la Commission a adopté, en particulier, une recommandation invitant le Conseil à adopter une telle mise en demeure<sup>1</sup>. Le Conseil doit se prononcer à ce sujet lors de sa réunion du 16 février prochain.

## **2. Une échéance alors jugée trop rapprochée par le Gouvernement**

**A l'automne 2009, le Gouvernement estimait que l'échéance de 2013 souhaitée par la Commission était trop rapprochée.** Ainsi, dans un entretien publié en novembre 2009 par le quotidien *Le Monde*<sup>2</sup>, le Premier ministre a déclaré : « *Je présenterai début 2010 au Parlement une stratégie de finances publiques qui nous donnera les moyens de descendre en dessous des 3 % de déficit à l'horizon de 2014, au prix d'ajustements très importants, puisqu'il faudrait faire un effort de réduction de plus de 1% par an. L'objectif est de progresser parallèlement à l'Allemagne, qui s'est fixé comme objectif un équilibre en 2016* ».

Cela n'a pas empêché le Gouvernement d'adopter finalement un **programme de stabilité** prévoyant une fin du déficit excessif en **2013**, comme le demandait l'Union européenne.

Le graphique ci-après permet de visualiser les différents scénarios, et **l'ajustement supplémentaire, de 2 points de PIB, à réaliser par rapport à la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010.**

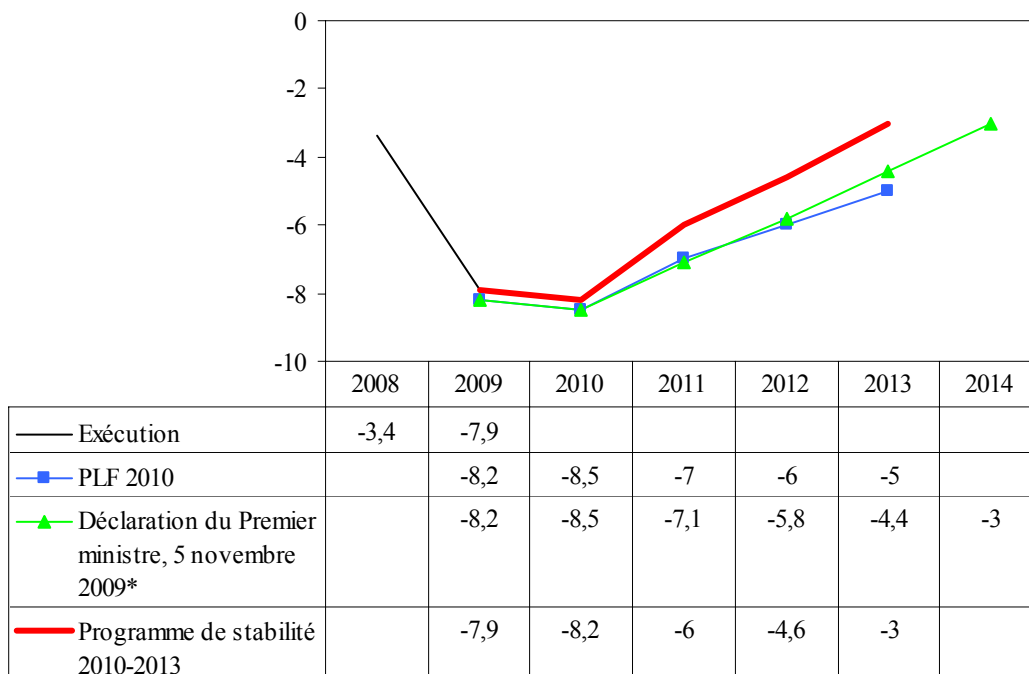
---

<sup>1</sup> A cette occasion, la Commission européenne a également adopté : un avis sur le programme de stabilité dans lequel elle demande à la Grèce de quantifier les mesures annoncées et d'envoyer un calendrier de mise en œuvre dans un délai d'un mois ; une recommandation au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité, sur les réformes structurelles, dans laquelle elle recommande au Conseil d'inviter la Grèce à adopter un ensemble global de réformes structurelles de ses finances publiques. Elle a en outre ouvert une procédure d'infraction au sujet des statistiques budgétaires erronées transmises par la Grèce (alors que le déficit public de 2008 était évalué à 3,7 points de PIB en janvier 2009, il l'est désormais à 7,7 points de PIB).

<sup>2</sup> 5 novembre 2009.

### Les perspectives de solde public à moyen terme

(en points de PIB)



\* On suppose que la réduction du déficit est linéaire.

Sources indiquées, calculs de la commission des finances

#### **B. UN PROGRAMME DE STABILITÉ TRÈS AMBITIEUX MAIS ENCORE VIRTUEL**

Dans le rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur général estimait que les projections du Gouvernement, bien que légèrement plus optimistes que celles de la commission des finances, étaient globalement réalistes.

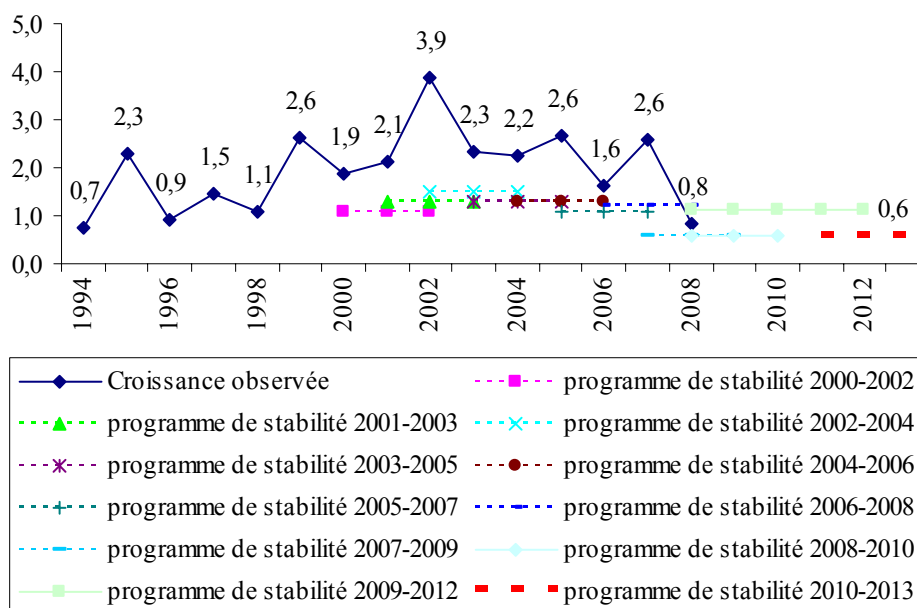
**Son jugement sur le programme de stabilité 2010-2013 est plus nuancé.** En effet, la forte augmentation de l'effort annoncé sur les dépenses publiques ne s'accompagne à ce stade **d'aucune mesure précise**. Or, jusqu'à présent la norme de croissance des dépenses des programmes de stabilité n'a **quasiment jamais été respectée**<sup>1</sup>. Par ailleurs, la nouvelle norme de croissance des dépenses en volume, de **0,6 % par an**, rappelle fâcheusement l'ambition affichée par les programmes de stabilité 2007-2009 et 2008-2010,

<sup>1</sup> En 2008, la croissance en volume des dépenses publiques a certes été de 0,8 %. Cependant, ce bon résultat vient du fait que l'inflation a alors été particulièrement élevée (2,8 % en moyenne annuelle, contre environ 1,5 % habituellement).

censés mettre en œuvre les préconisations du rapport<sup>1</sup> de M. Michel Pébereau, et qui avec leur norme d'égalité 0,6 % n'ont eux non plus servi à rien, comme le montre le graphique ci-après.

### La croissance des dépenses publiques en volume : prévision et exécution

(en %)



NB Les taux de croissance indiqués correspondent au taux de croissance moyen sur la période.

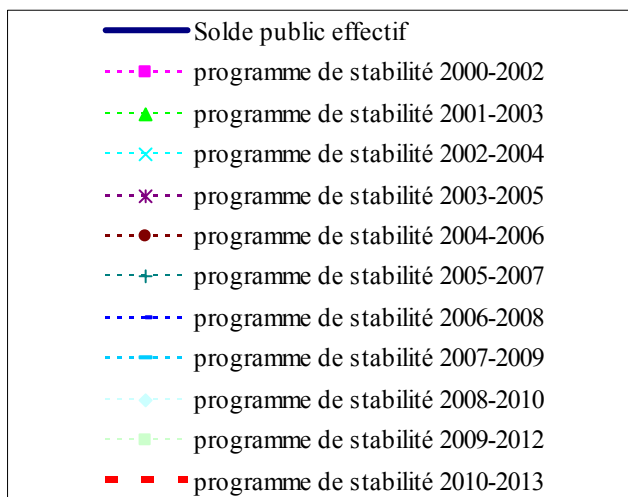
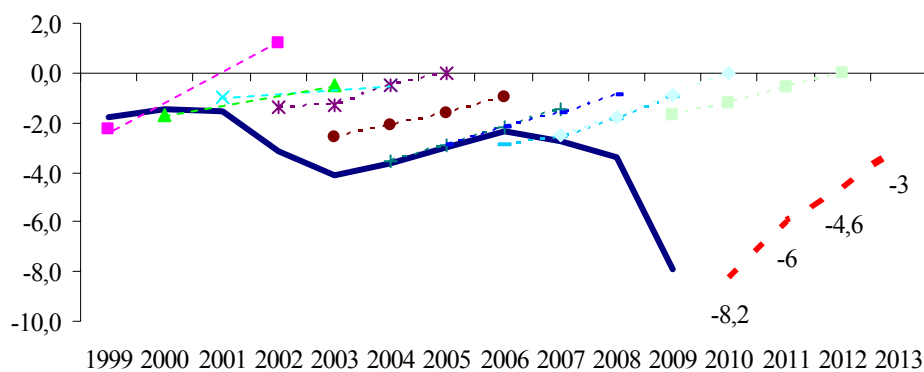
Sources : Insee, programmes de stabilité

C'est cette incapacité à respecter la norme de croissance des dépenses qui est la principale cause du fait qu'avant même la récession de 2009, **les programmes de stabilité n'étaient jamais respectés**, comme le montre le graphique ci-après.

<sup>1</sup>Michel Pébereau, « Rompre avec les facilités de la dette publique », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

### Le solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Sources : Insee, programmes de stabilité

Comme on l'a indiqué ci-avant, le programme de stabilité 2010-2013 prévoit pour 2013 un déficit public **inférieur de 2 points** à celui prévu par la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010.

Le tableau ci-après compare les principaux chiffres de ces deux programmations.

**Le programme de stabilité 2010-2013 : comparaison avec la programmation associée au projet de loi de finances pour 2010**

(en points de PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Programmation associée au PLF 2010</b>					
Hypothèse de croissance du PIB (%)	-2,25	0,75	2,5	2,5	2,5
<b>Solde public</b>					
Administrations publiques	-8,2	-8,5	-7	-6	-5
Etat+ODAC	-6,4	-5,6	-4,3	-3,7	-3,1
<i>État</i>	-6,5	-5,8	-4,5	-3,9	-3,3
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrations de sécurité sociale	-1,4	-2,3	-2,2	-2	-1,8
Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
<b>Dette publique (en % du PIB)</b>	<b>77,1</b>	<b>84</b>	<b>87,6</b>	<b>90</b>	<b>91,3</b>
<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>	<b>40,7</b>	<b>40,7</b>	<b>41,4</b>	<b>41,7</b>	<b>42</b>
<b>Programme de stabilité 2010-2013</b>					
Hypothèse de croissance du PIB (%)	-2,25	1,4	2,5	2,5	2,5
<b>Solde public</b>					
Administrations publiques	-7,9	-8,2	-6	-4,6	-3
Etat+ODAC	-6,2	-5,9	-3,9	-3	-2
Administrations de sécurité sociale	-1,3	-1,9	-1,7	-1,3	-1
Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1
<b>Dette publique (en % du PIB)</b>	<b>77,4</b>	<b>83,2</b>	<b>86,1</b>	<b>87,1</b>	<b>86,6</b>
<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41,9</b>	<b>42,4</b>	<b>43</b>
<b>Ecart</b>					
Hypothèse de croissance du PIB (%)	0	0,65	0	0	0
<b>Solde public</b>					
Administrations publiques	0,3	0,3	1	1,4	2
Etat+ODAC	0,2	-0,3	0,4	0,7	1,1
Administrations de sécurité sociale	0,1	0,4	0,5	0,7	0,8
Administrations publiques locales	0	0	0	0,1	0,1
<b>Dette publique (en % du PIB)</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-4,7</b>
<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1</b>

Sources : projet de loi de finances pour 2010, programme de stabilité 2010-2013, calculs de la commission des finances

**1. Une dépense publique qui n'augmenterait plus que de 0,6 % par an en volume en 2011-2013 (contre 1 % selon la programmation antérieure)**

Dans le cas de la **programmation annexée au projet de loi de finances** pour 2010, il était prévu que la quasi-totalité de la réduction du déficit provienne de la maîtrise des dépenses : avec un rythme de croissance moyen de la dépense de 1 % par an en volume sur 2011-2013, et une croissance du PIB de 2,5 % en volume, la part des dépenses publiques dans le PIB diminuait mécaniquement de 0,75 point par an. Compte tenu du niveau élevé de l'hypothèse de croissance, les recettes fiscales auraient augmenté plus rapidement que le PIB. Par conséquent, on atteignait une réduction du déficit de 1 point de PIB par an. L'amélioration prévue en 2011 était même de 1,5 point de PIB, les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (concrètement, la disparition de l'« effet de trésorerie » constitué pour les entreprises par la suppression de la taxe professionnelle) devant les alourdir de 0,5 point de PIB.

**Le programme de stabilité 2010-2013 accentue cette volonté de réduction du déficit par la maîtrise de la dépense.** En effet, « *le rythme de croissance moyen de la dépense* » des administrations publiques doit être ramené « **à 0,6 % en volume entre 2011 et 2013** ».

**L'objectif de croissance en volume des dépenses publiques : 0,9 % en moyenne de 2010 à 2013 mais 0,6 % en moyenne de 2011 à 2013**

Le programme de stabilité indique (page 17) que l'objectif d'évolution des dépenses publiques est, en « *moyenne par an* », de **0,9 %** de 2010 à 2013. Ce chiffre peut donner l'impression que l'objectif de croissance des dépenses n'a quasiment pas changé par rapport à la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 (« *un rythme de croissance moyen de l'ordre de 1 % par an en volume à partir de 2011* »<sup>1</sup>). **C'est ce chiffre qui a été repris par la presse.**

Cependant, si l'on prend comme point de départ l'année **2011**, l'objectif d'évolution des dépenses n'est plus que de **0,6 %**, ce qui traduit une forte inflexion. Ainsi, selon le programme de stabilité (page 37) : « *Cet ajustement structurel sera notamment permis par un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique, auquel chaque secteur des administrations publiques sera associé, et qui ramènera le rythme de croissance moyen de la dépense à 0,6 % en volume entre 2011 et 2013* ».

Il est possible de calculer à partir des tables statistiques annexées au programme de stabilité que la croissance des dépenses publiques serait de l'ordre de 1,6 % en 2010, 0,2 % en 2011, 0,8 % en 2012 et 0,8 % en 2013, ce qui correspond bien à une moyenne d'environ 0,9 % à partir de 2010 mais 0,6 % à partir de 2011.

On rappelle que sur longue période la croissance des dépenses publiques est de l'ordre de 2 % par an en volume, et qu'on ne distingue à ce jour pas d'inflexion.

<sup>1</sup> La programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 précise que l'objectif de croissance des dépenses publiques en valeur est de 1,3 % en 2010, 0,8 % en 2011, 1,1 % en 2012 et 1,1 % en 2013.



Avec une hypothèse de croissance du PIB maintenue à 2,5 %, une croissance de la dépense ramenée à 0,6 % tend à réduire le déficit public de près de 1 point de PIB par an. La réduction annuelle du déficit public serait cependant de 1,5 point de PIB (auquel il faut ajouter en 2011 0,5 point de PIB provenant, comme précédemment, des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires). L'écart, de l'ordre de 0,5 point, s'explique en partie par le fait que l'on prévoit désormais, à partir de 2011, « *une politique de réduction du coût des niches fiscales et sociales, à hauteur de 2 milliards d'euros par an* », ce qui correspond à une réduction du déficit de 0,3 point de PIB en 2013.

On peut s'interroger sur le **paradoxe** d'une hypothèse de croissance maintenue inchangée à 2,5 % alors qu'un effort budgétaire supplémentaire de 0,5 point de PIB par an devrait normalement réduire la croissance d'environ 0,25 point de PIB chacune des trois années concernées, ce qui ramènerait l'amélioration annuelle du solde à seulement 0,4 point de PIB.

Par ailleurs, **si la croissance du PIB était de seulement 2 % en moyenne en 2011-2013, le déficit serait encore de l'ordre de 3,75 points de PIB en 2013.** Cela montre l'optimisme du programme de stabilité. En effet, après les crises financières, la croissance tend à retrouver son rythme habituel, et non à rattraper le retard accumulé, comme cela est habituellement le cas lors des récessions. Par ailleurs, même si l'on suppose que la croissance devrait « normalement » être de 2 % à partir de 2011, la politique budgétaire annoncée devrait la réduire de plus de 0,5 point par an. En prenant en compte la politique analogue menée par les autres Etats membres, **une croissance de l'ordre de 1 % à moyen terme ne paraît hélas pas impossible, même en écartant un scénario de diminution de la croissance potentielle.** Le déficit public pourrait alors être encore de l'ordre de **6 points de PIB** en 2013.

## **2. Des économies supplémentaires qui concerneraient en quasi-totalité l'Etat et les administrations de sécurité sociale**

**L'effort budgétaire supplémentaire par rapport à la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 porterait en quasi-totalité sur l'Etat et les administrations de sécurité sociale.** En effet, le supplément de réduction du déficit par rapport à la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 provient pour 1,1 point des administrations publiques centrales (Etat et ODAC), pour 0,8 point des administrations de sécurité sociale, et pour seulement 0,1 point des administrations publiques locales.

Contrairement à ce que la conférence sur le déficit de janvier 2010 pourrait laisser croire, le programme de stabilité ne prévoit donc pas de faire porter sur les collectivités territoriales un effort significativement supérieur à ce qui était prévu à l'automne 2009. Il est vrai que dans la mesure où la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 prévoyait déjà un déficit des administrations publiques locales de seulement 0,2 point de PIB

en 2013, on voit mal comment un effort beaucoup plus important serait possible.

### **3. Des économies qui restent à déterminer**

#### **Les économies prévues ne sont pas encore documentées.**

Dans le cas des collectivités territoriales, un groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, co-présidé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et M. Pierre-René Lemas, préfet, a été mis en place lors de la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010. Il doit rendre ses conclusions en avril prochain. L'enjeu est cependant modeste, pour les raisons que l'on vient d'évoquer.

Dans le cas des administrations centrales (Etat et ODAC), le programme de stabilité indique que « *le Président de la République a (...) demandé au Ministre du Budget et des Comptes Publics de présenter lors de la prochaine session de la conférence sur le déficit un plan d'action complet pour réduire la dépense de l'Etat. Les décisions seront finalisées dans le cadre du prochain budget triennal* ». Il insiste en outre sur l'effort qui sera demandé aux ODAC dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Dans le cas des administrations de sécurité sociale, le programme de stabilité est également très vague quant aux économies concernées. Il évoque la poursuite de la réforme des retraites, dont on voit mal comment elle pourrait fortement réduire les dépenses à l'horizon 2013, et, de manière plus explicite, l'assurance maladie : « *Dans le domaine de la santé, les efforts de maîtrise de la dépense engagés ces dernières années seront accentués : l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est en effet ambitieux, avec une croissance de 3,0 % en 2010, puis inférieure à 3 % à partir de 2011 (au lieu de 3,3 % dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de 2009)* ». M. Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes, a été chargé par le Président de la République de présider le groupe de travail mis en place dans le cadre de la conférence sur le déficit sur les moyens d'assurer le respect de l'ONDAM, qui doit lui aussi rendre ses conclusions en avril prochain. On calcule cependant qu'une croissance annuelle de l'ONDAM de 2,8 % au lieu de 3,3 % (si tel était l'objectif retenu) n'améliorerait le solde public que d'environ 0,15 point de PIB à l'horizon 2013<sup>1</sup>. Vouloir ramener ce taux à 2 %, comme cela a pu être évoqué<sup>2</sup>, paraît peu réaliste. Le Gouvernement compte également sur la forte croissance du PIB – on l'a vu

---

<sup>1</sup> Les dépenses de l'assurance maladie sont de l'ordre de seulement 200 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Le 24 janvier 2010, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a déclaré, lors de l'émission le Grand Jury RTL-Le Figaro-LCI : « L'assurance maladie aujourd'hui, elle progresse (de) plus de 3 % par an ». « Peut-être faut-il aller plus loin. Il faut qu'on en parle en tous cas, il faut qu'on échange et il faut qu'on se mette d'accord. Peut-être doit-on aller à 2 % ».

optimiste – qu’il prévoit pour réduire le taux de chômage, et donc les dépenses d’indemnisation de ce dernier.

### **C. QUELLE RÈGLE D’ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ?**

Lors de la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010, le Président de la République a souhaité que la France se dote d’une **règle d’équilibre pour l’ensemble de ses administrations publiques**<sup>1</sup>. Un groupe de travail présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI, doit rendre ses conclusions en avril prochain.

#### **1. Une règle qui n’est justifiée que si elle entend l’équilibre au sens d’un solde que l’on détermine**

Votre rapporteur général considère **qu’une telle règle n’est justifiée que si elle entend l’équilibre au sens d’un solde que l’on détermine<sup>2</sup>, et non d’une absence de besoin de financement.**

En effet, on considère habituellement que le déficit public doit être fixé en fonction de l’objectif de ratio dette/PIB que l’on se fixe pour une échéance donnée. Par exemple, pour ramener ce ratio de 90 % à 50 % en 20 ans, avec une croissance du PIB en valeur de l’ordre de 4 %, il suffit que le déficit public ne soit pas supérieur à 1 point de PIB.

Un objectif d’équilibre du solde public n’a de sens que si l’on souhaite entraîner la disparition de la dette publique, ce qui ne paraît pas économiquement utile, et bouleverserait les marchés financiers.

#### **2. Une règle qui doit être non manipulable**

Votre rapporteur général considère que la règle doit être **non manipulable.**

En effet, l’expérience montre que les gouvernements successifs cherchent à s’émanciper à court terme des règles qu’ils édictent pour le long terme, et à manipuler les indicateurs. L’exemple des programmes de stabilité, dont aucun n’a été respecté depuis dix ans, montre bien cet état de fait. Dans la première moitié des années 2000, alors que le dynamisme des recettes

---

<sup>1</sup> « Je souhaite que nous allions encore plus loin et que la France se dote d’une règle d’équilibre pour l’ensemble de ses administrations publiques. C’est ce sur quoi nous allons travailler. Les Allemands sont parvenus à un accord transpartisan sur ce sujet. C’est ce que nous allons essayer de faire. Nous avons demandé à Michel Camdessus de présider un groupe de travail sur cette question. Il devra se poser des questions comme : l’objectif de retour à l’équilibre doit-il être 2020, comme les Allemands l’ont fixé ? Quelles sont les modalités du rétablissement ? ».

<sup>2</sup> Selon l’article 1er de la LOLF, « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l’affectation des ressources et des charges de l’Etat, ainsi que l’équilibre budgétaire et financier qui en résulte ».

publiques était faible, et que par conséquent le déficit structurel évoluait défavorablement, le gouvernement a estimé qu'il convenait de remplacer cette notion par celle d' « effort structurel », qui prenait en compte le seul impact des mesures discrétionnaires. Puis la notion de déficit structurel est revenue en grâce quand les recettes se sont remises à augmenter spontanément plus rapidement que le PIB. Avant la réforme du pacte de stabilité en 2005, la France avait l'habitude de minorer son déficit public en recourant à des mesures exceptionnelles, comme des « soultes ». Plus récemment, le Gouvernement a choisi d'interpréter les règles de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 relatives aux niches fiscales et sociales et aux mesures nouvelles sur les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale d'une manière qui les vide d'une grande part de leur contenu.

Dans les années qui viennent, la distinction entre les parts conjoncturelle et structurelle du déficit sera de fait impossible, faute de consensus sur le niveau structurel du PIB. Comme votre rapporteur général l'a souligné dans de précédents rapports, si la crise a réduit le PIB structurel, cela signifie que le déficit structurel a augmenté. Il est vraisemblable que si l'on adoptait une approche en termes d'équilibre structurel, les gouvernements successifs seraient enclins à exagérer la part conjoncturelle de leur déficit.

### **3. Une proposition de règle en termes d'effort structurel**

A titre d'exemple de règle **non manipulable** (ou difficilement manipulable), votre rapporteur général estime que l'on pourrait se fixer un objectif en termes **d'effort structurel**, c'est-à-dire d'impact cumulé sur le déficit public (exprimé en points de PIB) des mesures nouvelles sur les recettes et du différentiel entre la croissance des dépenses et la croissance du PIB. Les gouvernements seraient libres de répartir comme ils l'entendent l'effort entre augmentation des recettes et maîtrise des dépenses. Pour calculer l'effort structurel nécessaire, on considérerait, par convention (pour éviter des manipulations liées à l'estimation du PIB structurel), que le déficit présent est égal au déficit structurel. Pour calculer l'effort structurel permettant d'atteindre l'objectif de solde public, on prendrait en compte non les hypothèses de croissance du Gouvernement, mais celle du consensus des conjoncturistes, ou celle observée au cours d'une période donnée.

Par exemple, on peut se fixer l'objectif de ramener le déficit public à 3 points de PIB dans un délai de 5 ans. Le déficit public est actuellement de l'ordre de 8 points de PIB. Il s'agit d'un effort structurel d'environ 5 points de PIB, soit, sur 5 années, 1 point de PIB par an. Si l'on faisait porter la totalité de l'effort sur la dépense, comme la croissance du PIB des 10 dernières années a été de l'ordre de 2 % en volume, et comme les dépenses publiques représentent environ la moitié du PIB, il faudrait que les dépenses publiques soient stables en volume. Un tel effort étant très important, un gouvernement aurait la possibilité de réduire son effort sur la dépense en augmentant les

recettes publiques à due concurrence, de manière pérenne. Par exemple, si l'on décidait d'accroître les dépenses de 1 % par an en volume (au lieu de les stabiliser), l'effort structurel correspondant ne serait plus que de 0,5 point de PIB par an. Il conviendrait donc que les mesures nouvelles sur les recettes entrant en vigueur chaque année aient pour effet d'augmenter celles-ci, de manière pérenne, de 0,5 point de PIB, chacune des années concernées<sup>1</sup>.

Pour qu'une telle règle soit appliquée, **il faut tout d'abord que la dépense publique soit effectivement pilotée**. On ne peut continuer, comme on le fait depuis dix ans, à faire de simples projections de solde public, reposant sur des hypothèses de dépenses qui n'engagent personne. La norme de croissance des dépenses (qui, pour être applicable, semble devoir être exprimée en valeur, sur la base d'hypothèses d'inflation non manipulables<sup>2</sup>, et éventuellement corrigée des fluctuations liées aux mécanismes d'indexation de certaines prestations<sup>3</sup>) doit avoir vocation à être respectée chaque année, non seulement pour l'Etat (comme c'est actuellement le cas), mais aussi pour la sécurité sociale. Il pourrait être envisagé de prévoir l'obligation, en cas de dérapage des dépenses, de prendre en cours d'année des mesures correctrices. Ces mesures pourraient être prévues *ex ante* par la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale, et n'être mises en œuvre qu'en cas de dérapage<sup>4</sup>. Si un dérapage sur l'année était malgré tout constaté *a posteriori*, des mesures correctrices devraient en tout état de cause être prises.

Pour être effectivement appliquée, une règle d'équilibre doit également avoir une **valeur constitutionnelle ou organique**. En effet, dans le cas contraire les gouvernements successifs auront toujours d'excellentes raisons pour s'en émanciper au moment présent. La Constitution ou la loi organique ne devrait pas fixer elle-même l'objectif de solde public à moyen terme. En effet, un tel objectif est nécessairement politique. En revanche, elle devrait prévoir des règles, comme par exemple les règles ci-avant, afin que le Conseil constitutionnel puisse vérifier que les grands équilibres prévus par les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale sont bien compatibles avec l'objectif fixé.

---

<sup>1</sup> Il ne s'agit pas d'adopter des dispositions dont l'impact sur les recettes ne se ferait sentir qu'à moyen ou long terme, comme le Gouvernement estime possible de le faire pour l'application de la règle sur les niches fiscales prévue par l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques.

<sup>2</sup> Correspondant par exemple aux prévisions des conjoncturistes, ou à l'inflation observée au cours d'une période suffisamment longue.

<sup>3</sup> Certaines prestations (comme les pensions de retraite et les prestations familiales) sont indexées l'année *n* sur la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances pour l'année *n*, corrigée de l'erreur de prévision d'inflation pour l'année *n-1* associée au projet de loi de finances pour l'année *n-1*, tel qu'évaluée par le projet de loi de finances pour l'année *n*.

<sup>4</sup> Comme le préconise M. Michel Pébereau dans son rapport précité, dans le cas de l'assurance maladie.



## **DEUXIÈME PARTIE : L'EMPRUNT NATIONAL**

Le 19 novembre 2009, MM. Alain Juppé et Michel Rocard, co-présidents de la commission chargée de mener une réflexion sur les investissements porteurs d'avenir, ont remis leur rapport<sup>1</sup> au Président de la République.

Le présent projet de loi de finances rectificative en reprend les principales préconisations.

### **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPRUNT NATIONAL**

#### ***A. 35 MILLIARDS D'EUROS ATTRIBUÉS À DIVERS OPÉRATEURS***

##### **1. Un déficit budgétaire aggravé de 35 milliards en 2010**

Le présent projet de loi prévoit, au titre de l'emprunt national, d'ouvrir au budget de l'Etat pour 2010 35 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Ces 35 milliards d'euros ne seront pas directement injectés dans l'économie, mais doivent être attribués à divers opérateurs, le principal étant l'Agence nationale de la recherche (ANR), attributaire de 17,6 milliards d'euros<sup>2</sup>. Ils doivent pour cela transiter par 12 programmes du budget de l'Etat créés pour l'occasion, dont le principal est le programme « Pôles d'excellence » doté de 15,35 milliards d'euros. La disparition de ces programmes est prévue début 2011<sup>3</sup>. En effet, du point de vue du budget de l'Etat, la totalité des crédits ont vocation à être décaissés dès 2010<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> « Investir pour l'avenir, Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national ».

<sup>2</sup> Les autres opérateurs sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Fonds national pour la société numérique (FSN), l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), OSEO et le Fonds stratégique d'investissement (FSI).

<sup>3</sup> Ce qui ne les empêche pas d'être dotés d'objectifs et d'indicateurs, souvent à long terme. Le suivi de la performance doit être réalisé par un « jaune » budgétaire.

<sup>4</sup> Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, « les nouveaux programmes ont vocation à être supprimés à la fin de l'année 2010, dans la mesure où l'intégralité des crédits sera décaissée par l'Etat avant la fin de l'année, au fur et à mesure du rythme de conclusion des conventions prévoyant les modalités d'utilisation des fonds ».

## **2. Une réhabilitation de l'investissement public, financée en dehors du budget de l'Etat à compter de 2011**

Les « investissements d'avenir » permettront d'accroître l'effort national en faveur de la recherche et de développer des positions compétitives dans des domaines stratégiques. Cette réhabilitation de la notion d'investissement public envoie des signaux d'autant plus positifs que les charges financières liées au financement des projets seront gagées, dans le budget de l'Etat, par des réductions à due concurrence des dépenses de fonctionnement.

Pour mettre en œuvre ce programme pluriannuel, les opérateurs recevront en 2010 la totalité des crédits prévus par le présent projet de loi de finances rectificative. A compter de 2011, les crédits qu'ils dépenseront ne proviendront donc pas du budget de l'Etat mais du compte du Trésor sur lequel ils auront, en application de l'article 4 du présent projet de loi, déposé leurs fonds disponibles.

## **3. Des dépenses qui, pour une large part, ne seront pas des dépenses d'investissement au sens strict**

Le présent projet de loi définit les dépenses financées par l'emprunt national comme des « investissements d'avenir ». Cependant, il ne s'agit pas d'investissements au sens strict.

Ainsi, aucune de ces dépenses ne relève de la catégorie « dépenses d'investissement » (titre 5) au sens de l'article 5 de la LOLF, qui correspond aux immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat. En effet, les dépenses seront financées par le biais d'opérateurs : pour l'Etat, il s'agira donc principalement de dépenses d'intervention (titre 6) ou d'opérations financières (prêts ou dotations en capital).

Par ailleurs, une large part des dépenses des opérateurs ne consistera pas en de l'investissement au sens de la comptabilité nationale, mais bien en des dépenses de fonctionnement. Par exemple, les 7,7 milliards d'euros de dotations non consommables attribuées aux universités ou les 3,5 milliards d'euros (essentiellement de crédits non consommables) relatifs à la valorisation de la recherche publique ne serviront pas spécifiquement à financer des équipements.



### **La définition des investissements d'avenir, selon le Gouvernement**

En réponse au questionnaire adressé par votre commission, le Gouvernement a fourni la définition suivante des investissements d'avenir :

*« La notion d'investissement doit ici être entendue au sens économique. Les crédits ouverts par le collectif correspondent en effet très majoritairement à des dépenses relatives à l'acquisition d'actifs (par exemple de nouvelles infrastructures, des équipements, ...), qui viendront enrichir le patrimoine des organismes gestionnaires des crédits ou celui de l'État.*

*« Il s'agit également, plus marginalement, de dépenses visant à acquérir un savoir ou une connaissance scientifique (exemple du suivi des cohortes dans le secteur de la santé et des biotechnologies) qui peuvent également être assimilés à un investissement, dans la mesure où ces dépenses renforcent à long terme la productivité de l'économie ».*

### **B. 45,4 % DE L'EMPRUNT NATIONAL CORRESPONDANT À DES CRÉDITS NON CONSOMPTIBLES**

Les fonds de l'emprunt national, soit 35 milliards d'euros, n'ont pas vocation à être dépensés dans leur totalité par les organismes gestionnaires. En effet, 45,4 % de cette somme, soit 15,9 milliards d'euros fléchés quasi exclusivement sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »<sup>1</sup>, seraient constitués de fonds non consommables dont seuls les revenus de leur dépôt au Trésor pourraient être dépensés.

#### **1. Un nouveau mode d'intervention qui n'a pas encore fait ses preuves**

##### *a) La ventilation des crédits non consommables*

Selon le projet de loi de finances rectificative, deux organismes gestionnaires pourront allouer des dotations en capital non consommable, ou partiellement consommable, à des opérateurs sélectionnés sur appel à projets :

- d'une part, la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)** dans le cadre du programme « Transport et urbanisme durable » doté d'un milliard d'euros, dont **400 millions d'euros** ne sont pas consommables ;

- d'autre part, l'**Agence nationale de la recherche (ANR)** qui devrait allouer **8,2 milliards d'euros de dotations en capital non consommable** (dont 7,7 milliards d'euros aux « Campus d'excellence ») et **9,4 milliards d'euros de dotations en capital partiellement consommable**, c'est-à-dire dont seulement un pourcentage, fixé entre 10 et 25 % selon les actions, pourra être directement dépensé. **Sur ces 9,4 milliards d'euros, 6 milliards d'euros ne pourront pas être consommés.**

---

<sup>1</sup> La MIREB bénéficie de 15,4 milliards d'euros de financements non consommables.

Les bénéficiaires des dotations en capital non consommable, ou partiellement consommable, devraient pouvoir utiliser en tout état de cause le revenu du dépôt obligatoire de leurs fonds au Trésor. Néanmoins, dans le cas de la mise en place d'une période probatoire, telle qu'elle est prévue pour les « Campus d'excellence » et les laboratoires d'excellence, le bénéfice de la rémunération versée par le Trésor pourrait être conditionné à l'avancement des projets et de leur évaluation.

Il convient de souligner que **l'emprunt national permettra également de compléter à hauteur de 1,3 milliard d'euros** la rénovation immobilière des campus universitaires décidée en 2007 par le Président de la République (« opération Campus »), qui devait être dotée de 5 milliards d'euros. Le complément apporté par l'emprunt national correspond à une **dotation non consommable** qui pourrait être versée, le cas échéant avant son attribution formelle, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », dont le plafond est rehaussé de 1,3 milliard d'euros par le présent projet de loi de finances.

*b) L'opération « Campus », un exemple ?*

La dotation en capital non consommable d'organismes publics par l'Etat, et la mise en place d'un financement de ces derniers sur la base de la rémunération du dépôt au Trésor de cette dotation, constitue un nouveau mode opératoire pour l'Etat.

Une première version de ce dispositif a été expérimentée avec la rénovation immobilière des campus universitaires. Le schéma est le suivant : fin 2007, l'Etat conserve sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » le produit de la vente d'une partie des titres d'EDF, soit 3,7 milliards d'euros ; cette somme permet à l'Etat de réduire son besoin de financement en trésorerie ; l'économie de charge de la dette est en principe matérialisée par le versement d'intérêts fictifs qui permettront de financer les loyers de partenariats public-privé signés pour réaliser la rénovation immobilière.

Aujourd'hui, les crédits sont toujours conservés sur le compte d'affectation spéciale et n'ont pas été abondés au titre des économies de charge d'intérêt qu'ils permettent depuis 2008. Ils n'ont pas été affectés à des structures identifiées. Il est donc difficile d'apprécier ce mécanisme particulier de financement, notamment en ce qui concerne les conditions de versement des dotations ou leur rémunération.

Selon les réponses du ministère du budget au questionnaire de votre commission des finances, l'emprunt national ne remet pas en cause cet abondement qui ne sera opéré qu'au moment de la signature des contrats de partenariats public-privés : « *L'emprunt national ne remet pas en cause cet abondement, dont le principe vise à faire bénéficier les porteurs de projets dans le cadre de l'opération Campus des intérêts résultant du moindre besoin de financement induit par le maintien du produit de la cession d'une part du*

*capital d'EDF (soit 3,686 Md€) sur le CAS PFE, ou du placement des sommes y afférentes. En attendant la signature des contrats, les sommes correspondant aux intérêts d'emprunt économisés par l'Etat du fait de la réduction de son besoin de financement ou résultant de leur placement, seront donc capitalisées afin d'être versés aux projets retenus. »*

## **2. Le principe de la rémunération des fonds non consommables déposés au Trésor**

Le dépôt au Trésor des fonds non consommables sera rémunéré chaque année selon un taux dont il est important de souligner qu'il n'est pas fixé par le présent projet de loi, qui prévoit « *qu'il sera fixé, au cas par cas, par les ministres chargés de l'économie et du budget* ».

### *a) Un taux de rémunération variable en fonction de la durée des projets*

Selon les estimations indiquées dans le projet de loi ainsi que par le directeur général de l'Agence France Trésor (AFT) lors de son audition devant votre commission des finances le 27 janvier dernier, le taux de rémunération du dépôt au Trésor des dotations non consommables serait de l'ordre de 4 % soit un **revenu annuel proche de 620 millions d'euros** en année pleine. Pour l'année 2010, la rémunération ne serait calculée que sur les trois quarts de l'année 2010, soit un revenu d'environ 465 millions d'euros. **Le taux de 4 % est une hypothèse de travail** permettant de disposer d'une évaluation du « rendement » de la somme déposée au Trésor.

Le taux exact devrait normalement être fixé dans le cadre des conventions signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires ; **il devrait donc être différent en fonction du terme des projets.**

A ce stade, en l'absence de précisions sur les cahiers des charges des appels à projets, il est **difficile d'identifier la durée des projets financés**. Certains semblent s'inscrire sur le long terme, comme par exemple les « Campus d'excellence » auxquels le Président de la République souhaite donner un moyen de financement pérenne indépendant des aléas budgétaires. D'autres projets, comme par exemple le financement d'équipements de recherche de taille intermédiaire ou le soutien financier des programmes urbains intégrés, sont sans aucun doute plus restreints dans le temps.

Selon l'AFT, les principes de rémunération pourraient être les suivants : « *Plusieurs cas de figure sont envisageables. Si ces dotations ont vocation à disparaître d'ici dix ou quinze ans, on pourrait rémunérer les dépôts en fonction du taux des OAT<sup>1</sup> de même maturité. Dans le cas contraire, on pourrait retenir un taux fixe correspondant à celui actuellement constaté pour les émissions d'OAT à quinze ans (actuellement de l'ordre de 4 %), ou un taux variable chaque année égal à celui observé*

---

<sup>1</sup> Obligations assimilables au Trésor.

*pour les émissions d'OAT de maturité un peu plus courte. La périodicité du versement des intérêts reste également à déterminer. Le Gouvernement doit indiquer dès à présent sa stratégie de désendettement, afin de ne pas décevoir les marchés.* »<sup>1</sup> Il convient de noter que le Trésor rémunère déjà certains de ces correspondants, comme par exemple les banques centrales africaines ou certains correspondants ayant des comptes à terme.

*b) Opération Campus, une gestion uniformisée des fonds ?*

La gestion des fonds alloués à l'opération Campus, et notamment les modalités de rémunération, nécessiteraient d'être précisées. Selon les réponses du ministère du budget au questionnaire de votre commission des finances, « *les modalités d'affectation des dotations non consommables afférentes à l'opération Campus devraient être identiques à celles de la vente des titres EDF* ».

Il est précisé que « *le choix des structures auxquelles seront confiées les dotations en capital devra garantir la non consommabilité absolue de la dotation. La maîtrise des risques de gestion sera assurée par un encadrement strict de la gestion des dotations, permettant d'en garantir la non consommabilité ainsi que la production d'intérêts réguliers permettant de couvrir les loyers des partenariats public-privé sur toute la période des contrats, soit 25 à 30 ans. Ces fonds seront soumis à une obligation de dépôt au Trésor, comme toutes les dotations non consommables reversées par l'ANR, aux termes de l'article 4 du projet de loi.* »

Si ces réponses sont de nature à rassurer votre rapporteur général quant à la volonté de ne pas différencier l'origine des fonds et à garantir leur non-consommabilité, **il remarque que les modalités précises de rémunération et de délégation des dotations afférentes à l'opération Campus ne sont toujours pas arbitrées.**

Se pose notamment la **question de la rémunération de ces fonds** et notamment de **l'éventuel différentiel qui pourrait exister entre la rémunération des fonds actuellement déposés sur le CAS** « Participations financières de l'Etat » et celle des fonds de l'emprunt national. Il convient de rappeler que selon les informations communiquées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 à nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le montant de 3,686 milliards devrait être majoré, par prélèvement sur les produits de cessions, d'un montant représentatif des économies de charge d'intérêt engendrées par le surcroît de trésorerie dont a bénéficié l'Etat depuis la cession des titres EDF. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a évalué, sur la base d'un taux d'intérêt de 4,25 % dont la justification n'a pas été précisée, ce montant à 157 millions d'euros en 2009 et 164 millions d'euros en 2010. Le montant de cet abondement n'a pas été

---

<sup>1</sup> *Compte rendu des commissions du Sénat du 30 janvier 2010, reproduit en annexe au présent rapport.*

contredit par le ministère du budget dans ses réponses au questionnaire au présent projet de loi de finances. Il pourrait toutefois correspondre à une rémunération plus élevée (taux de 4,25 %) que la rémunération envisagée des dotations non consommables issues de l'emprunt national. Le montant des dotations par projet ayant été annoncé hors intérêts, **la comptabilisation de ces intérêts ainsi que de leur répartition entre les différents projets reste à ce jour une question ouverte, et ce d'autant plus que les schémas de financement de l'ensemble des partenariats public-privé ne sont pas finalisés à ce jour.**

Par ailleurs, il convient de **rappeler que le financement de la rénovation immobilière des universités à partir des sommes mises en réserve à cet effet sur le CAS « Participations financières de l'Etat »** - sommes qui pourraient être abondés par les fonds de l'emprunt national - **soulève des difficultés** comme l'a rappelé notre collègue Jean-Pierre Fourcade dans son analyse du compte d'affectation spéciale à l'occasion du projet de loi de finances pour 2010.

**Peut-on financer l'opération Campus à partir du CAS « Participations financières de l'Etat » ?**

« Dans sa note sur l'exécution du budget de 2008, la Cour des comptes a considéré que *« si le législateur organique a jugé nécessaire d'imposer la création d'un CAS retraçant les « opérations de nature patrimoniale relatives à la gestion des participations financières de l'Etat », ce n'était évidemment pas pour qu'il serve de support, clairement artificiel, à ce type d'opération »*.

« En tout état de cause, **le lien entre la nature des recettes et l'objet de la dépense** qui, aux termes de l'article 21 de la LOLF, justifie l'existence des comptes d'affectation spéciale (*« 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 »*) **n'est, en l'espèce, perceptible que si l'on considère que des dotations en capital à des universités ou à des structures en émanant, destinées à financer les loyers de partenariats public-privé, constituent, dès lors qu'elles améliorent le bilan de l'Etat, un investissement financier de nature patrimoniale.**

« Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF, le Conseil constitutionnel a précisé l'interprétation qui devait être faite des dispositions de l'article 21 précité qui *« impose, en vertu du premier alinéa de son I, que les dépenses budgétaires qui sont retracées dans ces comptes ne puissent être financées que par des "recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées" ; qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant cette condition le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques »*. »

*Source : Extrait de l'annexe n° 12 au rapport général de M. Jean-Pierre Fourcade, fait au nom de la commission des finances : Engagements financiers de l'État - compte d'affectation spéciale : participations financières de l'État*

### **3. Augmentation raisonnée des moyens des opérateurs ou voie d'ajustement de leurs ressources ?**

Le mécanisme de dotation non consommable aura pour conséquence **d'abonder sans excès les budgets de certains établissements, ce qui permet d'atténuer les craintes concernant la capacité d'absorption desdits établissements.**

Toutefois, **l'articulation de ce mode de financement avec les financements récurrents votés annuellement par le Parlement n'est pas claire.** En effet, outre l'effet positif sur le solde des finances publiques<sup>1</sup>, la non consommabilité se justifie également par la volonté de ne pas préempter les budgets à venir en autorisant des dépenses qui, à court ou moyen terme, pourraient entraîner un surcroît de dépenses de fonctionnement peu soutenable. Les revenus des dotations non consommables permettent d'assurer un financement autonome des dépenses liées aux projets d'investissement et de recherche.

Si ce raisonnement paraît vertueux, la dotation non consommable pourrait également être une voie détournée d'assurer, ou de rétablir, une certaine soutenabilité des finances publiques en facilitant la réduction de certaines dépenses de l'Etat. Toutes choses égales par ailleurs, il serait évidemment bénéfique que les secteurs concernés bénéficient de moyens accrus de plusieurs centaines de millions par an. **Cependant, il est à craindre que cette « débudgétisation » ne se traduise pas par une augmentation globale des moyens à long terme.** En effet, le caractère durablement dégradé de la situation des finances publiques pourrait inciter vraisemblablement l'Etat à « rogner » le plus possible le financement budgétaire des politiques concernées par l'emprunt national, en particulier les universités ou les organismes de recherche. Ce que celles-ci « gagneraient » d'un côté serait donc vraisemblablement « repris » de l'autre. **Ce système de vases communicants entre deux modalisé de financement** peut notamment être illustré par le débat qui a eu lieu sur le budget du CEA lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008 : pour répondre à un amendement parlementaire tendant à augmenter le budget du CEA, le Gouvernement a, en lieu et place, indiqué que cet établissement public industriel et commercial pourrait librement disposer des dividendes que lui verse la société AREVA.

---

<sup>1</sup> Les dotations en capital non consommables ne sont pas considérées comme des dépenses au sens de Maastricht et ont donc un impact neutre sur le déficit public.

### Des vases communicants déjà à l'œuvre ?

L'analyse des annulations de crédits proposées par le présent projet de loi de finances rectificative conduit à des cas de figure inquiétants. Ainsi :

- sur la mission « Ecologie et développement durable »<sup>1</sup>, les programmes les plus touchés sont notamment ceux sur lesquels se concentrent les crédits **d'investissement** ou de mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**, tels que le programme 181 « Prévention des risques », le programme 203 « Infrastructures et services de transport », ou le programme 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité ». On peut donc relever une forme de paradoxe, qui veut que **le financement des intérêts de l'emprunt national soit prioritairement gagé sur les dépenses courantes qu'on aurait pu qualifier « d'avenir »**, alors que les dépenses incompressibles (dépenses de personnel, loyers, subventions de fonctionnement aux opérateurs, dépenses à caractère social) sont relativement préservées des annulations.

- au budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur »<sup>2</sup>, sur les 125,3 millions d'euros annulés, 86,7 millions d'euros au moins sont imputés sur les subventions des opérateurs dont 73,4 millions d'euros hors réserve de précaution. **Parmi les opérateurs enregistrant une annulation de crédits hors réserve se trouvent certains des organismes gestionnaires des fonds de l'emprunt national : l'ANR (40 millions d'euros), le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) et OSEO.**

#### **4. Un financement parallèle au budget de l'Etat qui nuit à la lisibilité des politiques publiques et pourrait entrer en contradiction avec certains objectifs**

La seule différence entre un financement à partir des revenus des dotations non consommables et un financement « classique » est que les sommes concernées échappent au budget de l'Etat, et sont **noyées dans les comptes des opérateurs. Il est donc à craindre que, malgré le « jaune » prévu par le présent projet de loi, elles soient moins bien contrôlées, tout en rendant plus difficile l'évaluation des dépenses publiques.** En effet, compte tenu de la disparition des programmes budgétaires relatif à l'emprunt national dès 2011, il sera plus difficile pour la représentation nationale de disposer d'une vision consolidée du budget des opérateurs bénéficiaires, des dotations non consommables et de leurs revenus.

Par ailleurs, s'agissant des « Campus d'excellence » au sein desquels se trouveront nécessairement des universités, la dotation non consommable constitue un **nouveau moyen de financement pérenne qui pourrait entrer**

---

<sup>1</sup> Les ouvertures et annulations de crédits sur cette mission sont commentées de manière détaillée en troisième partie du présent rapport.

<sup>2</sup> Les ouvertures et annulations de crédits sur cette mission sont commentées de manière détaillée en troisième partie du présent rapport.

**en concurrence avec le nouveau système d'allocation des moyens des établissements d'enseignement supérieur<sup>1</sup>.** Celui-ci, malgré des débuts marqués par quelques dysfonctionnements, a l'immense mérite de mettre en place une prime à la performance (des crédits supplémentaires lorsque la performance a été constatée) et de compenser les écarts résultant de plusieurs années consécutives de sous-investissement et d'un dispositif d'allocation peu équitable. Cette concurrence pourrait inciter à terme à la modulation des financements budgétaires des établissements d'enseignement supérieur en fonction des revenus des dotations de l'emprunt, ce qui pourrait être un facteur de complexité et d'opacité contraire aux objectifs des réformes actuelles.

### **5. Les dotations en capital non consommable, un mode de financement réversible ?**

**Le financement d'organismes par des revenus versés par l'Etat, en contrepartie du dépôt au Trésor des fonds non consommables alloués par l'Etat à ces derniers,** pose nécessairement la question de la possibilité pour l'Etat de remettre en cause cette modalité de financement, soit pour corriger un éventuel dysfonctionnement, soit pour y mettre un terme.

Cette problématique n'est pas clairement abordée par le projet de loi de finances rectificative, qui ne précise pas le sort des dotations en capital non consommable une fois allouées aux organismes gestionnaires ou au bénéficiaire de ces organismes. Ces dotations non consommables sont-elles accordées pour une durée indéterminée ou ont-elles vocation à être reversées au budget de l'Etat ?

Du point de vue de l'Etat, deux questions peuvent se poser : d'une part, la remise en cause de la rémunération des bénéficiaires, d'autre part, la possibilité de reprendre tout ou partie la dotation.

#### *a) Combien de temps rémunère-t-on ces dotations ?*

S'agissant de la rémunération versée par le Trésor, donc par l'Etat, à partir des crédits budgétaires de la mission « Engagements financiers de l'Etat », **la remise en cause, ou le terme du versement restent subordonnés aux conditions fixées dans la convention entre l'Etat et l'organisme gestionnaire** tel que défini à l'article 4 du projet de loi, ou dans la convention entre l'organisme gestionnaire et les bénéficiaires des dotations<sup>2</sup>. A ce titre, selon le 4° du II de l'article 4 du projet de loi, la convention prévoit « *les conditions dans lesquelles les fonds versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt par l'organisme gestionnaire ou par le bénéficiaire auquel il les attribue* ».

---

<sup>1</sup> SYMPA : système d'allocation des moyens à la performance et à l'activité.

<sup>2</sup> Cas particulier de l'Agence nationale de la recherche qui doit allouer une partie des sommes non consommables à d'autres opérateurs.



**Il y aura à tout le moins rémunération pendant la durée des appels à projets.** En outre, **au cours de la réalisation, le versement de cette rémunération pourrait être, dans le cadre de la convention, encadré par une clause liant ce versement aux résultats d'une évaluation régulière des projets financés.** Cette idée est présente dans le cadre du dispositif probatoire qui serait institué au profit des « campus d'excellence » et des « laboratoires d'excellence », lesquels pourraient ne pas bénéficier *d'emblée* de l'ensemble des revenus de leur dotation pendant cette période.

La durée des projets financés n'étant pas connue à ce jour, **il serait opportun d'encadrer temporellement les conventions afin d'obliger à une renégociation périodique minimale** : en effet, l'Etat ne peut pas s'engager à rémunérer sans condition de durée des fonds relativement importants. Les conventions ne pourraient pas ainsi être conclues par exemple pour une durée supérieure à 10 ans.

*b) Une dotation en capital non consommable peut elle être reprise par l'Etat ?*

Dans les réponses au questionnaire de votre commission des finances, le ministère du budget indique que **les fonds qui seront versés sous forme de dotations non consommables « se traduiront à l'actif du bilan de l'État par une augmentation de la valeur de ses participations »**. Les dotations en capital non consommable seraient ainsi comptabilisées comme des immobilisations financières.

Il convient de rappeler que les participations financières de l'Etat recouvrent deux composantes :

- d'une part, les participations relevant de la catégorie des entités non contrôlées ;

- d'autre part, les participations financières relevant de la catégorie d'entités contrôlées, c'est à dire **les participations de l'Etat dans les opérateurs des politiques de l'Etat** et les participations de l'Etat dans des entités hors opérateurs. Sont qualifiés d'opérateurs, les établissements qui ont une activité non marchande financée majoritairement par l'Etat, une mission et des objectifs définis par l'Etat, et une activité étroitement encadrée par l'Etat.

Les participations financières de l'Etat dans les opérateurs regroupent (notamment) aujourd'hui les dotations en fonds propres, ou les compléments de dotations, versés par l'Etat. Ces **apports en capital** consommable constituent des **misés de fonds initiales ou des compléments de misés de fond initiales**. Selon l'annexe 4 de la circulaire du 14 mai 2007 relative au projet de loi de finances pour 2008 et notamment aux modalités d'imputation des fonds versés aux opérateurs de l'Etat en PLF 2008, il est indiqué que « *la dotation (en fonds propres) est accordée une fois pour toute* ».

**Les dotations en capital versées actuellement aux opérateurs n'ont pas vocation à être reversées à l'Etat** : elles sont, avec les subventions pour charge de service public, une modalité de financement des opérateurs qui avant 2008 n'était pas distinguée.

**Les dotations en capital non consommable constituées à partir des fonds de l'emprunt national relèvent d'une logique différente** car la question du « dénouement » de l'emprunt national peut légitimement se poser, et ce d'autant plus que l'emprunt doit financer un programme d'investissements, ce qui sous-entend un début et une fin. Cette question implique nécessairement de statuer sur le sort des fonds non consommables au sens strict qui représentent 45,4 % du total.

**L'Etat a-t-il vocation à récupérer ces sommes ? Aura-t-il la capacité de réviser le montant de cette dotation ?** Compte tenu de la diversité des projets financés et de leurs objectifs, il est fort probable que différentes options coexistent, même si une allocation pérenne des dotations semble devoir être la solution majoritaire compte tenu de la volonté de soutenir durablement le financement de certaines structures (campus d'excellence, instituts, campus innovants, etc.). Dans cette optique, le sort de la dotation en capital non consommable, et la possibilité pour l'Etat de réexaminer son montant périodiquement, devront nécessairement être abordés dans le cadre des conventions entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires.

Selon votre rapporteur général, **les dotations en capital ne devraient être versées que pour un montant et une durée déterminés** : cette précision permettrait de garantir la protection des intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat en considérant les dotations en capital non consommable comme des apports temporaires de fonds de l'Etat à différents gestionnaires.

*c) La question des opérateurs secondaires*

**Les conventions entre l'ANR et ses éventuels opérateurs de second rang doivent également être précisées.** En effet, il convient de remarquer que la ventilation des fonds de l'emprunt national devrait déboucher sur la dotation en capital non consommable de structures qui ne sont pas les organismes gestionnaires prévus par le projet de loi.

**Ainsi, sur 15,9 milliards d'euros de fonds non consommables, environ 12,2 milliards d'euros, soit 79 %, ont vocation à être alloués à des opérateurs de « second rang »** dont on ne connaît pas encore la structure juridique précise. Le tableau ci-dessous récapitule les actions pour lesquelles il est prévu d'identifier une seconde « strate » de gestionnaires.

**Allocation finale des fonds non consommables**

Entités Actions	Budget total dont fonds non consommables (NC)	Action
<b>CdC</b>	1 md€ 400 M€	Dotation d'un fonds géré par la CdC
<b>ANR</b>		
Instituts thématiques d'excellence	1 md € dont 750 M€ NC	Dotation des instituts en capital partiellement consommable
Projets thématiques d'excellence	3,05 md € dont 1,6 md NC	Dotation de deux nouveaux fonds de l'ANR
Campus d'excellence	7,7 md € dont 7,7 md € NC	Dotation de structures adossées aux campus en capital non consommable à partir de 2013
Sociétés de valorisation	1 md € dont 510 M€ NC	Dotation d'un fonds ANR
Instituts Carnot	500 M€ NC dont 500 M€ NC	Dotation d'un fonds ANR
Campus d'innovation technologique	2 md € 1,5 md € NC	Dotation des campus en capital partiellement consommable
Laboratoires d'excellence	1 md € dont 900 M€ NC	Dotation possible des laboratoires en capital non consommable à moyen terme
Instituts hospitalo- universitaires	850 M€ dont 680 M€ NC	Dotation d'un fonds ANR
<b>OPERATION CAMPUS</b>	1,3 md € dont 1,3 md € NC	Dotation en capital non consommable d'une structure à ce jour non connue

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances rectificative.

**S'agissant des « campus d'excellence », il convient de souligner que les dotations en capital non consommable ne seront attribuées juridiquement aux « campus d'excellence » qu'à l'issue d'une période probatoire, soit en 2013.** Un dispositif similaire semble être envisagé pour les « laboratoires d'excellence ». Ce mécanisme permettra de s'assurer que les projets portés par les campus sélectionnés soient correctement avancés avant dotation en fonds propres des structures représentatives de ces campus. Il permettra également d'étudier avec soin les **conséquences du versement d'une dotation en capital non consommable à des structures qui pourraient être privées**, comme par exemple des fondations ou des fonds de dotations.

Au total, l'engagement de l'Etat de verser des rémunérations aux bénéficiaires des dotations en capital non consommable, tout comme les modalités selon lesquelles il apporte les fonds, contrôle leur utilisation et peut réviser le montant de son apport et ce jusqu'à sa suppression, devrait être encadré dans le cadre des conventions. Dans ce cadre, votre commission vous proposera de :

- préciser la durée maximale des conventions entre l'Etat et les organismes gestionnaires, afin de créer une clause de rendez-vous soit au terme du projet, soit au cours de sa réalisation ;

- le cas échéant, indiquer que les dotations en capital ne sont versées que pour un montant et une durée déterminés aux gestionnaires ;

- instituer, entre les organismes gestionnaires et les éventuels opérateurs de second rang, une procédure de conventionnement identique à celle prévue par le projet de loi entre l'Etat et les opérateurs de premier rang.

### C. UN LISSAGE DES EFFETS SUR LA DETTE

A court et moyen termes, l'emprunt national n'augmente pas la dette de l'Etat de son montant, soit 35 milliards d'euros, mais d'un montant nettement inférieur. En effet, il faut en déduire le montant des sommes déposées par les opérateurs sur le compte du Trésor, de 30 milliards d'euros en début de période.

A titre indicatif, le tableau ci-après synthétise les grandes masses du dispositif, en fonction de diverses hypothèses.

#### Les grandes masses du dispositif proposé : quelques ordres de grandeur indicatifs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Hypothèses</b>						
Taux d'intérêt à moyen et long termes (BTAN et OAT) (en %)	3	3	4	4	4	4
Taux d'intérêt à court terme (BTF) (en %)	0,5	2	3	3	3	3
Rémunération des fonds non consommables (en %)	4	4	4	4	4	4
Décassements par les opérateurs (en Mds €) *	5,3	4,2	4,2	4,2	4,2	0,6
<b>Résultats (en Mds €)</b>						
Emissions à moyen et long termes***	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Dépôts	30,0	25,8	21,6	17,4	15,9	15,9
<i>Dont dépôts rémunérés****</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>
Impact de l'emprunt national sur la dette de l'Etat	5,0**	9,2	13,4	17,6	19,1	19,1
Charges d'intérêts totales (y.c. rémunération des opérateurs)	0,5**	1,2**	1,4	1,5	1,6	1,6
<i>Charge d'intérêt à moyen et long termes*****</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>
<i>Charge d'intérêt à court terme*****</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
<i>Rémunération des opérateurs</i>	<i>0,5**</i>	<i>0,6**</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>

\* Hypothèses retenues par la commission des finances et explicitées ci-après, quasiment identiques à celles du Gouvernement. \*\* Résultats identiques aux chiffres indiqués par le Gouvernement. \*\*\* Sans augmentation de la dette résultant des charges d'intérêts (que l'on suppose gagée). \*\*\*\* Le montant de 15,9 milliards d'euros retenu ici est l'estimation faite par la commission des finances à partir des justifications au premier euro du présent projet de loi (le Gouvernement retient un montant de 15,5 milliards d'euros). \*\*\*\*\* On considère que la charge d'intérêt n'apparaît qu'à compter de 2011 (les montants des coupons échus et des coupons pleins s'annulant l'année d'émission).

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

## **1. Une augmentation de la dette de l'Etat de 5 milliards d'euros en 2010**

**En 2010, la dette de l'Etat serait accrue de seulement 5 milliards d'euros.** En effet, les 35 milliards d'euros d'émissions rendus nécessaires par l'emprunt national seraient compensés par le dépôt de 30 milliards d'euros sur le compte du Trésor par les opérateurs.

Certes, du point de vue du budget de l'Etat, la totalité des 35 milliards d'euros ont vocation à être décaissés dès 2010<sup>1</sup>, ce qui aggrave d'autant son déficit au sens de la comptabilité budgétaire. Par ailleurs, si le Gouvernement communique sur le fait que les remboursements des banques seront de l'ordre de 13 milliards d'euros<sup>2</sup>, on ne voit pas la pertinence de cette approche, qui conduit à additionner deux phénomènes indépendants. En fait, il faut distinguer deux sujets :

- l'augmentation de 13 milliards d'euros des prévisions d'émissions par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2010, résultant essentiellement des 35 milliards d'euros de l'emprunt national, et de deux phénomènes tendant à réduire le montant des émissions : 13 milliards d'euros de remboursements des banques, qui auraient dû venir en déduction de la dette de l'Etat, mais aussi 9 milliards d'euros de rachats de titres ;

- le supplément d'émissions suscité par l'emprunt national, par rapport à une situation où celui-ci n'existerait pas : ce supplément est bien de 35 milliards d'euros, les deux phénomènes précités en étant indépendants.

**La dette à moyen-long terme est donc accrue de 35 milliards d'euros par l'emprunt national.**

Cependant, **la dette à court terme de l'Etat sera fortement réduite.** En effet, selon l'exposé des motifs de l'article 5 du présent projet de loi, « *la variation des dépôts des correspondants atteindrait (...) 30 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances, du fait de l'obligation de dépôt imposée aux gestionnaires des fonds versés pour le financement des dépenses d'avenir* ». Cela implique que les décaissements des opérateurs liés à l'emprunt national

---

<sup>1</sup> Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, « les nouveaux programmes ont vocation à être supprimés à la fin de l'année 2010, dans la mesure où l'intégralité des crédits sera décaissée par l'État avant la fin de l'année, au fur et à mesure du rythme de conclusion des conventions prévoyant les modalités d'utilisation des fonds ».

<sup>2</sup> Le Gouvernement affirme, dans l'exposé des motifs du présent projet de loi : « Les 35 Md€ ouverts par le collectif seront financés de deux manières : - par le remboursement, à hauteur de 13 Md€, des sommes prêtées par l'État aux banques afin de renforcer leurs fonds propres au moment de la crise financière ; ce montant, réservé sur le compte du Trésor à la Banque de France, est disponible pour le financement des investissements et n'augmente donc pas la dette publique ; - par appel aux marchés financiers à hauteur de 22 Md€, dans le cadre du programme d'émissions à moyen long terme de l'État, pour garantir le coût de financement le plus faible possible ». En outre, dans le tableau de financement, 3,5 des 13 milliards d'euros remboursés par les banques sont préemptés pour faire face aux besoins de trésorerie en janvier 2011.

sont évalués à 5 milliards d'euros en 2010 (comme ceci a été confirmé par le Gouvernement).

L'Etat ne bénéficie pourtant pas de 30 milliards d'euros de trésorerie gratuite, parce qu'il doit rémunérer les dépôts des opérateurs correspondant aux crédits non consommables, qui en représentent plus de la moitié. Ainsi, la justification au premier euro du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » évalue le coût de « *la rémunération des fonds soumis à obligation de dépôt sur le compte du Trésor et conservés en vue de produire intérêt* » à 500 millions d'euros. Selon l'Agence France Trésor, ce chiffre de 500 millions d'euros en 2010 correspond au montant des crédits non consommables tel qu'estimé par le Gouvernement, de 15,5 milliards d'euros, multiplié par un taux d'intérêt de 4 %, appliqué pendant trois trimestres (le montant exact étant de 465 millions d'euros). Selon les mêmes hypothèses, on calcule qu'en année pleine, le coût est de 620 millions d'euros.

## **2. Un impact sur la dette de l'Etat qui atteindrait 10 milliards d'euros en 2011 et près de 20 milliards d'euros à compter de 2014**

Comme le montre le tableau de la page 60 du présent rapport, l'impact de l'emprunt national sur la dette de l'Etat augmenterait rapidement.

Si en 2010 il serait de seulement 5 milliards d'euros, correspondant à l'écart entre les 35 milliards d'euros d'émissions à moyen et long termes supplémentaires, et les 30 milliards d'euros correspondant à la réduction des émissions à court terme, cette situation ne serait pas durable.

En effet, les dépôts sur le compte du Trésor diminueront alors que les opérateurs réaliseront des décaissements. Ainsi, il résulte des hypothèses retenues par la commission des finances que dès 2013 les dépôts sur le compte du Trésor se réduiront quasiment aux dotations non consommables, de l'ordre de 16 milliards d'euros. La dette aura alors été accrue d'environ  $35-16=19$  milliards d'euros.

## **3. Des charges financières intégralement gagées, pour éviter l'effet boule de neige**

En revanche, **il n'y aurait pas d'effet boule de neige**. Autrement dit, le supplément de dette ne s'autoalimenterait pas par son impact sur la charge d'intérêts, mais se stabiliserait à près de 20 milliards d'euros.

Tout d'abord, en **2010** les charges d'intérêt, qui du fait des spécificités des modalités d'émission ne concerneront que la rémunération des

dépôts des opérateurs<sup>1</sup>, soit 500 millions d'euros, seront gagées par une réduction à due concurrence des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Les dépenses de l'Etat ne seront donc pas accrues en 2010 par l'emprunt national.

Ensuite, **les années suivantes**, la charge d'intérêts au sens large, c'est-à-dire y compris la rémunération des dépôts des opérateurs, n'aura pas d'impact sur les dépenses de l'Etat puisqu'elle sera de fait incluse dans la norme de croissance des dépenses. **Elle sera donc nécessairement « gagée »**, par des réductions de crédits demeurant à définir.

#### **Les économies qu'il conviendra de dégager seront significatives.**

L'exposé des motifs du présent projet de loi évalue le supplément de charge d'intérêts à **1,2 milliard d'euros en 2011 (près de 500 millions d'euros en 2010)**. Selon les indications du Gouvernement, ce montant inclut la rémunération des dépôts des opérateurs. Il résulte en fait des trois phénomènes suivants :

- une augmentation de la charge d'intérêts à moyen et long termes de 1,1 milliard d'euros ;
- une diminution de la charge d'intérêts à court terme de 0,5 milliard d'euros, résultant des dépôts des opérateurs sur le compte du Trésor ;
- une rémunération des opérateurs de 0,6 milliard d'euros.

Comme le montre le tableau de la page 60 du présent rapport, **cette somme atteindrait 1,6 milliard d'euros à compter de 2014.**

**Dans la perspective de la préparation de la prochaine loi de programmation des finances publiques, il faut remarquer que le principe du « gage » des charges financières liées à l'emprunt national s'apparente à un outil supplémentaire pour contrôler l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'Etat.**

#### ***D. UNE GOUVERNANCE PROMETTEUSE, MAIS À PRÉCISER***

Selon le rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, il convient de mettre en place « **une gouvernance exemplaire** » afin de « **garantir la bonne utilisation des fonds mobilisés** » dans le cadre de l'emprunt national.

La gouvernance de l'emprunt national est précisée par l'article 4 du projet de loi, dont la lecture doit être conjuguée avec l'exposé des motifs du présent projet de loi et le décret du 22 janvier 2010 relatif au commissariat général à l'investissement.

---

<sup>1</sup> Cela vient du mécanisme des « coupons courus » et des « coupons pleins ». Lors de l'émission, l'acheteur du titre paie la valeur du « coupon couru », c'est-à-dire proportionnel au nombre de mois de l'année restant à courir. A l'échéance, il perçoit le « coupon plein », calculé sur une période de 12 mois. Par convention, on considère que ces deux phénomènes correspondent à une charge d'intérêt nulle l'année d'émission.

La gestion des fonds de l'emprunt national est déléguée à des organismes gestionnaires qui, sur la base d'appel à projets compétitifs, alloueront les crédits. Leur travail est encadré par le commissaire général à l'investissement dont la mission est de veiller aussi bien à la préparation du processus de contractualisation entre l'Etat et les gestionnaires, qu'à l'harmonisation des procédures de sélection des projets. La gestion « étanche » des fonds de l'emprunt national par rapport au reste du budget devrait permettre au commissaire, ainsi qu'au comité de surveillance des investissements d'avenir, d'assurer un suivi de la réalisation des investissements ainsi qu'une évaluation de la rentabilité des projets financés.

L'information du Parlement, dont quatre membres devraient participer au comité de surveillance, serait faite *a posteriori* par un document budgétaire spécifique compte tenu de la disparition des programmes créés par le présent projet de loi de finances rectificative dès 2011.

**Votre rapporteur général ne dispose pas, à ce stade, de l'ensemble des informations qui lui seraient nécessaires pour juger de tous les aspects de cette opération d'investissement complexe** (multitude des projets à financer, diversité des moyens d'intervention enjeux sur les finances publiques...). Plusieurs propositions sont ainsi avancées pour renforcer l'information des parlementaires et garantir que les procédures qui seront suivies respectent au mieux les principes d'une bonne gouvernance.

**Il importe de préciser que les développements suivants pourraient ne pas concerner les fonds de l'emprunt national affectés à l'opération « Campus »** (1,3 milliard d'euros) compte tenu de l'antériorité du projet par rapport à l'emprunt et de la nature des fonds mobilisés qui ne sont pas exclusivement ceux de l'emprunt.

### **1. Des fonds dont la gestion est déléguée à des opérateurs dans le cadre d'un processus contractuel**

La gestion des fonds de l'emprunt national serait confiée à des organismes gestionnaires. **A la lecture du projet de loi de finances, douze entités peuvent être identifiées, sachant que les modalités de délégation des fonds alloués à l'opération de rénovation immobilière des campus universitaires n'ont pas encore été précisées** : l'Agence nationale de la recherche (ANR), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME), le Fonds stratégique d'investissement (FSI), OSEO, le Fonds national pour la société numérique (FSN), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).



S'agissant de la CdC, il convient de noter que cette entité ne sera pas un organisme gestionnaire à proprement parler mais qu'elle sera amenée à gérer des fonds pour le compte d'un ou plusieurs établissements gestionnaires.

Cette première « strate d'opérateurs » serait doublée dans le cas de la mission « Recherche et enseignement supérieur », d'une **seconde « strate » de gestionnaires** qui, après appels à projets organisés par l'Agence nationale de la recherche, percevraient une part importante des fonds de l'emprunt : ainsi, **l'ANR**, qui devrait se voir allouer 17,6 milliards d'euros au titre de l'emprunt national, **a vocation à reverser 11,7 milliards d'euros à d'autres entités. L'importance de ce reversement** souligne l'attention qui doit être portée aussi bien à la contractualisation entre l'Etat et les organismes gestionnaires, qu'entre les organismes gestionnaires et leurs éventuels bénéficiaires.

*a) La transmission des projets de conventions aux commissions compétentes des assemblées parlementaires*

**Les conventions devraient préciser un certain nombre de détails techniques qui ne sont pas à ce jour arbitrés.** Compte de l'importance des sommes en jeu et de la nécessité de garantir le bon déroulement des opérations d'investissement, il serait opportun que les **commissions compétentes des assemblées** puissent avoir communication des projets de conventions avant leur signature.

Cette transmission représente un enjeu certain. En effet, **la débudgétisation des fonds de l'emprunt national**, délégués en une seule fois aux opérateurs en 2010, **requiert en amont une vigilance particulière, renforcée par un avis des commissions chargées des finances.** Par cet avis, elles seraient en mesure de **vérifier que les documents contractuels précisent de manière satisfaisante** le régime de délégation des fonds aux gestionnaires et les conditions de conservation, les modalités de versement des fonds aux porteurs de projet, le suivi comptable des fonds, l'évaluation des investissements financés, ainsi que l'intéressement au retour financier.

*b) Le contenu des conventions*

**Le processus contractuel est au cœur de la gouvernance de l'emprunt national, la convention entre l'Etat et les organismes gestionnaires étant appelée à définir les modalités pratiques de l'affectation des fonds de l'emprunt et de leur suivi.**

Une convention de gestion devrait être signée avec chacun des gestionnaires de crédits pour chaque action qu'il met en œuvre. **Pour les opérateurs qui disposent déjà d'un contrat pluriannuel de performance et/ou de moyens réglant leurs relations avec l'État, une convention de gestion spécifique** (ou une annexe spécifique au contrat) **s'ajoutera** au contrat existant pour encadrer la gestion des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir.

**Il n'existe pas à ce jour de convention-type.** Les catégories obligatoires communes à ces conventions sont mentionnées à l'article 4 du projet de loi. Il s'agit :

- des objectifs à atteindre et des indicateurs mesurant les résultats obtenus ;
- des modalités d'instruction des dossiers, conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre ;
- de la création d'un ou plusieurs comptes particuliers et des modalités d'un suivi comptable propre ainsi que des conditions d'information préalable de l'État sur les paiements envisagés ;
- le cas échéant, des conditions dans lesquelles les fonds non consommables versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt ;
- des modalités selon lesquelles l'État contrôle l'utilisation des fonds et décide en dernier lieu de leur attribution.

Afin de **s'assurer d'une part, des bonnes conditions de gestion des fonds délégués aux opérateurs, et d'autre part, de la préservation des intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat**, votre rapporteur général estime que le **contenu obligatoire des conventions nécessite d'être précisé dans la loi**, tout comme il considère que **la durée des conventions doit être encadrée** afin de permettre un réexamen périodique de la contractualisation.

## **2. Un commissariat général à l'investissement qui assure la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat, sous le contrôle du comité de surveillance des investissements d'avenir**

Afin d'assurer la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat, il a été décidé de nommer un commissaire général à l'investissement, actuellement M. René Ricol.

Aux termes du décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010, le commissaire général à l'investissement est assisté d'un adjoint qui est, comme lui, nommé par décret. Il est entouré de services administratifs de taille limitée, dont l'effectif exact reste à déterminer. Il peut s'appuyer sur l'expertise des services des différents ministères et des organismes chargés de la gestion des crédits. Ses frais de fonctionnement devraient être portés par le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Les principales missions du commissaire général sont les suivantes : « 1° *Il prépare les décisions du Gouvernement relatives aux contrats passés entre l'Etat et les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir ;*

2° *Il coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifie leur cohérence avec l'action du*

*Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques ;*

*3° Il coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions ;*

*4° Il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité ;*

*5° Il dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. »*

**Il est en outre assisté d'un comité de surveillance des investissements d'avenir**, présidé par MM. Juppé et Rocard, dont la mission est d'établir un rapport annuel sur l'exécution du programme d'investissements et son évaluation. Ce comité de surveillance est, selon le décret précité, composé de quatre parlementaires désignés par les présidents des assemblées et de six personnalités qualifiées désignées par le Premier Ministre.

**Le partage des compétences entre les deux pôles de gouvernance institutionnelle mériterait cependant d'être clarifié**, afin d'éviter tout conflit d'intérêt entre instruction et sélection des dossiers d'une part, et évaluation des projets financés d'autre part.

### **3. Des modalités de sélection dont la transparence pourrait être accrue**

Les « dépenses d'avenir » financées par l'emprunt national seront précisément identifiées à l'issue des appels à projets qui seront conduits par les organismes gestionnaires sur les priorités identifiées et présentées dans le projet de loi grâce à douze nouveaux programmes budgétaires.

**L'élaboration des cahiers des charges** des appels à projets devrait être, selon le décret, supervisée par le commissaire général à l'investissement. Il convient de noter que le commissaire général à l'investissement est chargé **d'assurer la cohérence des appels à projets avec l'action du gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques**.

La conduite des appels à projets est matériellement réalisée par les organismes gestionnaires. A ce titre, il convient de se féliciter de l'expertise de ces derniers en la matière, notamment en ce qui concerne l'ANR qui aura à attribuer 17,6 milliards d'euros.

**La sélection des projets** devrait, dans la majorité des cas, correspondre à une **décision de l'Etat, après avis du commissaire général à l'investissement** sur les conclusions des jurys constitués pour chaque appel à projet. Il convient de souligner que le commissaire général à l'investissement pourra, le cas échéant, donner son appréciation aux porteurs de projets avant l'examen des projets par les jurys.

Votre rapporteur général est favorable à ce que les décisions soient prises formellement par l'Etat, en l'espèce par le Premier ministre après avis du commissaire général à l'investissement, compte tenu de l'importance des sommes en jeu et de la nécessité d'assurer une certaine cohérence de la politique d'investissement de l'Etat. Néanmoins, **afin d'éviter toute contestation inutile sur le mode de sélection qui doit identifier les investissements qualitatifs pour l'avenir, il serait opportun que l'ensemble du processus décisionnel soit transparent**, et prévoir, à ce titre, la publication des recommandations du comité de sélection de l'organisme gestionnaire, la publication de l'avis du commissaire général à l'investissement, ainsi que la motivation de la décision finale lorsque celle-ci diffère des recommandations du comité de sélection.

#### **4. Un suivi budgétaire limité qui ne doit pas empêcher la neutralité budgétaire de l'emprunt**

Le projet de loi ouvre au titre de l'emprunt national 35 milliards d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur six missions. **Ces crédits budgétaires ayant vocation d'ici la fin de l'année à être entièrement délégués aux organismes gestionnaires et donc à être intégrés dans leur budget**, les programmes n'existeront plus dans la prochaine loi de finances initiale pour 2011.

**A partir de 2011, seule la mission « Engagements financiers de l'Etat » témoignera, d'un point de vue budgétaire, de l'existence l'emprunt national.** En effet, il conviendra d'ouvrir chaque année un montant de crédits, en AE et CP, correspondant à la rémunération des dotations non consommables d'une part, et à la charge de la dette de l'emprunt d'autre part.

A ce titre, votre rapporteur général souligne qu'il est favorable à la **neutralité budgétaire, les coûts de l'emprunt national devant ainsi être compensés chaque année par une réduction à due concurrence des dépenses de fonctionnement de l'Etat.** En sens inverse, **les financements issus de l'emprunt national n'ont pas vocation à justifier des réductions de crédits budgétaires au-delà de ce qui est nécessaire** pour assurer la compensation des coûts de l'emprunt. Le respect de cet effet additionnel a été mis en avant par le rapport de MM. Juppé et Rocard.

Afin d'assurer l'information du Parlement, le projet de loi prévoit que le Gouvernement dépose chaque année, jusqu'en 2020, une annexe générale au projet de loi de finances présentant les investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par le présent projet de loi. Sur proposition de la commission des finances, l'Assemblée nationale a précisé le contenu de ce document et défini une date de dépôt pertinente, c'est-à-dire cinq jours au moins avant la discussion en séance publique de la première des missions concernées par l'emprunt national.

## **5. Un suivi comptable facilité par l'ouverture au profit de chaque gestionnaire d'un compte spécifique au Trésor**

### *a) Le suivi comptable des organismes gestionnaires*

L'article 4 du projet de loi prévoit que « *les fonds sont obligatoirement déposés chez un comptable du Trésor* ». Actuellement, selon l'article 118 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « *sauf autorisation donnée par le ministre des finances, il ne peut être ouvert qu'un seul compte au Trésor par correspondant.* » Compte tenu de la nécessité de garantir l'étanchéité de la gestion des fonds de l'emprunt national non seulement par rapport au budget de l'Etat mais aussi par rapport à celui des opérateurs gestionnaires, ces derniers seront autorisés à posséder au moins deux comptes au Trésor.

Les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés devraient être précisées dans la convention signée entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires. **Selon les informations recueillies, ce suivi n'est pas encore finalisé.**

En tout état de cause si l'article 4 prévoit actuellement une information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés, il convient également de prévoir, compte tenu de l'importance des sommes engagées et les caractéristiques de certains crédits **une information trimestrielle du Parlement concernant les mouvements enregistrés sur les comptes des organismes gestionnaires.**

S'agissant de l'engagement des dépenses, les responsables de programmes seront désignés ordonnateurs des dépenses pour les nouveaux programmes créés dans le cadre de la loi de finances rectificative. Au sein des opérateurs et autres organismes gestionnaires des crédits, sous réserve des règles particulières de gouvernance et des dispositifs arrêtés dans le cadre des conventions avec l'Etat, **les ordonnateurs seront en pratique les responsables administratifs de ces organismes.**

### *b) Le suivi comptable des bénéficiaires des dotations non consommables autres que les opérateurs gestionnaires*

Comme pour les organismes gestionnaires, le projet de loi prévoit une obligation de dépôt au Trésor des fonds attribués par l'Agence nationale de la recherche à leurs bénéficiaires, quels qu'ils soient, lorsque ces fonds ne sont pas consommables.

Compte tenu de l'importance des sommes non consommables allouées à des entités non identifiées comme organismes gestionnaires, **notre rapporteur général souligne que le suivi comptable qui sera imposé aux principaux gestionnaires doit également l'être aux gestionnaires de second rang.**

## **6. L'évaluation du programme d'investissements, un enjeu essentiel**

Le suivi de la réalisation du programme d'investissements, tout comme l'évaluation de la rentabilité de ces derniers, constitue une priorité compte tenu des enjeux de croissance économique et des sommes mobilisées.

Si le présent projet de loi propose de mettre en place un dispositif de suivi particulier des fonds de l'emprunt national, **les fonds de l'emprunt national pourront, comme les crédits budgétaires, faire l'objet de missions de contrôle sur pièce et sur place de la part des rapporteurs spéciaux des commissions des finances des assemblées.**

### *a) Les indicateurs associés aux programmes d'investissements*

Respectant l'architecture « lolfienne », les nouveaux programmes créés par le présent projet de loi proposent les indicateurs de suivi et d'évaluation des investissements financés par l'emprunt national. Ces indicateurs, qui n'apparaîtront pas dans les annexes budgétaires traditionnelles relatives aux missions de l'Etat, seront présentés à partir de 2011 dans un document budgétaire spécifique (« un jaune ») qui permettra au Parlement de juger de l'impact de l'emprunt national.

Votre rapporteur général salue l'effort qui a été fait afin de respecter les principes de la LOLF ; il souhaiterait toutefois savoir si ces indicateurs sont réservés à l'information parlementaire ou s'ils constituent également une feuille de route pour les organismes gestionnaires.

### *b) L'articulation entre le commissaire général à l'investissement et le comité de surveillance*

Aux termes du décret du 22 janvier 2010 précité, le Commissaire général à l'investissement « veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité » et « dresse un bilan annuel de l'exécution du programme ». Parallèlement, le comité de surveillance « établit un rapport annuel faisant apparaître l'exécution du programme d'investissements et les résultats de leur évaluation ». Pour ce faire, le Commissaire transmet toutes les informations utiles au comité.

**Compte tenu du rôle du Commissaire général à l'investissement dans l'instruction des dossiers, votre rapporteur général s'interroge sur l'opportunité de confier formellement le suivi et l'évaluation des investissements au commissaire général à l'investissement, soit l'instance qui a participé à la sélection de ces investissements.** Le comité de surveillance ne devrait-il pas être l'organe responsable de cette évaluation ? Selon les termes du décret, le comité de surveillance a pour seule fonction l'établissement d'un rapport annuel transmis au Premier ministre et au Parlement. Ne devrait-il pas bénéficier de la possibilité d'adresser des recommandations au commissaire qu'il surveille ?

c) *L'évaluation, un outil vertueux*

Le suivi et l'évaluation des projets financés doivent pouvoir servir trois objectifs :

- premièrement, **s'assurer de la mise en place d'une dynamique vertueuse entre financement et avancement des projets**. A ce titre, votre rapporteur général est **favorable à ce que les financements soient alloués de manière progressive** afin de favoriser l'atteinte des objectifs. Il convient de remarquer que, d'ores et déjà, les projets financés sur base compétitive comme à l'ANR connaissent un versement échelonné des sommes au regard notamment de l'avancement des projets et de la qualité de gestion. Le dispositif de période probatoire proposé pour les « campus d'excellence », qui lie notamment progrès et financement, recueille l'approbation de votre rapporteur général qui estime que ce principe pourrait être généralisé ;

- deuxièmement, **permettre une réallocation des moyens en cas de constat d'un dysfonctionnement manifeste ou de performance insuffisante**. Le projet de loi indique dans l'exposé des motifs cette possibilité de redéploiement<sup>1</sup> sans que celle-ci ne soit à proprement parler traduite. Toutefois, on peut déduire que cette faculté de redéploiement découle de la disposition selon laquelle, aux termes de l'article 4 du projet de loi, « *l'Etat contrôle les fonds et décide en dernier lieu de leur attribution* ». Votre rapporteur général considère que cette **procédure mériterait d'être clarifiée notamment s'agissant de l'information du Parlement sur ces éventuels redéploiements** : l'autorisation parlementaire étant donnée au regard d'une ventilation de l'emprunt national par programme et actions, toute décision de redéploiement conséquent des fonds devrait être portée à la connaissance des commissions des finances du Parlement ;

- troisièmement, **permettre une appréciation de l'impact socio-économique de l'emprunt national au regard de son impact sur les finances publiques**. Si l'évaluation *ex ante* paraît délicate, il conviendrait néanmoins d'assurer une évaluation de la rentabilité financière ou socio-économique *ex post*. Votre rapporteur général est toutefois conscient de la **difficulté de cet exercice qui ne consiste pas, compte tenu de l'hétérogénéité du programme d'investissements, à simplement enregistrer des recettes. Le « retour sur investissement » ne sera ni immédiat ni aisément identifiable**. Votre rapporteur général souhaite qu'une attention particulière soit accordée à cet aspect.

---

<sup>1</sup> « (...) le commissaire général à l'investissement est chargé de : (...) - de dresser un bilan annuel de l'exécution du programme d'investissements d'avenir pouvant conduire, le cas échéant, au redéploiement des crédits en cas de performance insuffisante ».

## ***E. LES DÉPENSES FINANCÉES PAR L'EMPRUNT NATIONAL***

### **1. Environ 25 milliards d'euros destinés à financer des subventions et 10 milliards d'euros devant financer des prises de participations, avances remboursables et prêts**

Le présent projet de loi est difficilement lisible, du fait – comme dans le cas du rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard – de l'absence de tableau synthétique ventilant les différentes dépenses selon leur nature (dotations consommables, dotations non consommables, prêts...). Une telle ventilation est pourtant indispensable : sans elle, il n'est pas possible de déterminer quand les sommes concernées seront effectivement décaissées par les administrations publiques<sup>1</sup>, ni d'évaluer l'impact économique de l'emprunt national<sup>2</sup>.

La commission des finances s'est donc efforcée, à titre indicatif, d'élaborer un tel document, en fonction des informations figurant dans le texte.

Les dépenses ainsi ventilées sont synthétisées par le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Parmi les dotations, celles financées par des crédits non consommables correspondent à des montants annuels très faibles mais en principe pérennes, alors que celles financées par des crédits consommables correspondent à des montants annuels importants mais seulement à court terme.

<sup>2</sup> En particulier, un prêt n'a pas nécessairement le même impact économique qu'une subvention.



**Ventilation indicative, par la commission des finances, des dépenses en fonction de leur nature**

*(en milliards d'euros)*

Priorité	Mission	Programme	Opérateur	Montant	Prises de participations, avances remboursables, prêts*			Subventions*	
					Prises de participations	Avances remboursables	Prêts	Crédits non consommables	Crédits consommables
Campus d'excellence	Recherche et enseignement supérieur	Pôles d'excellence	Agence nationale de la recherche (ANR)	7,7				7,7	
Opération Campus			A déterminer	1,3				1,3	
Opération du plateau de Saclay			Agence nationale de la recherche (ANR)	1					1,0
Egalité des chances	Enseignement scolaire	Internats d'excellence et égalité des chances	Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)	0,2					0,5
			A déterminer	0,3					
Formation professionnelle	Travail et emploi	Investissements dans la formation en alternance	Caisse des dépôts et consignations (CdC)	0,5	0,2		0,2		0,2
Laboratoires d'excellence	Recherche et enseignement supérieur	Pôles d'excellence	Agence nationale de la recherche (ANR)	1				0,9	0,1
Valorisation de la recherche publique				3,5				2,5	1,0
Equipements de recherche		Projets thématiques d'excellence		1				0,6	0,4
Santé et biotechnologies		Pôles d'excellence		0,85				0,7	0,2
Santé et biotechnologies		Projets thématiques d'excellence		1,55				1,1	0,5

Priorité	Mission	Programme	Opérateur	Montant	Prises de participations, avances remboursables, prêts*			Subventions*	
					Prises de participations	Avances remboursables	Prêts	Crédits non consommables	Crédits consommables
Croissance des PME	Économie	Croissance des petites et moyennes entreprises	OSEO, FSI, CDC	1,5	1,1	0,2			0,3
Croissance des PME	CCF Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Prêts aux petites et moyennes entreprises	OSEO	1			1,0		
Automobile, transports terrestre et maritime	Écologie, développement et aménagement durables	Véhicule du futur	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	1	0,2	0,3	0,2		0,3
Etats généraux de l'industrie	Économie	Croissance des petites et moyennes entreprises	OSEO, FSI, CDC	1	0,1	0,2	0,5		0,2
Espace	Recherche et enseignement supérieur	Projets thématiques d'excellence	Centre national d'études spatiales (CNES)	0,5	0,3				0,3
Aéronautique		Recherche dans le domaine de l'aéronautique	ONERA	1,5		1,0			0,5
Transports et urbanisme durables	Écologie, développement et aménagement durables	Transport et urbanisme durables	Caisse des dépôts et consignations (CDC)	1				0,4	0,6
Energies renouvelables et décarbonées		Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	1,6		1,1			0,5

Priorité	Mission	Programme	Opérateur	Montant	Prises de participations, avances remboursables, prêts*			Subventions*	
					Prises de participations	Avances remboursables	Prêts	Crédits non consommables	Crédits consommables
		décarbonées et chimie							
	Recherche et enseignement supérieur	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	Agence nationale de la recherche (ANR)	1				0,8	0,3
Nucléaire de demain		Nucléaire de demain	Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	1	0,3		0,3		0,3
Rénovation thermique des logements privés	Ville et logement	Rénovation thermique des logements	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	0,5					0,5
Développement des usages et contenus innovants	Économie	Développement de l'économie numérique	Fonds national pour la société numérique (FSN)	2,5	1,1**	0,3**	0,4**		0,7**
Équipement de la France en très haut débit				2	0,1		1,0		0,9
<b>TOTAL</b>				<b>35</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,6</b>	<b>15,9</b>	<b>9,1</b>

\* La ventilation entre les différents types de dépense (dotations consommables ou non, prêts...), indicative, a été faite en fonction des éléments figurant dans les justifications au premier euro du présent projet de loi, parfois assez vagues.

\*\* Le présent projet de loi ne donnant aucune indication chiffrée sur la répartition de ces dépenses, on retient ici les montants transmis par le Gouvernement.

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

Ainsi, en chiffres arrondis, sur les 35 milliards d'euros de l'emprunt national, environ 10 milliards d'euros financeraient des prises de participations, des avances remboursables et des prêts, et 25 milliards d'euros financeraient des subventions (dont seulement 10 milliards d'euros correspondant à des crédits consommables).

Les montants globaux tels qu'évalués par la commission des finances ne correspondent pas exactement à ceux figurant dans les justifications au premier euro du présent projet de loi. Ces dernières ne présentant pas de telle ventilation pour les différentes « priorités », il n'est pas possible de les utiliser pour déterminer la nature de cette divergence. Il ressort toutefois de l'analyse du tableau utilisé par le Gouvernement pour réaliser ses calculs, transmis à la commission des finances, que celui-ci n'est pas compatible avec certaines des justifications au premier euro du présent projet de loi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans le cas de la priorité « Formation professionnelle », le Gouvernement considère, dans le tableau transmis à la commission des finances, que les 0,5 milliard d'euros consistent intégralement en des crédits consommables, alors que le présent projet de loi prévoit explicitement que l'opérateur interviendra par « subventions, dotations en capital, prêts bonifiés » (page 91). Dans le cas des 3,5 milliards d'euros consacrés à la priorité « Valorisation de la recherche publique », le Gouvernement estime qu'ils se répartissent entre 0,4 milliard d'euros de prises de participation, 2,6 milliards d'euros de dotations non consommables et 0,5 milliard d'euros de dotations consommables, alors que le présent projet de loi (page 84) implique une répartition entre 2,5 milliard d'euros de dotations non consommables (0,5 milliard d'euros pour le fonds national de valorisation, 0,5 milliard d'euros pour les instituts Carnot et 1,5 milliard d'euros pour les campus d'innovation technologique) et 1 milliard d'euros de dotations consommables (0,5 milliard d'euros pour le fonds national de valorisation et 0,5 milliard d'euros pour les campus d'innovation technologique). Dans le cas des 0,85 milliard d'euros consacrés aux pôles d'excellence de la priorité « Santé et biotechnologies », le Gouvernement indique qu'ils se répartissent entre 0,7 milliard d'euros de crédits consommables et 0,2 milliard d'euros de crédits non consommables, alors que le présent projet de loi (page 85) prévoit que « la part consommable de ces financements sera limitée à 20 % », ce dont découle la répartition inverse. Dans le cas du milliard d'euros de la priorité « Etats généraux de l'industrie », le Gouvernement indique qu'il se répartit entre 0,1 milliard d'euros de prises de participations, 0,2 milliard d'euros d'avances remboursables, 0,3 milliard d'euros de prêts et 0,4 milliard d'euros de crédits consommables, alors que le présent projet de loi (page 65) prévoit explicitement que « la moitié de l'enveloppe sera consacrée à des « prêts verts » bonifiés », ce qui implique que les prêts soient au moins égaux à 0,5 milliard d'euros (et non 0,3 milliard). Dans le cas de la priorité « Espace » (0,5 milliard d'euros), le Gouvernement indique que la totalité des moyens correspond à des prises de participation, alors que le présent projet de loi (page 78) prévoit que l'opérateur concerné (le CNES) intervient par « subvention aux programmes ou intervention en capital ». Dans le cas de la priorité « Aéronautique » (1,5 milliard d'euros), le Gouvernement indique qu'elle se répartit entre 0,1 milliard d'euros de prises de participations, 0,8 milliard d'euros d'avances remboursables, 0,1 milliard d'euros de dotations non consommables et 0,5 milliard d'euros de dotations consommables, alors que le présent projet de loi (page 86) prévoit explicitement que l'opérateur concerné (l'ONERA) est financé par « subvention directe ou avances », ce qui exclut les dotations non consommables, et intervient par « subventions et avances remboursables », ce qui exclut les prises de participation. Dans le cas de la priorité « Nucléaire de demain », le Gouvernement indique que les moyens (1 milliard d'euros) consistent exclusivement en des subventions financées par des dotations consommables, alors que le présent projet de loi prévoit explicitement (page 87) que les opérateurs concernés interviennent par « subventions, prêts, prises de participation ».

Cela montre l'imprécision des justifications au premier euro, et l'impossibilité de déterminer dès à présent avec précision l'usage qui sera fait des crédits financés par l'emprunt national.

**Les incertitudes au sujet de la ventilation des dépenses par nature : comparaison des montants figurant dans l'exposé des motifs et de ceux calculés par la commission des finances**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Montants globaux figurant dans l'exposé des motifs du présent projet de loi</b>	<b>Montants calculés par la commission des finances en fonction des informations figurant dans les justifications au premier euro</b>
Prises de participation	3,6	3,3
Avances remboursables	2,9	3,0
Prêts	2,9	3,6
Subventions financées par des crédits non consommables	15,5	15,9
Subventions financées par des crédits consommables	10,1	9,1
<b>Total</b>	<b>35,0</b>	<b>35,0</b>
<i>Prises de participations, avances remboursables, prêts</i>	<i>9,4</i>	<i>9,9</i>
<i>Subventions</i>	<i>25,6</i>	<i>25,1</i>

*Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances*

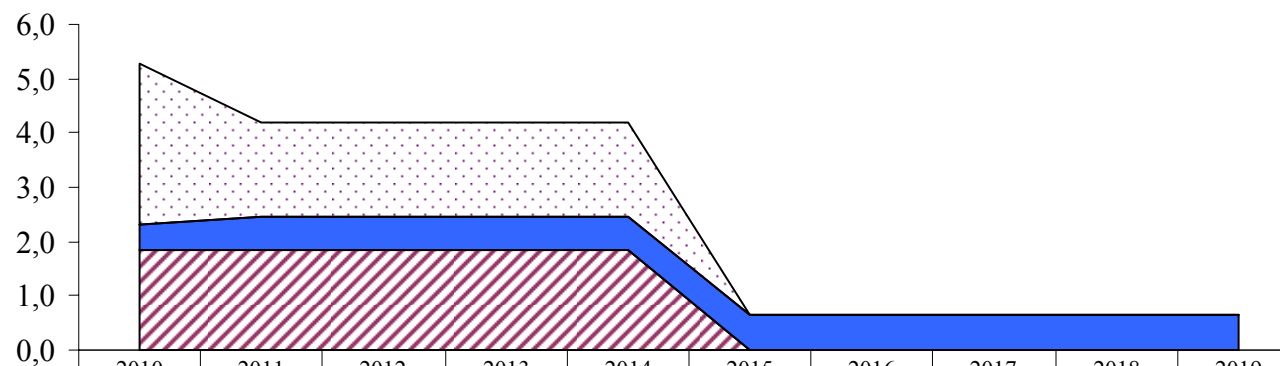
**2. La répartition temporelle des décaissements : environ 4 milliards d'euros par an de 2010 à 2014, et 0,6 milliard d'euros par an ensuite ?**

Il est possible, à partir de la répartition des dépenses entre catégories, de se faire une idée des sommes en jeu et de leur répartition temporelle, du point de vue non du seul Etat (ce qui sous l'angle économique n'a guère d'importance), mais de l'ensemble des administrations publiques.

Les principaux ordres de grandeur, purement indicatifs, sont indiqués par le graphique ci-après.

**Les dépenses financées par l'emprunt national, du point de vue de l'ensemble des administrations publiques : quelques ordres de grandeur indicatifs  
(hypothèses de la commission des finances)**

(en milliards d'euros)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
□ Prêts, avances remboursables, dotations en capital	3,0	1,7	1,7	1,7	1,7					
■ Rémunération des dotations non consommables	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
▨ Dotations consommables	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8					
Total subventions	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total décaissements	5,3	4,2	4,2	4,2	4,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

On suppose que les subventions correspondant à des crédits consommables et les prêts, avances remboursables et dotations en capital sont attribués en 5 ans, avec un supplément par rapport à la moyenne d'1 Md € en 2010 dans le second cas, et que le taux de rémunération des crédits non consommables est de 4 %.

Par convention, la période considérée s'interrompt en 2019, soit au bout de 10 ans, durée des conventions souhaitée par la commission des finances.

La ventilation par catégorie retenue ici correspond aux montants calculés par la commission des finances en fonction des informations figurant dans les justifications au premier euro.

NB : ce graphique ne prend pas en compte le fait que les dépenses de l'Etat seront réduites du montant du supplément de charge d'intérêts, de 0,5 milliard d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2011.

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

Par convention, on suppose ici que les subventions correspondant à des crédits consommables et les prêts, avances remboursables et dotations en capital sont attribués en 5 ans<sup>1</sup>, avec un supplément d'1 milliard d'euros en 2010 dans le second cas (le Gouvernement estimant que la priorité « Croissance des PME » connaîtra une « bosse » de dépenses en 2010). On arrive alors bien, comme le Gouvernement, à des dépenses totales de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2010.

Ces dépenses comprendraient des subventions de l'ordre de 2,5 milliards d'euros de 2010 à 2014, et de 0,6 milliard d'euros chacune des années suivantes. En effet, après avoir dépensé les 10 milliards d'euros (environ) de crédits consommables, les opérateurs ne pourront plus verser que les intérêts des crédits non consommables (fixés ici, par convention, à un taux de 4 % par an).

### **3. Des modifications significatives par rapport aux propositions de MM. Juppé et Rocard**

Comme on l'a indiqué, le présent projet de loi de finances reprend les grandes lignes des préconisations du rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard.

Le tableau ci-après compare la ventilation des moyens proposés. Les rubriques retenues ici correspondent à une nomenclature simplifiée, afin de faciliter la comparaison (les nomenclatures des deux projets ne sont en effet pas les mêmes). Comme le présent projet de loi, le rapport de MM. Juppé et Rocard ne comprend pas de tableau synthétique récapitulant la ventilation des dépenses par nature (dotations consommables, dotations non consommables, prêts...). Cette répartition a donc dû être réalisée par la commission des finances, à titre purement indicatif, en fonction des éléments (souvent assez vagues) figurant dans le texte.

---

<sup>1</sup> Dans le cas des prêts, avances remboursables et dotations en capital, le présent projet de loi est extrêmement vague. On sait seulement que les dotations des opérateurs correspondantes seront de l'ordre de 10 milliards d'euros. On pourrait par exemple supposer que les opérateurs récupèrent intégralement ces « retours », et qu'ils utilisent leur dotation en capital pour augmenter leur capacité annuelle de prêt, sans « bosse » de prêts en début de période. L'hypothèse retenue ici, qui est également celle du Gouvernement, est cependant que cet argent est intégralement injecté dans l'économie en 5 ans.

**Les dépenses proposées par MM. Juppé et Rocard et par le présent projet de loi : une tentative de comparaison**  
(en milliards d'euros)

	Commission chargée de mener une réflexion sur les investissements porteurs d'avenir				Présent projet de loi				Ecart			
	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total
	Consomptibles	Non consomptibles (ou consomptibles sur 10 ans)			Consomptibles	Non consomptibles			Consomptibles	Non consomptibles (ou consomptibles sur 10 ans)		
Université (hors Saclay)	0,0	9,0		9,0	0,0	9,0		9,0				
Egalité des chances	0,5	0,1		0,5	0,5			0,5	0,1	-0,1		
Formation professionnelle					0,2		0,3	0,5	0,2		0,3	0,5
Recherche publique (y compris Saclay)	4,0	2,5		6,5	2,5	4,0		6,5	-1,5	1,5		
Santé et biotechnologies	0,5	1,5		2,0	0,6	1,8		2,4	0,1	0,3		0,4
Financement des PME			2,0	2,0	0,5		3,0	3,5	0,5		1,0	1,5
Automobile		1,0		1,0	0,3		0,7	1,0	0,3	-1,0	0,7	
Espace et aéronautique			2,0	2,0	0,8		1,3	2,0	0,8		-0,8	
Transports urbains	2,5			2,5	0,6	0,4		1,0	-1,9	0,4		-1,5
Energies renouvelables	1,0	1,5		2,5	0,8	0,8	1,1	2,6	-0,2	-0,8	1,1	0,1
Nucléaire	1,0			1,0	0,3		0,7	1,0	-0,7		0,7	
Rénovation thermique des logements		2,0		2,0	0,5			0,5	0,5	-2,0		-1,5
Numérique : contenus innovants			2,0	2,0	0,7		1,8	2,5	0,7		-0,2	0,5
Numérique : très haut débit	1,0		1,0	2,0	0,9		1,1	2,0	-0,1		0,1	
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>17,6</b>	<b>7,0</b>	<b>35,0</b>	<b>9,1</b>	<b>15,9</b>	<b>9,9</b>	<b>35,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>2,9</b>	

NB : la ventilation entre les différents types de dépense (dotations consomptibles ou non, prêts), indicative, a été faite en fonction des éléments figurant dans le texte (parfois assez vague) du rapport de MM. Juppé et Rocard et du présent projet de loi. Par ailleurs, la nature exacte des dépenses concernées peut varier.

Sources : Alain Juppé, Michel Rocard, « Investir pour l'avenir, Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national », rapport au président de la République, 19 novembre 2009 ; présent projet de loi ; calculs de la commission des finances



Il ressort du tableau ci-avant que le présent projet de loi apporte certaines modifications aux propositions du rapport de MM. Juppé et Rocard.

*a) La réduction des moyens prévus pour les transports urbains et la rénovation thermique des logements*

Tel est tout d'abord le cas en ce qui concerne la répartition des dépenses par domaine. De ce point de vue, les principales modifications apportées par le présent projet de loi ont consisté :

- à réduire de 3 milliards d'euros les moyens prévus pour les transports urbains et la rénovation thermique des logements, dont l'impact sur la croissance potentielle n'est pas évident (1,5 milliard d'euros dans chaque cas) ;

- à augmenter à due concurrence les moyens prévus pour le financement des PME (1,5 milliard d'euros), la santé et les biotechnologies (0,4 milliard d'euros), les contenus numériques innovants (0,5 milliard d'euros), la formation professionnelle (0,5 milliard d'euros) et les énergies renouvelables (0,1 milliard d'euros).

*b) L'augmentation de la part des dotations en capital, prêts et avances remboursables*

Le présent projet de loi augmente en outre la part des dotations en capital, prêts et avances remboursables dans les dépenses totales. Compte tenu des imprécisions des deux textes, les chiffres ci-après doivent être considérés de manière purement indicative. Il semble cependant que le présent projet de loi accroisse ces dépenses de 3 milliards d'euros. Ainsi, en particulier :

- alors que le rapport de MM. Juppé et Rocard proposait de financer le nucléaire (1 milliard d'euros) exclusivement par « *dotations consommables* », c'est-à-dire par subventions, le présent projet de loi de finances indique que l'opérateur le financera par « *subventions, prêts, prises de participation* » : si l'on suppose que chacun de ces modes de financement correspond à un tiers du financement total, cela augmente le montant des dépenses autres que des subventions de 0,7 milliard d'euros ;

- alors que le rapport de MM. Juppé et Rocard proposait de financer les « *technologies énergétiques décarbonées et l'économie du recyclage* » (1,5 milliard d'euros) par une « *dotation consommable à hauteur de 10 % par an* », impliquant là encore le recours à des subventions, le présent projet de loi prévoit que cette somme de 1,5 milliard d'euros, correspondant ici à un programme dénommé « *Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte* », se répartira entre « *subventions (un tiers) et avances remboursables (deux tiers)* » ;

- alors que le rapport de MM. Juppé et Rocard proposait de financer l'automobile (1 milliard d'euros) par une « *dotation consommable à hauteur de 10 % par an pour le cofinancement de démonstrateurs et de plateformes expérimentales avec engagement de retour financier en cas de succès* » ;

*commercial* », ce qui semblait correspondre à des subventions, le présent projet de loi propose de financer le « *véhicule du futur* » par « *un tiers de subventions, un tiers d'avances remboursables et un tiers de prêts à l'industrialisation ou interventions en capital* » ;

- l'augmentation (1,5 milliard d'euros) par rapport aux propositions de MM. Juppé et Rocard des moyens consacrés au financement des PME vient notamment du fait que l'emprunt national doit financer des mesures déjà décidées dans le cadre des états généraux de l'industrie (1 milliard d'euros), dont environ 0,8 milliard d'euros de prêts et avances remboursables<sup>1</sup>.

#### **4. La priorité donnée à la recherche**

Contrairement à ce que le niveau élevé des dotations non consommables prévues pour l'université (9 milliards d'euros) pourrait laisser attendre, le présent projet de loi donne la priorité non à l'université, mais à la recherche.

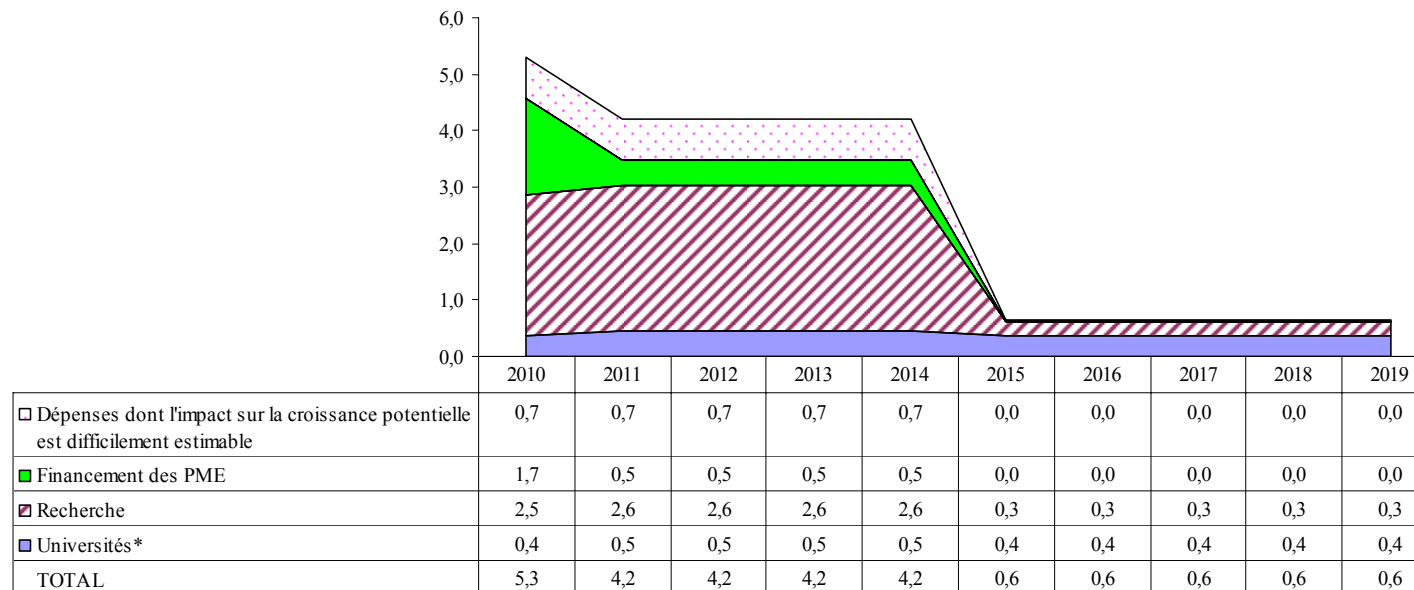
En effet, ces dotations correspondent à des dépenses annuelles de l'ordre de seulement 400 millions d'euros. En revanche, dans le cas de la recherche (publique ou privée), les moyens prévus (en incluant les dotations en capital, prêts et avances remboursables) sont de l'ordre 2,5 milliards d'euros par an de 2010 à 2014, comme le montre le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> *Le présent projet de loi prévoit que sur le milliard d'euros, « la moitié de l'enveloppe sera consacrée à des « prêts verts » bonifiés (...) ; 185 millions d'euros seront également consacrés à un dispositif en faveur de la relocalisation compétitive d'entreprises industrielles (...) sous forme d'avances remboursables ».*

**La répartition par domaine des dépenses financées par l'emprunt national, du point de vue de l'ensemble des administrations publiques : quelques ordres de grandeur indicatifs (hypothèses de la commission des finances)**

(en milliards d'euros)



\* Hors opération Saclay (considérée ici comme relevant de la catégorie « recherche ») mais en incluant, par convention, la formation en alternance.

On suppose que les subventions correspondant à des crédits consommables et les prêts, avances remboursables et dotations en capital sont attribués en 5 ans, avec un supplément par rapport à la moyenne d'1 Md € en 2010 dans le second cas, et que le taux de rémunération des crédits non consommables est de 4 %. Par convention, la période considérée s'interrompt en 2019, soit au bout de 10 ans, durée des conventions souhaitée par la commission des finances.

La ventilation par catégorie retenue ici correspond aux montants calculés par la commission des finances en fonction des informations figurant dans les justifications au premier euro.

NB : ce graphique ne prend pas en compte le fait que les dépenses de l'Etat seront réduites du montant du supplément de charge d'intérêts, de 0,5 milliard d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2011.

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

## II. UN IMPACT ÉCONOMIQUE LIMITÉ

Les considérations développées ci-dessus permettent de se faire une idée de ce que serait l'impact du « grand emprunt » sur le PIB et sur les finances publiques.

### ***A. A COURT TERME, UN SOUTIEN « KEYNÉSIEEN » DU PIB DE L'ORDRE DE 0,1 POINT EN 2010-2011***

Tout d'abord, comme cela résulte du graphique figurant en page 78 du présent rapport, l'emprunt national aura essentiellement pour effet, d'un point de vue économique :

- en 2010-2014, de susciter de l'ordre de 20 milliards d'euros de dépenses publiques supplémentaires (soit environ 4 milliards d'euros par an), à peu près également réparties entre subventions d'une part, prêts, avances remboursables et dotations en capital d'autre part ;

- les années suivantes, d'accroître les subventions de quelques centaines de millions d'euros par an, sous réserve de la possibilité assez forte que ces dépenses soient compensées par une réduction de crédits budgétaires « classiques »<sup>1</sup>.

L'augmentation des dépenses annuelles de 4 milliards d'euros (soit 0,2 point de PIB) en 2010-2014 aura pour effet d'accroître temporairement le PIB. Le multiplicateur keynésien ne devrait pas être particulièrement élevé. En effet, bien que les dépenses concernées soient présentées comme de l'investissement, du point de vue des administrations publiques il s'agira en grande partie de dépenses d'intervention. On peut donc retenir l'hypothèse d'un multiplicateur keynésien de 0,5<sup>2</sup>, ce qui signifie qu'un euro de dépenses publiques supplémentaires accroît temporairement le PIB de 0,5 euro. On peut donc estimer, en première analyse, que **l'impact sur le PIB sera de l'ordre**

---

<sup>1</sup> Certes, la commission du grand emprunt indique dans son rapport que « par effet de levier vis-à-vis des financements privés, locaux et européens, l'emprunt national devrait finalement correspondre à un investissement total de plus de 60 milliards d'euros ». En effet, « Les investissements proposés dans le cadre de projets partenariaux entre les opérateurs publics et le secteur privé et les interventions sous forme de prêts devraient avoir un effet de levier compris entre un et trois ». De fait, si l'on suppose qu'1 euro de financement public supplémentaire pour les « axes » (correspondant à une vingtaine de milliards d'euros de la part de l'Etat), pour lesquels le rapport prévoit explicitement des cofinancements, suscite 1,5 euro de financements supplémentaires, il faut ajouter 30 milliards d'euros aux 35 milliards d'euros du « grand emprunt ». Cependant, l'emprunt national n'aura pas comme effet d'accroître globalement les dépenses des collectivités territoriales, qui seront bien obligées de réduire d'autres dépenses. Par ailleurs, il n'est pas possible de compter deux fois les dépenses des entreprises : une fois en tant que dépenses supplémentaires, ensuite en tant que supplément de PIB.

<sup>2</sup> Selon les estimations usuelles, dans le cas de la France, le « multiplicateur keynésien » est de l'ordre de 0,5 pour la dépense publique. Il est cependant proche de l'unité pour les dépenses d'investissement.

de **0,1 point en 2010-2011<sup>1</sup>**, ce qui est **négligeable**. Par ailleurs, cet impact conjoncturel sur le PIB ne serait, par définition, **pas durable**, le PIB rejoignant ensuite progressivement son niveau potentiel.

## ***B. UN IMPACT PEU SIGNIFICATIF SUR LA CROISSANCE POTENTIELLE***

### **1. Des dépenses d'un montant raisonnable**

Comme votre rapporteur général a récemment eu l'occasion de le souligner dans le rapport général<sup>2</sup> sur le projet de loi de finances pour 2010, **contrairement aux apparences, les sommes en jeu sont modestes.**

Comme on l'a indiqué ci-avant, l'emprunt national aura essentiellement pour effet de susciter de l'ordre de **20 milliards d'euros** (soit **1 point de PIB**) de dépenses publiques supplémentaires en 2010-2014 (soit environ **4 milliards d'euros – 0,2 point de PIB – par an**), à peu près également réparties entre subventions d'une part, prêts, avances remboursables et dotations en capital d'autre part.

Pour fixer un ordre de grandeur, la France consacre environ 1,3 point de PIB par an à ses universités, contre 2 points de PIB pour les pays scandinaves. Même s'il était entièrement concentré sur les universités, l'emprunt national serait donc loin de combler l'écart, d'autant plus qu'à compter de 2015 l'augmentation annuelle des moyens deviendra très modeste.

De même, les sommes en jeu sont très faibles par rapport aux dépenses de recherche et développement (R&D). Selon les dernières données d'Eurostat, les dépenses de R&D ont été en 2006 de 1,84 point de PIB dans l'Union européenne, et 2,09 points de PIB en France, mais plus de 3 points de PIB en Suède, en Finlande et au Japon (au demeurant en croissance quasiment nulle depuis le début des années 90).

#### **Les dépenses de R&D en 2006**

*(en points de PIB)*

	<b>Dépenses</b>
<b>UE-27</b>	<b>1,84</b>
Suède	3,73
Finlande	3,45
Allemagne	2,53
Autriche	2,49
Danemark	2,43
France	2,09
Belgique	1,83
Royaume-Uni	1,78
Pays-Bas	1,67

<sup>1</sup> Il n'y aurait d'impulsion budgétaire qu'en 2010 (+5 milliards d'euros environ) et 2015 (-5 milliards d'euros environ). La croissance ne serait donc que très temporairement soutenue.

<sup>2</sup> Rapport général n° 101 (2009-2010), 19 novembre 2009.

	Dépenses
Slovénie	1,59
République tchèque	1,54
Luxembourg	1,47
Irlande	1,32
Espagne	1,2
Estonie	1,14
Italie	1,09*
Hongrie	1
Portugal	0,83
Lituanie	0,8
Lettonie	0,7
Grèce	0,57
Pologne	0,56
Malte	0,54
Slovaquie	0,49
Bulgarie	0,48
Roumanie	0,45
Chypre	0,42
<b>Autres Etats</b>	
Turquie	0,58
Croatie	0,87
Russie	1,07*
Chine	1,34*
Norvège	1,52
Etats-Unis	2,61
Islande	2,77*
Suisse	2,9**
Japon	3,32*

\* 2005. \*\* 2004.

Source : Eurostat, « Science, technology and innovation in Europe », septembre 2009

Ainsi, du point de vue du progrès technique et de l'augmentation de la croissance potentielle, **le crédit d'impôt recherche (CIR), qui présente l'intérêt de constituer un effort continu, représente vraisemblablement un enjeu plus important que le « grand emprunt »**. Son coût annuel en « régime de croisière », qui devrait être de l'ordre de 4 milliards d'euros (soit 0,2 point de PIB), est équivalent aux dépenses financées annuellement par l'emprunt national en 2010-2014. De ce point de vue, il conviendra de suivre avec intérêt les travaux de notre collègue **Christian Gaudin** sur le CIR.

## 2. Des dépenses peu concentrées

Les dépenses proposées par le présent projet de loi sont non seulement modestes, mais aussi **éparpillées entre un grand nombre de domaines**, dont témoigne la distinction de 20 « priorités » retenue par le présent projet de loi.

**Ce relatif « saupoudrage »** s'explique par diverses contraintes.

*a) Une volonté d'éviter les échecs spectaculaires de la politique industrielle des « Trente Glorieuses »*

Tout d'abord, on conçoit que **le Gouvernement ait souhaité éviter de reproduire les échecs spectaculaires de la politique industrielle des « Trente Glorieuses »**.

Le tableau ci-après montre en effet que les principaux programmes de la période 1962-1989 ont coûté environ 18 milliards d'euros. Sur ce montant, **13 milliards d'euros, soit plus de 70 %, ont financé des impasses (Concorde, Plan Calcul, Minitel).**

### Les grands programmes (1962-1989)

Programme	Date de lancement	Rupture technologique	Principaux industriels	Montants investis
• Concorde	• 1962	• Commandes de vol électriques	• Aérospatiale	• 3,9 Mds€ entre 1970 et 1990
• Plan Calcul	• 1966		• UNIDATA, Bull	• 8 Mds€ pour le soutien à Bull
• TGV	• 1969	• Doublement de la vitesse commerciale	• Alsthom, SNCF	• 2,1 Mds€ d'investissements publics pour le lancement de la première ligne TGV
• Airbus	• 1970	• Motorisation pilotage, maintenance, coût	• Aérospatiale, Airbus	• 3 Mds€ d'avances remboursables pour l'Aérospatiale de 1971 à 1997 (tous programmes)
• Nucléaire civil	• 1973	• Filière nucléaire	• Areva, EDF	
• Minitel	• 1978	• Télématique	• France Telecom	• 1,2 Mds€ d'investissements pour les PTT
• Plan composants	• 1989	• Miniaturisation	• Thomson puis STMicroelectronics	

Source : Jean-Louis Beffa, « Pour une nouvelle politique industrielle », rapport au Président de la République, 2005

#### *b) Un fort éparpillement*

Dans ces conditions, l'emprunt national a vocation à financer un grand nombre de « petites » contributions des administrations publiques, dans un grand nombre de secteurs.

En termes de présentation, on peut s'interroger sur la distinction de 20 « priorités », qui recouvrent au total l'ensemble des secteurs innovants : à force de multiplier les priorités, on n'en retient aucune.

Même si l'on globalise quelque peu ces « priorités », conformément au tableau ci-après, on a du mal à échapper à l'impression d'un certain « émiettement ».



### Les dépenses financées par l'emprunt national

(en milliards d'euros)

	Subventions*		Prêts, avances remboursables, dotations en capital*	Total
	Crédits consommables	Crédits non consommables		
Universités	0,0	9,0		9,0
Egalité des chances	0,5			0,5
Formation professionnelle	0,2		0,3	0,5
Recherche publique	2,5	4,0		6,5
Santé et biotechnologies	0,6	1,8		2,4
Financement des PME	0,5		3,0	3,5
Automobile	0,3		0,7	1,0
Espace et aéronautique	0,8		1,3	2,0
Transports urbains	0,6	0,4		1,0
Energies renouvelables	0,8	0,8	1,1	2,6
Nucléaire	0,3	0,0	0,7	1,0
Rénovation thermique des logements	0,5			0,5
Numérique : contenus innovants	0,7		1,8	2,5
Numérique : très haut débit	0,9		1,1	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>9,1</b>	<b>15,9</b>	<b>9,9</b>	<b>35,0</b>

\* La ventilation entre les différents types de dépense (dotations consommables ou non, prêts...), indicative, a été faite en fonction des éléments figurant dans les justifications au premier euro du présent projet de loi, parfois assez vagues.

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

### 3. Une nécessaire compatibilité avec le droit communautaire et les règles de l'OMC

La tendance au « saupoudrage » s'explique également probablement par le fait que les « dépenses d'avenir » doivent être **compatibles avec le droit communautaire et les règles de l'OMC**.

On peut rappeler à cet égard le précédent de l'Agence de l'innovation industrielle (AII), établissement public créé en 2005 sur les recommandations d'un rapport de M. Jean-Louis Beffa<sup>1</sup> et qui, dans

<sup>1</sup> Rapport intitulé « Pour une nouvelle politique industrielle » remis à M. Jacques Chirac, alors Président de la République, le 17 janvier 2005.

l'incapacité juridique de mener les actions souhaitées, a finalement dû être intégré à OSEO en 2007.

En effet, **la Commission européenne a encadré l'action de l'AII de fortes contraintes en passant systématiquement les projet au crible afin de déterminer si le financement de l'agence ne constituait pas une aide d'Etat indue.** Il en a résulté **une dénaturation du concept même de l'AII**, laquelle devait assurer le plus rapidement possible un financement complémentaire d'amorçage pour des projets innovants, les retards engendrés par les procédures de la Commission pénalisant gravement lesdits projets à l'aune de la concurrence internationale.

Ainsi, dans son commentaire de l'article du projet de loi de finances pour 2008 attribuant le reliquat de la dotation de l'Etat versée à l'AII à OSEO, votre rapporteur général écrivait : *« Cette position de l'Union européenne était tout à fait prévisible. On ne s'étonnera que davantage de la décision prise il y a deux ans, sur la base d'un rapport remis au Président de la République d'alors par un haut responsable apparemment resté fidèle aux conceptions traditionnelles des grands corps d'ingénieurs de l'Etat et peu conscient des contraintes européennes ».*

#### **Emprunt national et Agence de l'innovation industrielle**

En réponse à une question de votre commission sur la différence entre les projets relevant de financements au titre de l'emprunt national et ceux qui entraînent dans le champ des attributions de l'Agence de l'innovation industrielle (AII), le Gouvernement a fourni les informations suivantes :

*« L'Agence de l'innovation industrielle (AII) a été créée en 2005, avec pour mission de promouvoir l'innovation industrielle en participant au financement de programmes de R&D collaboratifs et ambitieux, pilotés par une ou plusieurs grandes entreprises. Son action se poursuit par le biais du dispositif ISI (Innovation stratégique industrielle) d'OSEO Innovation et a été recentrée autour des entreprises de taille intermédiaire depuis 2008.*

*« Par son ampleur et sa logique, l'emprunt national suit, en matière industrielle, une approche différente de l'AII.*

*« Ainsi, la plupart des dispositifs prévus dans ce cadre ont un caractère sectoriel : en matière industrielle, les crédits mobilisables sont concentrés sur un nombre restreint de secteurs, tels que les véhicules du futur, l'espace, l'aéronautique, les énergies renouvelables ou le nucléaire de demain. L'objectif de concentration des financements sur les projets d'excellence est proche de celui que poursuivait l'AII, mais la logique de ciblage a priori sur des domaines considérés comme stratégiques diffère de l'approche retenue par l'Agence.*

*« Par ailleurs, les crédits issus de l'emprunt national pourront financer, dans le domaine industriel, des projets innovants qui n'auraient pas nécessairement été éligibles aux financements de l'AII : tel est le cas du soutien aux projets structurants des pôles de compétitivité. L'objet principal de l'emprunt national dans ce domaine est en effet de renforcer et de pérenniser la dynamique locale d'innovation apparue au sein des pôles de compétitivité, dimension essentielle de la politique française de soutien à l'innovation, qui n'était pas prise en compte par l'AII. »*

#### **4. Des dépenses dont l'impact sur la croissance potentielle est parfois difficile à estimer**

Par ailleurs, indépendamment des faibles sommes en jeu, certaines dépenses financées par l'emprunt national pourraient, de par le secteur concerné, n'avoir **aucun impact sur la croissance potentielle**.

Certes, ces dépenses semblent représenter seulement **4 milliards d'euros** sur la totalité des 35 milliards d'euros du grand emprunt (soit 11 % du total). Cependant, si l'on raisonne sur les seules subventions financées par des crédits consommables (correspondant au seul supplément de dépenses à moyen terme, et donc « certain », le supplément global de dépenses à long terme étant largement théorique), les dépenses probablement sans impact sur la croissance potentielle sont de l'ordre de **2,5 milliards d'euros** (sur 9,1 milliards d'euros), soit **27 % du total**.

Ces dépenses concernent (cette liste n'étant bien entendu pas exhaustive) :

- le programme « Internats d'excellence et égalité des chances », à caractère purement social, et dont la gestion a d'ailleurs été confiée à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)<sup>1</sup> ;

- le programme « Transport et urbanisme durables », qui consiste en « *soutien ciblé sur une dizaine de grands projets* » dans les domaines des transports, du logement et de l'énergie<sup>2</sup> ;

- le programme « Rénovation thermique des logements », qui consiste en des aides aux ménages propriétaires occupants à faibles revenus ;

- la priorité « Equipement de la France en très haut débit » : dans la mesure où il s'agit d'équiper non les grandes agglomérations, où se concentre la croissance, mais les zones rurales, ces dépenses relèvent de la simple politique d'aménagement du territoire<sup>3</sup>.

**Ces dépenses sont légitimes et utiles, mais on peut se demander s'il y a lieu de les financer par l'emprunt national, si celui-ci a pour objet d'augmenter la croissance potentielle.**

---

<sup>1</sup> Ce programme se répartit entre 0,2 milliard d'euros pour les internats d'excellence et 0,3 milliard d'euros pour l'action « Développement de la culture scientifique et égalité des chances notamment dans les quartiers de la politique de la ville ». Dans le premier cas il ne s'agit pas d'accroître le nombre d'élèves de l'enseignement supérieur, mais de faire en sorte qu'ils comprennent une plus forte proportion de personnes issues des « quartiers défavorisés ». Dans le second cas, l'utilisation des crédits n'est pas précisée.

<sup>2</sup> Si « l'objectif est, dans une logique de démonstration de grande échelle, de déployer des technologies nouvelles incluant les infrastructures de recharge pour les véhicules électriques », l'impact de certaines dépenses sur la croissance potentielle, comme la construction d'« Eco-cités » (c'est-à-dire de bâtiments émettant peu de dioxyde de carbone), n'apparaît pas évident.

<sup>3</sup> Des interrogations à ce sujet ont notamment été exprimées par M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, lors de son audition par la commission des finances le 3 février 2010.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, comme on l'a indiqué ci-avant, par rapport aux propositions de MM. Juppé et Rocard, le présent projet de loi réduit de 3 milliards d'euros les moyens prévus pour les transports urbains et la rénovation thermique des logements (1,5 milliard d'euros dans chaque cas).

**Les dépenses financées par l'emprunt national : classement selon l'impact sur la croissance potentielle**

(en milliards d'euros)

Priorité	Programme	Montant	Prises de participations, avances remboursables, prêts*			Subventions*	
			Prises de participations	Avances remboursables	Prêts	Crédits non consommables	Crédits consommables
<b>Probable impact sur la croissance potentielle</b>		<b>31,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,2</b>	<b>15,6</b>	<b>6,1</b>
Campus d'excellence	Pôles d'excellence	7,7				7,7	
Opération Campus		1,3				1,3	
Opération du plateau de Saclay		1					1,0
Formation professionnelle	Investissements dans la formation en alternance	0,5	0,2		0,2		0,2
Laboratoires d'excellence	Pôles d'excellence	1				0,9	0,1
Valorisation de la recherche publique		3,5				2,5	1,0
Equipements de recherche	Projets thématiques d'excellence	1				0,6	0,4
Santé et biotechnologies	Pôles d'excellence	0,85				0,7	0,2
Santé et biotechnologies	Projets thématiques d'excellence	1,55				1,1	0,5
Croissance des PME	Croissance des petites et moyennes entreprises	1,5	1,1	0,2	0,0	0,0	0,3
Croissance des PME	Prêts aux petites et moyennes entreprises	1			1,0		
Automobile, transports terrestre et maritime	Véhicule du futur	1	0,2	0,3	0,2		0,3
Etats généraux de l'industrie	Croissance des petites et moyennes entreprises	1	0,1	0,2	0,5		0,2
Espace	Projets thématiques d'excellence	0,5	0,3				0,3
Aéronautique	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1,5		1,0			0,5
Energies renouvelables et décarbonées	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies	1,6		1,1			0,5

Priorité	Programme	Montant	Prises de participations, avances remboursables, prêts*			Subventions*	
			Prises de participations	Avances remboursables	Prêts	Crédits non consommables	Crédits consommables
	renouvelables et décarbonées et chimie						
	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	1				0,8	0,3
Nucléaire de demain	Nucléaire de demain	1	0,3		0,3		0,3
Développement des usages et contenus innovants	Développement de l'économie numérique	2,5	1,1**	0,3**	0,4**		0,7**
<b>Impact plus incertain sur la croissance potentielle</b>		<b>4,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,5</b>
Egalité des chances	Internats d'excellence et égalité des chances	0,5					0,5
Transports et urbanisme durables	Transport et urbanisme durables	1				0,4	0,6
Rénovation thermique des logements privés	Rénovation thermique des logements	0,5					0,5
Equipement de la France en très haut débit	Développement de l'économie numérique	2	0,1		1,0		0,9
<b>TOTAL</b>		<b>35</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,6</b>	<b>15,9</b>	<b>9,1</b>

\* La ventilation entre les différents types de dépense (dotations consommables ou non, prêts...), indicative, a été faite en fonction des éléments figurant dans les justifications au premier euro du présent projet de loi, parfois assez vague.

\*\* Le présent projet de loi ne donnant aucune indication chiffrée sur la répartition de ces dépenses, on retient ici les montants transmis par le Gouvernement.

*Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances*

## **5. L'affirmation selon laquelle l'emprunt national augmenterait la croissance de 0,3 point par an pendant 10 ans n'est pas crédible**

Compte tenu des considérations qui précèdent, **l'impact de l'emprunt national sur la croissance potentielle, c'est-à-dire sur la croissance de long terme de l'économie française, sera probablement peu significatif.**

*a) L'exposé des motifs du présent projet de loi n'indique pas d'estimation de l'impact de l'emprunt national*

**L'exposé des motifs** du présent projet de loi ne se réfère pas spécifiquement à l'emprunt national, mais aux réformes préconisées par un récent rapport<sup>1</sup> du Conseil d'analyse économique (CAE). Il indique en effet qu' « *un rapport du Conseil d'analyse économique sur les leviers de la croissance, publié en 2007, suggère qu'en augmentant nos dépenses d'enseignement supérieur au niveau des pays scandinaves, et en accroissant leur efficacité, la croissance annuelle française pourrait être augmentée en moyenne de 0,4 % sur une période de 15 ans* ».

Le problème est que si ce rapport dit bien cela, c'est dans un cas de figure où les dépenses d'enseignement supérieur, de 1,3 point de PIB en 2006<sup>2</sup>, passeraient à 2 points de PIB chaque année, ce qui représenterait une augmentation **pérenne** de 0,7 point de PIB, soit 15 milliards d'euros, **ce dont on est loin.**

**Avant l'emprunt national**, il était prévu d'augmenter de 2007 à 2012 les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche de 9 milliards d'euros (au rythme de 1,8 milliard d'euros par an), mais même en incluant le crédit d'impôt recherche, l'augmentation effective observée jusqu'à présent est environ deux fois plus faible<sup>3</sup>, de sorte que l'augmentation au bout de 5 ans serait de l'ordre de seulement 0,25 point de PIB (soit 5 milliards d'euros), ce qui correspond à une augmentation de la croissance potentielle de l'ordre de seulement **0,1 point.**

En outre, même si l'on prend en compte la **totalité** des moyens prévus par le **présent projet de loi de finances rectificative** (qui ne concerne pas uniquement l'enseignement supérieur), après le léger « pic » de 2010-2014, le

---

<sup>1</sup> Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry, « Les leviers de la croissance française », Conseil d'analyse économique, 19 décembre 2007.

<sup>2</sup> Le rapport du CAE se réfère à l'année 2003, mais le chiffre est le même en 2006.

<sup>3</sup> Comme le soulignent nos collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin dans leur rapport spécial sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2010, dans le cas de l'année 2010 l'augmentation affichée de 1,8 milliard d'euros ne correspond que pour 1,2 milliard d'euros à des dépenses pérennes (le 0,6 milliard d'euros supplémentaire consistant en des dépenses d'équipement exceptionnelles). Comme sur ce 1,2 milliard d'euros (dont 0,6 milliard d'euros pour le crédit d'impôt recherche), plusieurs centaines de millions d'euros correspondent aux pensions, l'augmentation effective est de l'ordre de seulement 1 milliard d'euros.

supplément de dépenses – en supposant qu’il ne soit pas neutralisé d’ici quelques années par la diminution à due concurrence de crédits budgétaires – serait de l’ordre de seulement quelques centaines de millions d’euros par an, ce qui est **économiquement négligeable**.

**Ce que dit le rapport du Conseil d’analyse économique auquel se réfère l’exposé des motifs du présent projet de loi**

Le rapport du Conseil d’analyse économique (CAE)<sup>1</sup> s’appuie sur des calculs économétriques élaborés mais le raisonnement général peut être résumé de manière relativement simple.

En chiffres arrondis, la croissance potentielle à attendre d’ici 2030 à politiques inchangées est de l’ordre de 2 %, se répartissant entre 0,8 % provenant de l’augmentation du capital (c’est-à-dire de l’investissement) et 1,2 % provenant de l’augmentation de la productivité globale des facteurs (c’est-à-dire de la façon dont on utilise le travail et le capital)<sup>2</sup>. Le facteur travail, c’est-à-dire l’augmentation du nombre d’heures de travail, aurait quant à lui une contribution nulle, en raison du ralentissement démographique.

Dans ces conditions, le CAE propose une stratégie en trois volets.

Le premier volet, qui ferait sentir immédiatement ses effets, consiste à augmenter le facteur travail, c’est-à-dire, concrètement, à augmenter le taux d’emploi. L’impact sur la croissance, qui se calcule de manière simple<sup>3</sup>, pourrait être de l’ordre de 0,5 point par an pendant 15 ans, mais bien entendu la croissance retrouverait son niveau normal une fois que le taux d’emploi cesserait d’augmenter.

Les deux autres volets, qui ne feraient sentir leurs effets que plus tardivement, et présentent l’intérêt de ne pas être limités dans le temps, sont la libéralisation des marchés de biens et du travail, et la réforme de l’enseignement supérieur, qui ont un impact sur la productivité globale des facteurs. Selon le CAE, le coût initial pour les finances publiques serait le même pour les deux volets (par exemple, dans le cas de la libéralisation du marché du travail, il faudrait accroître l’indemnisation du chômage).

---

<sup>1</sup> Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry, « Les leviers de la croissance française » (Conseil d’analyse économique, 19 décembre 2007).

<sup>2</sup> Plus précisément, selon le CAE la croissance potentielle est de 2,1 % en 2008-2015 (0,1 point pour le travail, 0,8 point pour le capital et 1,2 point pour la productivité globale des facteurs) et de 1,8 point en 2016-2030 (0 point pour le travail, 0,6 point pour le capital et 1,2 point pour la productivité globale des facteurs).

<sup>3</sup> « Supposons, pour fixer les idées, qu’en quinze ans la France rattrape graduellement son écart d’input en travail par rapport aux pays scandinaves. En résulterait une augmentation de 20 % de cet input, soit 1,2 % par an, et donc, en tenant compte du tassement de la productivité, un relèvement de 0,6 point par an de la croissance du PIB par tête. Au lieu de plafonner à 2 %, la croissance potentielle pourrait ainsi s’établir à environ 2,5 % en moyenne ».



Ainsi, dans le cas de ces deux derniers volets, le CAE estime qu' « à l'horizon 2020, la France pourrait augmenter d'un demi-point le rythme de sa croissance potentielle en investissant trois quarts de point de PIB supplémentaire dans l'enseignement supérieur et en flexibilisant les marchés des biens et du travail et des produits, les cibles retenues par hypothèse dans ces deux domaines étant la situation des pays scandinaves ». Plus précisément, « la croissance potentielle spontanée de l'économie française est d'environ 2,1 % sur la sous-période 2008-2012, 2 % sur la sous-période 2012- 2017 et 1,9 % au-delà, soit 2 % en moyenne au cours des quinze prochaines années (...). Un programme de réformes aboutissant à rattraper les pays scandinaves comme cela vient d'être indiqué permettrait de la porter à 2,7 % sur 2008-2012, 2,8 % sur 2012-2017 et sur 2018-2022 et 2,6 % au-delà ».

L'impact (évalué de manière économétrique) de ces deux facteurs, selon différents scénarios, est synthétisé par le tableau ci-après.

**La manière d'augmenter la croissance potentielle, selon le Conseil d'analyse économique**

Rattrapage de la moyenne des effets après...	Pays anglo-saxons			Pays scandinaves			Pays rhénans		
	5 ans	10 ans	15 ans	5 ans	10 ans	15 ans	5 ans	10 ans	15 ans
<b>Effets des réformes sur les marchés de biens et du travail</b>									
• croissance annuelle moyenne du PIB (en points)	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
• niveau du PIB (en %)	1,6	3,6	5,6	0,9	2,1	3,3	0,6	1,4	2,2
• gain financier brut (en points de PIB)	0,7	1,6	2,5	0,4	1,0	1,5	0,3	0,6	1,0
• somme actualisée du gain financier brut (en points de PIB)	0,7	4,7	10,4	0,6	2,8	6,2	0,4	1,8	4,0
<b>Effets de la réforme de l'enseignement supérieur</b>									
• croissance annuelle moyenne du PIB (en points)	0,2	0,4	0,5	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2
• niveau du PIB (en %)	0,9	2,7	5,4	0,6	1,9	3,9	0,3	0,8	1,7
• coût financier brut (en points de PIB)	1,5	1,5	1,5	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1	0,1
• gain financier brut (en points de PIB)	0,4	1,2	2,4	0,3	0,9	1,7	0,0	0,0	0,1
• coût financier net (en points de PIB)	1,1	0,3	-0,9	0,4	-0,2	-1,0	0,0	-0,2	-0,6
• somme actualisée du coût financier net (en points de PIB)	4,6	3,5	-3,4	1,7	-0,4	-6,4	0,0	-1,4	-4,5

*Note* : Le contenu des réformes est indiqué dans le texte. L'effet sur la croissance du PIB est calculé en appliquant l'élasticité estimée précédemment et rappelée dans le tableau 2.2 au changement dans la proportion de diplômés du supérieur ou dans le niveau de rigidités croisées sur les marchés de biens et du travail. Le coût brut correspond, pour la réforme de l'enseignement supérieur, à l'hypothèse d'un même coût moyen par étudiant que dans les pays cibles. Le gain brut est calculé sous l'hypothèse d'un taux de prélèvement obligatoire de 45 % appliqué à l'effet sur le niveau du PIB. Le coût net est la différence entre coût brut et gain brut. La somme actualisée du coût financier net des réformes de l'enseignement supérieur ou du gain financier brut des réformes sur les marchés des biens et du travail est calculée avec un taux d'actualisation de 5 %.

Source : Philippe Aghion, Gilbert Cetto, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry, « Les leviers de la croissance française », Conseil d'analyse économique, 19 décembre 2007

Les groupes de pays indiqués par le tableau représentent ceux dont on suppose que la France se rapprocherait pour les politiques concernées. Par exemple, dans le cas de la réforme de l'enseignement supérieur – consistant à accroître l'autonomie des universités ainsi que leurs moyens –, le « coût financier brut » correspondant à un rapprochement des pays scandinaves (qui consacrent 2 points de PIB à l'enseignement supérieur, contre 1,3 point pour la France) est de 0,7 point de PIB. Si cet écart était comblé, au bout de 15 ans la croissance du PIB serait accrue de 0,4 point chaque année. Si la France se rapprochait des pays anglo-saxons et portait le coût de l'enseignement supérieur à 2,8 points de PIB (ce qui correspond à l'augmentation de 1,5 point indiquée dans le tableau), l'augmentation de la croissance serait même de 0,5 point chaque année.

Si le renforcement de l'autonomie des universités est actuellement en cours et sera vraisemblablement pleinement effectif d'ici quelques années, les moyens financiers envisagés par le CAE sont sans commune mesure avec ceux résultant de l'emprunt national. En effet, une augmentation des dépenses d'enseignement supérieur de 0,7 point de PIB correspond à environ 15 milliards d'euros. Evidemment, ces dépenses devraient être reconduites chaque année : il ne s'agit pas de consacrer 15 milliards d'euros à l'enseignement supérieur une année donnée, puis d'arrêter. A titre de comparaison, l'emprunt national doit financer des « dotations non consommables » qui ne doivent accroître les ressources de l'enseignement supérieur que de quelques centaines de millions d'euros par an.

*b) L'impact sur la croissance potentielle semble devoir être inférieur à 0,1 point*

Selon le **dossier de presse**, « *les dépenses financées par l'emprunt national **augmenteraient la croissance de près de + 0,3 % de PIB par an sur la décennie*** ». L'origine de ce chiffre, qui ne figure pas dans le présent projet de loi, n'est pas explicitée.

En réponse à une question de votre rapporteur général, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a indiqué par une lettre en date du 28 janvier que cet impact se répartirait entre **un tiers** pour le soutien à la R&D, **un tiers** pour l'enseignement supérieur et les campus d'excellence et **un tiers** pour le soutien des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), de l'industrie et des PME. Les modalités de calcul ne sont cependant pas explicitées.

Dans tous les cas, les ordres de grandeur retenus sont **optimistes**.

En ce qui concerne les dépenses de **R&D**, on peut transposer le raisonnement fait par le Gouvernement lors de l'évaluation de l'impact de la réforme du CIR en 2008. Le Gouvernement indiquait alors que l'augmentation du crédit d'impôt consécutive à la réforme, de l'ordre de 2,3 milliards d'euros, accroîtrait à moyen terme les dépenses de R&D du double de ce montant, soit 4,6 milliards d'euros par an, et majorerait la croissance du PIB de 0,05 % par an pendant 10 ans. Dans ces conditions, on voit mal comment une augmentation des dépenses publiques en faveur de la R&D de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne de 2010 à 2019 pourrait avoir un impact deux fois plus élevé.

Dans le cas des **universités**, l'augmentation des moyens sera de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros par an. On ne voit pas comment une somme aussi faible pourrait accroître la croissance potentielle de 0,1 point. Peut-être le Gouvernement prend-il en compte l'augmentation des moyens de l'enseignement supérieur décidée antérieurement à l'emprunt national, qui comme on l'a indiqué ci-avant devrait être de l'ordre de 5 milliards d'euros d'ici 2012 (contre 10 milliards d'euros annoncés) et augmenter la croissance potentielle d'environ 0,1 point ?

Dans le cas des **autres dépenses**, elles ont déjà été prises en compte dans le raisonnement ci-avant, ou ne devraient pas avoir d'impact sur la croissance potentielle.

Au total, l'emprunt national semble devoir augmenter la croissance potentielle de **moins de 0,1 point par an au cours des dix prochaines années**.

**Une estimation de l'impact de l'emprunt national sur la croissance potentielle, selon les principaux travaux disponibles**

	<b>Impact sur la croissance potentielle d'une augmentation pérenne des dépenses publiques de 1 Md €</b>	<b>Montant annuel moyen 2010-2020 (dépenses publiques)</b>	<b>Impact</b>
	<i>En points de croissance</i>	<i>En milliards d'euros</i>	<i>En points de croissance</i>
Universités, R&D, financement des entreprises	0,02*	2,0**	0,04
Autres dépenses	0,00	0,5	~0,00
<b>Total</b>		<b>2,5***</b>	<b>~0,05</b>

\* Le Conseil d'analyse économique<sup>1</sup> considère que porter de manière pérenne les dépenses relatives à l'enseignement supérieur de 1,3 point de PIB à 2 points de PIB (ce qui représente une augmentation de 15 milliards d'euros) augmenterait la croissance potentielle de 0,3 point au bout de 10 ans. Dans le cas des dépenses de R&D (auxquelles on assimile, par convention, les mesures relatives au financement des entreprises), on utilise ici les estimations du Gouvernement relatives au CIR. Selon le Gouvernement<sup>2</sup>, l'augmentation de 2,3 milliards d'euros du coût annuel du CIR consécutif à la réforme de 2008 augmentera les dépenses de R&D de près de 5 milliards d'euros (effet de levier de 2), et la croissance potentielle de 0,05 point de PIB en moyenne sur 10 ans. On suppose ici que l'effet est le même.

\*\* On suppose que les prises de participation, prêts et avances remboursables sont aussi efficaces que des subventions, et que le 0,6 milliard d'euros de dépenses annuelles à partir de 2015 ne se traduit pas par une diminution des crédits budgétaires.

\*\*\* Après le « plateau » de 2010-2014 (dépenses de 4 milliards d'euros par an), les dépenses diminuent à 0,6 milliard d'euros par an, ce qui représente un montant moyen de près de 2,5 milliards d'euros par an sur une période de 10 ans.

*Sources : sources indiquées, calculs de la commission des finances*

**6. Un supplément de croissance trop faible pour permettre l'autofinancement de l'emprunt national**

Selon le dossier de presse du Gouvernement, « grâce au surcroît de croissance et donc de recettes à long terme, l'emprunt national s'autofinancera à l'horizon d'environ 11 ans ».

Compte tenu du faible impact à attendre sur la croissance, un tel autofinancement est peu vraisemblable.

Comme on l'a indiqué ci-avant, si les « investissements d'avenir » auront un faible impact sur les finances publiques, c'est notamment en raison de leur financement :

<sup>1</sup> Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry, « Les leviers de la croissance française », Conseil d'analyse économique, 19 décembre 2007.

<sup>2</sup> Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2009.

- en 2010, la charge d'intérêts *stricto sensu* sera nulle, et la rémunération de 500 millions d'euros des dépôts des opérateurs au Trésor compensée à due concurrence par une réduction des dépenses de fonctionnement ;

- les années suivantes, la charge d'intérêts et la rémunération des dépôts des opérateurs au Trésor seront incluses dans la norme de dépenses de l'Etat, et donc financées de fait par des économies à due concurrence.

### **7. La nécessité de favoriser les projets qui s'autofinancent**

Il n'en est pas moins nécessaire, selon votre rapporteur général, de **privilégier les projets qui s'autofinancent.**

Comme on l'a indiqué ci-avant, cette part a été accrue par rapport aux propositions du rapport précité de MM. Alain Juppé et Michel Rocard. Ainsi, les moyens prévus pour les prêts, les avances remboursables et les dotations en capital, correspondant aux projets les plus susceptibles de s'autofinancer, sont passés de 7 milliards d'euros à **près de 10 milliards d'euros**, soit près de **30 %** des dépenses totales, comme le montre le tableau ci-après.

### Le recours aux prêts, avances remboursables et dotations en capital

(en milliards d'euros)

	Commission chargée de mener une réflexion sur les investissements porteurs d'avenir				Présent projet de loi				Ecart			
	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total	Subventions		Prêts, avances remboursables, dotations en capital	Total
	Consomptible	Non consomptible (ou consomptible sur 10 ans)			Consomptible	Non consomptible (ou consomptible sur 10 ans)			Consomptible	Non consomptible (ou consomptible sur 10 ans)		
Priorités financées au moins partiellement par des prêts, avances remboursables ou dotations en capital	3	2,5	7	12,5	4,5	0,8	10	15,1	1,5	-1,8	2,9	2,6
Formation professionnelle	0,0	0,0		0,0	0,2		0,3	0,5	0,2	0,0	0,3	0,5
Financement des PME	0,0	0,0	2,0	2,0	0,5		3,0	3,5	0,5	0,0	1,0	1,5
Automobile	0,0	1,0		1,0	0,3		0,7	1,0	0,3	-1,0	0,7	0,0
Espace et aéronautique	0,0	0,0	2,0	2,0	0,8		1,3	2,0	0,8	0,0	-0,8	0,0
Energies renouvelables	1,0	1,5		2,5	0,8	0,8	1,1	2,6	-0,2	-0,8	1,1	0,1
Nucléaire	1,0	0,0		1,0	0,3	0,0	0,7	1,0	-0,7	0,0	0,7	0,0
Numérique : contenus innovants	0,0	0,0	2,0	2,0	0,7		1,8	2,5	0,7	0,0	-0,2	0,5
Numérique : très haut débit	1,0	0,0	1,0	2,0	0,9		1,1	2,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Autres priorités	7,5	15,1	0	22,5	4,6	15,1	-0,1	19,9	-2,8	0,2	0	-2,6
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>17,6</b>	<b>7,0</b>	<b>35,0</b>	<b>9,1</b>	<b>15,9</b>	<b>9,9</b>	<b>35,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>2,9</b>	<b>0,0</b>

NB : la ventilation entre les différents types de dépense (dotations consomptibles ou non, prêts), indicative, a été faite en fonction des éléments figurant dans le texte (parfois assez vague) du rapport de MM. Juppé et Rocard et du présent projet de loi. Par ailleurs, la nature exacte des dépenses concernées peut varier.

Sources : Alain Juppé, Michel Rocard, « Investir pour l'avenir, Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national », rapport au président de la République, 19 novembre 2009 ; présent projet de loi ; calculs de la commission des finances

Votre rapporteur général considère que les « retours » financiers de ces projets doivent être **clairement identifiés** par les documents budgétaires, et être **affectés au désendettement de l'Etat**.

Ainsi, si la totalité de ces 10 milliards d'euros étaient affectés au désendettement de l'Etat, l'impact de l'emprunt national sur la dette publique (de près de 20 milliards d'euros) serait **réduit de moitié**.

### **C. UN FAIBLE IMPACT SUR LE DÉFICIT ET LA DETTE PUBLICS**

#### **1. Un faible impact sur le déficit public**

L'emprunt national accroît considérablement le déficit de l'Etat au sens de la comptabilité budgétaire. En effet, les 35 milliards d'euros de transferts aux opérateurs, qui doivent être réalisés dès 2010, l'augmenteront d'autant.

En revanche, au niveau de l'ensemble des administrations publiques, l'impact sur le déficit est très faible. Tout d'abord, comme on l'a indiqué ci-avant, il ressort notamment des hypothèses du Gouvernement que les décaissements des opérateurs seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2010 et 4 milliards d'euros par an de 2011 à 2014, puis de 0,6 milliard d'euros par an. Ensuite, le déficit des administrations publiques est évalué selon les concepts de la comptabilité nationale, utilisée pour l'application du traité de Maastricht, qui ne prennent pas en compte les dotations en capital, les prêts et les dépenses assimilées<sup>1</sup>.

Selon Gouvernement « *l'incidence sur les déficits publics devrait ainsi être comprise entre 2 et 2,5 milliards d'euros en 2010 et les années suivantes* ». Cette estimation est compatible avec les hypothèses retenues par la commission des finances, comme le montre le graphique ci-après.

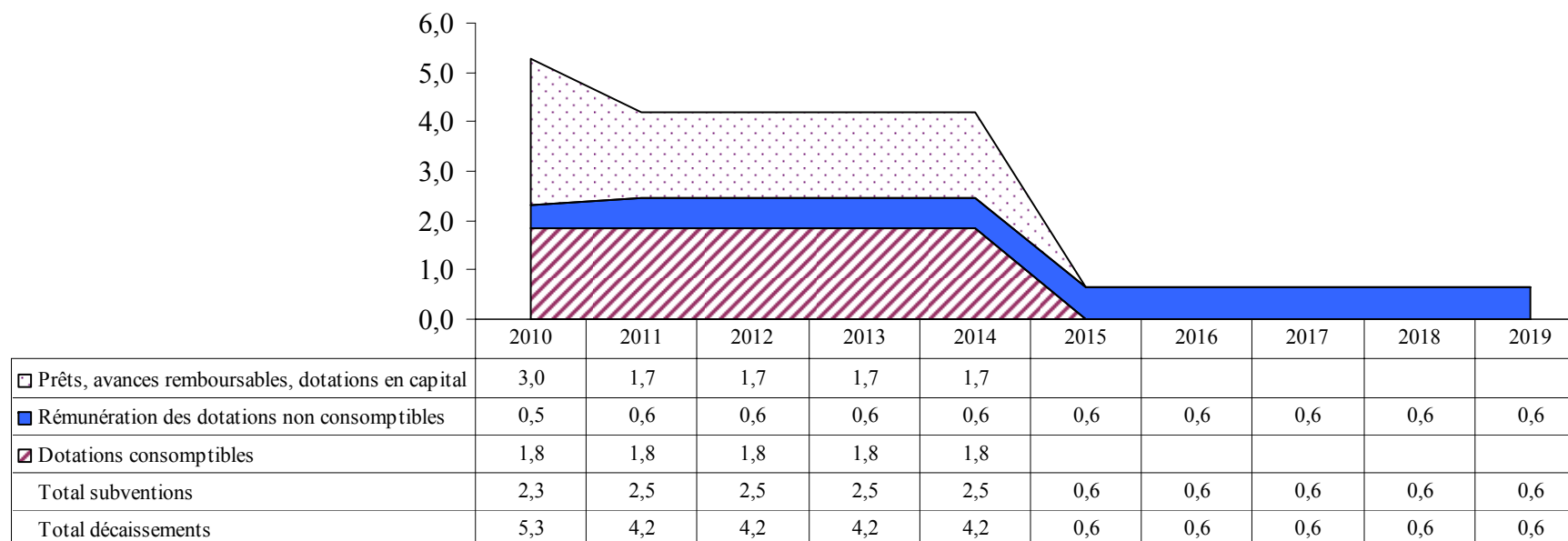
---

<sup>1</sup> Ainsi, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi : « Au plan budgétaire, les investissements d'avenir induisent une augmentation du déficit de 35 Md€ en 2010. En revanche, l'incidence des investissements sur le déficit des administrations publiques au sens du traité de Maastricht sera beaucoup plus réduite, compte tenu :

- de la part très importante des opérations se traduisant par l'acquisition d'actifs non classés en dépenses publiques (22 à 25 Md€, soit 63 à 71 % des crédits) : dotations non consommables, prêts et prises de participation (22 Md€), auxquels on peut ajouter, sous réserve d'une analyse plus approfondie de leur traitement, les avances remboursables (3 Md€) ;
- du décaissement progressif des fonds au fur et à mesure du rythme de sélection des projets. »

**Les dépenses financées par l'emprunt national, du point de vue de l'ensemble des administrations publiques : quelques ordres de grandeur indicatifs  
(hypothèses de la commission des finances)**

(en milliards d'euros)



On suppose que les subventions correspondant à des crédits consommables et les prêts, avances remboursables et dotations en capital sont attribués en 5 ans, avec un supplément par rapport à la moyenne d'1 Md € en 2010 dans le second cas, et que le taux de rémunération des crédits non consommables est de 4 %.

Par convention, la période considérée s'interrompt en 2019, soit au bout de 10 ans, durée des conventions souhaitée par la commission des finances.

La ventilation par catégorie retenue ici correspond aux montants calculés par la commission des finances en fonction des informations figurant dans les justifications au premier euro.

NB : ce graphique ne prend pas en compte le fait que les dépenses de l'Etat seront réduites du montant du supplément de charge d'intérêts, de 0,5 milliard d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2011.

Sources : présent projet de loi, calculs de la commission des finances

## **2. Un faible impact sur la dette publique**

L'impact de l'emprunt national sur la **dette publique** sera également modeste, comme cela a été indiqué page 60 du présent rapport. En effet, les fonds disponibles seront déposés par les opérateurs sur le compte du Trésor, réduisant d'autant les émissions à court terme de l'Etat. Ainsi, si les décaissements des opérateurs sont de 5 milliards d'euros en 2010, la dette ne sera accrue que de 5 milliards d'euros en 2010. Les années suivantes, la dette augmentera alors que les opérateurs dépenseront les dotations consommables, de l'ordre de 19 milliards d'euros. Comme les charges d'intérêt de l'emprunt national seront gagées par des économies à due concurrence, il n'y aura pas d'effet « boule de neige ». L'impact de l'emprunt national sur la dette de l'Etat sera donc de l'ordre d'environ 1 point de PIB.



## **TROISIÈME PARTIE : LES « INVESTISSEMENTS D'AVENIR »**

### **I. MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR »**

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) devrait bénéficier d'une **ouverture de crédits**, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), **à hauteur de 21,9 milliards d'euros dont 15,44 milliards d'euros ne pourront pas être directement utilisés par les différents bénéficiaires** : seuls les revenus issus du dépôt de cette somme au Trésor pourront être utilisés en vue de financer des projets.

#### ***A. LA MIRES, PREMIÈRE MISSION BÉNÉFICIAIRE ET PREMIÈRE MISSION CONTRIBUTRICE***

##### **1. 62,5 % des fonds de l'emprunt national**

**En allouant 62,5 % des fonds de l'emprunt à la mission** « Recherche et enseignement supérieur », le présent projet de loi de finances rectificative réaffirme la priorité donnée à cette politique publique. L'ouverture de crédits à hauteur de 21,9 milliards **représente un quasi doublement des crédits de la mission** qui, dans la loi de finances pour 2010, s'élèvent à 25,35 milliards d'euros en AE et 24,76 milliards d'euros en CP.

**La gestion des fonds sera confiée à hauteur de 17,6 milliards d'euros à l'ANR.** La somme restante, soit 4,3 milliards d'euros, sera déléguée à hauteur de 3 milliards d'euros à d'autres organismes gestionnaires (CNES, CEA, ONERA, ANDRA) et à hauteur de 1,3 milliard d'euros à l'opération « Campus », dont les modalités de financement restent à ce jour peu précises. **Cinq programmes retracent les priorités retenues en matière de recherche et d'enseignement supérieur** : les instituts thématiques d'excellence, les projets thématiques d'excellence, les pôles d'excellence, la recherche aéronautique et la recherche nucléaire.

Il convient de noter que **les fonds de l'emprunt national viennent compléter le financement de deux opérations majeures qui lui étaient antérieures** :

1) d'une part, **l'opération « Campus »** de rénovation immobilière des sites universitaires. Sur les 5 milliards d'euros alloués à cette opération, 1,3 milliard d'euros correspondront à des fonds de l'emprunt national ;

2) d'autre part, **le projet du plateau de Saclay**. Selon les informations communiquées à votre commission des finances, le plan de financement de ce projet comprend 66 opérations pour **un investissement total de 4,1 milliards d'euros**. Cet investissement se décompose ainsi :

- 478 millions d'euros de financements acquis (ministères, organismes, contrats de plans Etat-régions et collectivités) ;
- 491 millions d'euros de financements escomptés (retours sur cessions foncières et mécénat) ;
- 896 millions d'euros de financements attendus du secteur privé ;
- 2.228,7 millions d'euros de financements publics attendus dont 400 millions d'euros d'équivalent investissement au titre de l'opération « Campus », 400 millions d'euros de la part des collectivités locales, un milliard d'euros de l'emprunt national et le solde correspondant à d'autres actions de l'emprunt et à des mutualisations supplémentaires.

**Les fonds consommables alloués à la MIREs s'élèvent à 6,45 milliards d'euros (soit 29,4 % du total) :**

- 3,45 milliards d'euros seront attribués par l'ANR, dont un milliard d'euros d'ores et déjà fléchés vers le financement du projet du plateau de Saclay ;
- 1,5 milliard d'euros par l'ONERA,
- un milliard d'euros par le CEA et l'ANDRA,
- 0,5 milliard d'euros par le CNES.

**Les dotations en capital non consommable devraient représenter 15,44 milliards d'euros**, soit la quasi totalité des fonds non consommables de l'emprunt. Les revenus du dépôt de ces dotations au Trésor pourraient s'élever **en 2010 à 462 millions d'euros** (616 millions d'euros en année pleine) dont **231 millions d'euros pour les seuls campus d'excellence** (318 millions d'euros en année pleine).

Le tableau ci-après résume les principaux équilibres de l'emprunt national en matière de recherche et d'enseignement supérieur.

Ventilation des fonds de l'emprunt national

Programmes et actions	Existant / nouveau	Statut	Fonds (milliards d'euros)	Organisme gestionnaire	Intervention organisme gestionnaire	Opérateurs de second rang	Consomptibilité	Consomptibilité montant (en milliards)	Capital rémunéré
<b>Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées</b>	nouveau	inconnu	1	ANR	dotation en capital partiellement consommable	5 à 10 Instituts de recherche	25%	0,25	0,75
<b>Projets thématiques d'excellence</b>			<b>3,05</b>						
1) Equipements de taille intermédiaire			1	ANR	dotation en capital partiellement consommable	fonds ANR	40%	0,4	0,6
2) Sciences du vivant (suivi de cohortes, plateformes biotechnologiques)			1,55	ANR	dotation en capital partiellement consommable	ANR	100 % de 0,2 et 33 % de 1,35	0,542	1
3) Leadership spatial			0,5	CNES	subvention ou intervention en capital			0,5	0
<b>Pôles d'excellence</b>			<b>15,35</b>						
1) Campus d'excellence	nouveau	inconnu	7,7	ANR	versement intérêts (2011-2013) puis dotation en capital non consommable	Campus ou structures adossées	0%	0	7,7
2) Opération Campus			1,3	?		inconnu	0%	0	1,3
3) Projet du plateau de Saclay			1	ANR		EP de Saclay - fondation de coopération scientifique du plateau de Saclay	100%	1	0
4) Valorisation			3,5	ANR					
<i>Sociétés de valorisation</i>	nouveau	inconnu	1	ANR	dotation majoritairement non	universités et filiales des		0,49	0,51

Programmes et actions	Existant / nouveau	Statut	Fonds (milliards d'euros)	Organisme gestionnaire	Intervention organisme gestionnaire	Opérateurs de second rang	Consumptibilité	Consumptibilité montant (en milliards)	Capital rémunéré
					consomptible	organismes de recherche			
<i>Instituts Carnot</i>	existant	Label	0,5	ANR	dotation non consomptible	fonds ANR		0	0,5
<i>Campus d'innovation technologique</i>	nouveau	inconnu	2	ANR	dotation partiellement consomptible	Instituts de recherche	25%	0,5	1,5
5) Laboratoires d'excellence			1	ANR	dotation en capital partiellement consomptible	fonds ANR	10%	0,1	0,9
6) Instituts hospitalo-universitaires	nouveau		0,85	ANR	dotation en capital partiellement consomptible	fonds ANR	20%	0,17	0,68
<b>Recherche aéronautique</b>			<b>1,5</b>	ONERA	Subventions et avances			<b>1,5</b>	
<b>Recherche nucléaire</b>			<b>1</b>	CEA / ANDRA	Subventions, prêts, prises de participation			<b>1</b>	
<b>Total</b>			<b>21,9</b>					<b>6,452</b>	<b>15,44</b>
<i>Dotation ANR</i>			<i>17,6</i>					<i>2,452</i>	<i>15,44</i>

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances rectificatives pour 2010

## 2. 18,7 % des annulations de crédits

La mission « Recherche et enseignement supérieur » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, **d'annulations de crédits à hauteur de 125,3 millions d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). **Cette somme**, qui ne représente que 0,5 % des crédits de la mission en 2010, correspond toutefois à **18 % de l'augmentation des crédits budgétaires votée en loi de finances initiale pour 2010 sur cette mission.**

*a) D'importantes annulations imputées sur les subventions des opérateurs*

**Ce montant représente 18,7 % du total des annulations de crédits proposées par le projet de loi.** La MIREs est ainsi **la mission qui bénéficie le plus de l'emprunt national** (21,9 milliards d'euros de crédits ouverts à ce titre) **et celle qui contribue le plus à gager le coût de l'emprunt.**

Les annulations portent à hauteur de :

- 74,8 millions d'euros, soit 60 % du total, sur des crédits hors mise en réserve ;

- 50,4 millions d'euros sur des crédits mis en réserve.

Sur les 125,3 millions d'euros annulés, 86,7 millions d'euros au moins sont imputés sur les subventions des opérateurs dont 73,4 millions d'euros hors réserve de précaution.

Il convient de **noter que parmi les opérateurs enregistrant une annulation de crédits hors réserve se trouvent certains des organismes gestionnaires des fonds de l'emprunt national** : l'ANR (40 millions d'euros), le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) et OSEO.

S'agissant de l'ANR, votre rapporteur général remarque que les **annulations de crédits ne pourront porter que sur les crédits d'intervention de l'agence**, les crédits de fonctionnement de cette dernière n'étant que de 10 millions d'euros. Or, ce poste de dépenses ne peut pas être diminué au moment où l'agence est appelée à être un des principaux organismes gestionnaires du grand emprunt puisqu'elle devrait se voir déléguée 17,6 milliards d'euros.

*b) La répartition des annulations*

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties à hauteur de :

- **40 millions d'euros** sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Les annulations sont intégralement opérées sur la **subvention pour charges de service public de l'ANR hors réserve** ;

- **24,4 millions d'euros** sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement durables ». Les annulations sont imputées à hauteur de 19 millions d'euros sur les crédits hors mise en réserve de l'ADEME, du CEA et de l'aéronautique civil, leur répartition précise étant encore en cours d'arbitrage ;

- **27,6 millions d'euros** sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », et plus précisément sur les crédits mis en réserve destinés à l'immobilier ;

- **16,1 millions d'euros** sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ». 12,6 millions d'euros sont annulés sur les crédits hors réserve d'OSEO, de Cap'tronic, du Fonds unique d'investissement (FUI) et du Fonds compétitivité entreprises (FCE), votre rapporteur général n'ayant pu obtenir leur répartition précise. En revanche, les écoles de ce programme ainsi que le dispositif « Jeune entreprise innovante » ne sont pas concernés par les annulations de crédits ;

- **12,4 millions d'euros** sur le programme 193 « Recherche spatiale ». Les annulations portent sur la part mise en réserve de la subvention pour charge de service public du CNES ;

- **2,7 millions d'euros** sur le programme 191 « Recherche duale ». Les annulations sont imputés à hauteur de 1,87 million d'euros sur les crédits hors réserve alloués au CNES (1,52 million d'euros) et au CEA (0,35 million d'euros), qui sont les deux opérateurs de ce programme ;

- **1,3 million d'euros** sur le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ». Le dégel des crédits mis en réserve ayant déjà été opéré sur ce programme, les annulations porteront donc nécessairement sur des crédits non mis en réserve. La ventilation des annulations n'est toutefois pas encore arrêtée à ce stade.

- **0,7 million d'euros** sur le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », les annulations sont entièrement imputées sur la réserve de précaution.

## ***B. LA RECHERCHE, PRIORITÉ DES PRIORITÉS***

Compte tenu du **nombre et de la complexité des projets** proposés par l'emprunt national en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur, ainsi que **du caractère non stabilisé d'un certain nombre d'éléments**, votre rapporteur général se propose de présenter ses **principales remarques dans le cadre de la présente partie**. Pour l'avenir, nos collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux de la mission, auront certainement à cœur d'examiner de près la mise en œuvre du programme d'investissements assigné à cette mission.

A titre liminaire, votre rapporteur général souhaiterait mettre en garde contre un **usage excessif du mot « excellence »** qui qualifie la quasi-totalité

des investissements financés notamment dans le cadre de cette mission : instituts thématiques d'excellence, projets thématiques d'excellence, pôles d'excellence, campus d'excellence, laboratoire d'excellence.... Or selon le mot de Talleyrand « *Tout ce qui est excessif est insignifiant* ». La recherche systématique de l'excellence est une ambition légitime dont la crédibilité dépendra avant tout des résultats obtenus, l'excellence d'un organisme se définissant par comparaison avec d'autres organismes.

A la lecture du projet de loi de finances rectificative et notamment des justifications au premier euro, **les fonds de l'emprunt national ont majoritairement vocation à financer la recherche, que celle-ci soit réalisée dans des organismes de recherche publics ou dans des laboratoires universitaires :**

- les instituts thématiques d'excellence (un milliard d'euros),
- les projets thématiques d'excellence (3,05 milliards d'euros),
- les laboratoires d'excellence (un milliard d'euros),
- la recherche nucléaire et aéronautique (2,5 milliards d'euros),
- la valorisation de la recherche (3,5 milliards d'euros).

En outre, le projet du plateau de Saclay, doté d'un milliard d'euros, apparaît avant tout comme un projet scientifique puisqu'il s'agit « *de constituer le plus important campus scientifique et technologique européen* », et que la dotation sera versée notamment sur présentation des projets scientifiques.

Quant aux « Campus d'excellence », comptabilisés au titre de l'enseignement supérieur, il convient de souligner que les financements affectés à ces projets devraient comprendre une forte dimension recherche, la majorité des indicateurs proposés pour le programme « Pôles d'excellence » concernent l'activité de recherche. Ainsi, la visibilité internationale sera notamment évaluée par la part de la France dans la production mondiale de publications scientifiques ou par le nombre d'établissements d'enseignement classés dans le classement de Shanghai qui repose avant tout sur des critères d'excellence scientifique.

**Votre rapporteur général souligne que la priorité donnée à la recherche lui apparaît légitime, car elle constitue par définition l'investissement d'avenir.** Toutefois, il convient de veiller à ce que cet investissement dans la recherche, qui bénéficie, *de facto*, aux universités compte tenu du nombre de laboratoires qui s'y trouvent, **ne remette pas en cause la nécessité d'accroître l'effort de la nation sur la formation des étudiants notamment en premier cycle.** A ce titre, il est regrettable que les indicateurs proposés pour le programme « Pôles d'excellence » ne tiennent pas compte de la qualité de l'insertion professionnelle. Or rappelons que l'un des **défis majeurs** de l'université française, qui accueille aujourd'hui 63 % des

étudiants, est de réussir un **saut qualitatif dans sa mission de formation** afin d'améliorer l'employabilité de ses étudiants.

### **1. La concentration impérative des moyens**

Les premières réactions relatives à la ventilation de l'emprunt national ont notamment concerné la mise en place d'un système de recherche et d'enseignement supérieur à deux vitesses compte tenu de la volonté de financer l'émergence de pôles d'excellence. Cette critique est d'autant plus vivace que d'aucuns souhaitent que le sous-investissement de l'Etat ces dernières décennies, notamment sur les sites universitaires, soit compensé de manière homogène.

**La concentration des moyens sur les meilleures entités semble néanmoins nécessaire si l'objectif premier est bien de réaliser, grâce à un investissement particulier, un saut qualitatif en matière de recherche et de transfert technologique.** Ainsi, compte tenu des critères de sélection et du caractère ouvert des appels à projets, il est fort probable que le campus de Saclay, qui bénéficie d'ores et déjà d'un financement identifié, puisse également recevoir des financements au titre des campus d'excellence, les projets thématiques d'excellence, les campus d'innovation technologique...

**Il convient toutefois de relativiser l'importance des sommes affectées compte tenu la forte proportion de dotations non consommables allouées à l'ANR.** Ainsi la totalité des fonds alloués aux Campus d'excellence, soit 7,7 milliards d'euros correspond à des fonds non consommables. Les revenus issus des 7,7 milliards d'euros, pourraient s'élever à 308 millions d'euros annuels ce qui, réparti entre dix campus, constitue une dotation supplémentaire annuelle d'environ 30 millions d'euros, dotation qui devra elle-même être répartie entre les différentes entités des campus ceux-ci étant des « *groupements d'établissements associant universités, écoles et organismes de recherche* ». Compte tenu du montant des ressources complémentaires, la concentration est nécessaire, sinon cela consisterait à saupoudrer le territoire avec des sommes qui ne pourraient pas être à l'origine des effets de leviers attendus.

Dans ces conditions, afin d'être pleinement acceptée, la concentration des moyens **doit être opérée selon une logique d'excellence et sur la base d'une procédure de sélection objective et transparente** (cf. *infra*).



## 2. Une sélection et une évaluation nécessairement rigoureuses

### *a) Les modalités de sélection des bénéficiaires de l'emprunt national*

#### (1) Des appels à projets quasi généralisés

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général auprès des responsables de l'ANR, **l'ensemble des 17,6 milliards d'euros versés par cette agence le seront sur la base d'appels à projets.**

En particulier, tel doit être le cas des sommes destinées à financer des structures comme, par exemple, les campus d'excellence, les laboratoires d'excellence ou les instituts hospitalo-universitaires

Il s'agit là **d'un bon principe**, qui doit aboutir, en pratique, à **renforcer la proportion des financements sur projets au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur »**. Une telle orientation s'inscrit dans le droit fil des orientations exprimées à plusieurs reprises, et de manière forte, par le Président de la République. Votre commission a toujours soutenu cette démarche, qui est la règle dans certains des plus grands pays de recherche, comme les Etats-Unis, mais également au sein de l'Union européenne au travers des programmes-cadres de recherche et de développement technologique (PCRD).

Votre rapporteur général considère toutefois qu'il s'agira, dans l'application du présent projet de loi de finances, d'être cohérent avec les principes affichés.

A cet égard, certaines lignes de crédits ouvertes par ce projet de loi peuvent susciter quelques interrogations. Ainsi, les « laboratoires d'excellence », qui devraient bénéficier d'un milliard d'euros de crédits (dont 10 % à titre consommable), devraient, par définition, ne pas se situer sur un « campus d'excellence ». Votre rapporteur général considère, certes, que des équipes de recherche très performantes peuvent développer des projets prometteurs en dehors des principaux campus. Néanmoins, il insiste sur **la nécessité d'appliquer des critères de sélection très rigoureux. A défaut, le risque est de basculer d'une logique d'investissements forts et ciblés sur l'avenir à une logique de d'aménagement du territoire**, comme cela a pu parfois se produire lors de la création des pôles de compétitivité.

Votre rapporteur général a reçu des éléments rassurants de ce point de vue en réponse au questionnaire qu'il a adressé à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Les orientations envisagées pour définir les « laboratoires d'excellence »**

*« Les laboratoires d'excellence seront évalués par un jury international, qui pourra s'appuyer, pour l'évaluation de l'existant, sur les éléments produits par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).*

*Les laboratoires d'excellence pourront recouvrir plusieurs réalités :*

*- un laboratoire de taille et de reconnaissance significatives, évalué A+, et présentant un projet qui, tout en s'appuyant sur ses axes reconnus, affiche une évolution innovante de ses recherches, par exemple dans une démarche pluridisciplinaire ;*

*- un regroupement ou réseau d'unités de recherche, évaluées chacune A+ ou A, relevant d'au moins deux établissements différents, dont l'établissement d'enseignement supérieur et de recherche, et regroupant, sur un projet scientifique commun, un nombre significatif de chercheurs. Des regroupements existants ou qui se constitueraient à cette occasion seraient éligibles ;*

*- dans une logique différente, des lieux d'accueil de chercheurs ou de projets en résidence sur des durées de quelques mois à quelques années, autour d'une infrastructure à forte visibilité (bibliothèques ou autres) et d'un projet commun.*

*Ils devront développer un projet scientifique et pédagogique ambitieux innovant et crédible. Concernant la dimension pédagogique, dans le cas où l'entité porteuse n'aurait pas capacité à diplômer, il sera nécessaire de démontrer un partenariat fort avec une entité pédagogique, démontrant la capacité à mettre en œuvre ce volet du projet.*

*Dans ce cadre, les relations avec la sphère économique et sociale seront un élément d'appréciation des projets. Une diversification des sources de financement sera recherchée. »*

*Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*

De manière générale, **les projets retenus devront s'appuyer sur une évaluation solide de leur rentabilité socio-économique**, laquelle devrait, en outre, figurer au sein du cahier des charges liant l'Etat (ou l'ANR) avec la structure bénéficiaire de financements publics au titre de l'emprunt national.

Il convient, bien entendu, de **ne pas dépenser « à tout prix » les sommes annoncées** mais de ne financer que de réels projets d'avenir, objectivement analysés comme tels.

(2) Une architecture de la prise de décision qui reste à éclaircir

Un part non négligeable du succès de l'opération dépendra, bien entendu, de la pertinence de la sélection des bénéficiaires des crédits ouverts par le présent projet de loi. Dès lors, comme votre rapporteur général le souligne dans son commentaire de l'article 4 de ce texte, il importe que la procédure de sélection soit à la fois claire et optimale.

Dans cette optique, même si, au vu des enjeux, la décision ultime doit appartenir au Premier ministre, il est opportun de s'appuyer sur une agence telle que l'ANR, qui dispose d'une réelle expertise en la matière<sup>1</sup>.

Cependant, la question du partage entre cette agence et l'Etat (et donc son « bras armé », le commissariat général à l'investissement) demeure. Selon les éléments transmis par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à votre rapporteur général, ce partage des rôles pourrait différer d'une action à l'autre.

Toutefois, de manière générale, il devrait revenir à l'Etat de définir le cahier des charges, sur la proposition du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, validée par le commissaire général à l'investissement. Ensuite, pourraient être distinguées :

- les actions dans lesquelles le ministère devrait être le pilote, en associant l'ANR dès l'établissement du cahier des charges (laboratoires et équipements d'excellence, valorisation de la recherche, projets thématiques) ;

- les actions dans lesquelles l'ANR ne devrait pas être associée en amont (campus d'excellence, instituts de recherche technologique, instituts hospitalo-universitaires, sociétés d'accélération du transfert de technologie) ;

- et les actions proches de celles que l'ANR pratique déjà dans le cadre de ses activités courantes, pour lesquelles cette agence pourrait avoir une initiative plus grande sur la préparation des cahiers des charges et la nomination de comités de sélection (instituts Carnot, équipements d'excellence et certains projets thématiques).

Dans tous les cas, l'ANR aura pour tâche d'organiser les appels d'offres et de faire fonctionner les jurys. Ceux-ci remettront leur évaluation des projets à l'Etat, qui prendra les décisions. Cette procédure permettra à l'ANR de disposer d'une vue d'ensemble en tant qu'opérateur unique, ce qui évitera les doublons. Une convention en cours de préparation définira précisément pour chaque action les rôles respectifs de l'Etat et de l'ANR dans le pilotage, la mise en œuvre et le suivi des actions.

Sur cette base, la répartition des rôles pourrait être schématisée par le tableau suivant :

---

<sup>1</sup> La transparence des procédures de l'ANR lui ont ainsi valu d'obtenir la certification AFAQ ISO 9001 en juillet 2008.

**Répartition prévisionnelle des responsabilités  
dans les appels à projets de l'emprunt national**

<b>Actions</b>	<b>Pilote (chargé de l'établissement du cahier des charges et de la mise en place du jury)</b>	<b>Gestionnaire du processus d'appel à projet</b>	<b>Prise de décision</b>
<b>Campus d'excellence</b>	MESR + Haut conseil pour la science et la technologie	ANR	Etat
<b>Laboratoires d'excellence</b>	MESR	ANR	Etat
<b>Fonds national de valorisation</b>	MESR + ministère chargé de l'économie	ANR	Etat
<b>Instituts Carnot</b>	MESR + ministère chargé de l'économie	ANR	Etat
<b>Instituts de recherche technologique</b>	MESR + ministère chargé de l'économie	ANR	Etat
<b>Instituts hospitalo-universitaires</b>	MESR + ministère chargé de la santé	ANR	Etat
<b>Equipements d'excellence</b>	MESR	ANR	Etat
<b>Actions thématiques</b>	MESR + alliances réunissant plusieurs opérateurs de recherche autour d'une thématique	ANR	Etat

*Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Par ailleurs, dans le domaine des recherches aéronautiques, un opérateur spécifique sera sollicité en lieu et place de l'ANR : l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (**ONERA**). Celui-ci bénéficiera de **1,5 milliard d'euros de crédits**. Il devra soutenir, au moyen de subventions et d'avances remboursables, la mise au point de démonstrateurs technologiques aéronautiques ainsi que d'aéronefs du futur.

D'un point de vue pratique, un contrat liant l'Etat à l'ONERA, signé après avis du commissaire général à l'investissement, mais en amont de la sélection des projets, indiquera les modalités d'utilisation de ces fonds. Il régira, en particulier, le processus et les critères de sélection des projets, la forme des financements, les modalités de suivi et d'utilisation des fonds ainsi que les modalités d'évaluation des projets. **Les projets retenus seront également approuvés par le Premier ministre**, après avis du commissariat général aux investissements.

**Votre rapporteur général prend acte de ce dispositif, qui tient compte de la spécificité de ce secteur et de la technicité de l'ONERA.** Cependant, le partage des rôles avec les avances remboursables du secteur aéronautique figurant déjà dans le programme 190 de la MIREs mériterait d'être mieux précisé.

(3) L'exception des dotations directes à certains opérateurs

Le principe général de sélection des bénéficiaires des crédits ouverts par le grand emprunt admet cependant quelques exceptions, puisque **des sommes devraient être allouées directement à des opérateurs pour leur permettre de mener des actions ciblées.**

Seraient ainsi concernés :

- le Centre national d'études spatiales (CNES), à hauteur de **500 millions d'euros**. Ces crédits du CNES devrait financer la préparation du futur lanceur Ariane 6 et le programme « microcarb » de mesure du CO<sub>2</sub> depuis l'espace. Ces programmes d'avenir pourraient, dans une étape ultérieure de leur développement, être traités en coopération avec nos partenaires au sein de l'Agence spatiale européenne (ASE) ;

- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), pour **900 millions d'euros**, et l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA), à hauteur de **100 millions d'euros**. Ces opérateurs pourront ainsi mener des travaux sur les réacteurs nucléaires de 4<sup>ème</sup> génération, sur le comportement des matériaux sous forte irradiation et sur le traitement et le stockage des déchets. Il semble donc s'agir avant tout de « sécuriser » le financement de travaux qu'auraient dû mener ces opérateurs en tout état de cause. Sans contester le caractère d'avenir de ces recherches, votre rapporteur général remarque qu'il s'agit ici d'une **débudgétisation pure et simple, contraire à la logique du grand emprunt.**

*b) L'évaluation et son utilisation*

Enfin, au vu des principes directeurs de l'emprunt national, la question de l'évaluation apparaît particulièrement sensible dans le domaine de la recherche.

Cette question est abordée plus loin dans le présent rapport, au sein du commentaire de l'article 4. Néanmoins, certains éléments de caractère « infra législatif » méritent d'être davantage précisés dans cette introduction.

Tout d'abord, les conventions signées entre les bailleurs de fonds (essentiellement l'ANR) et les bénéficiaires devront systématiquement comporter **des objectifs et des indicateurs précis et centrés sur le retour économique des projets**. C'est cette matière qui permettra au commissariat général et à l'Etat de disposer de la meilleure vision de la réussite ou de l'échec de chaque projet.

Ensuite, comme l'a justement souligné M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, devant votre commission des finances<sup>1</sup>, les conventions devront également prévoir **l'intéressement financier de l'Etat à la réussite des projets**. En effet, dès lors que la puissance publique assume une partie conséquente du risque financier de l'échec, elle doit avoir sa part en cas de succès.

Enfin, il s'agira **d'être précis, au stade même des conventions, quant aux conséquences financières des évaluations de chaque projet**. Dans la logique de l'emprunt national, il ne saurait être question de pérenniser le financement de projets qui n'auraient pas rencontré le succès. Le financement par tranches desdits projets ainsi que le versement différé des dotations non consommables aux bénéficiaires finaux sont des garde-fous adaptés.

### **3. La question de la cohérence et de la lisibilité du paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche**

*a) Les nouvelles structures promues par les investissements d'avenir : un facteur supplémentaire de complexité ?*

Le projet de loi de finances rectificatives annonce, dans le cadre de la présentation des investissements financés par l'emprunt national, la **création d'une série de nouvelles structures ou de nouvelles appellations** : instituts thématiques d'excellence, campus d'excellence, campus d'innovation technologique, instituts hospitalo-universitaires... Cette énumération vient s'ajouter aux récents « campus prometteurs », et « campus innovants » labellisés dans le prolongement de l'opération « Campus » de rénovation immobilière.

Ces dernières créations enrichissent elles-mêmes une liste déjà bien longue de structures créées il y a moins de cinq ans, au fil des différentes réformes relatives à la recherche ou à l'enseignement supérieur. Rappelons que la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche a notamment créé les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), les établissements publics de coopération scientifique (EPCS) et les fondations de coopération scientifique (FCS). En 2007, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités a donné la possibilité de créer des fondations universitaires ou partenariales ; en 2008, la loi de modernisation pour l'économie a mis en place les fonds de dotation....

Le statut juridique des nouvelles « appellations » proposées dans le projet de loi de finances rectificative n'est pas encore à ce jour pleinement

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu des commissions du Sénat du 6 février 2010, reproduit en annexe au présent rapport.*

stabilisé. Les incertitudes juridiques les plus importantes portent sur les points suivants :

- quelles structures bénéficieront des dotations en capital non consommable allouées aux campus d'excellence ou aux campus d'innovation technologique ?

- quelles structures percevront les dotations en capital non consommable dans le cadre de l'opération de rénovation immobilière dénommée « opération Campus » ?

Quoi qu'il en soit, et même si ces appellations prennent juridiquement une forme connue ou ne constitueront qu'un nouveau verbiage, **le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche devient particulièrement délicat à retracer**. Dans ces conditions, votre rapporteur général souhaite que l'évaluation des projets financés par l'emprunt national en matière d'enseignement supérieur et de recherche puisse **apprécier la cohérence de l'ensemble des structures qui composent le paysage français de la recherche et de l'enseignement supérieur**. **Le programme d'investissements d'avenir doit être un facteur de clarification** et non un facteur de complexité supplémentaire. Certains indicateurs, comme les parts respectives des établissements, des étudiants, et des chercheurs concernés par une logique de regroupement ou le pourcentage des étudiants concernés par la délivrance d'un diplôme unique, montrent que cette orientation devrait être suivie.

*b) L'enjeu de la structuration du paysage de la valorisation de la recherche*

Depuis 1999, plusieurs organisations de valorisation de la recherche publique ont été proposées par le législateur et notamment la création des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC) ou des sociétés privées. La structuration de la valorisation se fait difficilement compte de la faible professionnalisation des universités en la matière. La création des PRES a encouragé, sur le principe, le regroupement des services de valorisation, notamment universitaires, mais il reste extrêmement difficile d'identifier des structures pleinement compétentes.

La création de quelques sociétés de transfert technologique dans le cadre du grand emprunt constitue donc encore une réponse de structure à un problème qui est avant tout culturel en France : hormis le cas d'organismes de recherche dont le cœur d'activité est proche de la recherche appliquée comme le CEA, la valorisation des activités de recherche n'est pas culturellement ancrée dans les laboratoires de recherche. Toute nouvelle structure ne sera donc efficace que si elle parvient à développer une action pro-active permettant de vérifier régulièrement dans les laboratoires les projets potentiellement porteurs, et à mettre en place une politique de propriété intellectuelle offensive. Ces sociétés devront également être en lien avec le

fonds d'amorçage qui devrait être créé par OSEO dans le cadre de l'emprunt national et doté de 400 millions d'euros.

## II. MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

**500 millions d'euros** sont ouverts, sur la mission « Enseignement scolaire », par le présent projet de loi de finances rectificative. Ces crédits, inscrits sur un nouveau programme dénommé « *Internats d'excellence et égalité des chances* », se répartissent en deux actions :

- d'une part, **la création, l'extension et la revitalisation d'internats d'excellence (200 millions d'euros) ;**

- d'autre part, **le développement de la culture scientifique et l'égalité des chances, notamment dans les quartiers de la politique de la ville (300 millions d'euros).**

### ***A. LES INTERNATS D'EXCELLENCE, L'AMPLIFICATION D'UNE POLITIQUE LANCÉE EN 2007***

#### **1. Un objectif de 20.000 places**

**Mesure essentielle du plan « Espoir Banlieues » lancé en 2007**, les internats d'excellence offrent à des collégiens, des lycéens et à des élèves du niveau post-bac, de milieu modeste, un hébergement ainsi qu'un accompagnement spécifique, afin d'augmenter leur chance de réussite scolaire. **L'internat d'excellence se distingue notamment des autres internats par l'exigence de qualité du projet qui définit les prises en charge pédagogiques innovantes et les modalités d'accompagnement renforcé des élèves.** Une aide aux devoirs et des études surveillées sont notamment systématiquement organisées. En outre, des actions hors temps scolaire, définies selon des dominantes (international, arts et culture, sport, etc.), sont mises en place.

L'objectif du Plan « Espoir Banlieues » est d'ouvrir 4.500 places en internats d'excellence d'ici la fin 2012. **En 2009-2010, 2.744 places sont labellisées « internats d'excellence », 1.785 élèves sont accueillis, soit un taux de remplissage de 65 %.**

Sur ces 1.785 élèves, seuls 120 sont accueillis dans un établissement spécifique, l'internat de Sourduin qui a ouvert ses portes à la rentrée scolaire 2010, accueillant 120 élèves de 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 2<sup>de</sup><sup>1</sup>. Les autres élèves sont accueillis au sein d'internats existants, mais dont les places ont été labellisées « internat

---

<sup>1</sup> À terme, ce sont 700 élèves de la 6<sup>e</sup> au B.T.S et classes préparatoires aux grandes écoles qui y seront accueillis.



d'excellence ». Le tableau ci-dessous indique la répartition académique des places actuellement disponibles.

**Répartition géographique des places labellisées « internat d'excellence »**

	2009-2010	
	Places labellisés « internat d'excellence »	Internes
Aix-Marseille	88	50
Amiens	163	130
Besançon	143	117
Bordeaux	49	49
Caen	42	15
Clermont-Ferrand	78	93
Corse	0	0
Créteil	251	159
Dijon	80	65
Grenoble	112	54
Guadeloupe	0	0
Guyane	0	0
La Réunion	0	0
Lille	130	12
Limoges	55	80
Lyon	55	12
Martinique	73	70
Montpellier	156	57
Nancy-Metz	61	45
Nantes	87	49
Nice	75	70
Orléans-Tours	136	55
Paris	103	103
Poitiers	100	33
Reims	102	45
Rennes	99	59
Rouen	99	56
Strasbourg	41	41
Toulouse	172	138
Versailles	194	128
<b>Méto + DOM</b>	<b>2.744</b>	<b>1.785</b>

Source : enquête DGESCO

**En s'appuyant sur l'exemple de Sourdun, l'ouverture d'environ 10 internats d'excellence a été décidée, échelonnée sur les rentrées scolaires 2010 et 2011. A ce stade, plus de treize projets sont en cours. En plus de ces projets immobiliers lourds (construction, agrandissement...), il est prévu de revitaliser de un à quatre internats dans chaque académie, qui deviendraient également des internats d'excellence. L'objectif est de parvenir à 20.000 places d'internats d'excellence.**

## 2. La ventilation des crédits de l'emprunt national

Conformément aux préconisations du rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, **le présent projet de loi prévoit d'attribuer 200 millions d'euros sous forme de subventions à l'Agence de la rénovation urbaine (ANRU)** afin de financer le développement des internats d'excellence.

*a) Un schéma de financement qui n'associe pas à ce jour de financements privés*

Les fonds de l'emprunt national devraient servir à financer l'investissement immobilier relatif aux internats d'excellence. Cet investissement serait segmenté en trois types d'opérations :

- **la création d'internats d'excellence à hauteur de 140 millions d'euros.** Il est prévu de financer, d'une part, la création et le premier équipement, pour 130 millions d'euros, de neuf établissements internats d'excellence à la charge de l'Etat, et d'autre part, la seconde tranche de réhabilitation des bâtiments du lycée-collège d'Etat de Sourdu (10 millions d'euros). Ce dispositif permettrait ainsi d'accueillir **5.000 élèves** dans ces nouveaux internats ;

- **l'extension d'internats d'excellence à hauteur de 40 millions d'euros,** afin d'accueillir **1.200 élèves** supplémentaires répartis sur cinq établissements. Le coût de cette opération est évalué sur la base d'un ratio moyen de construction de 13,5 m<sup>2</sup> SHON/élève et d'un coût de 2 500 € /m<sup>2</sup> SHON (travaux et 1<sup>er</sup> équipement) ;

- **la revitalisation d'internats d'excellence à hauteur de 20 millions d'euros.** Les travaux de réhabilitation, rénovation, mise aux normes et premier équipement dans des internats existants permettraient d'accueillir **1.800 élèves** supplémentaires en « Internat d'excellence ». Le coût de cette opération est évalué sur la base d'un besoin moyen de construction de 13,5 m<sup>2</sup> SHON/élève et d'un coût de 800 € /m<sup>2</sup> SHON (travaux et 1<sup>er</sup> équipement).

A ce jour, l'ensemble des opérations d'investissement immobilier devrait être financé par le nouveau programme « *Internats d'excellence et égalité des chances* ». La faisabilité d'une fondation permettant d'associer des partenaires privés au fonctionnement de ces structures est, selon les informations indiquées par le ministère de l'éducation nationale, à l'étude.

Au total selon les prévisions actuelles, **la réalisation du programme d'investissements immobiliers devrait permettre d'ouvrir 8.000 places supplémentaires en internat d'excellence.** Selon le ministère, « *l'objectif immédiat est d'offrir 10.000 places en internat supplémentaires à la rentrée 2010 et d'en avoir ouvert 20.000 en 2012* ».

*b) La prise en charge des dépenses de fonctionnement, une question non résolue*

Le ministère de l'éducation nationale n'a pas été en mesure d'indiquer à votre commission le montant des dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par la création de nouveaux internats d'excellence : *« La réponse diffère selon les projets d'internats : les partenariats avec les collectivités locales, voire avec d'autres partenaires, et les conditions de développement de la structure (création ex nihilo, revitalisation d'un internat existant, structure adossée à un EPLE, structure dédiée à l'internat) ont une incidence forte sur le coût de fonctionnement de l'internat restant à la charge de l'Etat. Globalement, le surcoût d'une place d'internat d'excellence par rapport à une autre place d'internat est constitué par la qualité du projet éducatif lié à l'internat d'excellence. »*

Des précisions pourront être apportées lorsque les projets seront définitivement sélectionnés. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi indique que **lorsque l'emprunt national finance des investissements nouveaux, sans prendre en charge les dépenses de fonctionnement associées, les porteurs de projets doivent apporter des assurances sur le financement dans la durée de ces dépenses.**

### **3. L'ANRU, gestionnaire des fonds de l'emprunt**

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui a créé l'ANRU prévoit dans son article 10 que l'agence intervient dans les quartiers classés en zone urbaine sensible. **Toutefois, à titre exceptionnel, cette intervention peut être élargie à d'autres secteurs au regard de leurs caractéristiques économiques et sociales.**

Le mode habituel d'intervention de l'ANRU est l'octroi de concours financiers à des collectivités territoriales, à des établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'à des organismes publics et privés qui conduisent des opérations de rénovation urbaine.

Le dispositif prévu pour les internats d'excellence comportera, selon les informations communiquées, deux niveaux :

**- une convention « cadre » signée par le Premier ministre, après avis du commissariat général aux investissements, avec l'ANRU** qui définira le processus et les critères de sélection des projets, les modalités de suivi et d'utilisation des fonds et les modalités d'évaluation des projets ;

**- une convention passée par l'ANRU avec les « porteurs de projet »**, à savoir les collectivités territoriales concernées par la création ou l'extension d'internats d'excellence. Cette convention portera principalement sur la conduite du projet, son calendrier, la mise en place des financements par l'ANRU et les autres financeurs potentiels ainsi que les modalités de suivi de

réalisation du projet. Au regard des situations locales, les rectorats pourront intervenir en délégation de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des opérations de construction, extension ou réhabilitation des internats d'excellence.

Un comité stratégique, auquel devraient participer le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la ville, l'ANRU, l'Acse et la direction du budget, identifiera les projets éligibles et en assurera le suivi.

### **B. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES : DES CRÉDITS NON JUSTIFIÉS**

Selon le projet de loi de finances rectificative, **300 millions d'euros attribués sous forme de subventions sont fléchés sur une action** en faveur du « *Développement de la culture scientifique et égalité des chances, notamment dans les quartiers de la politique de la ville* ». **Votre rapporteur général n'est pas en mesure de se prononcer sur cette ouverture de crédits pour plusieurs raisons.**

Premièrement, **l'emploi de ces fonds n'est pas précisé**. La justification au premier euro de cette action est la suivante : « *Cette action vise à financer diverses actions ministérielles ou interministérielles favorisant la mixité sociale et l'égalité des chances et à développer l'accès à la culture scientifique, en particulier pour les jeunes de condition sociale modeste* ».

**La généralité de cette rédaction laisse votre rapporteur général dubitatif**, et ce d'autant plus que les précisions demandées au ministère de l'éducation nationale ne permettent ni de clarifier les intentions en la matière **ni de justifier en quoi ces dépenses doivent être financées par l'emprunt national** : « *Les dépenses devraient concerner des actions en vue du développement de ressources pédagogiques adaptées, ou d'outils d'aide à l'orientation par exemple pour répondre aux objectifs d'égalité des chances, de développement de la culture scientifique et d'accès aux formations scientifiques.* »

Deuxièmement, **l'imprécision sur le fond se double d'une imprécision sur la forme puisque les modalités d'attribution de ces crédits ne sont pas déterminées**. En effet, selon les réponses du ministère de l'éducation nationale au questionnaire de votre commission, **il n'est pas prévu que les 300 millions d'euros soient gérés par l'ANRU**. Il est noté, à juste titre, que les dispositifs qui seront financés dans ce cadre sont d'une nature différente des projets relatifs aux internats d'excellence. Le ministère de l'éducation nationale n'a toutefois pas été en mesure d'indiquer précisément les modalités de gestion de ces crédits : « *tant les projets retenus que les critères d'attribution des subventions feront l'objet d'arbitrages interministériels en cours de gestion* ».

Troisièmement, **cette action n'est pas évaluée**, les indicateurs proposés au titre du nouveau programme « internats d'excellence et égalité des

chances » créé au sein de la mission « Enseignement scolaire » concernent exclusivement la politique relative aux internats d'excellence.

Dans ces conditions, **votre rapporteur général vous propose un amendement de suppression de ces crédits.**

### ***C. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PEU SIGNIFICATIVES***

La mission « *Enseignement scolaire* » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, **d'annulations de crédits à hauteur de 14,7 millions d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

**Les annulations de crédits portent à hauteur de 11,5 millions d'euros sur des crédits non mis en réserve.**

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties comme suit :

- 0,5 million d'euros sur le programme 139 « *Enseignement privé du premier et du second degrés* » ;

- 2,5 millions d'euros sur le programme 140 « *Enseignement scolaire public du premier degré* » ;

- 5,5 millions d'euros sur le programme 141 « *Enseignement scolaire public du second degré* » ;

- 1 million d'euros sur le programme 214 « *Soutien de la politique de l'éducation nationale* » ;

- 5,2 millions d'euros sur le programme 230 « *Vie de l'élève* ».

Le programme 143 « Enseignement technique agricole » n'est pas concerné par les annulations de crédits.

**Les annulations représentant moins de 0,0003 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2010, elles n'appellent pas de remarques particulières.**

### **III. MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »**

**3,6 milliards d'euros** sont ouverts, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », par le présent projet de loi de finances rectificative. Ces crédits se répartissent en **trois programmes**, respectivement consacrés aux énergies décarbonées, au transport et à l'urbanisme durables et au véhicule du futur.

## **A. LES CRÉDITS OUVERTS ET L'INGÉNIERIE MISE EN ŒUVRE**

### **1. Des financements complémentaires pour des actions déjà engagées**

L'analyse des crédits ouverts sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » suscite une impression générale de « déjà-vu ». En effet, ces crédits ont, pour la plupart, le caractère de **financements complémentaires au service d'objectifs et d'actions existants**. Au demeurant, la justification au premier euro du projet de loi de finances rectificative indique clairement que les chantiers ouverts dans le cadre de l'emprunt national s'inscrivent « *dans la continuité* » de programmes en cours, qu'il s'agit souvent de « *poursuivre* » ou d'« *accélérer* ».

Il en va ainsi, en particulier, des 1,35 milliard d'euros de crédits destinés à la **recherche dans les domaines des énergies renouvelables** et de la chimie verte et des 250 millions d'euros mobilisés pour le tri et la valorisation des **déchets**, la dépollution et l'éco-conception des produits. Ces crédits viennent notamment compléter l'affectation à l'ADEME de **ressources fiscales substantielles** issues de la taxe générale sur les activités polluantes, soit 511 millions d'euros en 2010, et abondent des actions dans des domaines déjà largement explorés par cet opérateur, dans le prolongement du Grenelle de l'environnement.

De même, les crédits dévolus à la « Ville de demain » (un milliard d'euros) s'inscrivent pour partie dans le prolongement de l'expérimentation **Eco-cités**, qui promeut l'élaboration de programmes urbains intégrés dans un certain nombre de collectivités sélectionnées, en matière de transports en commun, de développement des énergies renouvelables, d'implantation d'infrastructures numériques à très haut débit, de réseaux ou d'infrastructures de charge de véhicules électriques.

Selon le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), il est « *naturel que certains des thèmes issus du Grenelle se retrouvent dans les priorités retenues* » pour l'emprunt national. Cette ressemblance « thématique » **n'emporte pas pour autant que les financements proposés soient redondants avec les crédits existants, dont ils apparaissent davantage complémentaires**.

Les crédits ouverts au sein de la mission « Ecologie » appellent enfin deux séries de remarques relatives aux modes d'intervention retenus et à la « traçabilité » des crédits votés.

### **2. Les modes d'intervention et la question de leur conformité au droit communautaire**

Le tableau qui suit retrace les principaux types d'interventions mis en œuvre dans le cadre de la mission. A l'instar des autres dépenses résultant du

l'emprunt national, le souci est ici manifeste de privilégier les financements non consommables, tels que les prêts, avances ou interventions en capital (cf. tableau).

Synthèse des actions et interventions prévues

Programme et crédits	Opérateur et actions	Types d'interventions
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte <b>1,6 milliard d'euros</b>	<b>ADEME</b> Energies renouvelables et chimie verte Tri et valorisation des déchets, dépollution, éco-conception de produits	1/3 de subventions 2/3 d'avances remboursables
Transport et urbanisme durables <b>1 milliard d'euros</b>	<b>Caisse des dépôts et consignations</b> Ville de demain (programmes urbains intégrés)	60 % de subventions 40 % de financements non consommables : mécanisme de prêts bonifiés
Véhicule du futur <b>1 milliard d'euros</b>	<b>ADEME</b> Recherche dans les domaines de la construction automobile, ferroviaire et navale	1/3 de subventions 1/3 d'avances remboursables 1/3 de prêts à l'industrialisation ou d'interventions en capital

Source : commission des finances

Votre rapporteur général relève en particulier la mise en place d'un mécanisme de **prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations aux collectivités territoriales engagées dans la réalisation de programmes urbains intégrés**. D'un montant global de 400 millions d'euros, ces prêts seront consentis à des taux différenciés (0 %, 1 % ou 2 %) selon l'« *ambition environnementale* » des projets financés. D'après le MEEDDM, l'attribution des prêts pourra notamment s'appuyer sur les **critères** suivants :

- 1) effet de levier de l'intervention de l'Etat sur les investissements directs des collectivités locales ;
- 2) nombre de tonnes de CO<sub>2</sub> annuelles évitées par rapport à un scénario de référence sur le périmètre opérationnel du projet ;
- 3) nombre de logements construits au-delà du « point mort », c'est-à-dire assurant la croissance de la population, et part de logements construits présentant des performances énergétiques et écologiques optimales ;
- 4) nombre d'emplois créés, et notamment d'emplois directs et indirects issus de la « croissance verte » ;

5) part des logements créés à moins de 400 mètres d'un moyen de transport en commun sur le périmètre opérationnel du projet, afin d'évaluer les efforts mis à freiner l'extension urbaine et à densifier les zones d'accès aux transports en commun.

Si la priorité donnée aux financements non consommables doit être saluée, l'expérience accumulée<sup>1</sup> en matière de prêts bonifiés ou d'avances remboursables enseigne que **la conformité au droit communautaire de tels dispositifs doit être scrupuleusement évaluée**, préalablement à leur mise en place. La recherche est, de fait, un domaine dans lequel les aides d'Etat sont admises avec une certaine « souplesse », ainsi qu'en témoignent les nombreuses aides déjà notifiées par la France et acceptées par la Commission<sup>2</sup>.

Interrogés sur ce point, les services du MEEDDM indiquent, en outre, que plusieurs régimes en vigueur devraient permettre de mettre en œuvre les aides prévues **sans notification préalable** à la Commission. Il en va notamment ainsi des aides octroyées par l'ADEME aux projets de recherche, et en particulier des projets aidés au titre du fonds démonstrateur, qui s'inscrivent dans le cadre d'un régime<sup>3</sup> déjà notifié par l'ADEME et approuvé par la Commission européenne le 31 janvier 2008.

Par ailleurs, les projets qui ne seraient pas directement assimilables à des opérations de recherche et développement pourraient relever de la réglementation communautaire relative à la **protection de l'environnement**<sup>4</sup>.

## ***B. LA DÉLICATE ARTICULATION DES DÉPENSES COURANTES ET DES DÉPENSES D'AVENIR***

### **1. Les dépenses d'avenir entre risques d'éviction et d'inflation de la dépense courante**

L'on ne saurait reprocher aux priorités de l'emprunt national une certaine continuité avec des projets existants, qui témoignent de la cohérence des actions menées et du caractère judicieux des arbitrages précédemment

---

<sup>1</sup> Notamment dans le domaine des prêts bonifiés à l'agriculture ou des avances remboursables dans le domaine de la pêche.

<sup>2</sup> Le régime notifié par la France et concernant le soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur des programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle est un exemple de régime d'aide notifié encore en vigueur et sur lequel 18 projets, tous acceptés par la Commission européenne, ont pu être soutenus à l'aide de subventions et d'avances remboursables.

<sup>3</sup> Il s'agit du régime RDI N397/2007. Le budget prévu initialement pour ce régime étant de 300 millions d'euros pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2013, une modification de ce budget nécessiterait néanmoins d'en avertir la Commission européenne et d'obtenir une nouvelle autorisation.

<sup>4</sup> Dans ce cas, les aides pourraient être octroyées sans notification préalable à la Commission soit sur la base du régime cadre Environnement N 669/2008, soit sur la base du régime cadre exempté X 63/2008, permettant des aides sous la forme de subventions, de prêts ou d'avances remboursables.



opérés, notamment à la suite du Grenelle de l'environnement. **Il conviendra néanmoins de demeurer attentif à ce que les financements issus de l'emprunt ne provoquent ni effet d'éviction, ni effet d'inflation sur la dépense courante.**

L'effet d'éviction pourrait prendre deux formes. La première consisterait à ce que **les crédits de l'emprunt se substituent aux crédits « de droit commun » pour financer des dépenses inéluctables ou déjà programmées.** Interrogé sur ce point, le MEEDDM rappelle que « *le principe des investissements d'avenir a été clairement posé : les dépenses engagées ne viennent pas en substitution des actions classiques des ministères ou des opérateurs* ». Votre rapporteur général prend acte de cet impératif catégorique, tout en relevant que sa stricte observance sera probablement malaisée à contrôler, compte tenu de l'imbrication des ressources consacrées aux mêmes priorités (*cf. infra*).

Un second effet d'éviction, plus indirect ou « accidentel », résulte des **annulations de crédits venant gager les intérêts de l'emprunt.** Ces annulations s'élèveront, en 2010, à **113,3 millions d'euros sur le périmètre de la mission « Ecologie », soit 1,12 % de ses crédits de paiement.** Comme l'indique le tableau qui suit, 24,5 millions d'euros ont été annulés au sein de la réserve de précaution et 88,8 millions d'euros hors de cette réserve.

**Les annulations de crédits sur la mission  
« Ecologie, développement et aménagement durables »**

*(CP en euros)*

Programme	Dotation votée en LFI	Annulations			Taux d'annulation
		Hors réserve	Réserve	Total	
113 - Urbanisme, paysage, eau et biodiversité	346 723 095	6 110 338	1 447 929	7 558 267	<b>2,18%</b>
159 - Information géographique et cartographique	73 650 000	0	0	0	<b>0,00%</b>
170 - Météorologie	189 300 000	0	0	0	<b>0,00%</b>
174 - Energie et après-mines	845 706 856	7 296 650	633 534	7 930 184	<b>0,94%</b>
181 - Prévention des risques	306 714 049	5 944 895	1 117 720	7 062 615	<b>2,30%</b>
203 - Infrastructures et services de transport	4 312 954 151	63 568 463	18 011 065	81 579 528	<b>1,89%</b>
205 - Sécurité et affaires maritimes	134 793 575	0	562 903	562 903	<b>0,42%</b>
207 - Sécurité et circulation routières	61 035 848	899 605	254 888	1 154 493	<b>1,89%</b>
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	3 872 873 463	5 000 000	2 461 421	7 461 421	<b>0,19%</b>
<b>Mission</b>	<b>10 143 751 037</b>	<b>88 819 951</b>	<b>24 489 460</b>	<b>113 309 411</b>	<b>1,12%</b>

Source : commission des finances, d'après le MEEDDM

Les taux d'annulations, tels qu'ils ressortent du tableau qui précède, sont porteurs de **deux enseignements** :

1) ainsi que l'on pouvait s'y attendre, **les programmes les plus « épargnés » par les annulations sont ceux qui comportent une part importante de dépenses incompressibles.** Il en va ainsi des programmes porteurs de subventions pour charges de service public des opérateurs Météo-France et Institut géographique national, exonérés d'annulations, ou des crédits – hors réserve de précaution – du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes », en raison de l'importance des dépenses obligatoires liées aux dispositifs de cessation d'activité des gens de mer et aux dispositifs de soutien à la flotte de commerce portées par ce programme. Ont également fait l'objet d'un traitement préférentiel les programmes 174 « Energie et après-mines », largement consacré aux dépenses de gestion économique et sociale résultant de l'arrêt de l'exploitation minière, et le programme 217, comportant la quasi-totalité des dépenses de personnel du ministère ;

2) à l'inverse, les programmes les plus touchés sont notamment ceux sur lesquels se concentrent les crédits **d'investissement** ou de mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**, tels que le programme 181 « Prévention des risques », le programme 203 « Infrastructures et services de transport », ou le programme 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité ».

En première analyse, votre rapporteur général relève donc une forme de paradoxe, qui veut que **le financement des intérêts de l'emprunt national soit prioritairement gagé sur les dépenses courantes qu'on aurait pu qualifier « d'avenir »**, alors que les dépenses incompressibles (dépenses de personnel, loyers, subventions de fonctionnement aux opérateurs, dépenses à caractère social) sont relativement préservées des annulations.

Les financements de l'emprunt national ne doivent enfin pas conduire à **l'inflation des dépenses courantes**, qui pourrait notamment résulter de la mise en œuvre d'une **ingénierie complexe** ou de l'émergence d'une **technostructure nouvelle** chargée de mettre en œuvre les priorités définies. A cet égard, votre rapporteur général salue le choix du Gouvernement de confier à des opérateurs **existants** la mise en œuvre des chantiers ouverts dans le domaine du développement durable, au premier rang desquels l'ADEME. Ces opérateurs auront néanmoins à « absorber » et à diffuser des montants considérables de ressources, **dont la gestion ne se fera vraisemblablement pas à moyens administratifs et humains constants.**

A titre d'exemple, l'ADEME, qui s'est vu confier le rôle d'opérateur principal de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, a vu son budget d'intervention passer de 250 millions d'euros en 2008 à 560 millions d'euros en 2009 et à 830 millions d'euros en 2010. Or, afin de mettre en œuvre ces interventions, **l'agence a d'ores et déjà bénéficié de renforts en personnels de l'ordre de 50 emplois supplémentaires et 45 mises à disposition en provenance du ministère.**

Dans ces conditions, **on imagine mal comment l'opérateur pourra s'acquitter des missions nouvelles qui lui incomberont, consécutivement à la réalisation de l'emprunt national, à effectifs et moyens constants.**

Interrogé sur ce point, le MEEDDM indique d'ailleurs sans ambiguïté que *« compte tenu des volumes financiers en jeu (...), il est prévisible que ces nouvelles missions appelleront des **moyens renforcés** en termes de personnel. Des discussions interministérielles sont en cours sur ce point »*.

## **2. Une « traçabilité » à garantir**

Au titre de l'articulation entre dépenses courantes et dépenses d'avenir, votre rapporteur général souligne enfin la volonté, manifestée par le Gouvernement, de rendre **traçables** les crédits de l'emprunt national. Déjà exprimée dans le cadre du Plan de relance, cette volonté traduit la préoccupation d'éviter toute « porosité » entre les financements issus de l'emprunt et les crédits de droit commun.

Cette préoccupation légitime aboutit à la création de **programmes dédiés** au sein de la mission, dotés d'objectifs et d'indicateurs propres et justifiés au premier euro. Ces programmes n'auront toutefois qu'une utilité très **provisoire**, puisque l'intégralité des crédits en matière de développement durable a vocation à être transférée, dès 2010, aux opérateurs chargés de mettre en œuvre les actions retenues.

**Le transfert aux opérateurs n'ira pas sans poser quelques problèmes de suivi de la dépense**, et ce nonobstant l'existence de conventions de gestion avec l'Etat ou d'un « jaune » budgétaire supplémentaire. Les politiques de l'environnement sont, en effet, fréquemment mises en œuvre par des opérateurs de l'Etat et financées par une combinaison de crédits budgétaires, de ressources affectées ou de fonds « extrabudgétaires ». Or **l'expérience de votre commission des finances enseigne qu'il est extrêmement complexe d'effectuer un suivi rigoureux des politiques mises en œuvre par les opérateurs**, et ce pour deux raisons principales :

1) la **qualité de l'information budgétaire** contenue dans le projet annuel de performances « Ecologie, développement et aménagement durable », et notamment dans sa partie consacrée aux opérateurs, est encore largement insuffisante pour bénéficier d'une analyse détaillée et consolidée des moyens mis en œuvre pour tel ou tel type d'action ;

2) les objectifs assignés aux opérateurs sont souvent **mal articulés** avec les objectifs contenus dans les programmes de la mission, **rendant l'évaluation globale de la performance singulièrement malaisée**.

Sur ce second point, votre rapporteur général a interrogé les services du MEEDDM sur l'opportunité de **modifier le contrat de performance de l'ADEME** pour y intégrer les nouveaux objectifs et indicateurs résultant de l'emprunt national. Il lui a été indiqué, en réponse, que *« l'examen de l'opportunité de procéder à un avenant au contrat d'objectifs des opérateurs sera(it) effectué au cas par cas **le moment venu**. Le plus important en terme de priorité est actuellement la stabilisation rapide et opérationnelle de la*

*gouvernance du Grand emprunt par les opérateurs concernés par ces investissements : rédaction de conventions de gestion intégrant les objectifs et indicateurs des nouveaux programmes, dispositifs de contractualisation spécifique, installation de comités de pilotage et de suivi des engagements ».*

Au vu de cette réponse dilatoire, il y a donc lieu de redouter que l'emprunt national ne se traduise par **une complexification supplémentaire des sources et des dispositifs de financement de politiques environnementale déjà passablement démembrées**, sources et dispositifs dont le suivi consolidé impliquera pour le Parlement un fastidieux exercice de mise en cohérence d'un nombre toujours plus important d'informations éparses (« bleus » et « jaunes » budgétaires, contrats de performance et comptes des opérateurs, conventions de gestion avec l'Etat...).

### **3. Un financement public qui doit accompagner les investissements privés sans s'y substituer**

Si le grand emprunt doit financer des dépenses d'avenir et donner une impulsion, susceptibles de contribuer à la croissance de long terme du pays, **il ne saurait pour autant se traduire par des effets de substitution et d'aubaine** au bénéfice d'acteurs économiques privés qui auraient de toute façon, en l'absence de ce dispositif, engagé des investissements nécessaires au renouvellement de leur modèle économique. Il importe donc de veiller à ce que l'emprunt finance des dépenses conformes à la vocation réelle de l'Etat. **Cette problématique est notamment présente dans le programme « Véhicules du futur »** auquel les crédits de la mission contribuent à hauteur d'un milliard d'euros<sup>1</sup>, dont 750 millions d'euros pour les véhicules routiers (particuliers et utilitaires) et 250 millions d'euros pour le transport ferroviaire (TGV fret) et maritime (« navire du futur »).

Les explications fournies par le ministère sont relativement lapidaires. Néanmoins s'agissant du transport routier, des démonstrateurs de recherche et pré-industriels, comme pour les autres programmes, viendront prendre le relais de démonstrateurs de l'ADEME en cours d'expérimentation. Ils concerneront par exemple les dispositifs de charge des véhicules électriques, des « *solutions innovantes de mobilité urbaine* » et l'expérimentation de flottes de véhicules électriques ou hybrides. A cet égard, **ces projets s'inscrivent assez largement dans la continuité du « plan national pour le développement des véhicules hybrides et électriques rechargeables »**, présenté le 1<sup>er</sup> octobre 2009 et structuré en quatorze actions.

Dans le cadre du « Pacte automobile », **250 millions d'euros de prêts bonifiés** ont déjà été ouverts par l'Etat pour favoriser l'industrialisation des véhicules décarbonés. De même, la commission sur le grand emprunt avait été saisie d'une proposition de co-investissement à hauteur de 900 millions

---

<sup>1</sup> Soit 350 millions d'euros pour les démonstrateurs de recherche, 150 millions d'euros pour les plateformes technologiques, et 500 millions d'euros pour les expérimentations.

d'euros sur les 1,5 milliard d'euros nécessaires pour le développement des infrastructures de charge sur les voies publiques<sup>1</sup>. **L'enveloppe prévue au titre du grand emprunt se révèle largement inférieure**, avec 150 millions d'euros pour ces infrastructures.

Ces orientations interviennent dans un **contexte où tous les grands constructeurs automobiles<sup>2</sup> opèrent un repositionnement stratégique et consacrent désormais d'importants investissements** à la création ou à l'élargissement d'une offre, d'ici un à trois ans, de modèles voire de gammes de véhicules électriques et hybrides. Cette stratégie est motivée par des contraintes normatives (normes européennes de pollution ou « malus » automobile par exemple), **mais aussi par l'intérêt commercial des constructeurs** qui, compte tenu de l'évolution des comportements et perceptions des automobilistes, ne peuvent espérer améliorer leur image de marque et leurs ventes sans proposer à moyen terme une offre crédible de véhicules à émissions faibles ou nulles.

**Ces projets fortement médiatisés se heurtent encore à d'importantes difficultés techniques et commerciales**, au premier rang desquelles l'autonomie, le poids et la rapidité de recharge des batteries, qui éloignent la perspective d'une distribution à grande échelle. L'Etat peut cependant soutenir les recherches et la compétitivité des constructeurs français en centrant son effort financier sur des investissements transversaux et qui peuvent être plus difficilement assumés dans un contexte concurrentiel, donc **sur les infrastructures de recharge plutôt que sur les motorisations.**

De ce point de vue, on ne peut aujourd'hui garantir que les investissements envisagés pour les véhicules routiers du futur soient parfaitement complémentaires de ceux des constructeurs automobiles ni cohérents avec ce qui doit relever de la puissance publique. Le plan de développement des véhicules hybrides et électriques, qui structure les futurs investissements, a néanmoins mis l'accent sur des actions qui se révèlent conformes à la vocation des acteurs publics :

- **l'implication des structures publiques** (dont la Caisse des dépôts et consignations, la Poste, le Commissariat à l'énergie atomique – CEA, le Fonds stratégique d'investissement – FSI<sup>3</sup> et ERDF) **et de grandes entreprises privées**, notamment pour la constitution d'une flotte de 100.000 véhicules d'ici 2015 ;

---

<sup>1</sup> Les investissements nécessaires à l'augmentation de la capacité du réseau électrique, d'un montant estimé à 145 millions d'euros d'ici 2015, seront quant à eux financés par la péréquation du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

<sup>2</sup> Lors du dernier salon automobile de Francfort, en septembre 2009, Renault a ainsi présenté un projet de gamme composée de pas moins de quatre véhicules à motorisation intégralement électrique, et Peugeot deux véhicules, dont la iOn développée en partenariat avec Mitsubishi Motors Corporation et appelée à être commercialisée fin 2010 ou début 2011.

<sup>3</sup> Un partenariat a ainsi été conclu entre le CEA et Renault pour la création d'une usine de batteries à Flins, représentant un investissement de 625 millions d'euros, auquel le FSI pourrait participer à hauteur de 125 millions d'euros.

- des dispositions juridiques de nature à permettre le **développement des infrastructures au domicile et au travail** (intégration dans les futures constructions d'immeubles avec parking, création d'un « droit à la prise ») ;

- **l'extension des infrastructures publiques de charge** (normalisation d'une prise européenne unique, soutien aux communes, déploiement opérationnel des bornes).

Le financement d'un démonstrateur et d'expérimentations pour le futur TGV dédié au fret est également conforme à la priorité du Gouvernement et de la SNCF tendant à la modernisation et au « sauvetage » du fret ferroviaire, qui s'est concrétisée par l'Engagement national pour le fret ferroviaire présenté le 16 septembre 2009. **Les 150 millions d'euros consacrés à ce projet ne constituent cependant qu'une infime partie de l'enveloppe de 7 milliards d'euros annoncée pour 2010-2020**, et dont les modalités précises de financement n'ont pas été explicitées.

#### **4. Les infrastructures de transport : des projets d'avenir délibérément écartés**

Le présent projet de loi de finances confirme, sans l'expliquer, le choix de la commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard de ne pas affecter de crédits provenant de l'emprunt national au financement d'infrastructures de transport et de se limiter, dans ce domaine, aux énergies décarbonées, transport et urbanisme durables, véhicule du futur.

Pourtant, si l'objectif de l'emprunt national est de financer des projets susceptibles d'améliorer la croissance potentielle, **l'exclusion des infrastructures de transport, avant d'être actée, mériterait d'être débattue**. En effet, ces infrastructures présentent, dans certains cas, une rentabilité socio-économique avérée et sans doute supérieure à celle de certains des projets financés au titre des différentes priorités de l'emprunt national.

Afin de permettre ce débat, votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à réaffecter 300 millions d'euros au financement du canal à grand gabarit Seine Nord Europe, d'une longueur de 106 km, qui a été déclaré d'utilité publique le 12 septembre 2008 et doit faire l'objet d'un contrat de partenariat public-privé<sup>1</sup> (PPP). Comme cela est fréquemment le cas avec des projets de cette envergure, les estimations sur son coût final, et donc sur sa rentabilité, sont variables. Voies navigables de France fait cependant état d'un taux de rentabilité socio-économique compris entre 6,2 % et 8 %, et d'un coût d'investissement total hors taxes de 3,17 milliards d'euros en PPP.

---

<sup>1</sup> A l'issue de l'avis d'appel public à la concurrence en contrat de partenariat pour la conception, la construction, la maintenance, et l'exploitation du canal, qui s'est achevé le 15 juin 2009, deux groupements ont remis leur candidature à Voies navigables de France, maître d'ouvrage : Bouygues Travaux Publics et Vinci concessions.

#### **IV. MISSION « ECONOMIE » ET COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

##### ***A. LES CRÉDITS OUVERTS DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE***

#### **1. Une augmentation substantielle de crédits sur des actions nouvelles**

La mission « Economie » bénéficie dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative de **7 milliards d'euros d'ouverture nette de crédits** répartis entre deux nouveaux programmes :

- « **Croissance des petites et moyennes entreprises** » à hauteur de 2,5 milliards d'euros

- et « **Développement de l'économie numérique** » pour 4,5 milliards d'euros.

A titre d'illustration de l'ampleur des investissements ainsi consentis, il convient de rappeler que la mission « Economie » est dotée, dans son ensemble, de 1,9 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros sont dédiés au programme « Développement des entreprises et de l'emploi », qui a un objet proche de celui des deux nouveaux programmes.

Les crédits ouverts font plus que **décupler les dotations de la loi de finances initiale pour 2010** qui pourraient être rattachées à des dépenses d'investissement dites d'avenir et portent sur des actions et projets essentiellement nouveaux, à l'exception du soutien à OSEO, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-dessous.

##### **Action « Financement des entreprises innovantes »**

*(en millions d'euros)*

Fonds dédié au financement de l'amorçage des entreprises innovantes	400	Projet nouveau
Financement de l'activité du groupe OSEO	500	Renforcement de l'action d'OSEO
Renforcement des pôles de compétitivité	500	Renforcement de la politique des pôles au moyen du financement d'objets nouveaux
Etats Généraux de l'Industrie	1.000	A préciser après les conclusions des EGI

**Action «Financement de l'économie sociale et solidaire »**

(en millions d'euros)

Fonds de financement de l'économie sociale et solidaire	100	Projet nouveau
---	-----	----------------

**Action « Développement des réseaux à très haut débit »**

(en millions d'euros)

Prêts attribués par le fonds national pour la société numérique (FSN) en zones moyennement denses	1.000	Projet nouveau
Subventions attribuées par le FSN en zones peu denses	750	Projet nouveau
Subventions et prises de participation pour le déploiement d'une solution technique qui apportera le très haut débit d'ici 5 ans à 750 000 foyers en zone rurale	250	Projet nouveau

**Action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants »**

(en millions d'euros)

Numérisation des contenus	750	Projet nouveau
Développement du cloud computing (informatique en nuage). Prises de participation et/ou prêts dans une société privée à capitaux mixtes publics-privés chargée de concevoir, construire et exploiter une infrastructure de cloud computing. Subventions et avances remboursables dans des appels à projets de R&D dédiés aux thématiques de l'informatique en nuage et du calcul intensif.		
Développement des technologies de base du numérique. Développement des nouveaux usages numériques. Réseaux électriques intelligents (smart grids) « e-santé » Sécurité et résilience des réseaux Systèmes de transport intelligents Ville numérique « e-éducation »	1.750	Projets nouveau

Source : Gouvernement, en réponse au questionnaire de votre commission des finances

La répartition de ces crédits s'inscrit par ailleurs dans les préconisations de la commission Juppé-Rocard, notamment pour ce qui concerne le programme « Croissance des PME » :

- la création d'un fonds national d'amorçage et d'un fonds de financement de l'économie sociale et solidaire était explicitement proposée, avec les mêmes montants ;



- le financement de l'activité d'OSEO était suggéré pour des interventions en capital et en refinancement de même niveau que ce qui est ici proposé ;

- le renforcement des pôles de compétitivité constituait un axe du rapport Juppé – Rocard sans qu'il ait été proposé de leur affecter explicitement une partie de l'emprunt national ;

- l'affectation de 1 milliard d'euros aux états généraux de l'industrie est présentée par le Gouvernement comme une synthèse des travaux menés par MM. Juppé et Rocard, dans la perspective de la réunion de ceux-ci par le Président de la République.

S'agissant du numérique, la création d'un programme « Développement de l'économie numérique » s'inscrit également dans la continuité des préconisations du rapport Juppé-Rocard (7<sup>ème</sup> axe, actions 16 et 17).

## **2. Un pilotage interministériel dont le rattachement à la mission « Economie » est discutable**

D'emblée, il convient de souligner que ces programmes ne sont pas pilotés par le seul ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, faisant ainsi exception au mode de gouvernance actuel de la mission « Economie ». En effet, si la gestion du programme « Croissance des PME », qui regroupe principalement l'action « Financement des entreprises innovantes » (2,4 milliards d'euros) et, de façon plus anecdotique, l'action « Financement de l'économie sociale et solidaire » (100 millions d'euros), est confiée au **directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services**, celle du programme « Développement de l'économie numérique » sera exercée par le **secrétaire général du Gouvernement**.

De fait, ce dernier présente un fort **caractère interministériel** pour lequel la proximité avec les services du Premier ministre ainsi qu'avec le secrétariat d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique présente une logique fonctionnelle. Parmi les 4,5 milliards d'euros consacrés à ce programme, il est d'ailleurs permis de s'interroger sur la pertinence du rattachement de certains projets à la mission « Economie ». Si l'action « Développement des réseaux à très haut débit », dotée de 2 milliards d'euros, correspond effectivement à la présentation stratégique de la mission en matière de développement et de régulation des télécommunications, en revanche, l'action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants », dotée de 2,5 milliards d'euros, contient des projets qui pourraient relever d'autres missions telles que :

- **la culture** pour ce qui concerne la numérisation des contenus (750 millions d'euros) ;

- **la recherche et l'enseignement supérieur** pour les appels à projets en R&D en matière de développement du « Cloud computing » (informatique en nuage), des technologies de base du numérique (nanoélectronique, réseaux intelligents) ;

- ou **l'écologie, le développement et l'aménagement durables** pour les investissements prévus dans le domaine des systèmes de transports intelligents dans le cadre de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

La profusion des projets et la diversité des domaines d'intervention prévus dépassent donc largement le périmètre de la mission « Economie ». C'est la raison pour laquelle l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative est présenté par « secteurs » qui ne recouvrent pas strictement des missions budgétaires. Dans la même logique, il a été indiqué à votre rapporteur général que d'autres ministères pourraient être associés à la gouvernance stratégique du Fonds national pour la société numérique (FSN), notamment ceux chargés de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé et de la défense.

### **3. Une gestion des crédits, entièrement confiée à des opérateurs, qui pose la question de la gouvernance des fonds**

La mise en œuvre des quatre actions précitées est confiée à **quatre opérateurs dont les dotations sont inégales** :

- le Fonds stratégique d'investissement (CDC entreprises) à hauteur de 400 millions d'euros ;

- OSEO (1,8 milliard d'euros) ;

- la Caisse des dépôts et consignations (300 millions d'euros)

- et un nouveau fonds national pour la société numérique (FSN), doté de 4,5 milliards d'euros gérés par la CDC, soit l'intégralité des ouvertures de crédits prévues dans le cadre du programme « Développement de l'économie numérique ».

De manière générale, les opérateurs organiseront des appels à projets sur la base de cahiers des charges élaborés par les services de l'Etat. Ces documents, approuvés par le Premier ministre, régiront le processus et les critères de sélection des projets, la forme des financements apportés et les modalités de suivi de l'utilisation de ces fonds.

### Modalités d'intervention des opérateurs

Action	Opérateur	Type d'intervention	Modalités
Financement des entreprises innovantes / Fonds d'amorçage	FSI	Prise de participation dans des fonds	Définie dans le cadre du règlement du FCPR et de la convention conclue entre le fonds national et le fonds bénéficiaire
Financement des entreprises innovantes / Financement de l'activité d'OSEO	OSEO	Prêts, garanties, subvention, avances remboursables	Modalités classiques d'intervention d'OSEO
Financement des entreprises innovantes / Renforcement des pôles de compétitivité	OSEO	Subventions et avances remboursables	Sélection après appels à projets sur la base d'un cahier des charges arrêté par le Premier Ministre
	CDC	Subvention et prise de participation	Sélection après appels à projets sur la base d'un cahier des charges arrêté par le Premier Ministre
Financement des entreprises innovantes / Etats Généraux de l'Industrie	OSEO	Doit être précisément défini dans le cadre des conclusions des états généraux de l'industrie.	
Financement de l'économie sociale et solidaire	CDC	Prise de participations	

Source : Gouvernement, en réponse au questionnaire de votre commission des finances

Il est également permis de s'interroger sur les modalités d'interventions qui seront retenues. Ainsi, on pourrait **estimer que l'action du FSI ne se cantonne pas aux seules prises de participation dans des fonds, mais procède également d'investissements directs.**

Face à l'hétérogénéité des opérations à mener et à la multiplication des opérateurs, le commissaire général à l'investissement a exprimé, lors de son audition par votre commission des finances le 3 février 2010<sup>1</sup>, sa « *plus grande vigilance* » dans l'exercice de sa mission, considérant que s'il fallait « *mettre de l'ordre dans tout cela* », le rôle de ses services serait d'intervenir à titre d'experts extérieurs pour « *challenger* » les projets et pour favoriser le développement d'écosystèmes.

Pour l'ensemble des programmes, l'avis du commissaire général à l'investissement sera présenté au Premier ministre qui, en amont de la sélection des projets, signera les contrats de gestion avec les opérateurs, puis, en dernier ressort, approuvera les projets retenus.

<sup>1</sup> Se reporter au compte rendu de cette audition, reproduit en annexe au présent rapport.

Au regard de cette chaîne de gouvernance et de la recherche d'effets de levier auprès des investisseurs privés, le *tempo* des engagements de crédits au regard des effets recherchés prend une importance particulière. Certes, d'un point de vue budgétaire, l'ensemble des crédits ont vocation à être « décaissés » par l'Etat et versés aux opérateurs en 2010. Mais, hormis l'indication d'un délai de cinq ans pour doter 750.000 nouveaux foyers du haut-débit en zone rurale, **aucun objectif calendaire n'accompagne la justification des crédits.**

#### **4. Une justification des crédits insuffisante, un fléchage des actions non contraignant et des critères d'éligibilité trop généraux**

Plusieurs actions présentent une justification des crédits trop générale quant à leur affectation. Quelle est la destination des crédits consacrés au financement des entreprises innovantes (notamment pour l'amorçage des entreprises, le renforcement des pôles de compétitivité), du développement des réseaux à très haut débit (quels sont les acteurs privés qui bénéficient des financements) et du soutien aux usages, services et contenus numériques innovants ?

D'une manière générale, si le fléchage des crédits est relativement clair au sein du programme « Croissance des petites et moyennes entreprises », celui-ci demeure purement indicatif :

- fonds dédié au financement de l'amorçage des entreprises innovantes (400 millions d'euros) ;

- financement de l'activité d'OSEO par un renforcement de ses fonds propres (500 millions d'euros) ;

- renforcement des pôles de compétitivité (500 millions d'euros dont 200 millions dédiés aux « plateformes mutualisées d'innovation » et 300 millions aux projets de R&D) ;

- états généraux de l'industrie (1 milliard d'euros dont la destination reste à définir par ces états généraux) ;

- financement des organismes de l'économie sociale – coopératives, mutuelles et associations – (100 millions d'euros).

La répartition par catégorie de financement varie selon les projets ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

### Catégories de financements proposés

(en millions d'euros)

	Investissement direct	Prêts	Garantie	Avances remboursables
<b>Action 1 : financement des entreprises innovantes</b>	1.765	300		335
Fonds d'amorçage des entreprises innovantes	400 <sup>(1)</sup>			
Renforcement des fonds propres d'OSEO	500 <sup>(1)</sup>			
Renforcement des pôles de compétitivité	250 <sup>(2)</sup> + 100 <sup>(1)</sup>			150
Etats généraux de l'industrie	515	300		185
<b>Action 2 : financement de l'économie sociale et solidaire</b>	100			

<sup>(1)</sup> Prise de participation

<sup>(2)</sup> Subvention

Source : Gouvernement, en réponse au questionnaire de votre commission des finances

S'agissant du développement des réseaux à très haut débit, doté de 2 milliards d'euros, trois axes de financement sont décrits :

- 1 milliard d'euros de prêts du FSN dans les zones moyennement denses ;
- 750 millions d'euros de subventions attribuées par le FSN pour les zones peu denses ;
- et 250 millions d'euros de subventions et de prises de participation dans des partenariats public/privé pour déployer le très haut débit d'ici cinq ans pour 750.000 foyers en zone rurale.

Enfin, hormis 750 millions d'euros fléchés vers la numérisation des contenus, aucune répartition des crédits n'est présentée pour les projets de l'action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants » : développement de l'informatique en nuage, et des nouveaux usages numériques. Il peut apparaître paradoxal qu'avant même la fixation des montants alloués, il soit fait mention de la répartition des types de financement proposés par le FSN sous forme d'avances remboursables (« environ » 10 %), de prêts (« environ » 10 %), de subventions (« environ » 20 %) et de prises de participations (« environ » 60 %).

### Types de financements proposés par le FSN

	Investissement direct	Prêts	Garantie	Avances remboursables
<b>Action 1 : développement des réseaux à très haut débit</b>	1 milliard d'euros (subventions)	1 milliard d'euros		
<b>Action 2 : Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants</b>	Répartition fine à déterminer. L'annexe au projet de loi de finances rectificative répartit le montant prévu pour cette action (2,5 milliards d'euros) suivant une autre clé de répartition			
Cloud computing	Très majoritaire			ou subvention
Numérisation des contenus	75 %			25 % (ou subvention)
Développement des technologies de base	75 %			25 %
Développement des usages numériques	Env. 80 % (dont 60 % de prise de participation)	Env. 10 %		Env. 10 %

Source : Gouvernement, en réponse au questionnaire de votre commission des finances

Il convient de souligner que l'accumulation des qualificatifs « innovant », « intelligent » ou « numérique » ne saurait tenir lieu de critères d'éligibilité. A cet égard, votre rapporteur général salue la franchise et le réalisme dont fait preuve le commissaire général à l'investissement lorsqu'il déclare devant votre commission des finances : « *on découvre les sujets* ».

En tout état de cause, l'autorisation d'ouvertures de crédits ici demandée au Parlement le cantonne, au sens le plus strict, à la lettre de l'article 34 de la LOLF : la loi de finances fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. En l'espèce, la loi de règlement pour 2010 prendra toute son importance comme « *moment de vérité budgétaire* ». Dans cette perspective, **votre rapporteur général vous propose de modifier l'article 4 du présent projet de loi, relatif à la gouvernance de l'emprunt national, afin, notamment, de renforcer le rôle et l'information du Parlement.** En outre, il salue l'état d'esprit du commissaire général à l'investissement, lorsqu'il propose que **les projets des opérateurs soient présentés devant les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale.**

#### 5. La question sans réponse de la durée et de l'intensité du retour sur investissement attendu

S'agissant d'investissement d'avenir, il semble légitime de s'interroger sur la durée du retour sur investissement (emploi, croissance, balance commerciale), ainsi que sur l'intensité des effets de levier attendus. Même s'il convient, à l'instar des agences de notations entendues par votre

commission des finances<sup>1</sup>, de se montrer prudent sur les éventuels effets de l'emprunt national en considérant que celui-ci n'impacte pas, ou peu, le potentiel de croissance, **l'absence de définition d'objectifs quantifiables pourrait laisser supposer que tout retour sur investissement, mis à part l'emploi, serait hypothétique.**

A ce stade, le Gouvernement reconnaît qu'il est prématuré d'exprimer des projections. Néanmoins, conformément à l'objectif d'un investissement public-privé global de près de 60 milliards d'euros affiché par le commissaire général à l'investissement, il est prévu qu'un co-investissement soit le plus souvent possible recherché. Ainsi, par exemple, le fonds d'amorçage public devra participer à des levées de fonds d'amorçage avec d'autres investisseurs. De même, **les subventions accordées ne financent jamais la totalité des projets soutenus**, le solde devant être pris en charge par les porteurs de projets au titre de l'effet de levier recherché auprès des investisseurs privés.

#### ***B. LES COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »***

Conformément au principe d'équilibre des recettes et des dépenses applicable à la gestion des comptes spéciaux, au sens de la LOLF, des dépenses issues de missions du budget général sont affectées aux recettes d'un compte dont l'objet est d'assurer la lisibilité de dépenses publiques qui, en l'absence de regroupement comptable, seraient éparpillées entre plusieurs missions.

Ainsi, le présent projet de loi prévoit deux séries d'ouvertures de crédits :

- sur le compte spécial « Participations financières de l'Etat » à hauteur de 2,3 milliards d'euros en provenance du programme « Pôle d'excellence » (1,3 milliard d'euros<sup>2</sup>) et du programme « Croissance des petites et moyennes entreprises » (1 milliard d'euros<sup>3</sup>) ;

- sur le compte spécial « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » pour 1 milliard d'euros.

Sans que soit précisée la provenance de ces fonds, ce milliard d'euros serait prêté à OSEO afin de permettre le refinancement de l'ensemble des activités du groupe. Ce prêt doit permettre d'assurer la distribution des contrats de développement participatifs (CDP), prêts de long terme sans garantie, aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille

---

<sup>1</sup> Se reporter au compte rendu de cette audition, reproduit en annexe au présent rapport.

<sup>2</sup> Il s'agit de compléter le financement de l'opération Campus.

<sup>3</sup> Ainsi qu'il a été précisé plus haut dans le cadre de l'analyse des crédits de la mission économie, 500 millions d'euros sont destinés à augmenter le capital d'OSEO, 400 millions d'euros à assurer l'amorçage des entreprises innovantes et 100 millions d'euros à l'économie sociale et solidaire.

intermédiaire (ETI) désireuses de renforcer leurs fonds propres. Les modalités de l'emprunt, d'une durée d'au moins dix ans, ne sont pas définies. OSEO prévoit de l'ordre de 800 contrats de développement participatifs.

### ***C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'article premier du présent projet de loi de finances rectificative, tendant à **affecter la taxe exceptionnelle sur les bonus au renforcement des fonds propres d'OSEO à concurrence de 360 millions d'euros.**

Dans la mesure où 500 millions d'euros d'ouvertures de crédits étaient déjà affectés à cet objet dans le cadre de la mission « Economie », le Gouvernement a réduit d'autant, soit 360 millions d'euros, les crédits de l'action correspondante dans le programme « Croissance des petites et moyennes entreprises ». Ainsi, **cette réfaction ramène le montant total des ouvertures de crédits de la mission « Economie » de 7 milliards d'euros à 6,64 milliards d'euros**, et celui du projet de financement de l'activité du groupe OSEO de 500 millions à 140 millions d'euros.

En conséquence, la même réduction d'ouverture de crédit a été pratiquée sur le compte spécial « Participations financières de l'Etat » pour la partie dédiés à OSEO.

Il convient donc au final de se féliciter des recettes nouvelles qu'apporte dorénavant la nouvelle taxe sur les bonus, qui contribue ainsi à améliorer le solde budgétaire.

### **V. MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

**500 millions d'euros** sont ouverts sur la mission « Travail et emploi » dans le cadre d'un nouveau programme consacré à l'**investissement dans la formation en alternance** :

- 250 millions d'euros sont destinés à **améliorer l'hébergement** des travailleurs en alternance, par la création de 18.000 places ;

- et 250 millions pour **moderniser l'appareil de formation** proprement dit par le financement d'une cinquantaine de projets à hauteur de 5 millions d'euros environ par opération.



## A. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

### 1. Un investissement de l'Etat sur des actions nouvelles et ciblées...

Il convient en premier lieu de souligner que les crédits ainsi ouverts viennent abonder des actions nouvelles. En effet, si la mission « Travail et emploi » consacre **2,7 milliards d'euros en matière de formation professionnelle et d'apprentissage** au travers du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », les investissements proposés dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative constituent un **accroissement de 18,5 % de ces crédits** sur des **opérations très étroitement ciblées**, distinctes des dispositifs existants<sup>1</sup> qui sont principalement destinés :

- à compenser les exonérations de charges associées aux contrats en alternance (1 milliard d'euros) ;

- à compenser aux régions le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (1,7 milliard d'euros).

Dans ce cadre, l'emprunt national contribue, certes, à l'**objectif général de revalorisation et de développement de la voie de la formation en alternance** à moyen terme<sup>2</sup>, mais il apporte à plus **long terme des moyens pour la création ou l'extension de centres de formation et d'équipements pédagogiques**.

Si l'intervention de l'Etat dans une matière aujourd'hui dévolue aux régions<sup>3</sup> est **justifiée en matière d'investissements**, il convient de relever que les budgets des centres de formation en apprentissage restent cependant très largement assurés par les conseils régionaux, la taxe d'apprentissage, le fonds social européen, les organismes privés et les réseaux consulaires. Il conviendra donc de **s'assurer que les crédits engagés dans le cadre de l'emprunt national n'auront pas pour effet de réduire d'autant des financements qui auraient été apportés par d'autres acteurs**.

---

<sup>1</sup> Crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010.

<sup>2</sup> Afin d'atteindre le cap d'un jeune sur cinq en alternance à horizon 2015, le secrétariat d'Etat chargé de l'emploi a lancé le 7 janvier 2010 les ateliers de l'apprentissage et de l'alternance afin d'identifier les freins et de faire des propositions opérationnelles autour de trois problématiques (amélioration de la vie quotidienne des jeunes en alternance, diffusion de l'alternance dans tous les secteurs et à tous les niveaux de cursus, conditions à un engagement plus fort des entreprises dans la formation et l'embauche de jeunes en alternance).

<sup>3</sup> En application de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, l'apprentissage et la formation professionnelle des jeunes et des adultes relèvent de la compétence de la région.

## **2. Des critères d'éligibilité qui visent à limiter les effets d'éviction**

Outre l'avis nécessaire du commissaire général à l'investissement dans l'approbation des projets par le Premier ministre, il est prévu que l'apport de l'Etat sera limité à 50 % de l'enveloppe des opérations pour la création ou l'extension de centre de formation et à 70 % pour les créations de places d'hébergement. Il s'agit ainsi de **favoriser la construction de partenariats entre financeurs** (branches professionnels, conseils régionaux...) et de maximiser l'effet de levier, aujourd'hui inexistant, de l'utilisation des fonds publics. En rendant nécessaire le portage collectif de projet, ces critères d'éligibilités auront également pour but de **minimiser les effets d'éviction de crédits qui auraient été d'ores et déjà budgétés par d'autres financeurs que l'Etat.**

D'une manière générale, la sélection des projets devrait notamment être effectuée en fonction des critères suivants :

- le développement de formations relatives aux métiers d'avenir ou dont les besoins ne sont pas pourvus dans les entreprises (il s'agit de renforcer l'alternance dans des secteurs peu couverts par la formation professionnelle actuelle comme les services à la personne ou les services aux entreprises) ;

- le caractère prioritaire des zones géographiques, notamment dans des territoires défavorisés ou délaissés (les quartiers difficiles et les zones rurales) ;

- la recherche de mutualisation des moyens entre les différents financeurs publics ou privés pour valoriser les pôles d'excellence nationaux ou régionaux permettant de rationaliser les coûts de structure.

### ***B. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS***

#### **1. Des difficultés à définir précisément des objectifs quantitatifs et des délais de réalisation**

Hormis la prévision de construction de 18.000 places d'hébergement, la question de la fixation d'objectifs quantitatifs et de délais de réalisation dans la construction ou l'extension de centres de formation s'avère plus difficile à cerner dans la justification des crédits apportées par le Gouvernement. A cet égard, les services du secrétariat d'Etat chargé de l'emploi ont convenu que le nombre de places effectivement financées *in fine* ne peut être déterminé avec précision dans la mesure où le nombre de places et la taille de l'établissement ou de l'extension créée dépendent également de nombreux paramètres, notamment du prix du foncier. Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, la cible de 20.000 à 30.000 places de formation ouvertes grâce à l'investissement est envisageable.

S'agissant des délais de réalisation, la programmation des actions vise des engagements en 2010 pour des réalisations, s'agissant d'investissements souvent lourds, pouvant s'échelonner sur plusieurs années.

## **2. L'articulation de ce programme avec le fonds d'investissement social (FISO) créé dans le cadre du plan de relance**

Le FISO contribue au développement général de la politique en faveur de l'alternance puisqu'une partie des crédits a été consacrée de manière conjoncturelle à soutenir les contrats d'apprentissage et de professionnalisation pendant la période de crise 2009. Il s'agit également du financement des aides à l'embauche (prime au contrat de professionnalisation de 1.000 à 2.000 euros, zéro charge apprentis, prime au recrutement du premier apprenti ou d'un apprenti supplémentaire).

Les crédits de l'emprunt national sont complémentaires puisqu'ils ont pour objet de financer des dépenses d'investissement, dans une perspective de long terme.

## **VI. MISSION « VILLE ET LOGEMENT »**

**500 millions d'euros** sont ouverts, sur la mission « ville et logement », par le présent projet de loi de finances rectificative. Ces crédits sont inscrits sur un nouveau programme « Rénovation thermique des logements » dont la responsabilité est confiée au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Cette dotation correspond à une **partie du financement d'un nouvel outil** : « **l'aide de solidarité écologique** », créé pour soutenir la rénovation thermique des logements privés.

### ***A. UN NOUVEL INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE***

Le 26 janvier 2010, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a présenté un nouvel outil de lutte contre la précarité énergétique, sous la forme d'un produit complémentaire à destination des propriétaires modestes, cumulable avec le crédit d'impôt et l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ).

#### **1. Des besoins réels**

La précarité énergétique résulte de la combinaison de trois facteurs principaux :

- des **ménages vulnérables** de par la faiblesse de leurs revenus ;
- la **mauvaise qualité thermique** des logements occupés ;
- le **coût de l'énergie**.

**La part des dépenses d'énergie dans le logement est passée de 10 % à 15 % pour les ménages les plus modestes.** Selon l'INSEE, 3.400.000 ménages (soit 13 % des ménages) consacrent plus de 10 % de leurs ressources à payer leurs factures de chauffage. Il s'agit de ménages défavorisés, mais aussi de ménages modestes :

- 87 % d'entre eux sont logés dans le **parc privé** ;
- 70 % d'entre eux appartiennent au premier quartile de niveau de vie ;
- 62 % sont **propriétaires** ;
- 55 % d'entre eux ont **plus de 60 ans** ;
- plus d'un million de ces propriétaires résident en maison individuelle.

Pour ces ménages, la précarité énergétique a des conséquences sociales (impayés, endettement progressif, isolement social) et sanitaires (maladies respiratoires, surmortalité hivernale). Elle a aussi pour effet de renforcer la dégradation des logements.

Il était donc justifié que cette action figurât au premier rang des engagements déclinés par le Grenelle 1 : « *Le programme d'économies d'énergie dans le secteur du logement comprendra des actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique* »<sup>1</sup>.

Dans cette optique, une **mission** a été confiée, en septembre 2009, à M. Philippe Pelletier, président du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, en vue de formuler des propositions concrètes. Le groupe de travail ainsi constitué, associant l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et la Fondation Abbé Pierre, a rendu son **rapport le 6 janvier 2010**.

## **2. Un ciblage en direction du monde rural**

Le groupe de travail a préconisé de **cibler l'effort sur 300.000 à 500.000 propriétaires occupants modestes** (soit le 1<sup>er</sup> décile de revenu) en situation de forte précarité énergétique, notamment en **milieu rural**. Ces ménages sont en effet les moins à même de bénéficier des dispositifs incitatifs mis en place grâce au Grenelle – Environnement, qu'il s'agisse de l'éco-prêt à taux zéro, du crédit d'impôt « développement durable » ou de l'éco-subsidation de l'Anah, et ils ont besoin d'un accompagnement spécifique pour l'élaboration d'un projet global de rénovation du logement.

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Ce que les ministres en charge ont appelé l'« Engagement national contre la précarité énergétique » constitue ainsi une véritable opportunité pour améliorer les conditions d'habitat dans les territoires ruraux.

**Plus de 50 % des réhabilitations visées par l'engagement national contre la précarité énergétique auront lieu en milieu rural**, entraînant un doublement du nombre de propriétaires occupants aidés dans ces territoires, qui passeront de 20.000 en 2009 à 40.000 par an dès 2011.

Ce **ciblage rural** est confirmé par l'analyse par mission des dispositions du projet de loi de finances rectificative. Elle indique, en effet, au titre des objectifs de performance, que la part de propriétaires occupants en milieu rural parmi les bénéficiaires des subventions accordées par le fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés devra atteindre 45 % en 2010, 50 % en 2013 et 60 % en 2017.



### 3. Une aide importante pour les bénéficiaires

Les conditions d'éligibilité des travaux grâce à « l'aide de solidarité écologique » garantissent leur compatibilité avec les exigences de la définition des **dépenses d'avenir**. Ainsi, les opérations de rénovation devront chacune conduire à des **économies d'énergie d'au moins 25 %**, avec pour objectif global une réduction des consommations énergétiques d'au moins 30 %.

Dans ce cadre strict, l'ensemble du dispositif d'aide, qui inclut l'aide de solidarité écologique, l'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt « développement durable »<sup>1</sup> permettra de **financer directement, pour des opérations de l'ordre de 10 000 euros<sup>2</sup>, les deux tiers du montant des travaux**, le « reste à charge » étant couvert par les économies d'énergie résultant du gain de performance énergétique obtenu.

Le montant spécifique de l'aide de solidarité écologique telle qu'envisagée par le ministère de l'écologie est détaillé par le tableau suivant :

#### Montant de l'Aide de Solidarité Ecologique

Bénéficiaire	Montant de l'Aide de Solidarité Ecologique (part Etat)	Montant cible de l'Aide de Solidarité Ecologique (total)
1er décile de revenu des propriétaires occupants	1.500 euros + 25 % du coût des travaux	3.000 euros + 25 % du coût des travaux
Autres propriétaires modestes (éligibles aux aides de l'ANAH)	500 euros + 20 % du coût des travaux	1.000 euros + 20 % du coût des travaux

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

## B. UNE ARTICULATION ASSEZ COMPLEXE

### 1. Un apport partiel pour un financement diversifié

Le projet de loi de finances rectificative prévoit que les crédits du programme seront versés à un **fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés** géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) devenu l'opérateur unique de l'Etat en charge des interventions sur le parc privé depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

D'**autres contributeurs** devraient toutefois participer au financement du fonds. Selon les informations données par le ministère de l'écologie, de

<sup>1</sup> Il est prévu, afin de solvabiliser les bénéficiaires, que le Fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements prête à taux zéro les sommes correspondant au crédit d'impôt « développement durable » afin d'éviter le décalage temporel entre le paiement des travaux et l'attribution du crédit d'impôt.

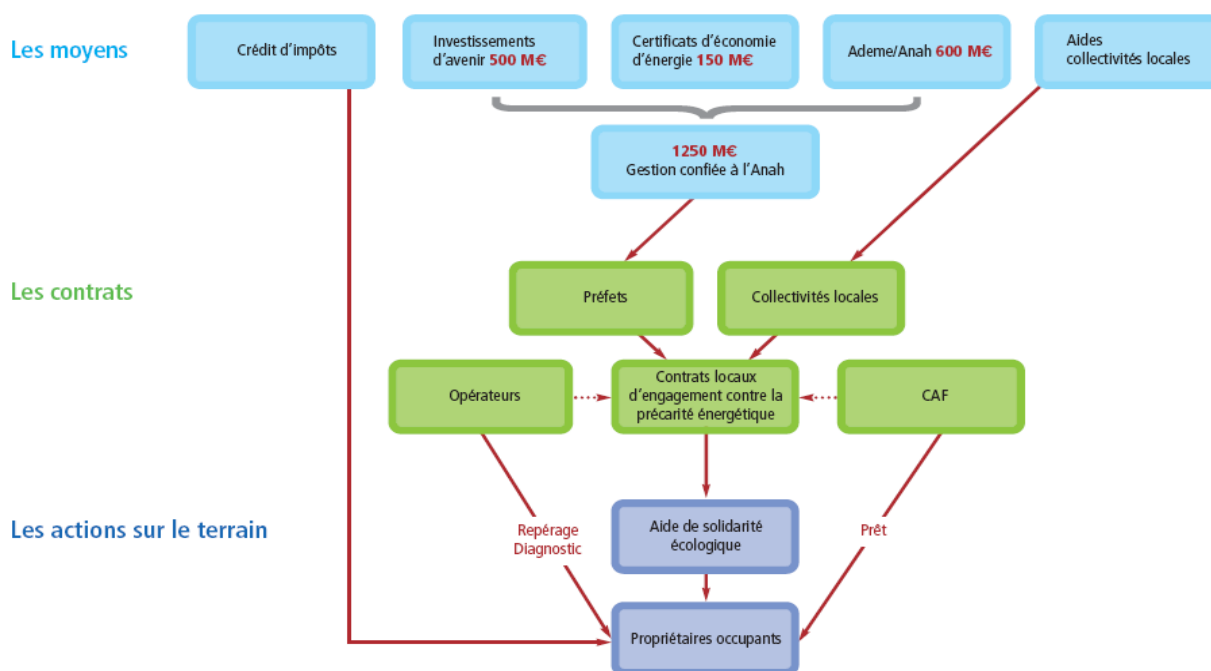
<sup>2</sup> Les coûts moyens de rénovation sont estimés entre 8.000 et 12.000 euros.

l'énergie, du développement durable et de la mer, les **fournisseurs d'énergie** y contribueront à hauteur de 150 millions d'euros, par l'intermédiaire des certificats d'économies d'énergie.

S'ajouteront également les participations attendues de l'**ANAH** et de l'**ADEME**, établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, à hauteur de 600 millions d'euros, prélevées sur leurs programmes.

**Au total, l'engagement financier de l'Etat atteindrait un montant de 1,25 milliard d'euros.**

#### Aide de solidarité écologique : mode d'emploi



Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

## 2. Des règles de gestion encore mal définies

Un certain nombre d'indications ont été fournies par les ministères de l'économie et celui de l'écologie sur la **procédure d'attribution des aides qui reste cependant encore assez floue.**

Selon l'**exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative**, il est prévu que le fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés se décline au niveau local par la création de « **fonds gérés au niveau départemental, avec un comité de pilotage associant l'ensemble des acteurs** ».



(État, Département, ANAH, ADEME, CAF, le cas échéant communes et EPCI, etc.). En outre, « une procédure de contractualisation des objectifs et des moyens entre le niveau national et local conditionnerait les financements et ferait l'objet d'une évaluation régulière » afin de « s'assurer du bon emploi de fonds et de frais de gestion adaptés ».

Dans le même temps, **le système d'attribution des aides, tel qu'il est décrit, reste centralisé et confié à l'ANAH sous le contrôle du commissariat général aux investissements**. S'agissant de subventions à des particuliers, il paraît toutefois plus certain que les attributions devront être décidées au niveau local :

*« En amont de la sélection des projets, le contrat avec l'ANAH, indiquant les modalités d'utilisation des fonds, sera signé par le Premier ministre, après avis du commissaire général à l'investissement.*

*Pour la mise en œuvre des orientations fixées par cette loi de finances rectificative, ce contrat régira le processus et les critères de sélection des projets, la forme des financements, les modalités de suivi et d'utilisation des fonds (comité de pilotage...) et les modalités d'évaluation des projets.*

***Les projets retenus seront approuvés par le Premier ministre, après avis du commissariat général aux investissements. »***

Selon le **ministère de l'écologie**, la procédure de contractualisation des objectifs et des moyens doit aboutir à la conclusion « au niveau départemental de « **Contrats locaux d'engagement contre la précarité énergétique** » : cette contractualisation avec les acteurs locaux permettra de mobiliser les différentes sources de financements et de mettre en place un accompagnement individualisé : repérage des situations à traiter, diagnostic énergétique et financier, montage du projet de rénovation thermique, mise en œuvre des travaux ».

**La conclusion de ces contrats, mais aussi l'apport d'un financement complémentaire des collectivités territoriales, sont les deux conditions obligatoires posées à l'octroi de la part fixe de l'aide versée par l'Etat.**

La mise en place des aides resterait également conditionnée par « la définition d'un cadre d'action dans la loi « Grenelle 2 », qui sera prochainement examinée par l'Assemblée nationale ». A cet égard, le Gouvernement a indiqué qu'il proposerait, lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle 2 », d'**intégrer dans la loi la définition** suivante de la **précarité énergétique** : « Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

**Sur chacun de ces points : participation obligatoire des collectivités territoriales, faculté de moduler la cible des aides en fonction des particularités locales, risque de retards dans la mise en place du fait de dispositions législatives et réglementaires à mettre en œuvre, le Gouvernement devra apporter les précisions indispensables.**

***C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES EXISTANT DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »***

La création d'un nouveau programme dans la mission « Ville et logement » s'accompagne d'**annulations de crédits** pour un montant global de **22 961 596 euros**, en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ces annulations concernent deux programmes de la mission.

Le programme « **Développement et amélioration de l'offre de logement** » subit une baisse de 9 629 380 euros et le programme « **Politique de la ville** » une diminution de 13 332 216 euros.

Ces montants représentent 1,9 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ils se répartissent entre crédits actuellement mis en réserve et crédits hors réserve, selon la clef générale appliquée par le projet de loi de finances pour l'ensemble des missions et programmes, soit 25 % pour les crédits mis en réserve et 75 % pour les crédits hors réserve.

Selon les informations fournies par les ministères gestionnaires, l'imputation exacte des conséquences des réductions de crédits hors réserve est en cours de définition.

Echappent à ces annulations les deux autres programmes de la mission, « Aide à l'accès au logement » et « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », le premier étant un programme de dépenses obligatoires (aides personnelles au logement) et le second ayant déjà fait l'objet d'une mesure de levée de réserve.

## EXAMEN DES ARTICLES

### PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

#### TITRE 1<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

##### *RESSOURCES AFFECTÉES*

###### *ARTICLE 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

*(Article 220 terdecies du code général des impôts)*

#### **Abaissement du seuil d'éligibilité des coûts de développement au crédit d'impôt en faveur des entreprises de création de jeux vidéo**

**Commentaire :** le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, abaisse de 150.000 à 100.000 euros le seuil à partir duquel les coûts de développement exposés par les entreprises de création de jeux vidéo sont éligibles au crédit d'impôt.

### **I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

#### ***A. LE DROIT EXISTANT***

Codifié à l'article 220 *terdecies* du code général des impôts, le crédit d'impôt sur les sociétés bénéficie aux entreprises au titre de leurs **dépenses de création de jeux vidéos agréés**<sup>1</sup>. En application de cet article, est considéré comme jeu vidéo « *tout logiciel de loisir mis à la disposition du public sur un support physique ou en ligne intégrant des éléments de création artistique et technologique, proposant à un ou plusieurs utilisateurs une série d'interactions s'appuyant sur une trame scénarisée ou des situations simulées et se traduisant sous forme d'images animées, sonorisées ou non* ».

---

<sup>1</sup> L'agrément est délivré par le Centre national du cinéma et de l'image animée après sélection par un comité d'experts chargé de vérifier que le jeu vidéo remplit les conditions prévues par le code.

Plusieurs **conditions** sont posées à l'octroi du crédit d'impôt. Les jeux vidéos doivent représenter un **coût de développement supérieur ou égal à 150.000 euros**, être destinés à une **commercialisation effective** auprès du public, être réalisés principalement avec le concours d'auteurs et de collaborateurs **français**, ressortissants de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen, et enfin contribuer au développement de la création française et européenne en matière de jeux vidéo ainsi qu'à sa diversité « *en se distinguant notamment par la qualité, l'originalité ou le caractère innovant du concept et le niveau des dépenses artistiques* »<sup>1</sup>.

Le taux du crédit d'impôt est de **20 %** et les **dépenses éligibles** sont les suivantes :

1) les **dotations** aux amortissements des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la création du jeu vidéo<sup>2</sup> ;

2) les **rémunérations** versées aux **auteurs** ayant participé à la création du jeu vidéo et les charges sociales afférentes ;

3) les **dépenses de personnel** relatives aux **salariés** de l'entreprise affectés directement à la création du jeu vidéo et les charges sociales afférentes ;

4) les **autres dépenses de fonctionnement**, pour leur quote-part affectée à l'activité de création du jeu vidéo<sup>3</sup> ;

5) les dépenses exposées pour la création d'un jeu vidéo confiées à **d'autres entreprises ou organismes**, dans la limite d'un million d'euros par exercice.

Le crédit d'impôt est enfin plafonné, pour chaque entreprise, à **3 millions d'euros par exercice**. Selon l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2010, ce crédit d'impôt, créé en 2007, représente une perte de recettes annuelle de **4 millions d'euros** et son application n'est **pas bornée** dans le temps.

## ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ***

Le présent article a été adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, **contre l'avis du Gouvernement. Il a pour objet d'abaisser de 150.000 à 100.000 euros le seuil des dépenses de développement éligibles au crédit d'impôt.**

---

<sup>1</sup> Le respect de ces conditions de création est vérifié au moyen d'un barème de points dont le contenu est fixé par décret.

<sup>2</sup> Ce qui exclut les dotations aux amortissements des immeubles.

<sup>3</sup> Achats de matières, fournitures et matériels, loyers des immeubles, frais d'entretien et de réparation afférents à ces immeubles, frais de voyage et de déplacement, frais de documentation technique et frais postaux et de communication électronique.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général rappelle que le même amendement avait été adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009. Les arguments avancés par nos collègues députés pour justifier l'abaissement du seuil étaient que la **crise économique** avait conduit les studios de création à s'orienter vers des produits de dimensions plus modestes, requérant des budgets inférieurs au seuil d'éligibilité, et que se développaient les productions **dématérialisées**, donc moins coûteuses et par conséquent non éligibles à l'avantage fiscal.

Ces raisonnements **n'avaient pas été jugés recevables** par votre rapporteur général, qui avait considéré que « *les dispositifs d'encouragement fiscal n'ont pas systématiquement vocation à être recalibrés en fonction des aléas de la conjoncture économique* » et que « *si l'on assistait au développement de produits dématérialisés et moins coûteux, c'était bel et bien que ces produits n'avaient pas besoin d'avantage fiscal pour prospérer* ».

Par conséquent, et à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat avait **supprimé** cette disposition<sup>1</sup>, **choix qu'avait confirmé la commission mixte paritaire.**

De nouvelles motivations sont aujourd'hui formulées à l'appui de l'abaissement du seuil d'éligibilité au crédit d'impôt, parmi lesquelles la nécessité de **rétablir l'égalité de traitement entre jeux vidéo sur support physique et jeux vidéo sur support dématérialisés**. Ces derniers, moins coûteux à développer, seraient en effet injustement pénalisés à l'égard des jeux vidéo sur support physique car privés du bénéfice de l'avantage fiscal. L'enjeu d'une telle mesure serait également de renforcer la **compétitivité** des producteurs français, pénalisés par un euro fort et l'existence de certaines incitations fiscales chez nos concurrents, en particulier au Canada.

Ces éléments n'emportent pas davantage l'adhésion que les précédents. Il y a, en premier lieu, quelque **paradoxe** à considérer que les jeux vidéo dématérialisés sont pénalisés parce qu'ils sont **moins chers** à produire et qu'un tel avantage compétitif se retourne en handicap au prétexte qu'il prive les sociétés d'accès à un avantage fiscal. Dans ces conditions, le rétablissement d'une égalité de traitement entre production dématérialisée et production physique de jeux vidéo pourrait tout aussi bien passer par la **suppression pure et simple du crédit d'impôt** que par son extension.

Au surplus, et dans un contexte de convocation d'une conférence des déficits et d'audit généralisé des dépenses fiscales, **on ne saurait adhérer au raisonnement qui voudrait que le calibrage d'un avantage fiscal soit systématiquement adapté à la baisse des coûts de production constatée au sein d'une filière**, alors même que cet avantage avait été conçu pour remédier partiellement au caractère élevé de ces coûts.

---

<sup>1</sup> Article 29 sexies du texte en navette.

Il semble, enfin, illusoire de penser que le creusement d'une niche fiscale puisse être érigé en solution ultime des problèmes de compétitivité d'un secteur économique.

Votre rapporteur général maintient donc que le présent crédit d'impôt doit demeurer **concentré** sur le développement de produits requérant des budgets significatifs, et ce dans l'attente d'une évaluation circonstanciée de **l'opportunité de son maintien**.

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

*ARTICLE 1<sup>er</sup> B (nouveau)*  
*(Art. 885-0 V bis A du code général des impôts)*

**Extension de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées à certaines associations reconnues d'utilité publique**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, a pour objet d'étendre la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées aux associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts<sup>1</sup>, **les redevables de l'ISF peuvent imputer sur cet impôt**, dans la limite de 50.000 euros, **75 % du montant des dons** en numéraire et dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit :

- **des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur** ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

- **des fondations reconnues d'utilité publique** ;

- **de certaines structures d'insertion de personnes** rencontrant des difficultés particulières<sup>2</sup> ;

- **de l'Agence nationale de la recherche (ANR)** ;

- **et des fondations universitaires ainsi que des fondations partenariales** mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation.

Il est précisé que la fraction du versement ayant bénéficié de la réduction d'ISF ne peut donner lieu à un autre avantage fiscal au titre d'un

---

<sup>1</sup> Cet article est issu de l'article 16 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (n° 2007-1223 du 21 août 2007), tout comme l'article 885-0 V bis du même code définissant la réduction d'ISF au titre de la souscription au capital de PME.

<sup>2</sup> Il s'agit des entreprises d'insertion, des entreprises de travail temporaire d'insertion, des entreprises adaptées, des associations intermédiaires et des ateliers et chantiers d'insertion mentionnées aux articles L. 5132-5 à L. 5132-7, L. 5232-13 et L. 5132-15 du code du travail.

autre impôt. Il s'agit, en particulier, d'éviter le cumul de cet avantage avec la réduction d'impôt sur le revenu codifiée à l'article 200 du code général des impôts.

Le redevable peut bénéficier de cette réduction d'ISF et de celle pour souscription au capital de PME au titre de la même année, sous réserve que le montant imputé sur l'ISF résultant des deux avantages n'excède pas 50.000 euros.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, soutenu par la commission des finances mais avec l'avis défavorable du Gouvernement, vise à **étendre le bénéfice de la réduction d'ISF** visée à l'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts **aux dons effectués en faveur des associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.**

A cette fin, le **I** du présent article propose de compléter, au sein de l'article 885-0 V *bis* A précité, l'énumération des structures aidées par cet avantage fiscal par un 9° visant lesdites associations. L'établissement de la liste des associations concernées serait renvoyé à un décret.

Aux termes du **II** du présent article, ces dispositions s'appliqueraient aux dons réalisés à compter du 20 juin 2009.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article reprend les termes de l'article 11 *quater* du projet de loi de finances pour 2010, introduit par l'Assemblée nationale puis supprimé par le Sénat à l'initiative de votre commission des finances, cette suppression ayant été maintenue par la commission mixte paritaire.

La situation n'ayant pas évolué de manière significative au cours des deux derniers mois, votre rapporteur général rappelle les éléments qui l'ont conduit à préconiser la suppression de ce dispositif en loi de finances<sup>1</sup>.

Certes, **les associations de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises accomplissent une œuvre utile.** Même si le champ de cette catégorie d'associations n'est pas actuellement précisé et est renvoyé à un décret, l'auteur de l'amendement indique clairement, dans son exposé des motifs, qu'il ne vise que trois associations : « ADIE », « France Avenir » et « Réseau Entreprendre ». Ces structures accompagnent la création d'entreprise (au travers d'expertises des dossiers en

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 101 (2009-2010), Tome II, volume 1.



amont, de mise à disposition des créateurs de chefs d'entreprise bénévoles, ou encore de systèmes de prêts d'honneur).

Cependant, votre rapporteur général tient à souligner que :

**- les dons aux associations visées au présent article sont déjà encouragés par la réduction d'impôt sur le revenu visée à l'article 200 du code général des impôts précité ;**

**- le législateur a, en conscience, choisi**, lors de l'examen de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), **d'écarter les associations reconnues d'utilité publique du champ de la réduction d'ISF**. Il s'agissait, en effet, de cibler ce dispositif sur quelques domaines très précis. **Ouvrir ce champ risque de conduire, à l'avenir, à des demandes multiples d'associations diverses** qu'il risque d'être difficile d'écarter au vu de ce précédent. Ainsi, par exemple, comment « classer » les mérites respectifs du financement et de l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises par rapport à la lutte contre le cancer ou d'autres maladies graves, ou encore l'aide alimentaire ou sociale aux personnes en difficulté ?

- légiférer en matière fiscale au bénéfice de trois associations précises pourrait apparaître discutable ;

- enfin, **le parallèle avec l'objectif de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME<sup>1</sup> ne peut être suivi jusqu'au bout**, les associations visées n'investissant pas au capital des sociétés mais les aidant sous d'autres formes, notamment en leur octroyant des prêts. Dès lors, le raisonnement qui s'applique est le même que celui qui a constamment conduit, jusqu'à présent, le législateur à repousser l'inclusion des quasi fonds propres parmi les sommes pouvant être imputées sur l'ISF des investisseurs.

C'est pourquoi il est plus raisonnable d'en rester à la liste actuelle des structures éligibles à la réduction d'ISF précitée.

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

---

<sup>1</sup> Codifiée à l'article 885-0 V bis du code général des impôts.

## ARTICLE 1<sup>er</sup>

### **Faire contribuer les banques au fonds de garantie des dépôts tout en modifiant leur pratique en matière de bonus**

**Commentaire :** le présent article introduit une taxe exceptionnelle acquittée par les établissements de crédit ainsi que les entreprises d'investissement et assise sur la part variable des rémunérations octroyées au titre de l'année 2009 à certains de leurs salariés, professionnels des marchés financiers. Initialement, le produit de cette taxe devait être prioritairement affecté au Fonds de garantie des dépôts à hauteur de 270 millions d'euros, et le solde à l'Etat.

### **I. L'ANNÉE 2009 A MARQUÉ UNE PRISE DE CONSCIENCE GLOBALE SUR LA QUESTION DES RÉMUNÉRATIONS VARIABLES ENCORE PEU SUIVIE D'EFFETS**

#### ***A. RÉINTRODUIRE LA RESPONSABILITÉ ET LE PRIX DU RISQUE : DES CONSTATS PARTAGÉS ET DES PRINCIPES COMMUNS...***

« *Les systèmes de rémunération et d'incitation à l'intérieur des établissements financiers ont contribué à la prise de risques excessifs en rétribuant l'expansion à court terme du volume d'opérations (risquées) plutôt que la rentabilité à long terme des investissements* ». Le rapport Larosière sur la supervision financière en Europe<sup>1</sup> dresse un constat partagé par le G 20 et de nombreux experts.

Ainsi, le Conseil de stabilité financière (CSF) indique que près de 80 % des professionnels de marché pensent que les pratiques de rémunération ont joué un rôle dans la prise de risque qui a conduit à la crise financière actuelle. En revanche, peu, voire aucun d'entre eux, estiment qu'il s'agit de la seule cause de la crise.

Le Conseil ajoute que, jusqu'au déclenchement de la crise, **le lien entre risque et politique de rémunération n'était pas établi**, hormis par quelques institutions dont les travaux, d'ailleurs décevants, étaient restés ignorés (*cf. infra*). Les deux domaines étaient perçus séparément, sans lien effectif, y compris par les superviseurs.

Le premier sommet du G 20, à Washington, le 25 novembre 2008, marque une prise de conscience, puisqu'il invite à formuler « *des*

---

<sup>1</sup> Jacques de Larosière, Rapport du groupe de travail de haut niveau sur la supervision financière en Europe, remis à la Commission européenne le 25 février 2009.

*recommandations dans le domaine des pratiques de rémunération en ce qui concerne les incitations à la prise de risque et à l'innovation ».*

Les travaux conduits par le CSF, sous l'égide du G 20, ont donc pour objectif d'aborder concomitamment **la question des rémunérations et celle des risques**.

Pour ce faire, le CSF a élaboré des « **Principes pour de saines pratiques de rémunération** », au nombre de neuf, que le G 20 réuni à Londres, le 2 avril 2009, a approuvés.

### **Les neuf principes du CSF pour de saines pratiques de rémunération (2 avril 2009)**

#### *I. Une gouvernance efficace des pratiques de rémunération*

1. Les conseils d'administration doivent prendre une part effective dans la conception et la mise en œuvre des politiques de rémunération.

2. Les conseils d'administration doivent contrôler les rémunérations de sorte qu'elles soient conformes aux principes qu'ils ont définis.

3. Les équipes en charge du contrôle des risques doivent être indépendantes et disposer d'une autorité suffisante. Leur rémunération doit être sans lien avec les secteurs dont elles ont la charge et proportionnée au rôle fondamental qu'elles jouent dans l'entreprise.

#### *II. Un alignement effectif des rémunérations sur une prise de risque prudente*

4. Les rémunérations doivent prendre en compte tous les types de risques.

5. Les rémunérations doivent être alignées sur les résultats, positifs ou négatifs, de l'entreprise.

6. L'échéancier de versement des rémunérations doit être corrélé avec l'horizon temporel des risques.

7. La composition des rémunérations entre numéraire, actions et d'autres types d'instruments doit être conforme avec la prise de risque.

#### *III. Une supervision efficace et un engagement de toutes les parties prenantes*

8. La supervision des pratiques de rémunération doit être minutieuse et régulière. Les carences identifiées doivent faire l'objet d'un traitement rapide de la part du superviseur.

9. Les institutions financières doivent, en temps opportun, rendre publiques des informations claires et complètes sur leurs pratiques de rémunération.

Les principes du CSF ont été complétés par 15 normes d'application publiées le 25 septembre 2009.

Sur la base des réponses à un questionnaire adressé aux membres du CSF, celui-ci proposera, d'ici mars 2010, de nouvelles mesures en vue de mieux encadrer les pratiques de rémunérations.

Ces principes visent à ce que les structures de rémunération soient « **compatibles avec les objectifs à long terme des entreprises et une prise de risque raisonnable** ». Dans sa déclaration finale, le G 20 de Londres rappelle

que « *les versements ne doivent pas être finalisés sur des périodes brèves lorsque les risques se réalisent sur des périodes longues* ».

**Le rôle des superviseurs est réaffirmé et étendu à la surveillance des politiques de rémunérations.** Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est invité à intégrer les principes du CSF dans ses recommandations sur la gestion des risques. Sur ce dernier point, le CSF rejoint une recommandation du rapport Larosière :

*« Les autorités de surveillance devraient contrôler le caractère approprié des politiques de rémunérations des établissements financiers, exiger des changements lorsqu'une politique de rémunérations incite à une prise de risque excessive et, si c'est nécessaire et qu'aucune mesure correctrice n'est prise, imposer des exigences de fonds propres supplémentaires sur la base du pilier 2 de Bâle 2 ».*

En matière de rémunérations, il convient de noter que c'est essentiellement leur structure, plus que leur niveau, qui a encouragé une prise de risque trop élevée. Les instances internationales et les groupes de travail de divers horizons ont ainsi retenu les règles suivantes :

- une évaluation des primes dans un **cadre pluriannuel** de sorte que le paiement de celles-ci soient réparti sur plusieurs années ;
- les primes doivent correspondre aux performances réelles et **ne pas être garanties a priori** ;
- le paiement doit se faire principalement sous forme d'actions ou de titres similaires ;
- les politiques de rémunérations doivent être **transparentes à l'égard des actionnaires** ;
- les **comités de rémunération** doivent tenir une place centrale dans la définition et la mise en œuvre des politiques de rémunération et, de ce fait, être indépendants.

Le G 20 réuni à Pittsburgh, les 24 et 25 septembre 2009, a réaffirmé son attachement aux normes établies par le CSF et aux réformes visant à établir des pratiques de rémunération en lien avec la stabilité financière.

**Déclaration des dirigeants lors du sommet du G 20 de Pittsburgh  
Extrait relatif aux politiques de rémunération**

*« Les rémunérations excessives dans le secteur financier ont à la fois reflété et favorisé une prise de risque excessive. La réforme des politiques et des pratiques de rémunération est un élément essentiel de notre volonté d'accroître la stabilité financière. Nous souscrivons entièrement aux normes de mise en œuvre du Conseil de stabilité financière visant à assujettir les rémunérations à la création de valeur à long terme, à une prise de risque qui ne soit pas excessive, notamment :*

- « (i) en évitant les bonus garantis sur plusieurs années ;*

« (ii) en demandant qu'une partie significative des rémunérations variables soit étalée dans le temps, liée aux performances, soumise à un dispositif de malus et versée sous forme d'action ou de titres similaires, et sous la condition que cela crée des incitations alignées sur la création de valeur à long terme et l'horizon de temps du risque ;

« (iii) en veillant à ce que la rémunération des cadres dirigeants et des autres employés ayant un impact matériel sur l'exposition de l'établissement aux risques soit alignée sur les performances et les risques ;

« (iv) en rendant **transparentes** les politiques et les structures de rémunérations des établissements par le biais d'obligations de publication ;

« (v) en limitant la rémunération variable à un pourcentage des revenus nets totaux lorsque celle-ci n'est pas compatible avec le maintien d'une base de fonds propres solides ;

« et (vi) en veillant à ce que les comités de rémunération agissent en toute indépendance.

« Les **superviseurs** doivent être chargés d'examiner les politiques et les structures de rémunération des établissements en ayant à l'esprit les risques institutionnels et systémiques et, si cela est nécessaire pour désamorcer des risques supplémentaires, d'appliquer des **mesures correctives**, telles que des exigences accrues en matière de fonds propres, aux établissements qui ne mettent pas en œuvre des politiques et des pratiques saines en matière de rémunérations. Ces superviseurs doivent pouvoir **modifier les structures de rémunération** dans le cas d'établissements défaillants ou qui nécessitent une intervention exceptionnelle des pouvoirs publics.

« Nous demandons aux établissements de mettre en œuvre immédiatement ces pratiques de rémunération saines. Nous chargeons le CSF d'assurer le suivi de la mise en œuvre des normes du CSF et de proposer d'ici mars 2010 les mesures supplémentaires qui seraient nécessaires. »

## **B. ... MAIS DES TRADUCTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES INÉGALEMENT ABOUTIES**

### **1. Un corpus cohérent mais critiquable**

Les principales limites du cadre exposé ci-dessus proviennent du CSF lui-même, conscient du fait que la traduction concrète de ses principes soulève de nombreux obstacles pratiques. Ainsi, il relève, dans le commentaire sur les principes, qu'un « *changement effectif ne pourra avoir lieu que sous le regard des régulateurs et des superviseurs, qui doivent mener une action coordonnée au niveau mondial* ».

Plus encore, il remarque que certaines institutions, dès les années 1990, avaient étudié la possibilité de rémunérer leurs agents en fonction des risques qu'ils faisaient courir à l'entreprise. Or ces tentatives sont restées vaines, principalement du fait de **la grande difficulté à définir, à matérialiser et à circonscrire la notion de risque**. En effet, la maîtrise du risque constitue l'enjeu cardinal de la finance, qui recherche constamment une optimisation du couple rendement/risque.

D'aucuns<sup>1</sup> ont fait remarquer que la contribution du CSF était « **incomplète, théorique et quasiment inapplicable à la lettre** ». Elle serait incomplète, d'abord, parce que le CSF, s'il insiste sur la nécessité d'aligner les intérêts des professionnels des marchés sur ceux des établissements, n'approfondit pas la notion « d'alignement d'intérêts ». Théorique, ensuite, parce que, comme cela est précisé ci-dessus, « *la mesure du risque est la notion la plus complexe et la plus subtile de la finance* ». Inapplicable à la lettre, enfin, parce que « *tout doit être justifié sur des bases quantitatives d'appréciation du risque plus ou moins fiables voire contestables et sur des appréciations personnelles circonstanciées. Le tout passant entre les mains de la direction générale, du contrôle des risques, du comité ad hoc et du conseil d'administration* ».

Votre rapporteur général adhère à ces analyses sans pour autant remettre en cause l'utile travail effectué par le CSF. **A ses yeux, la principale limite rencontrée par ses recommandations provient de leur caractère non contraignant et, par conséquent, de leur traduction inégale selon les pays concernés.** Tous les Etats font face à un problème classique conceptualisé par la théorie des jeux. S'ils agissent tous ensemble, ils seront globalement gagnants. En revanche, celui qui prend seul l'initiative a la certitude d'être perdant car l'arbitrage réglementaire se fera en sa défaveur.

Les ministres des finances, réunis à Saint Andrews le 7 novembre 2009, ont d'ailleurs rappelé, dans leur communiqué final, **la nécessité d'une action concertée** : « *pour assurer que les politiques et les pratiques de rémunération appuient la stabilité financière et sont alignées avec la création de valeur à long terme, nous nous engageons à intégrer de toute urgence les standards du CSF dans nos cadres nationaux* ».

## **2. L'Union européenne : une approche strictement prudentielle**

Votre rapporteur général avait déjà eu l'occasion d'étudier les principaux axes de la politique européenne de supervision à l'occasion de l'examen d'une proposition de résolution européenne sur la proposition de directive relative aux exigences de fonds propres et à la surveillance prudentielle des politiques de rémunération<sup>2</sup>.

La Commission européenne a publié, dès le 30 avril 2009, une **recommandation sur les politiques de rémunération dans le secteur des services financiers**. Pour autant, sur le plan législatif, elle s'en tient pour l'instant à une approche strictement prudentielle, conformément aux orientations du rapport Larosière.

---

<sup>1</sup> Gérard Dussilol (Institut Thomas More), « Réforme des bonus, un processus mal engagé » in La Revue parlementaire, n° 922, décembre 2009

<sup>2</sup> Rapport n° 58 (2009-2010), pp. 15-18

En effet, la modification des directives « fonds propres » permet d'inclure les politiques de rémunération des établissements financiers dans le champ de la surveillance prudentielle. Les corrections proposées visent à :

- imposer aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement l'obligation d'adopter des politiques et pratiques de rémunération compatibles avec une gestion saine et efficace des risques ;

- **faire entrer les politiques de rémunération dans le champ de la surveillance prudentielle afin que les autorités de surveillance puissent exiger de l'entreprise concernée qu'elle prenne des mesures pour remédier à tout problème qu'elles détecteraient ;**

- faire en sorte que les autorités de **surveillance puissent imposer des sanctions financières ou non financières**, par exemple des sanctions disciplinaires, aux entreprises qui ne se conforment pas à leurs obligations.

Il convient de noter que le dispositif est **limité à la rémunération du personnel dont les activités professionnelles ont une incidence matérielle sur le profil de risque de l'entreprise**, en particulier les opérateurs des salles de marché.

Les mesures correctives que peuvent imposer les autorités de surveillance sont à la fois d'ordre qualitatif – exiger une modification de la structure de rémunération – et quantitatif – exiger que l'entreprise détienne des fonds propres supplémentaires par rapport aux risques auxquels elle est exposée du fait d'une politique de rémunérations inadéquate.

Cette proposition de directive n'a, pour l'instant, pas encore été adoptée.

### **3. Le projet britannique : une taxe exceptionnelle sur les salaires en complément des réformes de la supervision**

A l'occasion de la présentation de son pré-rapport budgétaire, l'équivalent de notre débat d'orientation budgétaire, le 9 décembre 2009, le gouvernement britannique a annoncé son intention **de mettre en place une taxe sur les salaires versés par les banques** (« *bank payroll tax* ») **et plus précisément sur les rémunérations variables.**

L'objectif de cette nouvelle taxe est d'encourager les banques à bien considérer l'état de leurs fonds propres et de leur exposition aux risques avant de distribuer des bonus. Elle n'a qu'une vocation temporaire : « *sur le long terme, les pratiques de rémunérations seront amenées à évoluer sous l'impulsion des réformes de la gouvernance d'entreprise et de la régulation* », en particulier avec le « *Financial Services Bill* », en cours d'examen devant le Parlement britannique.

Afin de respecter les engagements contractuels, elle n'est pas rétroactive. Elle frappera les rémunérations versées entre le 9 décembre 2009,

date de son annonce, et le 5 avril 2010, date de la fin de l'année fiscale britannique.

A cette date, entrera en vigueur la réforme de l'impôt sur le revenu annoncée en 2009. Elle comprend la création d'un nouveau taux marginal d'imposition de 50 % pour les revenus excédant 150.000 livres. Les dividendes excédents cette somme seront, quant à eux, imposés au nouveau taux marginal de 42,5 %.

Bien que déconnectés de la question des rémunérations des professionnels de marché, **les effets de ces changements pourraient néanmoins se révéler plus tangibles, notamment en termes de compétitivité de la place de Londres, que la taxe sur les banques.**

#### « *Bank payroll tax* »

##### **Le projet britannique de taxe sur les banques**

Une note détaillée sur cette taxe, jointe au pré-rapport budgétaire, explicite ses contours précis.

**La taxe s'applique strictement au secteur bancaire.** Ses redevables sont les banques et les sociétés de construction, qui s'apparentent aux banques mutualistes en France, ainsi que leurs divisions d'investissement et de *trading*. Les filiales britanniques d'une banque étrangère ou d'une société de *trading* à l'intérieur d'un établissement bancaire sont également visées.

**Par conséquent, les entreprises d'investissement ou de *trading* indépendantes d'une structure bancaire seront exonérées de la taxe.**

**La taxe ne sera pas déductible du résultat des redevables en vue du calcul de l'impôt sur les bénéfices.**

La note précise que sont seules prises en compte les rémunérations des employés exerçant un emploi bancaire relevant directement ou indirectement d'une « activité régulée », c'est-à-dire faisant l'objet d'une supervision de la part de la *Financial Services Authority* (FSA). Le projet français retient, pour sa part, la notion « *d'activités susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'exposition aux risques* ».

L'ensemble des rémunérations variables supérieures à **25.000 livres (soit environ 28.500 euros) seront imposées au taux fixe de 50 %**. L'employé doit au demeurant être résident fiscal au Royaume-Uni ou y avoir exercé son activité pendant l'année fiscale 2009-2010.

Le dispositif britannique se différencie du texte français en prévoyant des mécanismes tendant à ce « ***que les banques ne puissent attribuer des bonus et, dans le même temps, éviter la nouvelle taxe*** » :

- les bonus accordés par le biais d'un intermédiaire, tel qu'une société écran, seront pris en compte ;

- les accords visant à reporter au-delà du 5 avril 2010 le versement d'une rémunération variable qui entrerait dans l'assiette taxable seront également pris en compte ;

- enfin, tout équivalent d'une rémunération variable, tel que, par exemple, l'octroi d'un prêt à des conditions favorables, sera considéré comme un bonus.



Selon les chiffres officiels, **le produit de la taxe serait de 550 millions de livres** (environ 628 millions d'euros), mais d'autres estimations l'évaluent à plusieurs milliards de livres, pour autant que ses effets attendus soient effectifs. *In fine*, le rendement de la taxe dépendra surtout des arbitrages des banques de la place londonienne qu'il apparaît difficile de prédire. En effet, celles-ci pourraient préférer octroyer de substantielles rémunérations variables, en vue de fidéliser leurs équipes, plutôt que de renforcer leurs fonds propres.

Au regard des chiffres français (362 millions d'euros), l'estimation britannique se révèle cependant très prudente. Traditionnellement, les bonus de la City sont plus élevés qu'en France. Par ailleurs, le nombre d'employés concernés pourrait être bien supérieur (2.500 en France contre 50.000 au Royaume-Uni). Dans ces conditions, **il semble peu probable que le produit de la taxe britannique ne soit que deux fois supérieur à celui de la taxe française.**

#### **4. Le projet américain : d'une régulation *a minima* à une logique punitive**

Le 10 juin 2009, le secrétaire au Trésor, M. Tim Geithner, a annoncé le dépôt de deux projets de loi très minimalistes sur la question des rémunérations.

Le premier tend à permettre **aux assemblées générales des actionnaires de se prononcer, à titre consultatif, sur les rémunérations** (« *say-on-pay* » *legislation*). L'autorité de surveillance, la *Securities and Exchange Commission* (SEC), aurait le **pouvoir d'imposer un tel vote pour toutes les sociétés cotées**. Le second vise à donner **davantage d'indépendance aux comités des rémunérations à l'instar des comités d'audit depuis la loi Sarbanes-Oxley de 2002.**

Les deux projets de loi n'ont, pour l'instant, pas été adoptés par le Congrès. Le Président de la commission des services financiers à la Chambre des représentants, M. Barney Frank, a indiqué, le 13 janvier 2010, que le champ de la législation « *say-on-pay* » pourrait être élargi.

Une action plus énergique a, par ailleurs, été conduite par M. Kenneth Feinberg nommé, le 10 juin 2009, superviseur des rémunérations pour les entreprises soutenues par l'Etat américain<sup>1</sup>, plus communément appelé « **tsar des rémunérations** » (« *pay czar* »). Son mandat est restreint aux sept entreprises les plus aidées au niveau fédéral (AIG, *Citigroup*, *Bank of America*, *Chrysler*, *General Motors*, GMAC et *Chrysler Financial*). Sa mission consiste à auditer les rémunérations des cinq premiers cadres dirigeants ainsi que celles des vingt employés les plus rétribués dans chacune de ces entreprises.

---

<sup>1</sup> Special master for TARP executive compensation.

Il a publié, le 22 octobre 2009, ses premières recommandations qui, d'un point de vue théorique, s'inspirent des principes dégagés par le CSF. Il a également identifié des entreprises – et des individus – pour lesquelles les politiques de rémunérations doivent se transformer en profondeur.

Plus récemment, le 14 janvier 2010, en réaction aux attributions de bonus « *obscènes* » dans les établissements de Wall Street, le Président Obama a annoncé son intention de créer une « **taxe de responsabilité sur la crise financière** »<sup>1</sup> dont le produit doit permettre de rembourser les pertes du programme de soutien aux banques.

Selon le Trésor américain, le programme fédéral de soutien aux banques, intitulé TARP (*Troubled Asset Relief Program*), connaîtra une perte nette de 117 milliards de dollars (pour 700 milliards de dollars engagés initialement et 364 milliards de dollars effectivement dépensés).

La « taxe de responsabilité » a pour but de **recupérer l'intégralité de ces 117 milliards de dollars sur les 12 prochaines années**. A première vue, la taxe apparaît paradoxale puisque les pertes du programme TARP proviennent pour l'essentiel des plans de soutien à l'assureur AIG, aux spécialistes du crédit hypothécaire, *Freddie Mac* et *Fannie Mae*, et à l'industrie automobile.

L'administration américaine considère toutefois que la **responsabilité principale de la crise incombe aux banques**. Elles sont surtout **revenues solvables, comme l'atteste la distribution de bonus élevés**.

En l'état actuel, le projet vise à **imposer, au taux de 0,15 %, les dettes, hors capital Tier One et hors les fonds couverts par la garantie fédérale des dépôts (*Federal Deposit Insurance Corporation*)**. L'assiette exacte sera arrêtée ou, tout du moins, contrôlée par le régulateur bancaire.

Il convient de souligner que la taxe porte sur la partie du bilan qui **comprend les instruments financiers les plus risqués. Dans un sens, elle pourrait s'apparenter à une « taxe systémique »**. Le poids de la taxe sera d'autant plus lourd que la banque sera exposée à la dette. Les promoteurs de la réforme font ainsi valoir qu'elle incite les banques à revoir leurs pratiques en termes de gestion des risques.

Environ 50 établissements, dont 15 filiales de groupes étrangers seraient concernés. Les fonds mutuels, les *hedge funds*, les spécialistes du crédit hypothécaire ainsi que les constructeurs automobiles seront exonérés.

Il revient désormais au Congrès américain de concrétiser l'annonce du Président Obama.

---

<sup>1</sup> Financial crisis responsibility fee.

## 5. La France : une transposition exemplaire des préconisations du Conseil de stabilité financière

La France s'est révélée tout particulièrement en pointe sur la traduction des règles du Conseil de stabilité financière. En effet, dès le 4 février 2009, un groupe de travail mis en place à l'initiative de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a remis ses conclusions sur la rémunération des professionnels des marchés financiers<sup>1</sup>. Les principes professionnels ainsi dégagés ont ensuite été précisés le 25 août 2009.

A cette occasion, la profession s'est engagée à préciser les règles de gouvernance applicable aux rémunérations, à renforcer la transparence, à étaler le versement des rémunérations variables et à mettre en place un **système de « bonus-malus »**. M. Michel Camdessus, ancien président de la Société de financement de l'économie française (SFEF), a alors été nommé en tant que **contrôleur des rémunérations dans les banques**, sur le modèle du « tsar des rémunérations » américain (*cf. supra*).

L'ensemble de ces principes ont été juridiquement formalisés par **l'arrêté du 3 novembre 2009** relatif aux rémunérations des personnels dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et entreprises d'investissement, lui-même décliné en normes professionnelles. L'arrêté établit des règles relatives aux rémunérations variables (*cf. encadré ci-dessous*) et aux procédures de la politique de rémunération des professionnels des marchés financiers, y compris en termes de transparence.

**Nouvel article 31-4 du règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement tel qu'il résulte de l'arrêté du 3 novembre 2009**

*« Art. 31-4. - Au titre de la maîtrise des risques, les entreprises assujetties veillent, concernant les salariés, professionnels des marchés financiers, dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur leur exposition aux risques :*

*« 1° A ce qu'une part significative de la rémunération soit variable et versée sur la base de critères et indicateurs permettant de mesurer les performances individuelles ou collectives ainsi que celles de l'entreprise ;*

*« 2° A ce que la rémunération variable ne soit pas garantie au-delà d'un an ;*

---

<sup>1</sup> Groupe de travail composé de l'Autorité des marchés financiers, de la Commission bancaire, de la Direction générale du trésor et de la politique économique et d'associations professionnelles (Association française de la gestion financière, Association française des investisseurs en capital, Association française des marchés financiers, Fédération bancaire française, Fédération française des sociétés d'assurance).

« 3° A ce qu'une fraction importante de cette rémunération variable soit versée sous condition de résultat et **différée sur plusieurs années**, avec un rythme de versement qui ne doit pas être plus rapide qu'un pro rata temporis ;

« 4° A ce qu'une part importante de la rémunération variable prenne la forme **d'actions, d'instruments adossés à des actions, d'instruments indexés de manière à favoriser l'alignement sur la création de valeur à long terme, ou, pour les sociétés non cotées, d'autres instruments équivalents**. Elles veillent à ce que l'attribution des actions ou des instruments adossés à des actions soit subordonnée à l'existence d'une période d'acquisition ou d'une durée de détention minimale ;

« 5° A ce que, **en cas de pertes** de l'activité considérée, la part de la rémunération différée susceptible d'être versée aux salariés concernés sous condition des résultats de l'exercice où les pertes sont constatées **soit substantiellement réduite ou ne soit pas versée**.

« Les entreprises assujetties interdisent à leurs salariés de recourir à des stratégies individuelles de couverture ou d'assurance en matière de rémunération ou de responsabilité qui limiteraient la portée des dispositions d'alignement sur les risques contenues dans leurs dispositifs de rémunération.

« Les entreprises assujetties s'assurent que les rémunérations des membres de leur organe exécutif sont attribuées et versées en respectant les principes définis ci-dessus. »

Désormais, les établissements financiers ont l'obligation de « *vérifier l'adéquation entre la politique de rémunération et les objectifs de maîtrise des risques* ». En particulier, le montant total des bonus ne doit pas entraver le renforcement des fonds propres et doit être significativement réduit en cas de pertes.

L'Autorité de contrôle prudentiel<sup>1</sup> (précédemment la Commission bancaire) a compétence pour vérifier la mise en œuvre de cette obligation<sup>2</sup>. La Commission bancaire a ainsi conduit une mission de contrôle dans sept établissements en septembre 2009. Elle peut appliquer toute l'échelle des sanctions prévues par le code monétaire et financier, y compris les sanctions pécuniaires.

Il importe enfin de noter que **l'arrêté fait référence à la notion de « personnels dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques », que reprend le présent article, sans pour autant la définir**, si ce n'est par la négative. Ainsi, les dispositions de l'arrêté ne visent pas les fonctions de support ou de contrôle.

<sup>1</sup> Créée par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance.

<sup>2</sup> Arrêté du 14 janvier 2009 modifiant le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

### **C. LE RENFORCEMENT DE LA GARANTIE DES DÉPÔTS : UNE OBLIGATION COMMUNAUTAIRE**

La grande crise de 1929 a incité les Etats-Unis à créer la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) qui a pour mission d'assurer la garantie des dépôts des particuliers et d'éviter ainsi les phénomènes de « ruée vers les guichets » qui peuvent se déclencher lors des crises bancaires. Encore récemment, l'annonce de la faillite de la banque anglaise *Northern Rock* a causé une quasi-panique bancaire.

La France n'a pas connu de tels dispositifs jusqu'en 1994 et l'adoption d'une directive européenne relative aux systèmes de garanties des dépôts<sup>1</sup>. L'article 10 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a transposé cette directive et a posé **l'obligation, pour tout établissement de crédit agréé, d'adhérer à « un système de garantie destiné à indemniser les déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts ou autres fonds remboursables »**.

L'article 65 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière (aujourd'hui codifié aux articles L. 312-4 et suivants du code monétaire et financier) a ensuite institué **le Fonds de garantie des dépôts, personne morale de droit privé sui generis qui gère trois grands mécanismes de garanties** (espèces, titres et cautions, *cf. infra*).

L'exposé des motifs du présent projet de loi mentionne la « **mission de service public de stabilisation du système financier** » assurée par le Fonds de garantie des dépôts (FGD). En effet, malgré son caractère privé affirmé, la loi, ses principales modalités de fonctionnement sont déterminées par la puissance publique et, à ce titre, il apparaît comme un organisme semi-public (décisions relevant de la juridiction administrative, contrôle de l'inspection générale des finances, agrément du président du directoire par le ministre de l'économie, etc.).

Aux termes de l'article L. 312-7 du code monétaire et financier, « **les établissements adhérant au fonds de garantie lui procurent les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de ses missions, dans des conditions fixées par le ministre de l'économie** ». Ainsi, le montant global de chaque cotisation annuelle, pour la période 2007-2010, est de 80 millions d'euros. Le FGD dispose actuellement d'une dotation de **1,61 milliard d'euros**. A sa création, en 1999, le Fonds disposait de 500 millions d'euros.

**Tous les dépôts ne sont pas assurés.** Par exemple, ceux des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement pour leur compte propre, ceux des entreprises d'assurance, des fonds de pension, des organismes de placement collectif, *etc.*, sont expressément exclus du champ d'intervention du FGD.

---

<sup>1</sup> Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

Concrètement, **le mécanisme d'indemnisation, dont le but est d'assurer la confiance dans le secteur financier, vise principalement les dépôts des particuliers.** La garantie joue pour les « dépôts espèces », mais aussi pour les titres, sous réserve de certaines exclusions, ainsi que pour certains engagements de caution exigés par un texte législatif ou réglementaire pris par un établissement de crédit au profit de personnes physiques ou morales de droit privé.

L'existence d'un système de garantie des dépôts constitue une **obligation communautaire**<sup>1</sup>. A l'occasion de la récente crise, l'Union européenne a constaté que le niveau d'indemnisation apparaissait hétérogène selon l'Etat-membre concerné. La directive du 11 mars 2009<sup>2</sup> a procédé à plusieurs ajustements permettant une harmonisation européenne plus complète.

En particulier, elle a fixé le niveau de garantie pour **l'ensemble des dépôts d'un déposant dans un même établissement à 100.000 euros**, ce qui constitue un alignement sur les seuils les plus élevés de l'Union européenne.

Avant l'entrée en vigueur de la directive du 11 mars 2009 précitée, le niveau d'indemnisation des dépôts s'élevait, pour la France, à 70.000 euros. La transposition de la directive ne nécessite que la modification de dispositions réglementaires.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article instaure une « *taxe exceptionnelle* » acquittée par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement et **assise sur la part variable des rémunérations octroyées au titre de l'année 2009 à certains de leurs salariés, professionnels des marchés financiers.** Le produit de cette taxe était, dans le texte du Gouvernement, prioritairement affecté au fonds de garantie des dépôts à hauteur de 270 millions d'euros, et le solde à l'Etat.

### ***A. LE CHAMP DES ENTREPRISES ASSUJETTIES***

#### **1. Une taxe due par les établissements de crédit et entreprises d'investissement employeurs**

Aux termes du **I** du présent article, **les personnes redevables de la taxe ne sont pas les personnes physiques bénéficiaires des « bonus »** mais les personnes morales qui les emploient. Le champ des établissements

---

<sup>1</sup> Article 3 de la directive 94/19/CE précitée : « Chaque Etat-membre veille à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou plusieurs systèmes de garantie des dépôts ».

<sup>2</sup> Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE.

financiers assujettis repose sur un critère relatif au **statut juridique**, lui-même fonction de la nature de l'activité. Il dispose ainsi que la taxe est due par les personnes morales mentionnées aux articles L. 511-1 et L. 531-4 du code monétaire et financier, soit les **établissements de crédit** et les **entreprises d'investissement**.

Les établissements de crédit sont définis par l'article L. 511-1 comme les personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des **opérations de banque** au sens de l'article L. 311-1 du même code. Ils peuvent aussi effectuer des opérations connexes à leurs activités, exposées par l'article L. 311-2. Les établissements de droit français sont **agréés par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement**<sup>1</sup> (CECEI). En revanche, les établissements agréés dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui exercent en France par voie de liberté d'établissement (présence d'une succursale) ou de liberté de prestation de services (sans succursale), bénéficient du « passeport » européen et n'ont donc pas à être agréés par le CECEI.

On dénombrait, au 31 novembre 2009, **1.249 établissements de crédit en France**, dont 638 agréés en France, 70 succursales d'établissements de crédit de l'EEE, 28 établissements agréés pour exercer leur activité à Monaco, 505 établissements exerçant en libre prestation de services, un établissement dont l'agrément était en cours de retrait et 7 en cours de liquidation.

Les entreprises d'investissement sont les personnes morales, autres que les établissements de crédit, qui fournissent à titre de profession habituelle des **services d'investissement**, définis par l'article L. 321-1 du même code. Ils sont également agréés par le CECEI, à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille qui sont agréées par l'Autorité des marchés financiers (AMF). Les services d'investissement portent sur des instruments financiers et comprennent<sup>2</sup> :

- la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
- l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
- la négociation pour compte propre ;
- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;
- le conseil en investissement ;
- la prise ferme ;
- le placement garanti ou non garanti ;

---

<sup>1</sup> *En qualité de banque, de banque mutualiste ou coopérative, de caisse de crédit municipal, de société financière ou d'institution financière spécialisée.*

<sup>2</sup> *Les services rendus à l'Etat et à la Banque de France, dans le cadre des politiques de gestion de la monnaie, des taux de change, de la dette publique et des réserves de l'Etat ne sont cependant pas soumis aux dispositions applicables aux services d'investissement.*

- l'exploitation d'un système multilatéral de négociation (en anglais « *multilateral trading facility* » – MTF), c'est-à-dire d'une place de marché concurrente des bourses « traditionnelles » réglementées, dont la directive sur les marchés d'instruments financiers 2004/39/CE du 21 avril 2004 a permis l'important essor depuis 2008<sup>1</sup>.

Les entreprises d'investissement constituent, avec les établissements de crédit habilités à proposer des services d'investissement, la catégorie des **prestataires de services d'investissement** (PSI). Selon les statistiques du CECEI, 3.263 PSI étaient habilités à exercer en France au 31 novembre 2009, parmi lesquels **98 entreprises d'investissement de droit français agréées par le CECEI**, 53 succursales d'entreprises d'investissement de l'EEE, et 1.898 entreprises d'investissement de l'EEE exerçant en libre prestation de services.

La prise en compte des établissements de crédit et des entreprises d'investissement est cohérente avec leur régime juridique, qui leur est en partie commun. **Ces deux catégories d'établissements financiers relèvent en effet de la supervision bancaire** puisqu'ils sont agréés par le CECEI et sont contrôlés par la Commission bancaire. De même, la réglementation prudentielle en matière de contrôle interne, dont le texte central est le règlement 97-02<sup>2</sup> du Comité de la réglementation bancaire et financière et qui intègre les nouvelles règles d'encadrement des rémunérations, s'applique à ce seul périmètre d'entreprises.

En revanche, les établissements de crédit adhèrent au mécanisme de garantie des **dépôts**, en application de l'article L. 312-4 du code monétaire et financier, précité, et éventuellement au mécanisme de garantie des **cautions**, et les PSI, aux termes de l'article L. 322-1 du même code, adhèrent au mécanisme de garantie des **titres**.

Une **condition territoriale** est également prévue et renvoie aux règles de territorialité de l'impôt sur les sociétés. Les personnes morales doivent ainsi **exploiter une entreprise en France** au sens du I de l'article 209 du code général des impôts, ce qui inclut également les entreprises dont l'imposition des bénéfices est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions, en particulier des établissements stables et filiales de groupes étrangers.

Les filiales de banques françaises établies à l'étranger, en particulier dans les places financières de Londres et New York, ne sont donc pas concernées puisque leurs bénéfices ne sont pas imposables en France, mais les **succursales d'organismes de pays tiers** établies en France sont contrôlées par la Commission bancaire, adhèrent au Fonds de garantie des dépôts et sont bien intégrées dans le champ de la taxe.

---

<sup>1</sup> Les principales places de marché alternatives sont ainsi Chi-X et Bats Trading.

<sup>2</sup> Règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.



## **2. Un périmètre limité aux professionnels qui interviennent directement sur les marchés**

Les entreprises d'investissement intégrées dans le champ des établissements financiers redevables de la taxe représentent une gamme variée de sociétés en contact avec les marchés financiers. Le premier alinéa du **II** du présent article précise néanmoins le champ *ratione personae* et dispose que la taxe est assise sur les rémunérations variables attribuées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement **à ceux de leurs salariés, professionnels des marchés financiers, dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'exposition aux risques de l'entreprise.**

**Cette rédaction reprend celle du champ des opérateurs de marché visés par l'arrêté du 3 novembre 2009<sup>1</sup>** précité, relatif à l'encadrement des « bonus », qui a modifié le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Le critère d'« *incidence significative sur l'exposition aux risques* » a été conçu pour cibler les opérateurs de marché qui interviennent quotidiennement et directement sur les marchés pour le compte de la société qui les emploie et non pour le compte de clients tiers, soit les *traders* qui exercent dans les banques de financement et d'investissement (BFI).

Les fonctions de comptabilité et de contrôle des risques, soit le « *back office* » et le « *middle office* », ne sont pas concernées par l'arrêté du 3 novembre 2009, ni donc *a fortiori* par la nouvelle taxe. De même, ne sont pas soumises à la taxe les rémunérations des salariés de filiales non redevables de la taxe détachés en France ni les rémunérations des mandataires sociaux non salariés.

En cumulant les conditions relatives aux personnes physiques et morales, **le périmètre des établissements financiers relevant du présent article devient *de facto* plus réduit.** Sont ainsi exclues :

1) les **sociétés de conseil en investissement**, qui emploient des conseillers en investissements financiers (soumis à un régime spécifique d'« auto-régulation encadrée ») n'intervenant pas sur les marchés ;

2) les sociétés qui exploitent un système multilatéral de négociations, ainsi que celles qui assurent la réception, la transmission et l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;

3) les **sociétés de pur « courtage »**, soit les anciennes sociétés de bourse, qui par définition réalisent des opérations dans le cadre d'une intermédiation entre des investisseurs et le marché, et qui ne supportent donc pas directement le risque associé à l'opération de marché ;

---

<sup>1</sup> Arrêté du 3 novembre 2009 relatif aux rémunérations des personnels dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et entreprises d'investissement.

4) les **sociétés de gestion de portefeuille**, qui se consacrent exclusivement à la gestion d'actifs pour le compte de tiers. Ces sociétés gèrent, et le cas échéant commercialisent, une grande variété de fonds. Ces fonds peuvent être des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM<sup>1</sup>) « classiques », c'est-à-dire investis dans des actions cotées, obligations ou actifs monétaires, mais aussi des véhicules investis dans des classes d'actifs plus risquées, plus rémunératrices pour les gérants et généralement réservées à des investisseurs institutionnels ou avertis. On trouve ainsi dans cette seconde catégorie :

- les fonds communs de placement à risque (FCPR) positionnés sur des titres non cotés et représentatifs du segment du **capital-investissement**, qui inclut en particulier le capital-risque et le rachat avec effet de levier (« *leveraged buy-out* » – LBO) ;

- des OPCVM à règles d'investissement allégées et à effet de levier ainsi que des OPCVM contractuels, soit les « *hedge funds* à la française » ;

- des « fonds de fonds » qui détiennent des parts d'organismes relevant des deux premières catégories.

En revanche, relèvent du champ de la taxe les **entreprises d'investissement, indépendantes ou filiales d'établissements de crédit, qui réalisent des activités de négociation pour compte propre** et dont le bilan supporte donc directement le risque associé aux activités de marché.

De même, les structures spécialisées dans l'analyse financière, la conservation d'instruments financiers ou le conseil en fusions et acquisitions **ne sont logiquement pas soumises à la taxe**, *a fortiori* s'il s'agit de leur activité principale. Ces activités sont en effet des **services connexes** aux services d'investissement<sup>2</sup>, dont la prestation est libre et qui ne permettent pas, à elles seules, de prétendre à la qualité d'entreprise d'investissement.

## ***B. L'ASSIETTE, LE TAUX ET LE SEUIL DE LA CONTRIBUTION***

### **1. Une assiette extensive et neutre au regard de l'année de versement**

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, l'assiette de la taxe est constituée des « bonus » attribués aux salariés qui interviennent sur les marchés financiers, soit essentiellement les *traders*. Les bonus concernés sont ceux **attribués au titre de l'année 2009**, qui sont donc déterminés en fonction des résultats financiers et des performances enregistrés en 2009 sur les opérations de marché réalisées et « débouclées ».

La population concernée est relativement restreinte, de l'ordre de **3.000 personnes**. A titre indicatif, les bonus versés par les BFI françaises,

---

<sup>1</sup> Soit des fonds communs de placement (FCP) ou des sociétés d'investissement à capital variable (SICAV).

<sup>2</sup> Dont la liste est fixée par l'article L. 321-2 du code monétaire et financier.

**tant en France qu'à l'étranger**, se sont élevés à environ 3,5 milliards d'euros en 2006, 3,6 milliards d'euros en 2007 et **2 milliards d'euros en 2008**. Le montant des bonus versés en France par les succursales de banques étrangères est beaucoup plus faible, de l'ordre de 67 millions d'euros en 2007 et 30 millions d'euros en 2008. Dans la mesure où la majorité des opérateurs de marché des BFI françaises sont localisés hors de France, le montant de l'assiette taxable en France sera bien moindre que celui des bonus versés par les banques françaises. Dans l'étude d'impact du présent article, le Gouvernement évalue ainsi l'assiette à **725 millions d'euros** au titre de 2009<sup>1</sup>.

Le deuxième alinéa du **II** du présent article précise les caractéristiques des éléments de rémunération constitutifs de l'assiette. Selon une rédaction analogue à celle de l'article 155 B du code général des impôts sur le régime des « impatriés », il est fait référence à la part variable de « *l'ensemble des éléments de rémunération* », soit les sommes et avantages, y compris en nature, accordés en contrepartie du service rendu par le salarié.

De même, le **montant brut** de la part variable est pris en compte, et inclut donc la part salariale des cotisations et contributions sociales. Enfin cette part variable est celle attribuée en fonction des **performances individuelles et collectives**, conformément aux nouvelles normes professionnelles établies par la Fédération bancaire française (FBF) et l'Association des marchés financiers (AMAFI) et aux prescriptions de l'arrêté du 3 novembre 2009 précité<sup>2</sup>.

Les sommes versées au titre de la **participation** et de l'**intéressement** aux résultats de l'entreprise, en application du livre III de la troisième partie du code du travail, sont en revanche **exclus de l'assiette**. Cette exclusion est légitime, s'agissant de dispositifs qui ne bénéficient pas spécifiquement aux *traders* et sont adossés aux résultats globaux de l'entreprise, et non à une structure de revenus qui participe du modèle économique actuel des banques.

Le quatrième alinéa du **II** prévoit des dispositions particulières pour la **valorisation** de l'assiette des bonus accordés sous forme de titres consentis à des conditions préférentielles, tels que les « stock-options » et actions gratuites, qui sont compris dans l'assiette. Il convient en effet de rappeler que dans un objectif d'alignement des intérêts des attributaires et de l'entreprise,

---

<sup>1</sup> *A titre de comparaison, la banque Goldman Sachs a réalisé près de 29 milliards de revenus sur ses activités de marché et de financement et a provisionné 16,2 milliards de dollars (éléments fixes et variables) pour rémunérer l'ensemble de ses salariés en 2009, soit près de 500.000 dollars par employé... Ce montant est cependant le plus faible depuis son introduction en bourse en 1999, ce qui a conduit la banque à déclarer qu'elle avait « fait preuve de retenue »...*

<sup>2</sup> *Cet arrêté insère notamment, comme on l'a vu plus haut, un article 31-4 dans le règlement n° 97-02, précité, dont le 1° précise que les entreprises assujetties « veillent (...) à ce qu'une part significative de la rémunération soit variable et versée sur la base de critères et indicateurs permettant de mesurer les performances individuelles ou collectives ainsi que celle de l'entreprise ».*

l'arrêté du 3 novembre 2009 dispose qu'une part « importante » de la rémunération variable doit être versée en titres<sup>1</sup>.

Il est ainsi prévu que ces options, titres et actions soient valorisés à la « juste valeur » comptable au jour de leur attribution, telle qu'elle résulte des normes comptables internationales IAS / IFRS<sup>2</sup> (*International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards*), et plus particulièrement de la norme IAS 39. Lorsque les titres concernés sont cotés, la juste valeur repose sur le cours de bourse (valorisation dite « *mark-to-market* »), et dans le cas contraire sur des modélisations et formules mathématiques (en particulier les options).

## 2. Une assiette qui inclut les rémunérations conditionnelles, sans possibilité de restitution

Le troisième alinéa du II dispose que les éléments de rémunération constitutifs de l'assiette sont pris en compte **quelle que soit l'année de leur versement ou celle au cours de laquelle leur acquisition est définitive**. Cette disposition est cohérente avec les modalités concrètes de calcul et de versement des bonus comme avec les nouvelles règles d'étalement et de conditionnalité :

- les résultats de l'activité de négociation pour compte propre ne sont définitivement connus que début 2010, de même que le montant des bonus correspondants ;

- compte tenu de la réglementation fixée par l'arrêté du 3 novembre 2009 précité, une part importante des bonus doit faire l'objet d'un **versement étalé sur plusieurs années** (trois en général) et peut, conformément à la clause de « malus » ou « *clawback* » (retenue ou restitution), **être réduit ou ne pas être versé** en cas de résultats négatifs ultérieurs<sup>3</sup>. Environ la moitié des bonus dus au titre de 2009 sera ainsi versée

---

<sup>1</sup> On rappelle que le 4° du nouvel article 31-4 du règlement n° 97-02 prévoient ainsi que les entreprises assujetties veillent :

« 4° A ce qu'une part importante de la rémunération variable prenne la forme d'actions, d'instruments adossés à des actions, d'instruments indexés de manière à favoriser l'alignement sur la création de valeur à long terme, ou, pour les sociétés non cotées, d'autres instruments équivalents. Elles veillent à ce que l'attribution des actions ou des instruments adossés à des actions soit **subordonnée à l'existence d'une période d'acquisition ou d'une durée de détention minimale.** »

<sup>2</sup> Ces normes ont été intégrées dans le droit communautaire par le règlement n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales.

<sup>3</sup> Comme on l'a vu plus haut, les 3° et 5° du nouvel article 31-4 du règlement n° 97-02 prévoient ainsi que les entreprises assujetties veillent :

« 3° A ce qu'une fraction importante de cette rémunération variable soit versée sous condition de résultat et **différée sur plusieurs années**, avec un rythme de versement qui ne doit pas être plus rapide qu'un *pro rata temporis* ;

début 2010, et la fraction restante de 2011 à 2013, le montant attribué étant fonction des résultats constatés.

Le V du présent article prévoit cependant que si le montant de la part variable de la rémunération finalement versée ou acquise aux salariés est inférieur au montant compris dans l'assiette, **aucune restitution n'est opérée**. Il en résulte donc une **discordance entre l'assiette théorique de la taxe et l'assiette réelle**, qui correspond à la rémunération réellement versée sur le moyen terme.

### 3. Un taux élevé et un seuil relativement bas

Le taux comme le seuil d'entrée de la taxe se veulent proches de l'architecture de la taxe sur les bonus annoncée par le gouvernement britannique en décembre 2009, afin de **neutraliser d'éventuels effets défavorables à la compétitivité de la place financière de Paris**. Leur niveau doit également permettre de dégager un produit suffisant pour couvrir le nouvel abondement du fonds de garantie des dépôts (*cf. infra*).

Aux termes du dernier alinéa du II et du III du présent article, le taux est ainsi fixé à 50 %, comme cela est prévu au Royaume-Uni, et la fraction imposable des rémunérations variables est celle qui **excède le seuil de 27.500 euros**, ce qui correspond plus ou moins, selon le taux de change, au seuil de 25.000 livres sterling du dispositif britannique. Le montant moyen des bonus versés en 2009 aux opérateurs qui exercent en France n'est pas connu, mais il est très vraisemblable que la grande majorité des bonus individuels dépassera la « franchise » de 27.500 euros.

## **C. L'AFFECTATION DU PRODUIT ET LES MODALITÉS DE RECOUVREMENT**

### 1. L'affectation de la majorité du produit au fonds de garantie des dépôts

Le I du présent article dispose, dans le texte du Gouvernement, que la taxe est affectée **dans la limite de 270 millions d'euros** au Fonds de garantie des dépôts (FGD) institué à l'article L. 312-4 du code monétaire et financier (*cf. supra*). Rappelons que ce fonds n'est ni une société, ni une association, ni un groupement d'intérêt économique, mais un **organisme de droit privé sui generis** dont les statuts, les missions et la gouvernance sont fixés par la loi, mais aussi largement précisés par son règlement intérieur, homologué par le ministre chargé de l'économie.

---

« 5° A ce que, en cas de pertes de l'activité considérée, la part de la rémunération différée susceptible d'être versée aux salariés concernés sous condition des résultats de l'exercice où les pertes sont constatées **soit substantiellement réduite ou ne soit pas versée.** »

Le plafond de 270 millions d'euros correspond au **montant estimé de l'augmentation de la dotation du FGD** nécessaire pour couvrir les dépôts éligibles jusqu'au nouveau seuil de 100.000 euros (*cf. supra*). La dotation du FGD fin 2008 était en effet de 1,61 milliard d'euros et se révèle donc inférieure à la dotation requise pour couvrir l'ensemble des dépôts éligibles (1,88 milliard d'euros).

**L'intention première du Gouvernement, avec la mise en place de cette taxe, était donc bien d'établir un lien direct entre le niveau de risque des activités des banques et le renforcement de la sécurité des déposants.** Le financement du FGD par les établissements cotisants étant actuellement fonction de leurs encours de dépôts éligibles, le respect de l'objectif de contribution des activités de négociation pour compte propre à la nouvelle dotation du FGD impliquait de mettre en place une taxe ciblée sur ces seules activités.

## **2. Une recette fiscalement neutre pour l'Etat**

Compte tenu de l'évaluation de l'assiette mentionnée plus haut, le rendement de la taxe est estimé, dans l'étude d'impact du présent article, à **362 millions d'euros**. En l'absence de disposition particulière, le solde du produit qui n'était pas affecté au FGD revenait à l'Etat, soit **92 millions d'euros**.

En l'absence de disposition contraire, la nouvelle taxe sera **déductible du bénéfice net** imposé à l'impôt sur les sociétés (IS), conformément au principe de droit commun d'intégration des impôts et taxes dans les charges déductibles (à l'exception des pénalités et amendes), de même que les rémunérations constitutives de l'assiette sont des charges déductibles. En l'espèce, **le coût pour l'Etat de la déductibilité de l'IS de la taxe sur les bonus était neutralisé par son produit.**

## **3. Les règles afférentes à l'exigibilité, au paiement, au recouvrement et au contrôle**

Le **IV** du présent article précise les règles d'exigibilité de la taxe, qui sera due au premier jour du mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi pour les rémunérations déjà attribuées à cette date, et au premier jour du mois suivant la décision d'attribution pour les autres rémunérations.

La taxe sera déclarée et liquidée par les entreprises redevables **dans les vingt-cinq jours de son exigibilité**, sur une déclaration dont le modèle sera fixé par l'administration. Elle sera acquittée lors du dépôt de ladite déclaration.

Enfin le **V** prévoit que la taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la

**taxe sur la valeur ajoutée.** De même, les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les mêmes règles.

### **III. LES MODIFICATION ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement affectant le produit de la taxe exceptionnelle, **dans la limite de 360 millions d'euros, à OSEO « au titre de sa mission de service public de *financement de l'innovation et des petites et moyennes entreprises* ».**

Ces crédits viennent **en substitution** d'une partie de la dotation ouverte sur le programme « Croissance des petites et moyennes entreprises » de la mission « Economie », dont les crédits sont par conséquent minorés de 360 millions d'euros<sup>1</sup>. Au total, le budget de l'Etat versera, en 2010, une dotation de 500 millions d'euros à OSEO.

#### **Extrait des débats de l'Assemblée nationale – 3 février 2010**

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie.** Il existait une confusion qui nous a amenés à dissocier la taxation sur la rémunération variable des opérateurs de marché et l'augmentation du fonds de garantie des dépôts. Je proposerai dans le cadre d'un amendement gouvernemental une affectation spécifique à un fonds de dotation permettant le financement des petites et moyennes entreprises par le canal d'OSEO. Cela me paraît **approprié pour souligner le caractère exceptionnel de la taxation : nous avons connu une année exceptionnelle, des concours exceptionnels, une taxation exceptionnelle qui vient en dotation exceptionnelle sur un secteur d'activité qui a besoin de financement et auquel on sait qu'OSEO a apporté un soutien absolument indéfectible.**

Bien que le rendement de la taxe soit estimé à 360 millions d'euros, celle-ci demeure déductible au titre de l'impôt sur les sociétés. La nouvelle affectation de son produit permet donc **une amélioration du solde budgétaire de l'ordre de 270 millions d'euros.**

**L'abondement du Fonds de garantie des dépôts n'est plus mentionné.** Néanmoins si sa dotation devait être jugée insuffisante, les établissements adhérents seraient amenés à rehausser leur cotisation, temporairement ou de manière pérenne, conformément aux dispositions du code monétaire et financier (*cf. supra*).

---

<sup>1</sup> Par coordination, les crédits ouverts sur le programme « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » sont également réduits de 360 millions d'euros.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

##### ***A. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES BANQUES REPOSE AVANT TOUT SUR LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES FONDS PROPRES***

Votre rapporteur général approuve les principes structurants de cette nouvelle taxe : **celle-ci doit être exceptionnelle** et non pas pérenne, et elle ne saurait en soi, quel que soit son niveau, suffire à modifier substantiellement les comportements salariaux des banques d'investissement et surtout le modèle économique des banques « universelles », aujourd'hui trop dépendant des revenus tirés de l'activité de négociation pour compte propre.

Ce modèle économique a en effet contribué à **relever à des niveaux non soutenables sur le long terme les normes tacites de rentabilité sur fonds propres des banques** exigées des investisseurs, et partant, à accroître leur exposition aux activités les plus porteuses de risques (risques de marché et de crédit, mais aussi risque opérationnel), le rendement étant une fonction croissante du risque. Le cas de la City, où certaines grandes banques d'investissement prévoient d'augmenter la part fixe (jusqu'à parfois les doubler) pour atténuer ou annuler les effets de la taxe projetée par le gouvernement britannique, illustre cependant le fait **qu'une taxe peut créer ses propres effets de contournement**.

Un des principaux enseignements de la crise réside bien dans la distorsion de la structure de revenus des banques, qui les a en partie conduites à s'éloigner de leur vocation. Le retour à un fonctionnement bancaire plus conforme à l'impératif de financement de l'économie ne peut être réellement traité que par un **réexamen prioritaire des exigences en capital réglementaire**, dont le G 20 a donné l'impulsion et que le Comité de Bâle devrait finaliser d'ici la fin de l'année 2010. De nouvelles pondérations seront établies en fonction des risques réels des activités de marché et de crédit, et conduiront par exemple à relever le niveau des fonds propres « de base » (*Tier One*) et de la couverture en capital des activités de négociation pour compte propre.

Le futur cadre de « Bâle III », ainsi qu'il est désormais désigné, devrait exercer sur les banques un **impact financier autrement plus significatif que les taxes sur les bonus**. Selon une récente étude du Crédit Suisse, les propositions de réforme soumises à consultation mi-décembre 2009 par le Comité de Bâle représenteraient ainsi un coût total en capital de 303 milliards d'euros, dont **139 milliards d'euros pour les grandes banques européennes**. D'après ces simulations, le Crédit agricole et BNP Paribas seraient les banques qui présenteraient aujourd'hui les plus fortes carences en fonds propres.



***B. L'OBJECTIF DE « MORALISATION » N'EST PAS ABSENT DU PRÉSENT DISPOSITIF***

Dans un contexte marqué par des réformes complexes, de multiples initiatives nationales (ainsi qu'en témoignent les mesures récemment annoncées par le président Barack Obama) et certaines hésitations entre une logique « punitive » et une démarche plus « curative », **le message du Gouvernement français sur la nouvelle taxe a pu apparaître quelque peu « brouillé »**. Avant les modifications introduites par l'Assemblée nationale, son objectif prioritaire initial, ainsi qu'il apparaissait dans l'exposé des motifs de l'article et dans certaines déclarations de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, était bien de renforcer le financement du fonds de garantie<sup>1</sup>, mais la volonté d'infléchir également la culture salariale des établissements concernés n'était pas absente, comme en témoigne l'intitulé même du présent article, et permettait incidemment de conforter sa recevabilité médiatique.

Il reste que, dans le dispositif originellement proposé par le Gouvernement, **cette taxe ne représentait pas un effort financier supplémentaire pour les banques**, puisque le relèvement du plafond du FGD devait d'une façon ou d'une autre être financé, et se révélait neutre pour les finances de l'Etat par compensation entre le produit et la déductibilité de l'IS, à la différence du dispositif britannique qui ne permet pas cette déductibilité. De la même façon, votre rapporteur général avait pu estimer que le caractère novateur et pénalisant de la contribution pour frais de contrôle, introduite par l'article 6 de la loi de finances pour 2010<sup>2</sup>, devait être fortement relativisé, puisque **cette contribution constituait avant tout un alignement justifié sur le régime de financement d'autres autorités** de supervision françaises ou étrangères.

**On ne saurait donc considérer que les banques françaises subissent un traitement fiscal particulièrement discriminatoire**. De fait, la présente taxe est sans commune mesure et ne répond pas au même objectif<sup>3</sup> que la « taxe de responsabilité pour la crise financière » présentée le 21 janvier 2010 par Barack Obama<sup>4</sup> (*cf. supra*). De même, **l'argument de la compétitivité ne doit pas être négligé** – il est d'ailleurs invoqué avec raison par le Gouvernement. Votre rapporteur général juge que les pouvoirs publics comme les acteurs privés **ne doivent pas « abdiquer » devant**

---

<sup>1</sup> A cet égard, cette taxe présente une parenté, selon des dimensions toutefois plus modestes, avec l'initiative qu'avait prise à l'été 2009 Mme Sheila Bair, présidente de la compagnie américaine d'assurance des dépôts (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC), tendant à un important relèvement de la contribution à la FDIC des banques qui pratiquent les activités de négociation pour compte propre.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

<sup>3</sup> A la différence du TARP américain, le plan français de soutien aux banques ne devrait en effet pas se traduire par une dépense publique nette.

<sup>4</sup> La « taxe de responsabilité pour la crise financière » doit permettre de collecter 90 milliards de dollars sur dix ans.

**l'incontestable attraction qu'exerce la place de Londres** qui, au-delà de l'environnement réglementaire, bénéficie avant tout de forts effets d'agglomération avec la présence des acteurs et compétences de tous les segments de la chaîne de valeur financière.

Il est en effet nécessaire de maintenir sur notre territoire des *traders*, car ils sont source de recettes fiscales, mais surtout parce que leur sort et leur localisation peuvent exercer un effet d'entraînement sur ceux d'autres activités, telles que la gestion d'actifs ou le courtage.

#### ***C. UNE NOUVELLE AFFECTATION PERTINENTE DE LA TAXE***

Comme l'a très justement souligné Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le dispositif proposé initialement avait conduit à la « *confusion* » puisque les banques auraient acquitté un impôt venant en substitution d'une obligation légale à laquelle elles auraient dû, dans tous les cas, se conformer. La nouvelle affectation à OSEO apparaît donc tout à fait opportune. Elle permet de **réduire le déficit budgétaire**, en 2010, d'au moins 270 millions d'euros tout en **contribuant au soutien des petites et moyennes entreprises**, dont il est notable qu'elles ont particulièrement souffert de la crise économique.

#### ***D. UN CHAMP D'APPLICATION QUI PEUT ÊTRE ÉLARGI***

Concernant le champ des établissements financiers redevables, **votre rapporteur général considère qu'il est logique d'exclure les activités pour compte de tiers**, dans la mesure où les risques y afférents sont essentiellement supportés par le client investisseur et n'exercent pas le même impact systémique que la négociation pour compte propre. Ces exclusions ne sont certes pas explicitement prévues dans la rédaction du présent article, mais elles se déduisent sans ambiguïté du second critère afférent à la nature des rémunérations qui constituent l'assiette.

En revanche, l'assiette de la taxe devrait pouvoir être élargie aux « bonus » perçus non seulement par les opérateurs des salles de marché, mais encore par leurs **responsables hiérarchiques**. Ce sont en effet ces responsables qui établissent les orientations stratégiques sur le modèle de revenus de la banque, fixent les limites d'exposition aux marchés des *traders*, et contrôlent le respect, par les salles de marché, de la doctrine d'investissement de l'établissement. Il importe donc de soumettre à la taxe l'ensemble des maillons de la chaîne décisionnelle et de contrôle, et non pas les seuls opérateurs, dont l'autonomie est réelle mais non absolue.

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

## ARTICLE 2

(Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)

### **Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs**

**Commentaire : le présent article tend à modifier la clef de répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs afin de compenser intégralement les exonérations de charges sociales dues au titre de l'embauche de travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi (TO-DE) dans le secteur agricole, dispositif par ailleurs profondément réformé par l'article 8 du présent projet de loi.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Dans le cadre du dispositif « TO-DE », les exonérations de charges sociales ne sont que partiellement compensées par l'affectation directe d'une fraction du produit du droit de consommation sur les tabacs. Ces modalités apparaissent critiquables à deux titres. D'une part, elles ne sont pas intégralement compensées, faisant ainsi peser une charge sur la sécurité sociale. D'autre part, l'affectation directe d'une ressource fiscale n'est pas conforme au droit commun.

##### ***A. LE PRODUIT DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS EST AFFECTÉ EN FONCTION D'UNE CLEF DE RÉPARTITION***

Le droit de consommation sur les tabacs manufacturés est régi par les dispositions de l'article 575 du code général des impôts. En 2010, **son produit devrait s'élever à près de 10 milliards d'euros.**

Depuis la loi de finances pour 2008, **l'intégralité de cette somme est reversée à des organismes de protection sociale**, au sens large. Le budget général ne bénéficie donc plus d'aucune recette de cette accise.

La clef de répartition est fixée par la loi et elle est habituellement **revue chaque année lors de l'examen de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale**. Elle a beaucoup fluctué au cours des dernières années tant en termes d'organismes bénéficiaires que de pourcentage du produit qui leur est alloué.

Elle est établie par les dispositions de l'article 61 de loi de finances pour 2005 modifié, en dernier lieu, par l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 qui prévoit que « *les sommes à percevoir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionnés à l'article 575 du code général des impôts* », sont réparties dans les conditions retracées dans le tableau suivant.

### Répartition du droit de consommation sur les tabacs

<b>Organisme bénéficiaire</b>	<b>Objet</b>	<b>Pourcentage</b>	<b>Montant prévisionnel des recettes en 2010</b> <i>(en millions d'euros)</i>
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	Participation au financement des dépenses de maladie, d'invalidité et de maternité des personnes non salariées des professions agricoles <i>(2° de l'article L. 722-8 du code rural)</i>	18,68 %	1 861
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole – Retraite complémentaire obligatoire (CCMSA – RCO)	Participation au financement du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des personnes non salariées des professions agricoles <i>(art. L. 732-58 du code rural)</i>	1,89 %	188
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	Financement des dépenses d'assurance maladie	38,81 %	3 866
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	Financement de l'aide personnalisée au logement, de la prime de déménagement, du conseil national de l'habitat et de l'allocation de logement prévue à l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale <i>(art. L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation)</i>	1,48 %	147
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	Participation au financement de l'allocation de cessation anticipée d'activité <i>(art. 41 de la loi n° 98-1194 de financement de la sécurité sociale pour 1999)</i>	0,31 %	31
Fonds de solidarité	Participation au financement de la prime de retour à l'emploi, de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation équivalent retraite <i>(art. L. 5423-24 du code du travail)</i>	1,25 %	125
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des allègements généraux de cotisations sociales <i>(art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)</i>	36,28 %	3 614
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des exonérations de cotisation sociales sur les heures supplémentaires <i>(art. L. 241-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale)</i>	1,30 %	129
<i>Source : commission des finances d'après les annexes au projet de loi de finances rectificative pour 2010</i>		<b>100,00 %</b>	<b>9 961</b>

***B. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES DANS LE CADRE DE L'EMBAUCHE DE TRAVAILLEURS OCCASIONNELS OU DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE SECTEUR AGRICOLE NE SONT PAS AUJOURD'HUI ENTIÈREMENT COMPENSÉES***

L'article L. 741-16 du code rural dispose que « *lorsqu'ils embauchent [...] des travailleurs occasionnels ou des demandeurs d'emploi, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ou de travaux agricoles ou forestiers [...] versent des cotisations d'assurances sociales calculées en application de taux réduits* ».

L'article 8 du présent projet de loi réforme en profondeur le dispositif « travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi » (TO-DE) dans le secteur agricole. Le présent article en est, pour partie, le « pendant » financier.

Jusqu'à présent, les exonérations prévues dans le cadre du dispositif « TO-DE » sont partiellement compensées par le budget de l'Etat (mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »), pour 27 millions d'euros, et par l'affectation directe d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs, pour 190 millions d'euros. Enfin, près de 101 millions d'euros ne sont pas compensés à la sécurité sociale.

Il importe, à ce stade, de souligner **le caractère obscur du financement du dispositif « TO-DE »**. En effet, l'affectation d'une partie du droit de consommation sur les tabacs (190 millions d'euros mentionnés ci-dessus) **n'est pas explicitée par une disposition législative**. Cette somme est incorporée à la totalité de la fiscalité affectée à la sécurité sociale en vue de compenser les allègements généraux.

Conformément aux dispositions de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, « ***seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base*** ». Dès lors, étant donné que la présente réforme est opérée dans une loi de finances, les exonérations visées doivent être intégralement compensées.

***C. L'AFFECTATION DIRECTE DE FISCALITÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR COMPENSER LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES N'EST PAS CONFORME AU DROIT COMMUN***

L'affectation directe d'une ressource fiscale à la sécurité sociale en vue de compenser des exonérations de charges sociales n'est pas conforme à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale qui dispose que « *toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ». L'article L. 131-8 du même code établit les exceptions à ce

principe. Or la compensation des exonérations de cotisations sociales pour le dispositif « TO-DE » n'en fait pas partie.

Par le présent article, le Gouvernement entend ainsi revenir « à des modalités de compensation de droit commun, c'est-à-dire exclusivement par des crédits budgétaires, pour la totalité du dispositif ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AFFECTATION DE 2,92 % DU PRODUIT DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS AU BUDGET GÉNÉRAL

### A. L'AFFECTATION DE 2,92 % DU PRODUIT DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS AU BUDGET GÉNÉRAL

Le troisième et le quatrième alinéas du présent article prévoient l'affectation de 2,92 % du produit du droit de consommation sur les tabacs, soit 291 millions d'euros, au budget général. Une ouverture de crédits correspondante, sur la mission « Agriculture », est inscrite dans la seconde partie du présent projet de loi, qui prend également en compte l'extension du dispositif par l'article 8.

Désormais, conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, la compensation serait intégralement financée par le budget général.

L'affectation de 2,92 % du produit du droit de consommation sur les tabacs est gagée, à due concurrence, par une diminution, de 36,28 % à 33,36 %, de la part qui revient au financement de la compensation des allègements généraux, selon les modalités prévues à l'alinéa 2 du présent article.

Tableau récapitulatif de l'affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs

(en millions d'euros)

	LFSS pour 2010		PLFR pour 2010	
	Pourcentage	Montant prévisionnel	Pourcentage	Montant prévisionnel
CCMSA	18,68 %	1 861	18,68 %	1 861
CCMSA-RCO	1,89 %	188	1,89 %	188
CNAM - TS	38,81 %	3 866	38,81 %	3 866
FNAL	1,48 %	147	1,48 %	147
FCAATA	0,31 %	31	0,31 %	31
Fonds de solidarité	1,25 %	125	1,25 %	125
Allègements généraux	36,28 %	3 614	33,36 %	3 323
Heures supplémentaires	1,3 %	129	1,3 %	129
Budget général	0,00 %	0	2,92 %	291
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>	<b>9 961</b>	<b>100,00 %</b>	<b>9 961</b>

Source : commission des finances, d'après les annexes au projet de loi de finances rectificative pour 2010

## ***B. UN TRANSFERT DE FISCALITÉ PERMIS PAR UN EXCÉDENT DE LA COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX EN 2010***

### **1. Une compensation excédentaire des allègements généraux en 2010**

Les allègements généraux de charges sociales sont prévus par l'article 9 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi (codifié à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale).

La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée par l'affectation d'un « panier » de recettes fiscales (art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale), dont une partie du droit de consommation sur les tabacs.

En 2010, ce « panier » devrait atteindre environ 23,3 milliards d'euros tandis que le coût des allègements généraux devrait s'élever à 22,1 milliards d'euros, **soit un excédent prévisionnel estimé à près de 1,2 milliard d'euros.**

La crise économique actuelle a entraîné **un recul de la masse salariale qui conduit également à une baisse du coût des allègements généraux**, ces derniers étant, en effet, concentrés sur les bas salaires, c'est-à-dire les catégories d'emplois les plus durement touchées par la dégradation du marché du travail.

**La diminution du coût des allègements généraux n'est pas accompagnée par une diminution des recettes** car celles-ci se révèlent moins sensibles à la conjoncture, comme, par exemple, le droit à la consommation sur les tabacs qui constitue une taxe comportementale.

Par conséquent, l'Etat dispose d'une **marge de manœuvre** lui permettant de réaffecter une partie des recettes fiscales destinées à financer la compensation des allègements généraux<sup>1</sup>.

### **2. Une partie de cet excédent permet de financer la part aujourd'hui non compensée du dispositif « TO-DE »**

Avant réforme, 190 millions d'euros sont compensés à la sécurité sociale par l'affectation d'une partie du produit du droit de consommation sur les tabacs. Comme indiqué précédemment, **cette somme n'est pourtant pas clairement identifiée par une disposition législative.** Actuellement, elle est « prélevée » sur la part du droit de consommation sur les tabacs affectée à la compensation des allègements généraux, soit 3 614 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Ainsi, l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a d'ores et déjà procédé au transfert de 129 millions d'euros vers la compensation des exonérations de cotisations sociales relatives aux heures supplémentaires.

Pour cette raison, **l'attribution d'une part du produit de l'accise au budget général se fait par diminution de celle accordée aux allègements généraux.**

Le transfert de recettes fiscales **va cependant plus loin que la compensation existante aujourd'hui puisqu'elle porte sur 291 millions d'euros** et non sur 190 millions d'euros. La différence correspond à la part aujourd'hui non compensée au titre du dispositif « TO-DE », soit 101 millions d'euros. **Cette adjonction est permise grâce à un excédent de recettes affectées à la compensation des allègements généraux en 2010.**

**Modalités de compensation du dispositif « travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi dans le secteur agricole », avant et après réforme**

*(en millions d'euros)*

	<b>Avant réforme</b>	<b>Après réforme</b>
Crédits budgétaires	27	486
		<i>crédits existants : 27</i>
		<i>transfert de fiscalité sur les tabacs : 291</i>
		<i>restrictions budgétaires : 168</i>
Droits tabacs	190	-
Non compensé	101	-
<b>Total</b>	<b>318</b>	<b>486</b>

Source : direction du budget

\*

\* \*

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

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les dispositions du présent article sont intimement liées à celles de l'article 8 du présent projet de loi. Les règles de présentation des projets de lois de finances obligent à séparer les deux mesures entre la première et la seconde partie. Il s'agit, néanmoins, de la même réforme dont l'objet et les modalités sont présentées dans le commentaire de l'article 8.

Il faut tout d'abord se féliciter que la réforme permette une clarification bienvenue **d'un dispositif jusqu'à présent opaque en ce qui concerne ses modalités de financement.** Par ailleurs, **en 2010, elle n'a pas de conséquence sur les comptes de l'Etat, ni sur ceux de la sécurité sociale.**

Le transfert de fiscalité de la compensation des allègements généraux vers le dispositif « TO-DE » pose néanmoins **un problème de principe.** En



effet, il n'existe pas d'obligation légale, pour l'Etat, de compenser intégralement le coût des allègements généraux. Concrètement, si le panier de recettes fiscales affecté à leur compensation se révèle insuffisant, il en résulte une charge pour la sécurité sociale.

Dans le cadre du présent article, il serait regrettable que la charge nouvelle pour l'Etat – la compensation intégrale du dispositif « TO-DE » – soit, *in fine*, gagée par une diminution de la compensation des allègements généraux. L'équilibre des comptes sociaux n'en serait pas amélioré.

Au final, la réforme du dispositif « TO-DE » se caractérise par la **création de charges publiques pérennes financées par des ressources conjoncturelles strictement limitées à 2010.**

Par conséquent, pour la commission des finances, **la bonne solution, en vue de dégager des marges de manœuvre budgétaires, serait de réduire progressivement les allègements généraux de charges sociales et, corrélativement, leur compensation par l'affectation d'un panier de recettes fiscales.**

Votre rapporteur général vous propose donc de réduire le coût des allègements généraux de **300 millions d'euros en abaissant le seuil de sortie du dispositif de 1,6 à 1,58 SMIC.** Le **déficit budgétaire en serait diminué d'autant** par la ré-affectation d'une partie du produit du droit de consommation sur les tabacs, initialement destinée à compenser les allègements généraux, vers le budget général.

La fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée à la compensation des allègements généraux serait ainsi réduite à 30,35 % tandis celle revenant au budget augmenterait à 5,93 %.

**L'impact** de la mesure proposée apparaît **volontairement limité.** En effet, **une étude rigoureuse** du dispositif des allègements généraux doit être conduite en vue de déterminer son efficacité tant au regard de son incitation à employer des personnes non qualifiées qu'en termes de compétitivité des entreprises. En l'absence d'une telle évaluation, il est apparu préférable de s'en tenir à **une modification prudente**, dont les conséquences budgétaires apparaissent, néanmoins, tangibles.

Ces dispositions entreraient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 afin de faire coïncider la création de recettes permanentes nouvelles avec le besoin de financement sur le dispositif « TO-DE ».

Par ailleurs, du point de vue rédactionnel, une coordination est nécessaire entre l'alinéa 2 du présent article et le II de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, qui définit le panier de recettes fiscales mentionné précédemment. En particulier, son 10<sup>o</sup> dispose qu'une « *fraction égale à 37,95 % du droit de consommation sur les tabacs* » est affectée à ce panier.

**Votre commission vous propose un amendement** tendant à remplacer le pourcentage de 37,95 %<sup>1</sup> par celui de 33,36 %.

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

---

<sup>1</sup> L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale mentionne toujours le taux de 37,95 %, qui correspond à celui en vigueur avant l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. En effet, la coordination proposée avait été omise lors de son examen.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 2*

*(Article 265 du code des douanes)*

**Ajustement du tarif de taxe intérieure  
de consommation applicable à l'aquazole**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'ajuster le tarif de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans le gazole, afin de tirer les conséquences de la censure, par le Conseil constitutionnel, du dispositif de contribution carbone introduit par la loi de finances pour 2010**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. UNE TAXATION NULLE SUR LA PART NON FOSSILE DE L'AQUAZOLE***

Selon le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, les émulsions d'eau dans le gazole reprises à l'indice 53 (EEG ou « aquazole ») bénéficient d'une **tarification privilégiée** au titre de la taxe intérieure de consommation.

Cette tarification privilégiée est autorisée par l'article 5 de la directive n° 2003/96/CE du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, qui dispose que des taux de taxation différenciés peuvent être appliqués pour les « *transports publics locaux de passagers* ». L'aquazole est en effet presque exclusivement utilisé dans les **flottes de bus** de certaines collectivités territoriales. La direction générale des douanes et des droits indirects faisait état d'une consommation de 221.107 hectolitres consommés en 2007, soit un produit de **6,7 millions d'euros** de taxe intérieure de consommation.

Pour mémoire, et à l'initiative de nos collègues députés, la loi de finances rectificative pour 2008 avait fixé à **26,27 euros** par hectolitre le tarif de taxe intérieure de consommation applicable à l'aquazole, **afin d'appliquer une taxation nulle aux 13 % d'eau contenus dans cette substance**<sup>1</sup>. Une telle réduction était elle-même autorisée par l'article 16 de la directive n° 2003/96/CE précitée, qui dispose que les Etats membres peuvent appliquer un taux de taxation réduit « *aux produits imposables (...) quand ils contiennent de l'eau* ».

---

<sup>1</sup> Soit 87 % de 30,20 euros, soit le tarif applicable au gazole.

## **B. UN NOUVEL AJUSTEMENT DU TARIF À LA FIN DE L'ANNÉE 2009**

Un **nouvel ajustement** du tarif de taxe intérieure de consommation applicable à l'aquazole est intervenu dans le cadre de l'article 76 de la troisième loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-1674 du 30 décembre 2009). Cet ajustement résultait d'une **double opération** :

1) il convenait tout d'abord de **tenir compte de la revalorisation des minima communautaires de taxation** fixés par la directive n° 2003/96/CE. Ce minimum étant désormais fixé à 33 euros par hectolitre pour le gazole, le plancher de taxation de l'aquazole devait être porté à 28,71 euros (soit 87 % de 33 euros, correspondant à la seule part fossile de l'aquazole) ;

2) il s'agissait ensuite d'opérer une **coordination** avec la loi de finances pour 2010, l'aquazole ayant été « omis » de la liste des carburants bénéficiant d'une **contribution carbone nulle** lorsqu'ils étaient utilisés dans le cadre du transport en commun de voyageurs. Le tarif de contribution carbone applicable au gazole étant de 4,52 euros par hectolitre, il s'établissait à 3,93 euros pour l'aquazole (soit 87 % de 4,52 euros). Il convenait donc de diminuer de 3,93 euros le tarif de taxe intérieure de consommation sur l'aquazole pour **annuler l'effet de la contribution carbone sur cette substance**.

Au total, le **nouveau tarif** de taxe intérieure applicable à l'aquazole a donc été fixé à : 28,71 euros (nouveau tarif consécutif à la hausse des minima communautaires) – 3,93 euros (effet de l'annulation de la contribution carbone) = **24,78 euros par hectolitre**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Sur le fondement de sa non-conformité au principe d'égalité devant les charges publiques, **la contribution carbone et l'ensemble des dispositifs dont elle était assortie ont été censurés par le Conseil constitutionnel**.

Cette censure a donc porté :

1) dans le cadre de la loi de finances pour 2010<sup>1</sup>, sur l'article 7, créant la contribution carbone, ainsi que sur les articles 9 et 10, qui instituaient respectivement un crédit d'impôt restituant forfaitairement la contribution aux ménages et un mécanisme de remboursement partiel au bénéfice des exploitants agricoles ;

2) dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009<sup>2</sup>, sur l'article 82, qui prévoyait une compensation de contribution carbone au bénéfice des biocarburants.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

<sup>2</sup> Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009.

Pour des raisons qu'il n'appartient pas à votre commission des finances d'interpréter, **le Conseil n'a toutefois pas censuré d'office l'article 76 de la loi de finances rectificative pour 2009, alors même qu'il prévoyait une compensation de contribution carbone au profit de l'aquazole.**

Dans l'attente d'une nouvelle version de la contribution carbone, votre rapporteur général vous propose donc de réviser le tarif de taxe intérieure de consommation relatif à l'aquazole qui, en l'état, **compense de manière indue une fiscalité inexistante.** Le nouveau tarif serait ainsi porté à **28,71 euros par hectolitre**, soit un niveau conforme au minimum communautaire.

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

## **AUTRES DISPOSITIONS**

### **ARTICLE 3**

#### **Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'Etat**

**Commentaire : le présent article autorise la perception de la rémunération pour services rendus instituée par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009, relatif à la création d'une redevance océanique de navigation aérienne.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 4 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> (LOLF) dispose que « *la rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

Le présent article propose donc de ratifier le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009, relatif à la création d'une redevance océanique de navigation aérienne, en **autorisant la perception de cette redevance au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative.**

Ce décret, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et pris sur le rapport du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, insère un article R. 134-7 dans le chapitre IV (relatif aux redevances) du titre III (sur la circulation des aéronefs) du livre Ier (intitulé « *Dispositions générales* ») de la partie réglementaire du code de l'aviation civile.

L'article R. 134-7 institue une **redevance océanique**, qui complète le dispositif de financement des services de navigation aérienne **outre-mer** et rémunère « *l'usage des installations et services mis en œuvre par l'Etat outre-mer pour la sécurité de la circulation aérienne en route et la rapidité de ses mouvements, y compris les services de radiocommunication et de météorologie* ». Cette redevance est due par l'exploitant de l'aéronef ou, s'il est inconnu, par son propriétaire.

Son montant est déterminé par l'application d'un taux unitaire à la masse maximum au décollage de l'aéronef et à la distance parcourue dans les

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.

espaces aériens relevant des services de navigation aérienne français. Le taux unitaire normal de la redevance océanique est fixé chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget sur la base du coût des services rendus et des objectifs de couverture de ces coûts. Des **taux unitaires réduits** peuvent également être fixés pour tenir compte des conditions économiques de la desserte aérienne des collectivités concernées.

Les modalités de recouvrement et de paiement de la redevance océanique sont les mêmes que celles de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

\*

\*           \*

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

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve les dispositions du présent article, conformes aux principes de la LOLF et qui contribuent à une meilleure valorisation économique des services de navigation aérienne. Ainsi que l'a relevé notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), dans sa contribution au rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010<sup>1</sup>, l'instauration de cette « redevance océanique » doit permettre, par la facturation des services rendus aux survols dans les espaces aériens gérés par la France outre-mer, de **faire contribuer des usagers qui bénéficiaient jusqu'à présent gratuitement des services de navigation aérienne.**

Cette redevance, dont le produit est estimé à **45 millions d'euros** en 2010, permettra ainsi **d'améliorer le taux de couverture de ces services, qui s'établirait à environ 40 %** au lieu de 31,2 % en 2008 et un taux sans doute inférieur en 2009 du fait de la crise du transport aérien. Pour autant, la facture des compagnies qui desservent l'outre-mer ne devrait pas être alourdie, puisque la création de cette redevance doit s'accompagner d'une diminution de près de 20 % du taux unitaire de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) outre-mer.

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

---

<sup>1</sup> *Annexe n° 10 au rapport général n° 101 (2009-2010) sur le projet de loi de finances pour 2010, de MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », les comptes spéciaux « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».*

## ARTICLE 4

### **Modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir et information du Parlement sur ces investissements**

**Commentaire : le présent article précise les modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir et l'information du Parlement sur ces investissements.**

#### **I. L'EMPRUNT NATIONAL, UNE OPÉRATION HORS DU COMMUN**

Le programme d'investissements d'avenir financés par les crédits ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative constitue une opération originale aussi bien sur le plan opérationnel que sur le plan institutionnel.

##### **A. UNE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE AD HOC**

Sur le plan institutionnel, le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement a précisé l'organisation administrative de l'Etat s'agissant de l'emprunt national. **Est ainsi placé, sous l'autorité du Premier Ministre, un commissaire général à l'investissement chargé de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat.** Il est assisté d'un adjoint. MM. René Ricol et Jean-Luc Tavernier ont été nommés respectivement commissaire général à l'investissement et commissaire général adjoint par deux décrets en date du 28 janvier 2010.

Aux termes du décret du 22 janvier, les principales missions du commissaire général sont les suivantes :

*« 1° Il prépare les décisions du Gouvernement relatives aux contrats passés entre l'Etat et les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir ;*

*2° Il coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifie leur cohérence avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques ;*

*3° Il coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions ;*

*4° Il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité ;*

*5° Il dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. »*



Le décret a également créé **un comité de surveillance des investissements d'avenir** placé sous la présidence conjointe de MM. Alain Juppé et Michel Rocard. Ce comité **comprend**, outre les deux présidents, **deux députés et deux sénateurs désignés par les présidents des assemblées ainsi que six personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.**

Le comité de surveillance est chargé **d'établir un rapport annuel sur l'exécution du programme d'investissements et les résultats de leur évaluation** ; ce rapport est remis au Premier Ministre et à chaque assemblée. Pour réaliser sa mission, le comité de surveillance bénéficie des informations transmises par le commissaire général et peut consulter toute personne dont il juge utile de recueillir l'avis.

Selon les réponses du ministère du budget au questionnaire de votre commission des finances, le choix d'une gouvernance institutionnelle spécifique n'a pas pour objectif *« de mettre en place un circuit parallèle à celui des tutelles ministérielles, mais d'assurer une coordination spécifique, compte tenu du montant tout à fait exceptionnel des crédits versés aux opérateurs. »*

## **B. DES MODES OPÉRATIONNELS DÉROGATOIRES**

Le financement du programme d'investissements d'avenir transite par des canaux dérogatoires au droit commun budgétaire et comptable. Trois éléments méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, l'allocation des fonds de l'emprunt national s'appuiera dans sa quasi totalité sur des **mécanismes de financement compétitifs**, c'est-à-dire des processus d'appels à projets où les acteurs concourent pour des financements au sein de programmes prédéfinis et selon des critères qualitatifs précisés.

Ensuite, près de 45 % des fonds seront **attribués sous la forme de dotations en capital non consommable dont seuls les revenus du dépôt de cette somme au Trésor permettront de financer les projets choisis.** Ce mécanisme permet, en ne procédant à aucune dépense au sens de Maastricht, de mettre en place un financement pérenne de certaines actions et de certains organismes indépendamment de la procédure budgétaire habituelle.

Enfin, **l'ensemble des fonds de l'emprunt national sera sanctuarisé** par un mécanisme de **délégation des fonds dans les comptes d'un nombre restreints d'organismes gestionnaires, supprimant ainsi la visibilité budgétaire de l'emprunt national** et dérogeant aux mécanismes de contrôle traditionnels.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article précise d'une part, les modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir, et d'autre part, les conditions d'information du Parlement sur ces investissements.

### *A. LA DÉLÉGATION DES CRÉDITS À DES ORGANISMES GESTIONNAIRES JURIDIQUEMENT DISTINCTS DE L'ÉTAT*

Le I du présent article ouvre **la possibilité de confier la gestion des fonds**, versés à partir des programmes créés par le projet de loi de finances, **à un certain nombre d'organismes gestionnaires dont la liste nominative sera fixée par un décret**. Peuvent ainsi se voir confier la gestion des fonds de l'emprunt national les entités suivantes :

- l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui est explicitement mentionnée ;

- les établissements publics de l'Etat ;

- les sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) peut également se voir confier des fonds dans la mesure où elle agit pour le compte de l'Etat ou des établissements et sociétés ci-dessus mentionnés.

**La lecture du projet de loi de finances permet à ce stade d'identifier, hors CDC, onze organismes gestionnaires ainsi répartis :**

- neuf établissements publics, parmi lesquels deux établissements publics administratifs (l'ANR et l'Agence nationale de l'habitat) et sept établissements publics industriels et commerciaux (le Centre national d'études spatiales, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Agence nationale de rénovation urbaine, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'Office national d'études et de recherches aérospatiales, OSEO) ;

- le Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont le capital est détenu à 49 % par l'Etat et à 51% par la CDC ;

- une entité dont la nature juridique n'est encore définie, le Fonds national pour la société numérique, dont la gestion devrait être confiée à la CDC.

<b>Mission budgétaire</b>	<b>Gestionnaire des fonds</b>
Écologie, développement et aménagement durables	ADEME – 2.600 millions d’euros CDC – 1.000 millions d’euros
Économie	OSEO – 2.800 millions d’euros FSI – 400 millions d’euros CDC – 300 millions d’euros Fonds national pour la société numérique – 4.500 millions d’euros
Enseignement scolaire	ANRU – 200 millions d’euros
Recherche et enseignement supérieur	ANR - 17.600 millions d’euros CNES – 500 millions d’euros ONERA – 1.500 millions d’euros CEA / ANDRA – 1.000 millions d’euros
Travail et emploi	CDC – 500 millions d’euros
Ville et logement	ANAH – 500 millions d’euros
TOTAL	33.400 millions d’euros

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances rectificative

**En l’état actuel des informations disponibles, 1 600 millions d’euros ne sont pas délégués à des organismes gestionnaires.** Il s’agit d’une part, à hauteur de 1 300 millions d’euros, des fonds affectés à l’opération Campus de rénovation immobilière des grands sites universitaires (programme « Pôles d’excellence » de la mission « Recherche et enseignement supérieur »), et d’autre part, à hauteur de 300 millions d’euros, des fonds alloués au développement de la culture scientifique et l’égalité des chances (programme « Internats d’excellence et égalité des chances » de la mission « Enseignement scolaire »).

## ***B. LES MODALITÉS DE GESTION ET D’UTILISATION DES FONDS ONT VOCATION À ÊTRE CONTRACTUALISÉES ENTRE LES ORGANISMES GESTIONNAIRES ET L’ÉTAT***

### **1. Le principe du conventionnement**

Le **II** du présent article pose le **principe d’un conventionnement** entre l’Etat et les organismes gestionnaires des crédits ouverts par le présent projet de loi. **La signature de la convention précède tout versement de fonds.**

Aux termes de l’article 4, les catégories obligatoires communes à ces conventions sont :

- les objectifs à atteindre et des indicateurs mesurant les résultats obtenus ;
- les modalités d’instruction des dossiers, conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre ;

- la création d'un ou plusieurs comptes particuliers et des modalités d'un suivi comptable propre ainsi que des conditions d'information préalable de l'État sur les paiements envisagés ;

- le cas échéant, des conditions dans lesquelles les fonds non consommables versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt ;

- les modalités selon lesquelles l'État contrôle l'utilisation des fonds et décide en dernier lieu de leur attribution.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, **une convention de gestion devrait être signée avec chacun des gestionnaires de crédits pour chaque action qu'il met en œuvre**. Pour les opérateurs qui disposent déjà d'un contrat pluriannuel de performance et/ou de moyens réglant leurs relations avec l'État, une convention de gestion spécifique (ou une annexe spécifique au contrat) s'ajoutera au contrat existant pour encadrer la gestion des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir.

Il convient de noter qu'**à défaut de convention, le projet de loi prévoit que les modalités de gestion et d'utilisation des fonds sont fixées par décret**.

## **2. L'obligation de dépôt des fonds au Trésor et les modalités de rémunération de certains dépôts**

Le dernier alinéa du **II** du présent article indique que **les fonds sont obligatoirement déposés chez un comptable du Trésor**, y compris ceux gérés par la Caisse des dépôts et des consignations et ceux attribués par l'Agence nationale de la recherche à certains de ses bénéficiaires.

Il est également précisé, **sans que la référence aux dotations en capital non consommable soit explicite, que certains fonds ouvrent droit à une rémunération dont les modalités et le taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget**.

### ***C. UNE INFORMATION A POSTERIORI DU PARLEMENT***

Le **III** du présent article précise les conditions dans lesquelles le Parlement sera informé chaque année jusqu'en 2020, à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale, de la réalisation du programme d'investissements présentement proposé. Les missions budgétaires n'ayant plus vocation à retracer, dès le PLF 2011, les fonds de l'emprunt national qui auront été versés aux opérateurs gestionnaires, il est **proposé de communiquer au Parlement un rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts par le projet de loi sous forme d'une annexe générale aux projets de lois de finances** (« un jaune budgétaire »).

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **trois amendements rédactionnels** proposés par sa commission des finances. Elle a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement **quatre modifications de fond** :

- un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, tendant à prévoir **l'avis de la commission de surveillance de la CDC** sur les concours que celle-ci apporterait à la mise en œuvre des investissements d'avenir ;

- un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, qui complète le II du présent article afin **de prévoir que les conventions prévues entre l'Etat et les organismes gestionnaires sont transmises avant leur signature aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat** ;

- du même auteur, un amendement introduisant un nouvel alinéa afin de préciser que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, **un rapport décrivant les conséquences de l'emprunt national et de son emploi sur les finances publiques**. Il précise en particulier pour les administrations publiques l'impact sur les dépenses publiques, les recettes publiques, le déficit public et la dette publique ;

- du même auteur, un amendement qui précise les dispositions de l'article relatives au dépôt par le Gouvernement, sous forme d'une annexe au projet de loi de finances, d'un rapport relatif aux investissements financés par l'emprunt national. Ainsi **ce rapport, qui devrait être déposé sur le bureau des assemblées et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale des crédits de la première des missions concernées, présenterait notamment de manière détaillée et justifiée** la politique d'investissement, les dépenses, les cofinancements, l'atteinte des objectifs, les retours sur investissement, l'action des gestionnaires.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, votre rapporteur général souhaite souligner, que bien qu'il comprenne les urgences opérationnelles qui ont conduit le Gouvernement à publier dès le 22 janvier 2010 le décret d'attribution du commissaire général à l'investissement, **il déplore que les questions de gouvernance n'aient pas plus été débattues avec le Parlement. On ne peut que regretter que la représentation nationale** ne dispose pas, à ce jour, de l'ensemble des informations qui lui seraient nécessaires pour juger de tous les aspects de cette opération d'investissement complexe. Dans cette optique, **les modifications**

apportées par l'Assemblée nationale, qui tendent à mieux associer et à mieux informer le Parlement<sup>1</sup>, sont bienvenues.

***A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EMPRUNT NATIONAL : UN PROCESSUS DE CONTRACTUALISATION QUI NÉCESSITE D'ÊTRE ÉTENDU ET MIEUX ENCADRÉ***

**1. Compte tenu de la débudgétisation des crédits qu'il régit, le conventionnement entre l'Etat et les organismes gestionnaires nécessite un encadrement plus strict**

*a) Instaurer une procédure d'avis des commissions chargées des finances des Assemblées parlementaires*

Votre rapporteur général estime que les conventions entre l'Etat et les organismes gestionnaires doivent être, préalablement à leur signature, soumises pour avis aux commissions chargées des finances des deux assemblées. **En effet, la débudgétisation des fonds de l'emprunt national requiert une vigilance particulière en amont. Par cet avis, les commissions des finances seraient en mesure de vérifier que les documents contractuels précisent de manière satisfaisante le régime de délégation des fonds aux gestionnaires et les conditions de conservation, les modalités de versement des fonds aux porteurs de projet, le suivi comptable des fonds, l'évaluation des investissements financés, l'intéressement au retour financier.**

**Ces conventions pourront également être transmises pour information aux autres commissions compétentes des assemblées.**

D'autre part, afin de garantir la qualité du processus de conventionnement, il est nécessaire de renforcer le contenu des conventions qui ne sauraient être conclues pour une durée indéterminée.

*b) Poser le principe de conventions à durée déterminée*

La rédaction actuelle du présent article ne précise pas la durée des conventions conclues entre l'Etat et les organismes gestionnaires. Compte tenu de l'hétérogénéité des projets d'investissements, il est délicat de fixer une durée unique. Toutefois, **vos rapporteur général vous propose d'indiquer que les conventions ne peuvent pas être signées pour une durée supérieure à 10 ans, y compris lorsque les projets s'inscrivent sur le long terme comme les « Campus d'excellence ».** En effet, deux motivations particulières expliquent ce choix :

- d'une part, la **logique de l'emprunt national**, qui doit servir à financer un programme d'investissement, c'est-à-dire un programme qui à un moment donné doit être clos. Le présent article proposant que le **Parlement**

---

<sup>1</sup> Dans une lettre commune adressée le 3 février 2010 au Premier ministre François Fillon, Bernard Accoyer et Gérard Larcher ont réitéré leur souhait d'étroite association du Parlement à la gouvernance des investissements d'avenir financés par le grand emprunt.

**soit tenu informé jusqu'en 2020** des investissements financés par l'emprunt national, il apparaît cohérent de fixer l'échéance maximale des conventions à la même date ;

- d'autre part, **les conditions de rémunération** par le Trésor de certains fonds, alloués sous forme de dotations à caractère non consommable, ne peuvent pas être fixées sans clause de rendez-vous régulière. L'Etat ne peut pas s'engager à rémunérer sans condition de durée des fonds relativement importants (15,9 milliards d'euros).

*c) Renforcer le contenu obligatoire des conventions*

Afin de pouvoir structurer l'avis des commissions chargées des finances des assemblées parlementaires sur les conventions, votre rapporteur général vous propose de préciser le contenu obligatoire de celles-ci. Cet exercice permet parallèlement d'indiquer les points essentiels de la gestion future de ces fonds, qui comme cela l'a déjà été dit, sont sanctuarisés hors du budget de l'Etat.

(1) Une procédure de sélection transparente

S'agissant du processus d'instruction et de sélection des dossiers, votre rapporteur général souhaite en **garantir la transparence**. Les « dépenses d'avenir » financées par l'emprunt national seront précisément identifiées à l'issue des appels à projets qui seront conduits par les organismes gestionnaires sur les priorités identifiées.

L'élaboration des cahiers des charges des appels à projets devrait être, selon le décret du 22 janvier 2010, supervisée par le commissaire général à l'investissement, la conduite matérielle des appels à projets relevant, quant à elle, des organismes gestionnaires.

Aux termes du décret précité, et au regard des éléments d'information indiqués par M. René Ricol devant votre commission, **l'instruction et la sélection des projets d'investissement peuvent se décomposer en quatre phases** :

- élaboration des réponses aux appels à projets par les porteurs de projets. Durant cette phase, le commissaire général à l'investissement pourra adresser des remarques ou formuler des avis quant à la présentation des projets aux jurys compétents ;

- évaluation et sélection par les comités et les jurys compétents des appels à projets ;

- avis et propositions du commissaire général à l'investissement ;

- décisions du Premier ministre.

**Votre rapporteur général approuve le fait que les décisions soient, dans la majorité des cas, prises par l'Etat, en l'espèce par le Premier ministre après avis du commissaire général à l'investissement, compte tenu de l'importance des sommes en jeu et de la nécessité d'assurer la**

**cohérence de la politique d'investissement de l'Etat. Néanmoins, afin d'éviter toute contestation inutile sur le mode de sélection qui doit identifier les investissements qualitatifs pour l'avenir, il serait opportun que l'ensemble du processus décisionnel soit transparent**, en prévoyant la publication des recommandations du comité de sélection de l'organisme gestionnaire, la publication de l'avis du commissaire général à l'investissement ainsi que la motivation de la décision finale lorsque celle-ci diffère des recommandations du comité de sélection. Cette transparence doit être toutefois assurée dans le respect du secret des affaires et des autres secrets protégés par la loi.

(2) Les modalités de versement des fonds

Selon votre rapporteur général, les modalités de versement des fonds par les gestionnaires devraient être développées dans les conventions. En effet, il partage l'idée du commissaire général à l'investissement selon laquelle les projets doivent être financés, autant que possible, par tranche et après évaluation régulière de leur état d'avancement, afin d'optimiser les chances de succès.

(3) La question de la rentabilité socio-économique des investissements et de l'intéressement financier de l'Etat au succès des projets

L'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements, tout comme l'identification du retour sur investissement constituent des enjeux majeurs. A ce titre, **les conventions entre l'Etat et les gestionnaires doivent précisément détailler les procédures d'évaluation** et notamment l'organisation du « reporting » afin que les informations puissent être disponibles auprès des personnes chargées de l'évaluation de l'emprunt national. Pour que les informations puissent être agrégées au niveau national, il importe que les indicateurs comme les procédures d'évaluations soient, autant que possible, partagés par l'ensemble des organismes gestionnaires. A ce titre, votre rapporteur général souhaite que les conventions permettent de garantir cet aspect. **Les modalités d'intéressement financier de l'Etat au succès des projets doivent également être obligatoirement traitées au sein de ces conventions.**

(4) La question des dotations à caractère non consommable

45,4 % des fonds de l'emprunt national seront attribués sous forme de dotation en capital non consommable à des organismes qui ne pourront utiliser que le revenu procuré par le dépôt de cette somme au Trésor. Le financement relativement pérenne d'organismes *via* ce dispositif constitue un nouveau mode opératoire pour l'Etat, qui n'est pas sans susciter des interrogations.

**Notion économique mise en avant dans le rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, la dotation en capital non consommable est d'un point de vue juridique et comptable encore mal définie.** En particulier, la



question du sort des dotations en capital non consommable à l'issue du programme d'investissement reste ouverte.

Votre rapporteur général estime pour sa part que **ce mode de financement doit pouvoir être réversible, ce qui inclut non seulement la révision du montant de la rémunération du dépôt des dotations mais aussi le reversement de ces dotations à l'Etat.** En effet, même si certains projets ont une logique de long terme, il reste nécessaire de se poser la question du « dénouement » de l'emprunt. Il convient donc de statuer sur le sort des dotations non consommables, ou **à tout le moins de prévoir que ces dotations ne sont versées que pour un montant et une durée déterminés.** Les dotations en capital non consommable représenteraient alors, sur le principe, des apports temporaires de fonds de l'Etat à différents gestionnaires.

## **2. Les organismes gestionnaires sont dans certaines hypothèses doublés d'une seconde strate de gestionnaires qu'il convient d'encadrer**

La mission « Recherche et enseignement supérieur » connaît une situation particulière, puisque une seconde « strate » de gestionnaires percevraient une part importante des fonds de l'emprunt après appels à projets organisés par l'Agence nationale de la recherche : **ainsi, l'ANR, qui devrait se voir allouer 17,6 milliards d'euros au titre de l'emprunt national, a vocation à reverser 11,7 milliards d'euros à d'autres gestionnaires** dont on ne connaît pas encore nécessairement la structure juridique précise.

**L'importance de ce reversement** souligne l'attention qui doit être portée aussi bien à la contractualisation entre l'Etat et les organismes gestionnaires, qu'entre les organismes gestionnaires et leurs éventuels bénéficiaires. Compte tenu de ces éléments, **votre rapporteur général vous propose de poser le principe d'un conventionnement entre l'ANR et ses adjudicataires lorsqu'ils sont appelés à gérer les fonds de l'emprunt.** Cette convention devrait remplir les mêmes conditions que la convention entre l'Etat et l'ANR.

## ***B. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE L'EMPRUNT NATIONAL***

### **1. Un suivi budgétaire restreint, qui doit être compensé par un suivi comptable strict, afin de permettre le contrôle des fonds notamment par le Parlement**

Le projet de loi ouvre au titre de l'emprunt national 35 milliards d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur 6 missions. Ces crédits budgétaires ayant vocation d'ici la fin de l'année 2010 à être entièrement délégués aux organismes gestionnaires, et donc à être intégrés

dans leur budget, les programmes n'existeront plus dans la prochaine loi de finances initiale pour 2011.

A partir de 2011, seule la mission « Engagements financiers de l'Etat » témoignera, du point de vue budgétaire, de l'existence de l'emprunt national. En effet, il conviendra d'ouvrir chaque année un montant de crédits en AE et CP correspondant à la rémunération des dotations non consommables d'une part, et à la charge de la dette de l'emprunt d'autre part.

**Cette débudgétisation nécessite donc, pour être contrôlée, un suivi comptable strict afin de garantir l'étanchéité de gestion des fonds par rapport au budget de l'Etat, mais aussi par rapport à celui des opérateurs.** La solution consiste, pour chaque gestionnaire, à déposer les sommes dont il bénéficie sur un compte particulier. Les fonds de l'emprunt étant nécessairement déposés au Trésor, cette exigence nécessite une décision du ministre des finances afin que plusieurs comptes puissent être ouverts au profit d'un seul correspondant. En effet, actuellement, selon l'article 118 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « *sauf autorisation donnée par le ministre des finances, il ne peut être ouvert qu'un seul compte au Trésor par correspondant.* »

**Votre rapporteur général souhaite que la situation de ces comptes et leurs mouvements soient portés trimestriellement à la connaissance des commissions chargées des finances des deux assemblées.** L'information régulière du Parlement sera à même de faciliter le contrôle de celui-ci, en particulier les travaux des rapporteurs spéciaux des commissions des finances. Les fonds de l'emprunt national sont en effet couverts par l'article 57 de la LOLF, qui précise que « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ».

## **2. Exécution du programme d'investissements et évaluation des projets financés : renforcer le rôle du comité de surveillance**

Aux termes du décret du 22 janvier 2010 précité, le commissaire général à l'investissement « *veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité* » et « *dresse un bilan annuel de l'exécution du programme* ». Si la portée exacte du mot « veille » peu prêter à discussion, **le fait de confier formellement au commissaire général à l'investissement un rôle dans l'évaluation du programme d'investissement, alors même qu'il est appelé à jouer un rôle déterminant dans la procédure de sélection des projets, n'est pas satisfaisant.**

Lors de son audition devant votre commission des finances, M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, a en effet expliqué le rôle du commissariat général à l'investissement dans la procédure de sélection. **Celui-ci aurait vocation à intervenir tout au long de la procédure de sélection** et notamment avant la soumission des projets aux jurys constitués

des procédures d'appels à projets : « *Il doit suivre les projets suffisamment en amont pour ne pas avoir à se prononcer sur des projets déjà bouclés* », « *la valeur ajoutée du commissariat général est de jouer un rôle d'expert indépendant, obligeant les principaux intervenants à se poser les bonnes questions, en particulier en ce qui concerne les retours sur investissement de l'Etat.* »

Compte tenu de cette participation active et justifiée dans les procédures de sélection, votre rapporteur général souhaite que **la répartition des compétences** entre le commissaire général à l'investissement et le comité de surveillance soit **clarifiée** :

- **le commissaire général à l'investissement**, placé sous l'autorité du Premier ministre, devrait être chargé de la **mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir** financé par les crédits ouverts par la présente loi de finances rectificatives ;

- **le comité de surveillance des investissements d'avenir**, qui comprend notamment le président et le rapporteur général des commissions des finances des deux assemblées, devrait être **chargé de l'évaluation des investissements et du bilan annuel de l'exécution du programme**. Ce bilan pourrait conduire, le cas échéant et notamment en cas de performance insuffisante, à des recommandations de redéploiements de fonds. Afin de remplir sa mission, le comité, dont les réunions devraient au moins être trimestrielles dans un premier temps, s'appuierait en tant que de besoin sur le commissaire général à l'investissement et sur les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir. Outre la rédaction d'un rapport annuel, il devrait **pouvoir adresser, à tout moment utile, des recommandations au commissaire général à l'investissement**.

**Un tel renforcement du comité de surveillance, instance à laquelle participe le Parlement**, permettrait de **mieux associer la représentation nationale** à la gouvernance de l'emprunt national.

### **3. La question des éventuels redéploiements de crédits**

Pour être efficace, l'évaluation doit servir d'appui à la décision. A cet égard, votre rapporteur général se félicite que le projet de loi de finances indique dans son **exposé des motifs** que le bilan annuel de l'exécution du programme d'investissements d'avenir pourra conduire, le cas échéant, à un **redéploiement des crédits en cas de performance insuffisante**.

Lors de son audition devant votre commission, M. René Ricol a également insisté à plusieurs reprises sur ce point, notamment pour souligner la nécessité de verser les fonds par tranches. Il convient toutefois de noter que cette idée n'est pas à proprement parler traduite dans le présent article si ce n'est par la disposition qui mentionne que « *L'Etat contrôle les fonds et décide en dernier lieu de leur attribution* ».

**Votre rapporteur général considère que cette procédure mériterait d'être clarifiée**, s'agissant notamment de l'information du Parlement sur ces éventuels redéploiements sur la base des principes suivants :

- d'une part, selon la répartition des compétences ci-dessus préconisée entre le commissaire général à l'investissement et le comité de surveillance des investissements d'avenir, **les décisions de redéploiement devraient être formellement proposées au Premier ministre par le comité de surveillance ;**

- d'autre part, l'autorisation parlementaire étant donnée au regard d'une ventilation de l'emprunt national par programme et par action, **toute décision de redéploiement conséquent des fonds entre les actions du programme d'investissement devrait être portée préalablement à la connaissance des commissions des finances du Parlement. Elle pourrait également être portée à la connaissance des autres commissions compétentes.**

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

*ARTICLE 4 bis (nouveau)*

*(Art. L. 332-1 à L. 332-3, L. 332-5 et L. 332-6 du code de la recherche)*

**Changement de dénomination du Commissariat à l'énergie atomique**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de refléter au sein de la partie législative du code de la recherche la nouvelle dénomination que doit prendre le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), à savoir celle de Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA<sup>2</sup>).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LES DISPOSITIONS STATUTAIRES***

Le commissariat à l'énergie atomique (CEA) est un organisme public de recherche. Il est défini comme « *établissement à caractère scientifique, technique et industriel, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie administrative et financière* » et relève de la classification des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il est placé sous la tutelle des ministères en charge de la recherche, de l'énergie, de la défense, de l'industrie et des finances.

Le statut du CEA est fixé par l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche, qui a abrogé et remplacé son ordonnance constitutive (n° 45-2563 du 18 octobre 1945). Ces dispositions sont désormais codifiées au sein de la section 1 du chapitre II du titre III du livre III du code de la recherche, précisément intitulée « *Commissariat à l'énergie atomique (CEA)* ».

Aux termes de l'article L. 332-2 du code de la recherche, **le CEA « a notamment pour mission de *poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires*, de participer à la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique, d'exercer des activités de recherche, de production, de stockage, de transport, de transformation et de commerce de matières premières nucléaires. Il peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires » en vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense.**

L'article L. 332-5 du même code précise que les sommes nécessaires à l'accomplissement de la mission du CEA sont inscrites chaque année au

budget de l'Etat. Celui-ci est, en outre, habilité à recevoir toutes subventions publiques ainsi que tous dons ou legs en argent ou en nature.

### **B. UNE ACTIVITÉ À LA QUALITÉ RECONNUE**

Le CEA est unanimement reconnu comme l'un des acteurs phares de la recherche française, ce qu'ont souligné à plusieurs reprises, par exemple, nos collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». En particulier, le CEA se distingue, dans son domaine d'origine et dans quelques autres, par **une remarquable capacité à partir de la recherche la plus fondamentale pour aboutir aux applications les plus concrètes.**

Sur le périmètre de l'ensemble des activités du CEA, le budget de l'année 2009 faisait apparaître un équilibre à **3.894,1 millions d'euros** de recettes et de dépenses. Son budget civil s'établissait à 2.305,1 millions d'euros<sup>1</sup> et son budget militaire à 1.589 millions d'euros.

L'effectif physique engagé du CEA prévu fin 2009 s'établit à **15.756 agents** au total : 11.276 pour les unités civiles et 4.480 pour les unités défense.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **refléter la nouvelle dénomination que doit prendre le CEA, à savoir celle de Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA<sup>2</sup>) au sein de la partie législative du code de la recherche et dans les autres dispositions législatives en vigueur.**

A cette fin, il propose de compléter la dénomination de cet établissement public :

- dans l'intitulé de la section 1 du chapitre II du titre III du livre III du code de la recherche (**I** du présent article) ;

- au sein des articles L. 332-1, L. 332-2, L. 332-3, L. 332-5 et L. 332-6 du code de la recherche (**II** du présent article) ;

- et, plus généralement, « *dans toutes les dispositions législatives en vigueur* » (**III** du présent article).

---

<sup>1</sup> En 2008, le financement des programmes civils du CEA était assuré à 45 % par l'Etat, à 35 % par des recettes externes (entreprises partenaires, fonds incitatifs nationaux, collectivités locales et Union européenne) et enfin à 20 % grâce à deux fonds dédiés à l'assainissement des installations civiles et de défense.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. UN CHANGEMENT DE NOM DÉJÀ ANNONCÉ*

Annoncé par le Président de la République, à Saclay, le 14 décembre 2009, à l'occasion de la présentation des priorités financées par l'emprunt national, le nouveau nom de Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives vise à traduire le respect de « *l'engagement du Gouvernement d'une parité absolue des efforts de recherche entre le nucléaire et les énergies renouvelables* », selon les propres mots du chef de l'Etat.

En pratique, cette nouvelle dénomination permet également de mieux refléter les périmètres de recherches du CEA depuis plusieurs années dans le domaine **des énergies décarbonnées ou peu carbonnées**. En effet, outre le nucléaire, le Commissariat est très actif dans les activités du solaire, de la production d'hydrogène, des piles à combustible, du stockage de l'électricité pour l'habitat et le transport, ou encore de la transformation de la biomasse en biocarburants.

Il s'agit là de secteurs particulièrement prometteurs et complémentaires, alors que le monde va devoir apprendre à se passer d'une consommation de masse d'énergies fossiles dans les décennies à venir.

#### *B. UN CAVALIER BUDGÉTAIRE*

Toutefois, sur la forme, votre rapporteur général relève que le dispositif proposé :

- ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat ;
- n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
- n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ;
- n'est pas relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Dès lors, **il n'entre pas dans le domaine des lois de finances résultant du chapitre II du titre III de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)** et il gagnerait donc à s'insérer dans un autre véhicule législatif.

**Un tel report ne devrait pas empêcher de modifier dès à présent la dénomination du CEA<sup>1</sup>, les coordinations avec la partie législative du code de la recherche pouvant intervenir plus tard.**

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

---

<sup>1</sup> *Puisqu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, seule la création de catégories d'établissements publics relève du domaine de la loi ; celle d'un établissement public à caractère industriel et commercial comme le CEA, a fortiori son simple changement de nom, n'a donc qu'un caractère réglementaire.*



## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

#### ARTICLE 5

#### **Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois**

**Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2010 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.**

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2010 s'établissait à 117,4 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances rectificative, pour des raisons présentées dans l'exposé général du présent rapport, proposait dans sa rédaction initiale de le porter à 149,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 27 %.

A l'issue de l'examen du texte par l'Assemblée nationale :

- le déficit prévisionnel pour 2010 est réduit de 270 millions d'euros et ramené à 149 milliards d'euros.

Cette amélioration résulte des modifications apportées à l'article premier par nos collègues députés. L'affectation à l'établissement public OSEO de l'intégralité du produit de la « taxe sur les bonus », soit 360 millions d'euros, conduit à réduire de 90 millions d'euros les recettes de l'Etat (soit le montant de la fraction du produit de cette taxe qui devait alimenter le budget général). Toutefois, cette affectation permet également de réduire de 360 millions d'euros les dépenses de l'Etat, en l'espèce le montant de l'augmentation de capital qu'il doit consentir à cet opérateur ;

- le besoin de financement de l'Etat est, en conséquence, réduit de 0,27 milliard d'euros, pour s'établir à 236,1 milliards d'euros. Cette réduction se traduit, dans le tableau de financement, par une diminution à due concurrence de la variation prévue des bons du Trésor à taux fixe, qui passe de 1,4 milliard d'euros à 1,2 milliard d'euros.

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

## SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

### TITRE 1<sup>ER</sup>

#### AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010

#### *CRÉDITS DES MISSIONS*

#### *ARTICLE 6*

#### **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

**Commentaire : le présent article propose, au titre des missions du budget général pour 2010, des ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, conformément à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.**

#### **I. LES OUVERTURES DE CRÉDITS**

Le présent article propose, après examen par l'Assemblée nationale, d'ouvrir au titre des missions du budget général pour 2010, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, un montant supplémentaire de 34 584 832 039 euros.

Ce montant est inférieur de 360 millions d'euros au moment initialement prévu par le présent article. Cette évolution tire les conséquences de la réduction, à l'état B, de 360 millions d'euros des crédits inscrits sur le programme « Croissance des petites et moyennes entreprises » de la mission « Economie », en raison de l'affectation à l'établissement public OSEO, conformément aux modifications apportées aux dispositions de l'article premier par nos collègues députés, du produit de la « taxe sur les bonus ».

Le commentaire des ouvertures de crédits proposées par le présent projet de loi de finances rectificative est présenté dans l'exposé général. Sur cette base, **vo**tre commission vous propose d'apporter les modifications suivantes aux ouvertures de crédits proposées à l'état B du présent projet de loi de finances rectificative :

- sur la mission « **Ecologie, développement et aménagement durables** », votre commission vous propose de redéployer 300 millions d'euros du nouveau programme « Démonstrateurs et plates formes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte » vers le nouveau programme « Transport et urbanisme durables ». Ce mouvement permet d'apporter les ressources nécessaires au financement d'un projet d'infrastructure présentant à la fois un caractère écologique et une rentabilité socio-économique, en l'espèce le canal Seine-Nord<sup>1</sup>.

Ce redéploiement est rendu possible par l'ampleur des moyens supplémentaires dont est dotée l'ADEME, tant au titre de l'emprunt national que de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et par les incertitudes quant à la capacité de cette agence à « absorber » de tels montants ;

- sur la mission « **Enseignement scolaire** », il vous est proposé de supprimer 300 millions d'euros en principe dévolus au financement d'une action « Egalité des chances » dont le contenu n'est pas précisé, dont le gestionnaire n'est pas identifié et pour laquelle aucun indicateur n'a été préparé.

## **II. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS**

Le présent article propose d'annuler 1 848 042 029 euros au titre des autorisations d'engagements comme des crédits de paiement, dont 1 179 832 039 au titre des remboursements et dégrèvements et 668 209 990 au titre des autres missions du budget général.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces montants.

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

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se référer au 4 du B du III de la troisième partie de l'exposé général.

*ARTICLE 7*

**Comptes spéciaux : ouvertures de crédits**

**Commentaire : le présent article propose, au titre des comptes spéciaux pour 2010, des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, conformément à l'état C annexé au présent projet de loi de finances rectificative.**

Le présent article propose d'ouvrir, au titre des comptes spéciaux pour 2010, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à 2 940 000 000 euros.

Le montant initialement inscrit par le Gouvernement a été réduit de 360 millions d'euros à l'Assemblée nationale, en raison de l'affectation du produit de la « taxe sur les bonus » à l'établissement public OSEO, qui conduit à réduire d'autant le montant de la subvention devant être versée, à partir des crédits de la mission « Economie », au compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat », au titre de l'augmentation du capital de cet établissement.

Le détail des ouvertures de crédits sur les comptes d'affectation spéciale est présenté dans la troisième partie de l'exposé général.

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

## TITRE II

### DISPOSITIONS PERMANENTES

#### ARTICLE 8

(Art. L. 725-24, L. 741-5, L. 741-16, L. 741-16-1 [nouveau],  
L. 751-10 et L. 751-18 du code rural)

#### **Exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles**

**Commentaire :** le présent article vise à définir un nouveau régime d'exonérations pour les charges sociales dues au titre de l'emploi des travailleurs occasionnels ou des demandeurs d'emploi (TO-DE) dans le secteur agricole, afin de lutter contre le recours au travail clandestin et de soutenir l'emploi.

#### **I. LES RÉGIMES D'EXONÉRATION EN VIGUEUR S'AGISSANT DES COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS OCCASIONNELS AGRICOLES VISENT PRINCIPALEMENT L'AMÉLIORATION DE L'EMPLOI ET LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL**

##### ***A. LES DIFFÉRENTS ALLÈGEMENTS EN FAVEUR DES TO-DE DANS LE SECTEUR AGRICOLE***

Après un **premier dispositif** en faveur de l'emploi des travailleurs occasionnels, fixé par arrêté en 1985<sup>1</sup> et qui consistait à **réduire l'assiette** des cotisations sociales, le dispositif d'allègement des cotisations « travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi » (TO-DE)<sup>2</sup>, dans sa forme actuelle, a été créé par l'article 62 de la **loi n° 95-95 du 1<sup>er</sup> février 1995 de modernisation**

---

<sup>1</sup> Arrêté interministériel du 9 mai 1985, modifié le 24 juillet 1987 et le 21 juin 1994.

<sup>2</sup> L'article D. 741-58 du code rural donne une définition des demandeurs d'emploi ainsi que des travailleurs occasionnels. Ces derniers sont ainsi des salariés recrutés pour un ou plusieurs contrats de travail à durée déterminée pour la réalisation d'activités agricoles dont la liste figure dans deux autres articles du code rural (L. 722-1 et L. 722-2). Lorsqu'il est conclu par un groupement d'employeurs ou s'il s'agit d'un contrat de travail intermittent, le contrat de travail de ces travailleurs occasionnels peut également être à durée indéterminée. S'agissant des demandeurs d'emploi, l'article D. 741-58 précité pose la condition selon laquelle ils doivent être inscrits depuis au moins quatre mois à Pôle emploi. Si le chômage est la conséquence d'un licenciement, la condition de durée est réduite à un mois.

**de l'agriculture** puis modifié par l'article 113 de la loi n° 94-1162 de finances pour 1995, l'article 8 de la loi n° 2001-1246 de financement de la sécurité sociale pour 2002 et l'article 27 de la loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Dans le secteur agricole, les employeurs ont donc, aujourd'hui, la **possibilité de recourir à deux types de mesures d'allègements** des cotisations patronales dues au titre de l'embauche de TO-DE.

Il s'agit, d'une part de la **réduction dégressive de droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale**, appelée également « réduction Fillon » et, d'autre part, du **régime spécifique destiné aux travailleurs agricoles** et défini par deux articles du code rural. Ceux-ci prévoient que les cotisations patronales d'assurances sociales<sup>1</sup>, ainsi que les cotisations dues au titre des allocations familiales se voient appliquées des **taux réduits** pour le calcul de leurs montants.

En effet, l'article L. 741-16 du code rural dispose que « *lorsqu'ils embauchent [...] des travailleurs occasionnels ou des demandeurs d'emploi, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ou de travaux agricoles ou forestiers ainsi que les groupements d'employeurs composés de personnes physiques ou de sociétés civiles agricoles exerçant ces mêmes activités versent des cotisations d'assurances sociales calculées en application de taux réduits* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 741-5 du code rural « *les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil aux travailleurs occasionnels définis à l'article L. 741-16 sont exonérés de cotisations d'allocations familiales lorsqu'ils sont inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 %. Pour les gains et rémunérations supérieurs à ce montant et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 60 %, le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié* ». En d'autres termes, les rémunérations des TO-DE bénéficient d'une exonération totale des cotisations de prestations familiales pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC et de taux réduits de moitié entre 1,5 et 1,6 SMIC.

Il convient d'observer qu'en-dehors du cas spécifique des allocations familiales, le dispositif de taux réduits de cotisations patronales pour les assurances sociales agricoles est soumis à une **condition de durée annuelle maximale de 119 jours** par salarié et que **les taux, fixés par décret, sont différenciés en fonction des filières**.

Ainsi, les taux applicables sont réduits de **58 % dans le cas général** mais le pourcentage est plus élevé dans certains secteurs agricoles. Ils s'élèvent en effet à 75 % dans la filière vitivinicole et à 90 % pour ce qui concerne la filière fruits et légumes, le tabac ou, encore, l'apiculture.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès.

Le coût total de ces mesures est estimé à 318 millions d'euros, mais la dépense budgétaire n'est que de 27 millions d'euros dans la mesure où la Mutualité sociale agricole (MSA) assure elle-même la prise en charge de la différence<sup>1</sup>.

***B. UN DOUBLE OBJECTIF DE SOUTIEN À L'EMPLOI ET DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN***

Ces mesures visent à **soutenir l'emploi au sein des filières agricoles** et s'inscrivent dans le contexte plus général d'une **stratégie macroéconomique d'abaissement du coût du travail ciblée sur les bas salaires**, en vue de soutenir l'emploi peu qualifié. L'enjeu est considérable dans le secteur agricole, surtout pour les TO-DE : d'après les données de la MSA, ces derniers représenteraient au moins 865.000 actifs.

De plus, les pouvoirs publics entendent **réduire les cas de recours au travail dissimulé en incitant les employeurs à déclarer leurs salariés**. Le recours à une main d'œuvre non déclarée dans le secteur agricole, surtout pour les activités saisonnières, semble en effet étendu et croissant.

L'annexe « évaluations préalables » du présent projet de loi montre ainsi que le nombre d'infractions verbalisées dans le secteur agricole n'a cessé d'augmenter ces dernières années (+ 6,5 % en 2007 par exemple). Et le travail clandestin continue d'être l'infraction la plus répandue dans l'agriculture : il y représente 88 % des infractions constatées en 2008 (contre 75 % en 2007). La viticulture, le maraîchage, la sylviculture et l'élevage sont les secteurs les plus verbalisés. Les petites exploitations sont les plus touchées (59 % des entreprises verbalisées sont composées de moins de 10 salariés) mais les grandes exploitations ne sont pas non plus épargnées par ce phénomène.

Une telle situation conduit, en outre, à des distorsions de concurrence dont profitent certains employeurs et provoque des atteintes aux droits sociaux des travailleurs agricoles : en effet, le travail dissimulé représente, d'une part, **un préjudice pour les exploitants agricoles** respectueux de la légalité, au risque parfois de compromettre l'existence de leur activité, et constitue, d'autre part, un facteur de **dégradation des conditions de travail de l'ensemble des salariés agricoles**.

---

<sup>1</sup> En compensation de ces 291 millions d'euros, la MSA reçoit une part du produit du droit de consommation sur les tabacs (à hauteur de 190 millions d'euros), 101 millions d'euros restent donc non compensés. Cf. le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi.

## **II. DANS LE CONTEXTE DU PLAN EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE, LE PRÉSENT ARTICLE PROPOSE UNE NOUVELLE MESURE D'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

En raison de la **crise généralisée du monde agricole**, les agriculteurs, exploitants ou salariés, ont subi une **baisse de leurs revenus**. D'après les comptes nationaux de l'agriculture, le recul des rémunérations des agriculteurs, de l'ordre de 20 % en 2008, s'est confirmé en 2009 avec une chute de l'ordre de 30 %<sup>1</sup>.

Face à cette situation, les pouvoirs publics se sont mobilisés en veillant tout particulièrement à l'adoption de mesures de **soutien financier destinées aux agriculteurs**.

Dans son **discours prononcé à Poligny**, le 27 octobre 2009, le **Président de la République a ainsi annoncé un plan exceptionnel en faveur de l'agriculture**<sup>2</sup>. Ce plan ambitieux prévoyait notamment une **exonération de la totalité des charges patronales dues par les employeurs à la MSA pour l'emploi les travailleurs saisonniers**.

A cette fin, le présent article procède à une **réécriture des articles L. 741-5 et L. 741-16 du code rural**. Il introduit, en outre, au sein de celui-ci, un nouvel article L. 741-16-1.

Initialement **prévu pour s'insérer dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche**, ce dispositif a été intégré au présent projet de loi de finances rectificative dans la mesure où son **impact budgétaire sur l'exercice 2010** est avéré et qu'il implique l'adoption de **nouvelles dispositions fiscales modifiant les conditions générales de l'équilibre financier**<sup>3</sup>. Il faut s'en féliciter.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial rappelle ainsi qu'en 2006 et 2007, le revenu agricole moyen par actif s'établissait à 24.200 euros par an, toutes exploitations confondues. Il ne s'élève plus qu'à 14.600 euros en 2009.*

<sup>2</sup> *Outre un milliard d'euros de prêts bancaires, ce plan de soutien aux agriculteurs doit conduire à injecter environ 650 millions d'euros dans le secteur agricole. Parmi les mesures envisagées, peuvent être relevées les suivantes :*

- 150 millions d'euros d'allègement de charges sociales ;
- 100 millions d'euros en faveur du dispositif « Agridiff » ;
- 60 millions d'euros au titre de la bonification des prêts aux agriculteurs ;
- 60 millions d'euros pour la prise en charge de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) ;
- 50 millions d'euros pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- 120 millions d'euros environ au titre du remboursement de 75 % du montant de la contribution carbone au profit des exploitants agricoles.

*Seule cette dernière mesure n'a pas pu être mise en œuvre, les dispositions relatives à la taxe carbone ayant fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009. Ce remboursement de la contribution carbone reste donc, à ce stade, suspendu à l'adoption d'un nouveau dispositif.*

<sup>3</sup> *Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et*



Il convient de souligner que l'article 2 du présent projet de loi précise les modalités de compensation financière du dispositif proposé par le présent article. En effet, alors que celui-ci réforme le dispositif d'allègements de charges sociales des TO-DE dans le secteur agricole, l'article 2 fixe les modalités de compensation du coût de ces mesures par un ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs<sup>1</sup>.

#### **A. UN NOUVEAU RÉGIME D'EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES**

La mesure proposée par le présent article consiste principalement à **transformer le régime en vigueur d'application de taux réduits de cotisations d'assurances sociales en une exonération de charges dues au titre de l'embauche de TO-DE.**

Cette exonération sera déterminée selon un **barème dégressif fixé par décret** en fonction du salaire, de telle sorte que l'**exonération soit totale jusqu'à 2,5 SMIC** et devienne nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 3 SMIC<sup>2</sup>.

Le coût de cette nouvelle mesure est estimé à **87 millions d'euros** par an.

Ce nouveau régime d'exonération en faveur des TO-DE devrait **inciter les employeurs à recourir au dispositif idoine pour les travailleurs agricoles plutôt qu'à la réduction dégressive de droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale** (ou « réduction Fillon »). Celle-ci, plus avantageuse sous un niveau de rémunération de 1,1 SMIC, limitait le recours au dispositif TO-DE aux cas de rémunérations plus élevées. En effet, l'absence de plafonds des taux réduits rendait le régime spécifique destiné aux travailleurs agricoles plus attractif s'agissant de niveaux de revenus supérieurs.

Puisqu'il supprime les réductions de cotisations sociales selon des taux différenciés par type de production agricole, le dispositif proposé présente également l'intérêt de **simplifier le calcul des cotisations dues** par les employeurs, de **faciliter les contrôles administratifs** et, enfin, de **réduire le travail de traitement des dossiers** de demandes d'exonérations par la MSA.

---

l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ». *L'article 34 de la LOLF fixe, quant à lui, les règles de répartition entre les deux parties des lois de finances distinctes et détermine les matières qui sont de la compétence exclusive de celles-ci.*

<sup>1</sup> Cf. le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Le présent article vise une exonération totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 150 % et nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 200 %.

Par ailleurs, le présent article procède à quelques aménagements particuliers :

- il prévoit les **rare cas de cumuls d'exonérations autorisés**<sup>1</sup> ;
- il offre une **définition plus générale des employeurs visés**<sup>2</sup> et limite les différences de régime en fonction du type d'employeur, de manière à prévenir les risques de contrariété au droit communautaire, en particulier au régime des aides d'Etat. Les groupements d'employeurs, qui bénéficient aujourd'hui d'un cadre spécifique privilégié<sup>3</sup>, seront désormais soumis à un traitement équivalent, sauf dans le cas des demandeurs d'emploi (*cf. infra*) ;
- enfin, le champ du dispositif TO-DE dans le secteur agricole est modifié, notamment sous l'effet d'une **nouvelle définition de la notion de « travailleurs occasionnels »**. Désormais le dispositif TO-DE du secteur agricole devrait utiliser la définition de droit commun du travailleur occasionnel. Le présent article mentionne en effet les « *salariés dont le contrat de travail relève du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail* ». Or celui-ci retient dans le champ des travailleurs occasionnels « *les emplois à caractère saisonnier ou pour lesquels il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée* ».

Une telle définition devrait donc, d'après les informations transmises par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, conduire à un **ciblage plus fin du dispositif TO-DE** : les seuls salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) qui resteraient éligibles devraient désormais être des demandeurs d'emploi recrutés par des groupements d'employeurs.

Aujourd'hui, le dispositif est, en effet, ouvert aux salariés en contrat à durée déterminée (CDD), mais également à tous les salariés en CDI ou contrat de travail intermittent (CTI), dès lors qu'ils sont employés par un groupement d'employeurs, sans que la qualité de demandeur d'emploi ne soit alors exigée<sup>4</sup>.

Le tableau suivant permet de comparer les publics concernés par type de contrat de travail, selon le régime existant et d'après le dispositif proposé.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des exonérations au titre des allocations familiales, des accidents du travail et, enfin, de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale (cette dernière concerne toute heure supplémentaire ou toute autre durée de travail dont la rémunération entre dans le champ de l'article 81 quater du code général des impôts).

<sup>2</sup> Le présent article dispose que « les employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles sont exonérés des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales pour les travailleurs occasionnels qu'ils emploient ». Le droit en vigueur distingue, quant à lui, différentes catégories d'employeurs, qui ont l'obligation d'exercer une des activités agricoles auxquelles renvoie l'article L. 741-16 du code rural.

<sup>3</sup> L'article D. 741-58 du code rural précité conduisait en effet à ce que, de manière dérogatoire, des travailleurs en CDI puissent entrer dans le régime des TO-DE à la condition qu'ils soient employés par un groupement.

<sup>4</sup> Dans le cas plus spécifique des demandeurs d'emploi, l'interprétation large du droit existant par la MSA conduit à ce que les CDD comme les CDI soient éligibles au dispositif.

### Champ du dispositif avant et après réforme

	Avant réforme	Après réforme
Travailleurs occasionnels	Tout CDD CDI dans un groupement d'employeurs	CDD saisonniers ou d'usage (article L. 1242-2 du code du travail)
Demandeurs d'emploi	Tout CDD, CDI ou CTI	Tout CDD CDI ou CTI dans un groupement d'employeurs

Source : ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Ce cadre plus restrictif conduirait ainsi à exclure du futur dispositif TO-DE du secteur agricole :

- les salariés non demandeurs d'emploi recrutés en CDI et CTI ;
- les salariés demandeurs d'emploi recrutés en CDI et CTI par un employeur autre qu'un groupement d'employeurs ;
- les salariés en CDD dont les contrats ne relèvent pas du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, qui vise les CDD saisonniers ou d'usage<sup>1</sup>.

#### ***B. UN MÉCANISME DE PRISE EN CHARGE PAR LA MSA DES COTISATIONS CONVENTIONNELLES***

En outre, le Gouvernement entend, par le présent article, **substituer la MSA aux employeurs pour ce qui concerne le paiement des cotisations patronales conventionnelles des TO-DE**, à l'exception des cotisations d'assurance chômage et des cotisations à l'association pour la gestion du régime d'assurance de garantie des créances des salariés (AGS). **La majorité des cotisations conventionnelles est donc visée et le présent article énumère les sept catégories de cotisations concernées<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Seraient donc exclus dorénavant les autres types de CDD, à l'instar de ceux conclus pour remplacement d'un autre salarié, pour accroissement temporaire d'activité, pour remplacement du chef d'exploitation ou, encore, pour favoriser le recrutement de personnes sans emploi. Les employés en CDD des différentes structures d'insertion (ateliers, chantiers et entreprises d'insertion) devraient également être exclus du dispositif.

<sup>2</sup> Sont mentionnées : la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, prévue à l'article L. 6331-1 du code du travail ; la cotisation de retraite complémentaire obligatoire des salariés versée aux institutions de retraite complémentaire mentionnées à l'article L. 727-2 du code rural ; la cotisation versée à l'association pour la gestion du fonds de financement, en application des articles L. 911-3 et L. 911-4 du code de la sécurité sociale ; la cotisation versée à l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculture, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail ; la cotisation versée au conseil des études, recherches et prospectives pour la gestion prévisionnelle des emplois en agriculture et son développement (PROVEA), en application de l'article L. 2261-15 du même code ; la cotisation versée à l'association pour le financement de la négociation collective en agriculture, en application de l'article L. 2261-15 du même code ; et, enfin, la cotisation due au titre du fonctionnement du service de santé et de sécurité au travail prévue à l'article L. 717-2-1 du code rural.

A cette fin, un nouvel article L. 741-16-1 serait inséré dans le code rural.

Votre rapporteur général souligne que cette prise en charge des cotisations conventionnelles ne pourra se faire que **dans les mêmes limites de niveau de rémunération que celles retenues pour les cotisations légales de sécurité sociale**, le barème dégressif trouvant également ici à s'appliquer.

Le coût de cette nouvelle prise en charge de cotisations devrait être de **81 millions d'euros**, ce qui porte donc la charge induite par le présent article à 168 millions d'euros au total.

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a apporté trois modifications de forme au présent article.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Dans le contexte de crise grave traversée par les agriculteurs français, **votre rapporteur général approuve les mesures proposées** par le présent projet de loi de finances rectificative concernant l'exonération patronale de charges sociales pour l'emploi de TO - DE dans le secteur agricole.

Ces dispositions devraient être de nature à **soutenir les filières agricoles en difficulté par un accroissement du niveau de l'emploi**, grâce à la baisse du coût du travail.

Votre rapporteur général se félicite également de la contribution favorable du présent dispositif en matière d'**incitation des employeurs à déclarer leurs salariés** : comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *en réduisant le coût de l'emploi des travailleurs occasionnels, cette mesure cherche à lutter contre le travail clandestin* », ce qui s'appliquera notamment aux étrangers en situation irrégulière.

Cependant, eu égard à l'impact budgétaire du dispositif, certaines réserves doivent être émises.

D'après le Gouvernement, **le coût annuel de la mesure devrait être de 168 millions d'euros**, dont 87 millions d'euros au titre des exonérations supplémentaires de cotisations légales et 81 millions d'euros au titre des nouvelles exonérations de cotisations conventionnelles. L'efficacité du

dispositif proposé reste incertaine et **l'étude d'impact fournie reste, de ce point de vue, nettement insuffisante**<sup>1</sup>.

Votre rapporteur général souhaite donc réitérer ici son souhait d'une limitation de ces dispositifs et rappeler **l'objectif général de réduction du coût des mesures d'allègements de charges qui reste poursuivi par la commission des finances**<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Le paragraphe 4.1.1 de l'annexe « évaluations préalables » consacré aux incidences économiques du présent article se réduit à **trois lignes** dans lesquelles sont évoqués, dans des termes très généraux, un objectif de réduction du travail dissimulé dans le monde agricole, d'une part, et un objectif de sauvegarde de l'emploi et de l'activité dans ce secteur fragile, d'autre part.

<sup>2</sup> Il convient, en outre, de relier ces observations avec celles formulées au sujet des dispositions de l'article 2 du présent projet de loi. Comme votre rapporteur général l'a démontré dans son commentaire de ce dernier, **il n'est possible de financer intégralement ce nouveau dispositif d'exonérations sans dégrader le solde budgétaire qu'en raison de la conjoncture économique** : la compensation excédentaire des allègements généraux en 2010 devrait, sous l'effet de la reprise, décroître prochainement. Cf. le commentaire de l'article 2 dans le présent rapport.

*ARTICLE 9 (nouveau)*  
(Art. 1723 quater du code général des impôts)

**Recouvrement des taxes d'urbanisme**

**Commentaire :** Le présent article a pour objet d'accélérer le recouvrement des différentes taxes d'urbanisme en relevant le seuil de paiement en plusieurs fractions et en réduisant le délai entre le fait générateur et l'échéance.

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis de sagesse du Gouvernement, un dispositif tendant à **sécuriser et améliorer le recouvrement des différentes taxes d'urbanisme**, dont le modèle est calé sur celui de la taxe locale d'équipement (TLE). Cette mesure reprend une proposition d'un audit publié en 2006 dans le cadre du programme d'audits de modernisation, lancé en octobre 2005 par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Elle prévoit ainsi de modifier l'article 1723 *quater* du code général des impôts, qui détermine les règles de versement de la TLE, afin de **réduire le délai entre le fait générateur et l'échéance**, en les ramenant à 12 mois pour la première fraction et 24 mois pour la seconde. Le raccourcissement de ces délais aurait pour effet, selon l'auteur de l'amendement qui s'appuie sur les estimations de l'audit, de réduire les oublis et les risques liés aux changements d'adresse ou de propriété. Les collectivités bénéficiaires y gagneraient en trésorerie et sans doute - mais dans une moindre mesure - en taux de recouvrement.

**Article 1723 quater du code général des impôts.**

*« I. La taxe locale d'équipement visée à l'article 1585 A est due par le bénéficiaire de l'autorisation de construire.*

*« Elle doit être versée au comptable du Trésor de la situation des biens en deux fractions égales ou en un versement unique lorsque le montant dû n'excède pas 305 euros.*

*« Le premier versement ou le versement unique est exigible à l'expiration d'un délai de dix-huit mois à compter de la date de délivrance du permis de construire ou de la date à laquelle l'autorisation de construire est réputée avoir été tacitement accordée. Le second versement est exigible à l'expiration d'un délai de trente-six mois à compter de la même date.*

*« Toutefois, la taxe due pour la construction, par tranches, de logements destinés à l'habitation principale, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, doit être versée au comptable du Trésor en trois versements échelonnés de dix-huit mois en dix-huit mois à compter de la date de délivrance du permis de construire ou de la date à laquelle l'autorisation de construire est réputée avoir été tacitement accordée.*

*« Les deux premiers versements sont calculés en fonction de la surface hors œuvre nette autorisée par le permis de construire au titre de la première tranche, le dernier versement en fonction de celle autorisée au titre de la seconde tranche.*

*« En cas de modification apportée au permis de construire ou à l'autorisation tacite de construire, le complément de taxe éventuellement exigible doit être acquitté dans le délai d'un an à compter de la modification... »*

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme on l'a vu plus haut, la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes attachées avait fait l'objet, en **avril 2006**, d'un **audit de modernisation** pour examiner les différentes formes de modernisation susceptibles de les rendre plus efficaces.

L'analyse de l'existant faisait état notamment de l'éloignement des échéances de paiement (de 18 à 36 mois après délivrance du permis) et d'un taux de recouvrement médiocre (70 % pour les taxes locales d'équipement contre 92 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière), qui entraîne une incertitude sur les perspectives de recettes pour les collectivités et la saisine fréquente des assemblées délibérantes pour des remises de pénalités.

Le rapport final de cet audit, réalisé par une équipe conjointe d'inspections : Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'Administration (IGA), Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), présentait douze recommandations visant à rationaliser les procédures existantes.

### Les recommandations de l'audit

#### Modifications législatives et réglementaires :

- amélioration de l'identification du redevable ;
- simplification de l'assiette ;
- information plus en amont du redevable ;
- augmentation du seuil de paiement en une seule fraction ;
- avance dans le temps des échéances de paiement ;
- adaptation des calendriers respectifs de la liquidation et du recouvrement (envoi des avis de taxation à une périodicité régulière et à une date proche de chaque échéance) ;
- versement aux communes bénéficiaires des sommes liquidées et produit du recouvrement, principal et majorations, acquis à l'État ;
- assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts sur rôles (règles de prise en charge, de dégrèvements, d'application des pénalités, traitement des admissions en non-valeur, etc.) ;
- mise en place d'une nouvelle interface, obligatoire, entre les logiciels utilisés par les communes et les DDE d'une part, et le Trésor public d'autre part, adaptée à la réforme en cours du permis de construire, comportant tous les éléments nécessaires au recouvrement des impôts sur rôles et répondant aux normes techniques des applications informatiques du recouvrement des impôts sur rôles.

### **Outils et méthodes**

- adaptation de l'interface commun DDE- communes- DGCP pour la bonne information des DDE et le transfert par les DDE et communes vers la Trésorerie générale des informations nécessaires pour les avis d'imposition ;
- adaptation des outils informatiques (Equipement, communes, TG) ;
- modifications des imprimés de demande d'autorisation d'urbanisme et arrêtés d'autorisation d'urbanisme.

*Source : Mission d'audit de modernisation*

Compte tenu du fait qu'**aucune de ces propositions n'avait été mise en œuvre**, la **loi de finances rectificative pour 2008**<sup>1</sup> avait prévu, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, que le Gouvernement remette au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2009, un rapport sur la taxe locale d'équipement et les taxes d'urbanisme, précisant l'état du recouvrement de celles-ci, les difficultés constatées et les pistes de réforme envisageables.

**Force est de constater qu'aucun progrès n'a été enregistré depuis le vote de cette disposition, le rapport demandé n'ayant même pas été remis au Parlement.**

Le **dispositif de réduction des délais voté par l'Assemblée nationale** reprend, pour sa part, une proposition formulée et **expertisée en 2006** et permettrait de répondre à une difficulté rencontrée souvent par les communes, notamment lorsque des **sociétés civiles immobilières (SCI) sont liquidées après la fin du chantier mais avant le recouvrement de la taxe.**

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

---

<sup>1</sup> Article 113 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.



*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9*

*(Article 200 quater du code général des impôts)*

**Clarifications relatives au crédit d'impôt « Développement durable »**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'apporter deux clarifications rédactionnelles au régime du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable**

**I. UN CRÉDIT D'IMPÔT PROGRESSIVEMENT « RECENTRÉ »**

Codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts, le crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie – dit crédit d'impôt « Développement durable » – constitue un encouragement, pour les ménages, à l'acquisition de matériels et à la réalisation de travaux améliorant les **performances énergétiques** du logement et recourant aux **énergies renouvelables**.

Ce dispositif, efficace mais dont le coût pour les finances publiques devrait atteindre 2 milliards d'euros en 2010, a fait l'objet de **deux séries d'aménagements en 2008 et 2009**, afin d'en recentrer l'application.

**A. LES AJUSTEMENTS OPÉRÉS EN LOI DE FINANCES POUR 2009**

L'article 109 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) a, en premier lieu :

- 1) **prorogé** l'application du crédit d'impôt de 2009 à 2012 ;
- 2) **élargi** son bénéfice aux logements loués, aux frais de main-d'œuvre liés à la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques (planchers, murs, toitures) et à la réalisation de diagnostics de performance énergétique ;
- 3) **exclu** du bénéfice du crédit d'impôt les **chaudières à basse température**, qui constituent désormais l'entrée de gamme du marché et dont la performance énergétique n'est plus jugée suffisante pour bénéficier d'une incitation fiscale, ainsi que les **pompes à chaleur air-air**, afin d'orienter la demande en faveur des appareils de chauffage les plus performants du marché ;

4) **réduit** de 50 % à 40 % en 2009 et à 25 % à compter de 2010<sup>1</sup> le **taux** du crédit d'impôt applicable aux pompes à chaleur et aux chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou au moyen d'autres biomasses.

### ***B. LA POURSUITE DU RECALIBRAGE PAR LA TROISIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009***

A l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, l'article 58 de la troisième loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-1674 du 30 décembre 2009) a **poursuivi ce travail de recalibrage**, en prévoyant :

1) **l'éligibilité** au crédit d'impôt des chauffe-eau thermodynamiques, au taux de 40 %, en raison des importantes économies d'énergie qu'ils permettent<sup>2</sup> ;

2) **l'éligibilité**, au taux de 40 %, des coûts d'installation d'une pompe à chaleur géothermique, également justifiée par les économies d'énergie permises par ces équipements, soit une baisse de 10 % de la consommation d'électricité par rapport aux pompes à chaleur aérothermiques ;

3) le **maintien à 40 %**<sup>3</sup> du taux du crédit d'impôt applicable à l'acquisition de pompes à chaleur géothermiques dédiées à la production de chaleur et de chaudières à bois remplaçant une chaudière à bois ancienne<sup>4</sup> ;

4) la **suppression** de la majoration du taux de crédit d'impôt applicable lorsque les travaux sont effectués dans des logements construits antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1977, jugée complexe et inefficace ;

5) la **diminution** de 25 % à 15 % du taux du crédit d'impôt applicable aux fenêtres et aux chaudières à condensation<sup>5</sup> ;

6) le **non-cumul**, au titre d'une même dépense, du crédit d'impôt avec l'aide fiscale pour emploi d'une personne à domicile, prévue à l'article 166 *sexdecies* du code général des impôts<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce taux étant maintenu à 40 % lorsque ces dépenses concerneront un logement achevé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977 et seront réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de son acquisition à titre onéreux ou gratuit.

<sup>2</sup> La consommation d'électricité liée à la production d'eau chaude sanitaire par chauffe-eau électrique à accumulation est de 1.900 kilowattheures par an, un chauffe-eau thermodynamique permettant de diviser par 2,5 cette valeur.

<sup>3</sup> A droit constant, ce taux aurait dû être ramené à 25 % à compter de 2010.

<sup>4</sup> Cette mesure devrait permettre d'accélérer le remplacement d'appareils vétustes, consommant beaucoup d'énergie et fortement émetteurs de particules.

<sup>5</sup> Cette diminution a à la fois une portée budgétaire, une forte hausse des coûts liés aux fenêtres ayant été observée, et une justification environnementale. Les chaudières à condensation utilisant une énergie fossile, il apparaît contradictoire de les subventionner alors même que la fiscalité doit encourager le recours aux énergies décarbonées.

<sup>6</sup> Cette règle de non-cumul vise les cas où le crédit d'impôt « Développement durable » s'applique aux dépenses de main-d'œuvre.

Cette seconde série d'adaptations devrait se solder par une **économie nette de 500 millions d'euros** pour le budget général. Un **surcoût de 55 millions d'euros** devrait en effet résulter du maintien d'un taux de crédit d'impôt de 40 % pour le remplacement d'appareils de chauffage au bois (15 millions d'euros), de l'éligibilité des chauffe-eau thermodynamiques (10 millions d'euros) et des mesures en faveur des pompes à chaleur géothermiques (30 millions d'euros). Dans le même temps, **555 millions d'euros d'économies** devraient résulter de la suppression de la majoration de taux pour les logements antérieurs à 1977 (287 millions d'euros) et de la baisse de 25 % à 15 % du taux de crédit d'impôt pour les fenêtres et chaudières à condensation (268 millions d'euros).

**Tableau de synthèse des mesures de recentrage  
du crédit d'impôt « Développement durable »**

(en millions d'euros)

<b>LOI DE FINANCES POUR 2009</b>	
<b>Aménagements prévus</b>	<b>Impact sur les recettes fiscales en 2010</b>
Elargissement de l'assiette aux logements donnés en location	- 135
Elargissement de l'assiette aux diagnostics de performance énergétique	- 3
Elargissement de l'assiette aux frais de pose des matériaux d'isolation des parois opaques	- 250
Exclusion des chaudières à basse température	+ 40
Exclusion des pompes à chaleur air-air	+ 160
Réductions de taux applicables à certains équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et aux pompes à chaleur	+ 220
Non-déductibilité pour la détermination du revenu net foncier	+ 50
<b>Total</b>	<b>+ 82</b>
<b>LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009</b>	
<b>Aménagements prévus</b>	<b>Impact sur les recettes fiscales en 2011</b>
Éligibilité des chauffe-eau thermodynamiques	-10
Éligibilité des coûts d'installation d'une pompe à chaleur géothermique et maintien à 40 % du taux du crédit d'impôt applicable à l'acquisition de ces équipements	-30
Maintien à 40 % du taux du crédit d'impôt applicable à l'acquisition de chaudières à bois remplaçant une chaudière à bois ancienne	-15
Suppression de la majoration du taux de crédit d'impôt applicable lorsque les travaux sont effectués dans des logements construits antérieurement au 1 <sup>er</sup> janvier 1977	+287
Diminution de 25 % à 15 % du taux du crédit d'impôt applicable aux fenêtres et aux chaudières à condensation	+268
Non-cumul, au titre d'une même dépense, du crédit d'impôt avec l'aide fiscale pour emploi d'une personne à domicile	NC
<b>Total</b>	<b>+500</b>

Source : commission des finances

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les conditions d'examen du « collectif d'hiver », traditionnellement caractérisées par des délais très contraints et par l'extrême hétérogénéité des dispositifs insérés en cours de navette, n'ont pas permis au Parlement d'éliminer certaines **ambiguïtés** dans la rédaction proposée pour l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Deux clarifications semblent, en particulier, nécessaires, s'agissant du taux de crédit d'impôt applicable aux **matériaux d'isolation thermique** et des caractéristiques des **pompes à chaleur** éligibles au crédit d'impôt de 40 %.

### ***A. RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE POUR LA DÉSIGNATION DES MATÉRIAUX D'ISOLATION THERMIQUE ÉLIGIBLES***

S'agissant des matériaux d'isolation thermique, l'article 58 de la troisième loi de finances rectificative pour 2009 rend applicable un taux de crédit d'impôt de 15 % aux matériaux d'isolation thermique des parois vitrées et de 25 % aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques.

Cet aménagement introduit toutefois une **incertitude** sur le taux applicable à trois autres catégories d'équipements, que sont les **volets isolants**, les **portes d'entrée** et les **matériaux de calorifugeage**.

Conformément à l'intention constante du législateur de concentrer les effets du crédit d'impôt sur les équipements les plus performants, le présent article additionnel a donc tout d'abord pour objet de spécifier :

- 1) que les volets isolants, dont l'usage n'est pas systématique en journée, et les portes d'entrée, dont le coefficient de transmission thermique requis par la réglementation est peu exigeant, bénéficient du taux de **15 %** ;
- 2) les matériaux de calorifugeage sont éligibles au taux de **25 %**.

### ***B. CONTENIR LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AUX POMPES À CHALEUR***

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les pompes à chaleur thermodynamiques ont été rendues éligibles au crédit d'impôt, au taux majoré de 40 %, alors que les pompes à chaleur « classiques » voyaient leur taux baisser de 40 % à 25 %.

Les professionnels ont toutefois fait observer que, sur le plan technique, toutes les pompes à chaleur pouvaient être qualifiées de « thermodynamiques ». Dès lors, un risque existe de rendre éligible l'ensemble de ces équipements au taux majoré, **et de ne pouvoir appliquer la baisse de taux de 40 % à 25 %**.

L'intention du législateur étant bel et bien de réserver le bénéfice du taux majoré aux pompes à chaleur dédiées exclusivement à la production

d'eau chaude sanitaire, **soit les seuls chauffe-eaux thermodynamiques**, le présent article précise cette restriction dans le code général des impôts, afin de rendre opérante, pour les autres équipements, la baisse de 40 % à 25 % du taux du crédit d'impôt.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9*

*(Art. 238 octies, 256, 257, 257 bis, 258, 260, 261, 261 D, 262, 266, 268, 269, 270, 278 ter, 278 sexies, 279-0 bis, 284, 285, 289, 290, 293 C, 296 ter, 634, 730, 852, 1115, 1384 A, 1594 F, 1594-0 G, 1692, 1757, 1788 A, 1829 du code général des impôts, art. L. 88 et L. 176 du livre des procédures fiscales)*

**Simplification de la TVA immobilière**

**Commentaire : le présent article vise à assurer la mise en conformité du droit français avec la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à simplifier les règles en matière de TVA immobilière.**

Cet article additionnel propose de reprendre le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'**article 55** de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, dite « **proposition de loi Warsmann 2** ».

L'adoption de cet article additionnel, ainsi que celle des amendements tendant à intégrer au projet de loi de finances rectificative les articles 56 et 57 de la même proposition de loi, permettrait d'accélérer l'adoption définitive du volet fiscal de ce texte

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. L'INVENTION DE LA TVA EN FRANCE, SA GÉNÉRALISATION EN EUROPE***

Impôt indirect sur la consommation créé en 1957 en France, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a consisté à substituer à une taxation auprès des vendeurs finaux, qui sont nombreux et peu contrôlables, un prélèvement **au fur et à mesure du processus de production** et de création de la valeur ajoutée. Son intérêt économique et sa fiabilité en ont fait le succès depuis lors.

En 1967, la première directive européenne TVA s'est imposée à tous les Etats membres qui ont abandonné tout autre impôt sur le chiffre d'affaires. Cette **généralisation** a grandement facilité la mise en place du marché commun, ainsi que la libre circulation des biens et services.

L'étape décisive du processus d'harmonisation a eu lieu en 1977, avec la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 dite « **sixième directive** » TVA, tendant à unifier les diverses règles nationales relatives à son champ d'application, à son assiette et à l'exercice du droit à déduction.

Plusieurs directives ultérieures sont ensuite intervenues pour **éliminer les divergences existant** entre les régimes nationaux et ont procédé à des ajustements à la marge.

Au final, la **directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006** a réécrit celle de 1977 en incorporant toutes les modifications intervenues entre ces deux dates. Elle constitue désormais le texte communautaire traitant de la TVA auquel les droits nationaux doivent se conformer.

**Si la France a bien appliqué les dispositions communautaires en matière de biens meubles, elle a en revanche, pendant toutes ces années, conservé des règles particulières concernant les immeubles.**

### ***B. L'ÉVOLUTION DU DROIT FISCAL FRANÇAIS EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE***

Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, les immeubles sont fiscalement « saisis » au moment des mutations, au moyen des **droits d'enregistrement** qui pèsent sur l'acquéreur. Ces droits représentent par ailleurs pour les collectivités territoriales une recette essentielle.

Pour les immeubles neufs (immobilier en cours de construction ou achevé depuis moins de cinq ans), auxquels ces droits étaient plus difficiles à appliquer directement, la « **TVA immobilière** » a été créée en 1963. Par imprégnation des principes gouvernant les droits d'enregistrement, elle est restée toutefois un impôt **prélevé auprès de l'acquéreur**. Elle obéit ainsi à une logique inverse de celle de la TVA « classique », selon laquelle le vendeur est aussi le redevable de cette taxe.

Au risque économique d'une taxation « en cascade » que présente cette forme d'imposition, s'ajoute aujourd'hui un risque de nature juridique. En effet, si ce dispositif n'a certes pas fait l'objet jusqu'ici d'observations particulières de la part de la Commission européenne, **les tribunaux administratifs (TA) ont récemment été saisis de plusieurs litiges mettant en lumière une insécurité juridique réelle** : le droit communautaire et la législation nationale présentent des contradictions concernant la TVA immobilière.

### ***C. LES CONTRADICTIONS ENTRE LE DROIT NATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN***

On peut relever **trois niveaux de non-conformité** de la TVA immobilière française au regard du droit communautaire.

Tout d'abord, c'est l'acquéreur qui est le redevable de la TVA immobilière. Or, cette exception aux principes généraux de la TVA est en opposition avec le **droit communautaire pour qui le redevable, dans le cas de cet impôt, doit toujours être le vendeur.**

Par ailleurs, l'article 257-7 du code général des impôts (CGI) **écarter du champ d'application de la TVA immobilière les terrains à bâtir acquis par des particuliers pour la construction de maisons d'habitation, au profit d'une taxation aux droits d'enregistrement**<sup>1</sup>. Cette mesure dérogatoire rentre toutefois en contradiction avec la directive de 2006 précédemment citée qui prévoit que ces opérations ne peuvent être exonérées de la TVA<sup>2</sup>.

Enfin, les **marchands de biens** connaissent un régime particulier de TVA sur leur marge leur permettant de déduire la TVA qui a grevé les frais d'aménagement, en application de l'article 257-6 du CGI. Or, ce régime est, lui aussi, contradictoire avec le principe de la taxation aux différentes étapes de la production.

Pendant plusieurs décennies, ni les autorités françaises ni les autorités européennes n'ont cherché à surmonter cette opposition entre les deux droits qui ne portait à conséquence ni sur le jeu de la libre concurrence (puisque les immeubles ne sont, par nature, pas délocalisables) ni sur le montant total des sommes collectées.

**Deux éléments nouveaux** sont cependant venus attirer l'attention des services fiscaux et doivent inciter la France à adapter son dispositif de TVA immobilière :

- d'une part, **la Commission européenne vient d'engager une procédure contentieuse** à l'égard du dispositif français. Si rien n'est fait, la France court le risque d'être condamnée à l'issue d'une procédure qui peut prendre deux à trois ans ;

- d'autre part, le hiatus existant entre le droit national et le droit communautaire rend possible une **évasion fiscale** pour l'instant très limitée, mais bien réelle.

#### ***D. LA NON-CONFORMITÉ DU DROIT FRANÇAIS EST UNE SOURCE D'ÉVASION FISCALE***

D'ores et déjà, les services fiscaux ont relevé **deux cas** d'évasions fiscales avérées. Portant préjudice aux ressources publiques, ces cas ne peuvent toutefois pas être qualifiés de fraudes, dès lors qu'ils s'appuient sur les contradictions existant actuellement entre le droit national et le droit européen.

Lorsque deux opérateurs réalisent une opération sur un terrain à bâtir, l'acquéreur doit s'acquitter, selon le droit français, de **droits d'enregistrement faibles (0,715 %)**. Mais cette vente, en vertu des règles

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que, alors que les droits de mutation ont été sensiblement réduits en 1998 (en passant à un taux de 5,09 %), la TVA est demeurée au taux de 19,6 %.

<sup>2</sup> Par ailleurs, le principe communautaire exige que la TVA s'applique toujours aux immeubles d'habitation destinés à être vendus après construction.



fiscales européennes, ne peut être exonérée de TVA et doit donc être taxée à **19,6 %**.

**Le cédant** ne peut être recherché en paiement de la taxe puisque le droit national désigne son acquéreur comme redevable. Par ailleurs, l'administration ne peut s'opposer à l'exercice de la déduction de la taxe qui a grevé les dépenses qu'il a engagées pour la réalisation de l'opération, dès lors que le droit communautaire l'y autorise.

Mais **l'acquéreur** peut à son tour invoquer le droit communautaire pour refuser d'acquitter la taxe. Cette position a été confortée par un arrêt du tribunal administratif (TA) de Versailles en 2001.

**Les conditions sont dès lors réunies pour que la taxe ayant grevé les dépenses d'amont soit déduite, et donc remboursée, sans que l'administration ne puisse avoir la garantie que l'un des opérateurs acquittera la TVA sur l'opération.**

Selon la direction de la législation fiscale (DLF), cette fraude, qui suppose que le vendeur et l'acquéreur soient de mauvaise foi et probablement complices, reste marginale et le montant du préjudice ne dépasse probablement pas **quelques centaines de milliers d'euros**. Pour autant, cette possibilité ne doit pas perdurer dans notre législation.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### ***A. LA MISE EN CONFORMITÉ DE NOTRE DROIT NATIONAL AVEC LA DIRECTIVE 2006/112/CE DU 28 NOVEMBRE 2006***

Le présent article additionnel propose de mettre en conformité le dispositif national de TVA immobilière avec la directive de 2006. Pour ce faire, **il reprend et met en application les trois grands principes généraux présidant à la logique de la TVA :**

- **en principe, toutes les opérations sont taxables ;**
- **toutefois, certaines opérations peuvent être exonérées ;**
- **du fait de l'existence de ces exonérations, les opérateurs peuvent se voir offrir la faculté d'opter néanmoins pour la taxation à la TVA.**

La mise en conformité du droit national avec la directive de 2006 passe par les **cinq points** suivants : la modification de la définition du terrain à bâtir, l'inversion du redevable de la TVA, la fin de l'exonération de TVA pour les terrains à bâtir, la modification du régime des « marchands de biens » et l'exigibilité de la taxe dans le cas d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA).

## 1. La modification de la définition du « terrain à bâtir »

La loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière qualifie de « terrain à bâtir » toute parcelle pour laquelle l'acquéreur prend **l'engagement de construire** dans l'acte qui constate la mutation à son profit, sans considération de la nature du terrain ou de sa situation au regard des règles d'urbanisme. Cet engagement, qui conditionne l'exonération de droits d'enregistrement doit, sauf prorogation accordée par l'administration, être réalisé dans les quatre ans de l'acquisition. Le dispositif implique un suivi administratif sur la même durée des acquisitions de terrains concernés en vue, s'il y a lieu, de remettre en cause l'avantage consenti initialement par une application rétroactive des droits de mutation à la charge de l'acquéreur assortie de l'intérêt de retard.

Le II du présent article vise à modifier l'article 257 du CGI, afin de définir comme « terrains à bâtir » les terrains situés dans un secteur désigné comme constructible du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme (PLU) ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale dans une zone constructible. **Cette nouvelle définition permet de ne plus faire dépendre la définition du « terrain à bâtir » de l'intention de l'acquéreur.**

Aux termes du IX du présent article modifiant l'article 268 du CGI, **celui qui achètera un « terrain à bâtir » sans droits à déduction de TVA et qui le revendra sera taxé sur la marge réalisée.** Le droit communautaire permet en effet de taxer la marge réalisée par un opérateur : l'article 392 de la directive de 2006 autorise les Etats membres à considérer que, pour les livraisons de bâtiments et de terrains à bâtir achetés en vue de la revente par un assujetti qui n'a pas eu droit à déduction à l'occasion de l'acquisition, la base d'imposition est constituée par la différence entre le prix de vente et le prix d'achat.

Ainsi, dans le cas où un aménageur achète un « terrain à bâtir » à un particulier, cette transaction ne pourra pas faire l'objet d'une perception de TVA. Pour autant, en revendant ce même terrain avec des aménagements, **une TVA de 19,6 % sera perçue sur la différence entre le prix de vente et le prix du foncier, c'est-à-dire sur les aménagements.**

**Ce dispositif n'engendrera pas de pertes de recettes pour les collectivités territoriales,** car le présent article maintient le principe d'une taxation au titre des droits d'enregistrement. C'est l'objet du paragraphe XXI qui prévoit, à l'article 1594 F *quinquies* du CGI, que sont soumis à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement de 0,715 %, « *les mutations à titre onéreux de terrains à bâtir et d'immeubles neufs mentionnés au 2 du I de l'article 257 lorsqu'elles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, sauf application des modalités prévues à l'article 268* », à l'exception de « *celles*

*qui sont visées au I du A de l'article 1594-0 G* », c'est-à-dire de celles visées par le XXII du présent article.

## **2. Le redevable de la TVA redevient le vendeur du « terrain à bâtir »**

Actuellement, en matière de TVA immobilière, **l'acquéreur est le redevable**, dès lors que la manifestation de son engagement de construire qualifie la parcelle de « terrain à bâtir ».

Cette « inversion du redevable » au regard du droit commun de la TVA crée les conditions d'une **perte de recettes fiscales** pour le budget de l'Etat dans la mesure où le cédant et l'acquéreur peuvent se prévaloir chacun d'une législation : dans un cas, pour exercer un droit à déduction d'une taxe qu'il n'a pas collectée, et dans l'autre pour ne pas l'acquitter.

La suppression de cette « inversion du redevable », rendue possible par la simplification de la définition du « terrain à bâtir » dès lors que la soumission à la TVA de la livraison n'est plus tributaire de l'engagement pris par l'acquéreur, rendra le droit fiscal français en la matière conforme à la directive de 2006 et sera de nature à **mettre fin aux montages** permettant d'éluider la taxe.

## **3. La fin de l'exonération de TVA pour les « terrains à bâtir »**

Par l'article 40 de la **loi n° 98-1266 de finances pour 1999**, le législateur a réduit fortement les droits de mutation pour les particuliers achetant un « terrain à bâtir ». Ces droits, supérieurs à 16 %, ont ainsi été abaissés à 5,09 %.

Parallèlement, **l'achat d'un tel terrain par un particulier a été exonéré de TVA**. Cette mesure était destinée à relancer le secteur de la construction. Mais cette exonération de TVA des acquisitions de « terrains à bâtir » par les particuliers est en contradiction avec la directive qui prévoit une taxation systématique de tous les terrains. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission européenne a entamé une procédure contentieuse à l'encontre de la France.

Ce système présente, en outre, un **effet pervers** : la cession ne faisant pas l'objet d'une soumission à la TVA, les personnes concernées ne peuvent bénéficier du droit à la déduction de celle-ci.

C'est pourquoi le présent article propose un dispositif permettant de rendre la **TVA applicable à ces opérations sans, pour autant, modifier l'équilibre financier actuel**. Dans le cas d'une cession d'un terrain à bâtir d'un particulier à un autre particulier, le présent article ne change rien : la cession sera frappée des seuls droits d'enregistrement.

#### **4. La modification du régime des « marchands de biens »**

En matière immobilière, les opérateurs qualifiés de « marchands de biens » achètent des terrains ou des immeubles, sur lesquels ils ne prennent pas d'engagement de construire, en vue de les revendre. Leur régime national actuel prévoit une taxation systématique sur la marge des transactions réalisées qu'ils réalisent, là où la directive de 2006 ne prévoit qu'une taxation sur option s'agissant des immeubles non neufs et des terrains ne constituant pas des « terrains à bâtir ». Le dispositif national actuel revient par conséquent à **priver les acteurs économiques de la possibilité d'opter**.

La **mise en place par le présent article d'une option** d'entreprise pour la taxation des livraisons de terrains ne répondant pas à la définition de « terrain à bâtir » et des immeubles achevés depuis plus de cinq ans est conforme à la réglementation européenne. Elle vise à offrir plus de souplesse aux opérateurs en leur permettant d'opter pour être soumis à la TVA et en les mettant ainsi en situation de pouvoir déduire cette TVA de celle qu'ils ont collectée.

Par ailleurs, le présent article procède à **deux aménagements complémentaires** du régime des marchands de biens :

- le IX prévoit l'application d'un **régime de TVA sur marge**, conforme aux prescriptions de la directive de 2006 et limité par conséquent à la livraison d'un « terrain à bâtir » ou d'un terrain ou immeuble pour lesquels une option a été formulée lorsque l'acquisition du bien vendu n'a pas ouvert droit à déduction. De la sorte, les conditions sont réunies pour que, en dépit de leur réintégration dans le champ de la taxe, les livraisons de « terrains à bâtir » aux particuliers qui les destinent à la construction d'une maison individuelle supportent une charge fiscale équivalente à celle qu'elles supportent actuellement. Cette charge correspond à une TVA sur la marge du cédant à laquelle s'ajoutent les droits de mutation ;

- le XIX du présent article supprime l'article 852 du CGI qui impose des **contraintes administratives devenues inutiles**. Ces contraintes avaient été mises en œuvre à une époque où il n'existait pas, pour les opérateurs concernés, d'obligations comptables à partir desquelles l'administration fiscale pouvait être en mesure de suivre les opérations.

#### **5. L'exigibilité de la taxe dans le cas d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA)**

Les règles nationales applicables pour les VEFA, qui prévoient l'exigibilité de la taxe au moment de la signature de l'acte entre le professionnel et le particulier, ne sont **pas conformes à la directive européenne** selon laquelle seule une exigibilité de la taxe au fur et à mesure des versements, ou à la livraison, est concevable.

Le présent article propose donc de reporter l'exigibilité de la taxe lors de l'encaissement du prix pour les VEFA, de manière à **mettre fin aux incertitudes juridiques et aux avantages indus de trésorerie** dont bénéficient certains opérateurs.

Il vise, par ailleurs, à limiter l'assujettissement des particuliers à la première livraison d'un immeuble dans les cinq ans de son achèvement aux seuls cas où l'immeuble a été acquis en VEFA, ce qui exclut par conséquent les cas où l'immeuble a été bâti par le particulier. Cette évolution permet au particulier qui n'est pas en mesure d'opérer la déduction faute d'être en possession des factures de travaux de construction grevés de TVA, ou d'avoir supporté de la TVA sur l'assiette foncière de la construction, de ne plus être redevable de l'impôt. L'effet recherché de cette mesure est d'**alléger le coût d'acquisition pour l'acquéreur suivant**.

A l'inverse, la soumission à la TVA de la première cession par un particulier, dans les cinq ans de son achèvement, d'un immeuble qu'il a acquis en VEFA est maintenue. Elle conduit en effet, dans la très grande majorité des cas, à une **charge fiscale moindre** en permettant la déduction de la TVA ayant grevé l'acquisition<sup>1</sup>.

Sous le **régime actuel**, un particulier qui achète un terrain pour y construire lui-même sa maison et qui la revend avant cinq ans se voit appliquer une TVA de 19,6 % sur cette construction. Or, par définition, il n'est pas en mesure de déduire une quelconque TVA, s'il a lui-même construit sa maison. Cette situation est d'autant plus injuste que si ce même particulier attend le délai de cinq ans, il n'a qu'à s'acquitter des droits de mutation au taux habituel, soit 5,09 %.

## ***B. QUELQUES MESURES DE SIMPLIFICATION DU DROIT***

La mise en conformité du droit français au droit communautaire n'est pas le seul objet du présent article. Certains principes juridiques, tels, que celui des livraisons à soi-même (LASM), sont généralisés, tandis que des éléments de doctrine fiscale reçoivent une **consécration législative**.

### **1. La généralisation de la livraison à soi-même (LASM)**

La LASM est un concept juridique qui permet de **traiter tous les opérateurs de la même façon**. Sans ce mécanisme, une entreprise qui détient un terrain pour y faire construire un bâtiment ne serait pas taxée sur le terrain, alors que celle qui achète un immeuble neuf l'est. Grâce à ce concept, la première entreprise fait l'objet d'une taxation « pour ordre » qui permet de ne pas la traiter différemment de la seconde.

---

<sup>1</sup> Cette charge fiscale moindre résulte de la déduction de la TVA d'amont et de la soumission corrélative aux droits de mutation au taux réduit de 0,715 %.

Le II du présent article propose de généraliser le dispositif de la LASM, prévu par l'article 257 du CGI, afin d'assurer, conformément aux principes de l'article premier de la directive de 2006, la **neutralité de la taxe** selon qu'un immeuble est acquis auprès d'un promoteur ou construit par son utilisateur lui-même.

Le présent article généralise donc la LASM dans le but d'**éviter les distorsions de concurrence**, tout en assouplissant les exigences procédurales. Seule une exception subsistera : le dispositif proposé dispense de LASM les bâtiments vendus dans les deux ans qui suivent leur achèvement, dans la mesure où cette formalité, désormais inutile, n'induit aucune modification fiscale. En effet, dans ce cas, le CGI ne prévoit pas la perception de taxe. C'est ce que confirme le XI du présent article, qui dispose que la liquidation de la taxe exigible au titre des LASM mentionnées au 1° du a) du 3 du I de l'article 257 peut être effectuée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle est intervenu l'achèvement de l'immeuble. Elle fait l'objet de la déclaration mentionnée à l'article 287 du CGI, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

## 2. La clarification de solutions doctrinales

Le XX du présent article propose une banalisation du régime de faveur de l'article 1115 du CGI consistant à étendre à tout professionnel, prenant l'engagement de revendre dans un délai de cinq ans, la **suspension des droits d'enregistrement** (sauf taxe de publicité foncière au taux réduit) sur leurs acquisitions de terrains et d'immeubles bâtis. A cet égard, il convient de rappeler que la doctrine fiscale prévoit déjà une prorogation automatique d'une année du délai légal de quatre ans.

En outre, en modifiant le II de l'article 1594-0 G du CGI, le XXII du présent article prévoit la **reconduction de l'exonération de droits de mutation** lorsque l'acquéreur d'un terrain, ou d'un immeuble ancien dont la démolition est envisagée, prend l'engagement de construire dans le délai de quatre ans. Le régime de prorogation de ce délai sur décision de l'administration est également allégé et sécurisé par une solution d'acceptation tacite.

Par ailleurs, la modification du IV de l'article 1594-0 G opérée par le XXII du présent article prévoit que, si l'administration veut opposer son refus concernant cette prorogation, sa décision doit être motivée. La charge de la preuve est ainsi inversée : **le délai est prolongé sauf si l'administration prouve qu'il n'y a pas d'intention de construire**.

Enfin, les possibilités de substitution entre les engagements prévus aux articles 1115 et 1594-0 G du CGI précédemment cités, actuellement admises à certaines conditions par la doctrine administrative, sont formalisées par le XXII du présent article. De la sorte, les opérateurs se voient offrir une **plus grande souplesse** dans la gestion de leurs opérations.

### 3. La suppression de dispositions obsolètes

Le II du présent article « purge » l'article 257 du CGI de quelques dispositions devenues obsolètes. La rédaction proposée ne reprend pas, par exemple, les **livraisons à soi-même de viandes**, actuellement prévues au 9° de l'article 257, ni les quantités de boissons manquantes chez les entrepositaires agréés visées au 11° de la rédaction actuelle du même article.

De même, la mention spécifique concernant les **livraisons à soi-même d'ouvrages de circulation routière** donnant lieu à la perception de péages soumis à la TVA est supprimée. En effet, le droit commun permet d'ores et déjà d'accéder au même résultat.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

### *A. LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER À LA FRANCE UNE PROBABLE CONdamnATION*

En adaptant le dispositif de la TVA immobilière pour le rendre compatible avec la directive 2006/112/CE, le présent article permet de **lever un risque juridique très fort** pesant sur la France. Il y a en effet tout lieu de penser que la non-conformité du dispositif national actuellement en vigueur en matière de TVA immobilière sera immanquablement sanctionnée par le juge européen.

Ce risque juridique milite pour une adoption rapide du nouveau dispositif. A cet égard, il convient de relever qu'alors que le texte initial de la proposition de loi envisageait une entrée en vigueur de cet article au 1<sup>er</sup> janvier 2011, un amendement de M. Carré a été adopté par l'Assemblée nationale pour permettre une entrée en application **dès le 1<sup>er</sup> juillet 2010**.

### *B. L'IMPACT DU NOUVEAU RÉGIME DE TVA IMMOBILIÈRE SUR LES PARTICULIERS ET LES AUTRES OPÉRATEURS PRIVÉS*

La réforme de la TVA immobilière portée par le présent article additionnel aboutit à un système **identique au dispositif existant du point de vue du particulier qui souhaite acquérir un « terrain à bâtir » pour y construire son habitation**.

**Actuellement**, dans ce cas, la TVA s'applique sur la marge réalisée par l'aménageur ou le lotisseur en amont et elle s'accompagne des droits d'enregistrement au taux normal sur le prix total. Dans **la nouvelle architecture** proposée pour la TVA immobilière, un résultat identique est atteint en utilisant l'option offerte aux Etats membres par l'article 392 de la directive du 28 novembre 2006 précitée, qui permet que la première vente par

un assujetti d'un terrain défini comme « à bâtir » soit imposée du côté du vendeur sur sa marge.

Par ailleurs, le nouveau dispositif envisagé permet de revenir au droit commun du régime de la TVA où le redevable de la taxe est le vendeur. Dans cette perspective, une crainte aurait pu se faire jour concernant la charge de trésorerie supplémentaire devant être supportée par les **promoteurs constructeurs** après avoir acheté un « terrain à bâtir » à un aménageur.

En effet, si l'article 271- IV du CGI prévoit que les entreprises qui n'ont pas pu opérer l'imputation de leur taxe déductible sur la TVA collectée peuvent obtenir le remboursement de leur crédit de TVA, ce remboursement n'est pas immédiat.

Toutefois, dans le cadre du plan de relance de l'économie française, le décret n° 2009-109 du 29 janvier 2009 a introduit la possibilité de bénéficier de remboursements de crédits de TVA selon une périodicité mensuelle, et non plus sur une base trimestrielle, pour les entreprises soumises à un régime réel d'imposition. De la sorte, **l'enjeu du portage de la taxe devient acceptable** pour les promoteurs constructeurs.

### ***C. DES DISPOSITIONS SANS INCIDENCE SUR LE NIVEAU DES RESSOURCES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

En se contentant de rétablir la stricte logique de neutralité fiscale propre à la TVA en tant qu'impôt de consommation, le nouveau dispositif **n'impacte pas le niveau de la ressource fiscale de l'Etat.**

S'agissant **des ressources des collectivités territoriales et des droits d'enregistrements**, la réforme de la TVA immobilière se borne à simplifier la gestion et la compréhension des règles existantes.

**Le schéma général des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) demeure inchangé.** Il continue de prévoir une application au taux global de 5,09 % lorsque la TVA ne constitue pas une charge définitive ou ne porte que sur la marge, et un taux réduit (de 0,715 %) quand l'acquéreur supporte la TVA sur le prix total de son acquisition. Ce taux reste nul s'il s'agit d'un immeuble neuf.

L'application du **taux réduit** est confortée quand s'enchaînent une suite de transactions de pure intermédiation (article 1115 du CGI), le délai maximal qui vise à empêcher les comportements de rétention foncière étant formellement porté de quatre à cinq ans pour mieux tenir compte de la réalité du marché et dépasser les incertitudes actuelles de la doctrine.

**L'exonération des droits de mutation** est également reconduite quand l'acquéreur s'inscrit dans un projet de construction. Toutefois, le formalisme administratif est allégé par un dispositif d'approbation tacite lorsque les contraintes liées à la nature de l'opération ou au contexte immobilier justifient l'allongement des délais.



Les collectivités locales continuent à percevoir leurs actuelles recettes sur les autres opérations immobilières, notamment sur les **acquisitions de terrains par les particuliers** (ou par des professionnels en dehors des délais mentionnés ci-dessus) et sur toutes les **mutations d'immeubles de plus de cinq ans**.

En sens inverse est préservé l'article 1042 du CGI qui **exonère les collectivités locales de droits sur leurs acquisitions foncières et immobilières**.

#### ***D. UNE FISCALITÉ IMMOBILIÈRE SUR LA VOIE DE LA SIMPLIFICATION***

Le double tableau ci-après résume l'évolution de la fiscalité immobilière, avant et après l'entrée en vigueur des présentes dispositions. A défaut de devenir totalement limpide, la situation de la fiscalité immobilière se trouverait cependant **réellement simplifiée**.

AVANT L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE

		Objet de la mutation	Acheteur		
			Marchand de biens	Particulier	Assujetti
Vendeur	Marchand de biens (dont lotisseurs)	Terrain nu	Engagement de revendre : TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 0,715 % <sup>1</sup> (art. 115)	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 % <sup>2</sup>	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %
		Terrain à bâtir (TAB) <sup>3</sup>	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) <sup>4</sup> - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)	Les terrains destinés à la construction d'un immeuble à usage d'habitation sont soumis à la TVA sur la marge (combinaison art. 257-7° 1 a 4 <sup>ème</sup> alinéa et art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7), autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) <sup>5</sup> - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
		Immeuble neuf <sup>6</sup>	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F quinquies)		
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf <sup>7</sup>	Si engagement de revendre : TVA sur marge (art. 257-6) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) ou Si engagement de construire : cf règles applicables aux TAB	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	TVA sur marge (art. 257-6°) et DMTO 5,09 % ou Si engagement de construire : cf règles applicables aux TAB
	Particuliers	Terrain nu	Hors champ d'application TVA: DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) si engagement de revendre ou à 5,09 % à défaut d'engagement	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %

<sup>1</sup> 0,715 % = droit proportionnel départemental réduit (0,60 %) + taxe au profit de l'Etat (0,10 %) + FAR (2,5 % du droit départemental).

<sup>2</sup> 5,09 % = droit proportionnel départemental (3,60 %) + taxe additionnelle au profit de la commune (1,20 %) + taxe au profit de l'Etat (0,20 %) + FAR (2,5 % du droit départemental).

<sup>3</sup> Terrain à bâtir : terrain nu ou recouvert de bâtiment destinés à être démolis, immeubles inachevés, droits de surélévation + engagement de construire pris par l'acquéreur (CGI, art. 1594-0 G) ou repris par l'acquéreur.

<sup>4</sup> La TVA sur marge n'est pas exigée du vendeur marchand de biens (documentation administrative 8 A 45 n° 7).

<sup>5</sup> Idem note 4.

<sup>6</sup> Immeuble neuf : première cession dans les cinq ans suivant l'achèvement (CGI art. 257-7-2).

<sup>7</sup> Immeuble autre qu'un immeuble neuf : immeuble achevé depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de cet achèvement a déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens (CGI art. 257-7-2).

		TAB	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut règles applicables aux terrains nus) : – TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) – Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : – TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) – Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
		Immeuble neuf	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à 0,715 % (art.1594 F <i>quinquies</i> )		
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Si engagement de revendre : Hors champ TVA et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) Si engagement de construire : cf règles TAB	Hors champ TVA - DMTO 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO 5,09 % ou : Si engagement de construire : cf règles TAB
	<b>Assujetti n'intervenant pas en qualité de marchand de biens (promoteurs)</b>	Terrain nu	Hors champ d'application TVA : DMTO réduits à 0,715 % (art.1115) si engagement de revendre ou à 5,09 % à défaut d'engagement	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %
		TAB	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)	Les terrains destinés à la construction d'un immeuble à usage d'habitation sont soumis à la TVA sur la marge (combinaison art. 257-7° 1 a 4 <sup>ème</sup> alinéa et art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : – TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) – Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
		Immeuble neuf	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à 0,715 % (art.1594 F <i>quinquies</i> )		
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Si engagement de revendre : Hors champ TVA et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) Si engagement de construire : cf règles TAB	Hors champ TVA - DMTO 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO 5,09 % ou : Si engagement de construire : cf règles TAB

Source : DLF

**APRÈS L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE**

		Objet de la mutation	Acheteur	
			Assujetti à la TVA	Non assujetti à la TVA
Vendeur	Assujetti à la TVA	Terrain NAB	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre, DMTO à 0,715 % – art. 1115)	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % <sup>1</sup>
		Terrain à bâtir (TAB) <sup>2</sup>	TVA : - sur le prix total, lorsque le terrain avait ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant. - sur la marge lorsque le terrain n'avait pas ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant. DMTO : - engagement de construire : exonération de DMTO (art. 1594-0 G) - engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) - aucun engagement : DMTO de droit commun.	TVA : - sur le prix total, lorsque le terrain avait ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant <sup>3</sup> - sur la marge lorsque le terrain n'avait pas ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant. DMTO : - 5,09 % lorsque la mutation est soumise à la TVA sur la marge - 0,715 % lorsque la mutation est soumise à la TVA sur le prix total (art. 1594 F <i>quinquies</i> )
		Immeuble neuf	TVA sur prix total + DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i> )	
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre - art. 1115), ou application du régime de la marge (et DMTO de droit commun)	Exonéré de TA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % <sup>4</sup>
	Non assujetti à la TVA	Terrain NAB	TVA : hors du champ d'application DMTO	Hors du champ d'application de la TVA – DMTO à 5,09 %

<sup>1</sup> Les DMTO sont perçus au taux normal dans les deux cas.

<sup>2</sup> Modification de la définition du terrain à bâtir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 : terrains situés dans un secteur désigné comme constructible par un document d'urbanisme.

<sup>3</sup> Situation qui devrait demeurer théorique car les opérateurs d'amont peuvent neutraliser le droit à déduction (TVA collectée, mais non mentionnée dans l'acte).

<sup>4</sup> Les DMTO sont perçus au taux normal dans les deux cas.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- engagement de construire: exonération de DMTO (art. 1594-0G)</li> <li>- engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115)</li> <li>- aucun engagement : DMTO de droit commun.</li> </ul>	
		TAB	<p>TVA : hors du champ d'application</p> <p>DMTO :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- engagement de construire : exonération de DMTO (art. 1594-0 G)</li> <li>- engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115)</li> <li>- aucun engagement : DMTO de droit commun.</li> </ul>	Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %
		Immeuble neuf	<p>Si le cédant avait au préalable acquis immeuble cédé comme immeuble à construire : TVA sur le prix total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i>)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA - DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre, DMTO à 0,715 % art. 1115)</p>	<p>Si le cédant avait au préalable acquis immeuble cédé comme immeuble à construire : TVA sur le prix total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i>)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA et DMTO à 5,09 %</p>
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	<p>Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %, sauf engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de revendre (DMTO à 0,715 % - art. 1115) ;</li> <li>- de construire (exonération de DMTO : art. 1594-0 G).</li> </ul>	Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %

Source : DLF

***E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION AU TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Il apparaît souhaitable d'apporter **trois précisions rédactionnelles** au texte adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'article 55 de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit.

**1. Préciser les modalités d'application du taux réduit direct aux opérations dites de « pass foncier »**

**Le bénéfice du taux réduit aux opérations d'accession à la propriété de caractère social** peut s'opérer selon deux modes : l'application directe de ce taux aux livraisons ou travaux fournis à l'accédant ou l'application du taux normal suivie d'une livraison à soi-même opérée au taux réduit par l'intéressé qui lui permet d'obtenir de l'administration le remboursement de la différence de taux.

La **première solution** a l'avantage d'éviter tout portage de trésorerie pour le bénéficiaire, mais elle exige que le fournisseur ou prestataire soit en mesure de justifier auprès de l'administration de la qualité de son client au bénéfice du taux réduit.

Cette solution se conçoit bien quand les opérations portent sur le terrain ou un immeuble donnant lieu à un acte notarié du contrat, voire sur un contrat de construction global impliquant un professionnel unique et spécialisé. Mais elle peut être source d'**insécurité juridique** pour les professionnels, voire de détournement, si elle est étendue à une multitude d'intervenants et d'achats réalisés par l'accédant lui-même, auquel cas la procédure de livraison à soi-même s'impose.

Il est donc proposé de préciser en ce sens les modalités d'application du **taux réduit direct aux opérations dites de « pass foncier »** mentionnées au 9 du I de l'article 278 *sexies*, lesquelles visent à reprendre les dispositions existantes du 3 *octies* du I du même article. Le II du même article dans sa nouvelle rédaction prévoit déjà la procédure de livraison à soi-même dans les situations où ce taux ne s'applique pas directement.

**2. Traiter le cas des opérations d'accession à la propriété réalisées dans les quartiers dits « Anru »**

Au 11. du I de l'article 278 *sexies*, il est souhaitable de prendre également en compte « **les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction d'un logement dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété** » ainsi que « les plafonds prévus à la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 411-2 » du CGI.

Cette précision rédactionnelle s'applique au cas des opérations d'accession à la propriété réalisées dans les **quartiers dits « Anru »**, telles qu'elles sont actuellement visées par le 6 du I du même article 278 *sexies*.

Par ailleurs, il y a lieu d'**actualiser la référence au plafond de ressources** pour tenir compte des modifications apportées par l'article 103 de la loi de finances n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 pour 2010.

### **3. Supprimer une rédaction inutilement restrictive dans l'hypothèse où le redevable n'est plus assuré de mener à bien son projet de construction**

Le régime de droits de mutation applicables aux opérations foncières et immobilières prévoit, à l'article 1594-0 G du code général des impôts (CGI), une **exonération de ces droits quand l'acquéreur s'engage à construire dans un délai de quatre ans** susceptible d'être prolongé.

Dans l'hypothèse où le redevable n'est plus assuré de mener à bien ce projet de construction, la doctrine prévoit qu'il puisse substituer à cet engagement de construire un engagement de revendre dans les cinq ans de l'acquisition, assorti de l'application du taux réduit de droits d'enregistrement, tel qu'il est prévu à l'article 1115 du CGI. Cette disposition est reprise dans le texte du projet de refonte législative, mais dans une rédaction inutilement restrictive qui **ne laisse le bénéfice de cette souplesse qu'à un redevable qui serait déjà en position de « cédant »**. Il y a donc lieu de clarifier la rédaction en supprimant cette restriction.

Ainsi, au début de la seconde phrase du II du A de l'article 1594-0 G du CGI, les mots : « Si l'engagement n'est pas repris, le cédant » sont remplacés par les mots : « La personne à laquelle s'impose l'engagement mentionné au I ».

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9  
(Art. 260 B du code général des impôts)*

**Option pour la taxation à la TVA des entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'assouplir les modalités selon lesquelles les entreprises réalisant des opérations bancaires ou financières peuvent renoncer à l'option d'imposition de taxation à la TVA.**

Cet article additionnel propose d'intégrer au présent projet de loi de finances rectificative le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'article 56 de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, dite « proposition de loi Warsmann 2 ».

L'adoption de cet article additionnel, ainsi que celle des amendements tendant à intégrer au projet de loi de finances rectificative les articles 55 et 57 de la même proposition de loi, permettrait d'accélérer l'adoption définitive du volet fiscal de ce texte.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LE PRINCIPE DE L'OPTION POUR LA TAXATION À LA TVA***

De manière générale, **les opérations bancaires et financières sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, conformément à l'article 261 C-1° du code général des impôts (CGI) qui transpose les dispositions de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

Du fait de cette exonération, les prestataires de services financiers **ne peuvent pas déduire la TVA grevant leurs achats**. Cet effet est désigné sous le vocable de « rémanences de TVA ».

En contrepartie de l'exonération, les entreprises concernées supportent la **taxe sur les salaires (TS)**.

Toutefois, à la fois la directive précitée, dans son article 137.1.a, et l'article 260 B du CGI indiquent que les opérations bancaires et financières



peuvent, **sur option du prestataire, être soumises à la TVA**, sauf pour une liste déterminée d'opérations énumérées par ces dispositions.

**L'exercice de l'option** a pour effet de permettre à celui qui l'a exercé de déduire la TVA grevant ses dépenses d'amont et de le soustraire à la TS.

**Jusqu'en 2005, l'option, une fois exercée, ne pouvait jamais être révoquée.**

Ce système d'option globale et irrévocable a toutefois été assoupli pour la première fois en 2005 par les articles 85 à 87 de la **loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'option prévue fonctionne ainsi par période de cinq années et est révocable à l'expiration de chaque période. En l'absence de révocation, elle est renouvelée tacitement pour une nouvelle période de cinq années.

Prise à la suite des dispositions législatives précitées de la loi de finances rectificative pour 2004 ayant autorisé les établissements concernés à résilier les options souscrites dans le passé, **l'instruction 3 L-3-05 du 3 août 2005** a inscrit cet assouplissement dans la doctrine fiscale.

#### ***B. LA RIGIDITÉ DU SYSTÈME ACTUEL DE L'OPTION POUR LA TAXATION***

L'option concerne à la fois **les opérations** effectuées au profit des assujettis et des non assujettis. Elle couvre par exemple les opérations, autres que la garde et la gestion, portant sur les valeurs mobilières à l'exception des émissions obligataires, la gestion des OPCVM et des fonds communs de créances, les opérations sur comptes, effets de commerce et chèques, les opérations d'affacturage et les opérations sur titres-restaurant.

Par **exception**, un certain nombre d'opérations sont exonérées de TVA **sans possibilité d'option**. Ainsi en va-t-il par exemple des cessions de valeurs mobilières et de titres de créances négociables ou des opérations portant sur les devises et les monnaies. Certaines opérations sont également exclues du périmètre de l'option en fonction des opérateurs qui les réalisent, à raison de leur mode d'organisation ou des missions qui leur sont confiées. Ces opérations sont limitativement énumérées dans une liste figurant à l'article 260 C du CGI.

**L'option est exercée globalement**, pour l'ensemble des opérations incluses dans son périmètre. Elle prend effet à compter du premier jour du premier mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée à l'administration fiscale et elle couvre obligatoirement une période de **cinq ans**. Elle est renouvelable par tacite reconduction pour une nouvelle période de cinq ans.

Le prestataire assujetti à l'option peut la **dénoncer** mais cette dénonciation ne peut intervenir qu'à l'issue de chaque période de cinq ans, en effectuant la dénonciation deux mois avant l'expiration de la période. Toutefois, par dérogation à cette règle, l'option est **obligatoirement reconduite** pour cinq années lorsque l'entreprise a bénéficié d'un

remboursement de crédit de TVA pendant une période couverte par l'option ou à l'issue de celle-ci.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Dans le système proposé par le présent article additionnel, une fois exercée, l'option s'appliquera pour une durée de **cinq années** dont celle au cours de laquelle elle a été exercée, soit en pratique quatre ans et un mois au minimum. Au-delà de ce délai, elle **pourra être dénoncée à tout moment**.

En outre, l'octroi d'un remboursement de crédit de TVA à l'entreprise ayant opté sera **sans incidence sur le régime d'option**. Il convient, à cet égard, de relever que cette évolution respecte le principe de neutralité de la TVA et des principes généraux régissant le droit à déduction de la TVA résultant du droit communautaire<sup>1</sup>.

### ***A. UN ASSOULISSEMENT BIENVENU DU RÉGIME DE LA DÉNONCIATION DE L'OPTION***

En 1977, lorsque les services financiers ont été assujettis à la TVA, le calcul économique montrait un intérêt des entreprises à opter pour cette taxation. En effet, elle leur permettait de déduire la TVA sur leurs dépenses d'amont et elle diminuait leur cotisation de taxe sur les salaires (TS). Cependant, **depuis l'instruction fiscale de 2005, beaucoup d'entreprises ont décidé de renoncer à l'option**. En particulier, les grandes banques de réseau ont recouru à cette faculté de dénonciation, préférant, du point de vue commercial, ne pas faire figurer la TVA sur les diverses prestations qu'elles facturent à leurs clients consommateurs finaux que sont les particuliers<sup>2</sup>.

Dans le contexte économique actuel, la reconduction de plein droit d'une option en cas de remboursement de crédit de TVA et l'impossibilité de l'assujetti de revenir sur son choix d'option avant l'expiration d'un délai de cinq ans, y compris à la suite d'un renouvellement tacite, représentent en elles-mêmes des **contraintes fortes**.

Ce régime d'option établi lors de l'adoption de ces dispositions est **extrêmement rigide et n'est plus adapté aux conditions actuelles de gestion**. Dans ces conditions, le présent article additionnel propose un assouplissement bienvenu des modalités selon lesquelles les entreprises réalisant des opérations bancaires ou financières pourront renoncer à l'option.

---

<sup>1</sup> Il convient de relever que le même assouplissement est prévu, par exemple, pour la taxation sur option à la TVA applicable aux collectivités territoriales pour certains de leurs services publics et les bailleurs d'immeubles. Cependant les dispositions les concernant sont d'ordre réglementaire sur délégation expresse du législateur (articles 260 et 260 A du CGI).

<sup>2</sup> Lorsque le client consommateur final de la prestation est une entreprise assujettie à la TVA, cette entreprise peut déduire le montant de la TVA acquittée sur la TVA collectée.

## ***B. LA FIN EN 2010 DU RÉGIME TRANSITOIRE INSCRIT DANS L'INSTRUCTION FISCALE DE 2005***

En complément de son objet principal de commentaire de l'instauration de la possibilité de révoquer l'option au bout de cinq ans, l'instruction fiscale précitée du 3 août 2005 avait prévu une « **période transitoire** » pour les opérateurs qui avaient opté avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, soit le 1er janvier 2005.

Il avait été ainsi admis de façon doctrinale que ceux de ces opérateurs qui, depuis plus de cinq ans, avaient demandé à bénéficier de l'option à cette date pouvaient révoquer leur option chaque année, et donc sans attendre l'échéance d'une période de cinq ans nouvellement instaurée mais qu'ils avaient déjà en fait accomplie. Par hypothèse, ce dispositif transitoire venait à **expiration le 1er janvier 2010**, date à compter de laquelle tous les opérateurs ayant retenu l'option sont nécessairement dans une situation de renouvellement de l'option pour une nouvelle période de cinq ans.

La fin de cette possibilité transitoire de révocation annuelle étant arrivée, une consolidation par la loi devient indispensable. En effet, en la matière, **une mesure législative est nécessaire** puisque le périmètre de l'option et ses modalités sont régies par l'article 260 B du CGI (partie législative)<sup>1</sup>.

## ***C. UN IMPACT NEUTRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES***

En pratique, dans le cas des relations entre assujettis dites « **business to business** », **l'exercice de l'option présente un coût pour les finances publiques** lorsque les clients de la banque sont eux-mêmes des opérateurs économiques déducteurs de TVA. La suppression des rémanences de TVA et de la TS pour la banque n'est pas compensée par la TVA collectée sur sa prestation bancaire ou financière, puisque son client déduit cette TVA.

En revanche, dans le cas des relations dites « **business to consumer** », **l'exercice de l'option représente une recette supplémentaire** lorsque le client de la banque est un consommateur final, puisque la TVA collectée sur la prestation bancaire ou financière n'est pas déductible par le client.

**Lorsqu'un opérateur sort de l'option**, il ne bénéficie plus de la déduction de sa TVA d'amont et doit acquitter la TS. En outre, pour les biens d'investissements qu'il a acquis pendant le régime d'option, il doit reverser une fraction de la TVA y afférente dont il avait exercé la déduction puisque

---

<sup>1</sup> Le premier assouplissement de 2005 avait de même été adopté par voie législative à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2004 précitée.

ces investissements ne sont plus utilisés pour réaliser des opérations taxées à la TVA<sup>1</sup>.

**Le principe de neutralité de la TVA est donc préservé.**

Le choix par l'opérateur, l'établissement financier dans le cas présent, d'opter ou de sortir de l'option dépend bien sûr de l'intérêt financier (économie fiscale pour lui) et commercial (absence de surcharge d'origine fiscale pour son client) qu'il y trouve. Aussi n'est-il n'est **pas possible de mesurer à l'avance l'impact réel pour le Trésor public**. Cet impact dépend de comportements à venir des opérateurs, sachant que leurs choix sont aussi dictés par des considérations de gestion et des tendances de place liées à l'interdépendance des établissements financiers (le choix d'un intervenant majeur sur la place peut avoir un effet incitatif sur les autres établissements).

Pour autant, faciliter la sortie de l'option pour la TVA conduit à **renforcer les recettes de l'Etat pour les transactions « B2B »**. Par ailleurs, l'assouplissement des conditions de retrait de l'option s'inscrit dans une perspective générale d'encouragement à l'exercice de l'option dans la mesure où la place financière pourrait y trouver à moyen ou long terme un intérêt commercial.

Il convient de rappeler, à cet égard, que la TVA est un impôt sur la consommation à paiements fractionnés. S'il est collecté en amont de la consommation finale par **les producteurs, cet impôt n'a pas vocation à peser sur eux**, et le système lui-même repose sur le principe de la neutralité de la TVA pour eux. Cette neutralité est obtenue par le droit à déduction qui suppose d'être redevable de la TVA, et par conséquent sur les possibilités d'option permises par le droit communautaire dans le périmètre des opérations exonérées de TVA.

**En définitive, il s'agit toujours de renforcer l'efficacité du système de la TVA pour les finances publiques.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans une rédaction identique à celle issue des travaux de l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009.**

---

<sup>1</sup> La directive TVA impose pour les biens d'investissement ce type de régularisation (articles 184 et suivants de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA).

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9*  
(Art. 277 A, 302 F ter, 1695 et 1698 C du code général des impôts, art. L. 80 K  
du livre des procédures fiscales)

**Simplification du régime des entrepôts fiscaux**

**Commentaire : le présent article tend à simplifier les trois régimes d'entrepôts fiscaux qui relèvent de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), soit l'entrepôt national d'exportation, l'entrepôt national d'importation et le perfectionnement actif national, en leur substituant un seul régime : le régime fiscal national suspensif.**

Cet article additionnel propose d'intégrer au présent projet de loi de finances rectificative le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'article 57 de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, dite « proposition de loi Warsmann 2 ».

L'adoption de cet article additionnel, ainsi que celle des amendements tendant à intégrer au projet de loi de finances rectificative les articles 55 et 56 de la même proposition de loi, permettrait d'accélérer l'adoption définitive du volet fiscal de ce texte.

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LES CINQ RÉGIMES ACTUELS D'ENTREPÔT FISCAL*

Dans le cadre de l'organisation des activités de commerce international, l'« entrepôt fiscal » désigne un **régime suspensif du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pendant un laps de temps déterminé.**

L'article 277 A du code général des impôts (CGI) institue **cinq régimes distincts** d'entrepôt fiscal permettant d'effectuer des opérations en suspension du paiement de TVA pendant la durée du placement sous ce dispositif fiscal.

**1. Les opérations réalisables en suspension de TVA**

Sous certaines conditions, les régimes d'entrepôt fiscal permettent d'effectuer les opérations suivantes :

- acheter des biens sur le **marché intérieur** ou acquérir des biens communautaires en suspension de TVA, **afin de les stocker ou de les transformer**. Cette suspension n'est toutefois pas applicable aux marchandises nationales ou communautaires utilisées lors d'un processus de transformation de marchandises placées sous le régime du perfectionnement actif national ;

- **importer et stocker ou transformer** en suspension de TVA des biens en provenance des départements d'outre-mer ou des autres territoires exclus du territoire fiscal de la Communauté européenne ;

- importer et stocker ou transformer en suspension de TVA des marchandises tierces préalablement mises en libre pratique ;

- céder en suspension de TVA les biens placés sous ce régime, sous réserve qu'ils restent placés sous le régime de l'entrepôt fiscal ;

- effectuer en suspension de TVA certaines prestations de service sur des biens placés sous l'un des régimes pendant la durée de séjour ;

- effectuer en suspension de TVA certaines prestations de services afférentes aux livraisons, importations ou acquisitions intra-communautaires de biens destinés à être placés sous l'un de ces entrepôts.

Actuellement, trois régimes d'entrepôt fiscal relèvent de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) : l'entrepôt national d'exportation, l'entrepôt national d'importation et le perfectionnement actif national. Deux autres concernent la direction générale des finances publiques (DGFP) : **l'entrepôt de stockage de biens négociés sur un marché à terme international** (qui concerne des matières premières telles que le zinc, le caoutchouc...) et **l'entrepôt destiné à la fabrication de biens réalisés en commun par des entreprises** (qui ne s'applique, à ce jour, qu'à Airbus). Ces deux derniers régimes sont tellement spécifiques du fait de leurs objectifs et de leur gestion, qu'ils ne sauraient être intégrés à la refonte envisagée par le présent article additionnel.

## **2. Les principales conditions d'octroi des régimes d'entrepôt fiscal relevant de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**

Les conditions d'octroi des régimes d'entrepôt fiscal relevant de la DGDDI concernent :

- **le demandeur**, qui doit être un assujetti établi en France ou le représentant d'un assujetti établi dans un autre Etat membre de l'Union européenne (UE) et désigné en application du I de l'article 289 A du CGI ;

- **la nature des biens**, étant exclus ceux qui font l'objet d'interdictions ou de restrictions justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé et

également ceux qui sont destinés à être livrés au commerce de détail, c'est-à-dire qui sont destinés à la consommation finale.

Pour les entrepôts nationaux d'exportation et d'importation, **la demande** doit être déposée par l'entreposeur, titulaire du régime, c'est-à-dire la personne qui gère un entrepôt et qui en est titulaire. Pour le régime du perfectionnement actif national, la demande doit être déposée par la personne qui souhaite effectuer ou faire effectuer les opérations de transformation ou de fabrication.

## ***B. LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES D'ENTREPÔT FISCAL***

### **1. Les dispositions générales**

**L'ouverture d'un entrepôt fiscal** ainsi que les changements modifiant un élément constitutif d'un entrepôt doivent être autorisés par l'administration. Sous réserve des dispositions particulières applicables à chaque type d'entrepôt fiscal, l'article 85 A de l'annexe III du CGI dispose que *« la décision autorisant l'ouverture de l'entrepôt fiscal détermine les éléments constitutifs de ce régime, ses conditions d'octroi et de fonctionnement, ainsi que, le cas échéant, la durée pendant laquelle le bénéfice du régime est accordé »*.

Les opérateurs sont soumis à un certain nombre d'**obligations**.

Chaque entrée et sortie d'un bien d'un régime d'entrepôt fiscal fait l'objet d'une **déclaration**. Sur autorisation, et sous conditions, le déclarant peut cependant déposer une déclaration récapitulative pour une durée n'excédant pas un mois.

Le titulaire de l'autorisation d'ouverture de l'entrepôt doit tenir deux **registres** : l'un relatif aux stocks et aux mouvements de biens placés sous l'entrepôt, l'autre relatif aux opérations effectuées sous l'entrepôt. Il doit être en possession du double des factures et de différentes pièces justificatives relatives aux opérations effectuées.

La sortie des biens du régime ainsi que le retrait de l'autorisation d'ouverture d'un entrepôt fiscal mettent **fin à la suspension du paiement de la TVA**. Toutefois, aucune taxe ne doit être acquittée lors de la sortie du régime si l'opération en cause (livraison, importation, acquisition intra-communautaire ou prestation de services) bénéficie par ailleurs d'une exonération légale.

Lors de la sortie des biens du régime d'entrepôt fiscal, la **taxe due** doit correspondre à celle qui aurait été acquittée si chacune des opérations réalisées en suspension avait été imposée. Si le bien n'a fait l'objet d'aucune livraison pendant son placement sous le régime, la taxe due est celle qui se rapporte à l'opération effectuée avant le placement du bien sous le régime, à laquelle s'ajoute la taxe relative aux prestations de services afférentes à cette

opération et celle qui porte sur les prestations de services effectuées pendant le placement sous le régime. Si le bien a fait l'objet d'une ou plusieurs livraisons pendant son placement sous le régime, sa sortie entraîne le paiement de la taxe exigible au titre de la dernière livraison réalisée en suspension de taxe. Aucune taxe n'est due lorsque le bien avait été placé sous le régime par le propriétaire en dehors de toute transaction et n'a fait l'objet, pendant son placement, d'aucune livraison et d'aucune prestation de services.

## **2. Les dispositions particulières aux régimes concernés par la simplification**

Le régime de **l'entrepôt national d'exportation** concerne les marchandises françaises ou communautaires destinées à l'exportation (directe ou après passage par le régime du perfectionnement actif national) qui se trouvent libres de toute sujétion douanière sur le marché intérieur.

Le régime de **l'entrepôt national d'importation** s'applique aux marchandises en provenance des départements d'outre-mer, d'un autre territoire fiscal de l'UE ou de pays tiers, qui sont mises en libre pratique et placées simultanément sous ce régime.

Le régime du **perfectionnement actif national** permet d'importer et de transformer certaines marchandises en provenance des pays visés dans le régime de l'entrepôt national d'importation.

Parmi les **dispositions qui varient selon le régime appliqué**, il convient de relever les suivantes.

Le **délai de séjour** des marchandises sous le régime est variable. Il est actuellement limité à deux ans dans le régime de l'entrepôt national d'exportation (prolongeable à titre exceptionnel), mais il est illimité sous le régime de l'entrepôt national d'importation. Enfin, ce délai est limité à la durée nécessaire pour effectuer la transformation et l'écoulement du produit obtenu dans le cadre du régime du perfectionnement actif national.

L'**apurement du régime** dépend également du régime appliqué. Le régime de l'entrepôt national d'exportation est apuré par l'exportation vers un pays tiers à l'UE, un département d'outre-mer, un autre territoire exclu du territoire fiscal de l'UE, par destruction ou par abandon. Le reversement sur le marché intérieur peut cependant être autorisé à titre exceptionnel, sous réserve de la régularisation de l'opération au regard de la taxation. Le régime de l'entrepôt national d'importation est apuré par la mise à la consommation en France métropolitaine, la livraison vers un autre Etat membre de l'UE, la réexportation vers un département d'outre-mer, vers un territoire exclu du territoire fiscal de l'UE, un pays tiers à l'UE, la destruction ou l'abandon. Le régime du perfectionnement actif national est apuré de la même manière, à l'exception de la mise à la consommation en France, qui ne peut être autorisée qu'à titre exceptionnel.



### **3. La cession et la circulation physique de biens placés en entrepôt fiscal**

**Les biens placés sous l'un des régimes d'entrepôt fiscal peuvent faire l'objet d'une cession sous ce régime en suspension de TVA, sous réserve qu'il y ait maintien du bien sous le régime.**

La **circulation physique** entre deux entrepôts fiscaux se conçoit uniquement entre deux entrepôts situés sur le territoire métropolitain. Lorsqu'un bien doit être expédié vers un autre Etat membre de l'UE, il doit d'abord faire l'objet d'une sortie du régime de l'entrepôt fiscal sous couvert d'une déclaration de sortie puis être soumis aux formalités liées aux livraisons intra-communautaires (dépôt d'une déclaration d'échange de biens).

Il convient de réaliser certaines **formalités**, sauf lorsque la circulation physique de marchandises d'un lieu de stockage vers un autre lieu de stockage ne s'accompagne pas d'un changement de propriétaire ou d'une modification du type d'entrepôt.

Le **transfert entre deux entrepôts fiscaux de type différent** est possible uniquement dans certains cas :

- d'un entrepôt national d'exportation vers le régime du perfectionnement actif national ;
- d'un entrepôt national d'importation vers le régime du perfectionnement actif national ;
- du régime du perfectionnement actif national vers un entrepôt national d'importation.

Ce transfert doit être autorisé par l'autorité de délivrance du régime initial.

Sous réserve du respect de certaines conditions, ni la circulation entre entrepôts du même type, ni le transfert entre entrepôts de type différent ne met fin au régime de suspension de TVA.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### ***A. LA CRÉATION DU RÉGIME NATIONAL FISCAL ET LA SUPPRESSION DES RÉGIMES DE L'ENTREPÔT NATIONAL D'EXPORTATION, DE L'ENTREPÔT NATIONAL D'IMPORTATION ET DU PERFECTIONNEMENT ACTIF NATIONAL***

Le présent article additionnel prévoit aux alinéas 1 à 7 de **supprimer les trois types de régimes d'entrepôt fiscal régis par la DGDDI et de créer à la place un régime national fiscal suspensif assurant les trois fonctions**

**propres à chacun des régimes précédents (stockage à l'importation, à l'exportation et transformation).**

L'alinéa 9 du présent article indique que l'**autorisation d'ouverture** d'un régime d'entrepôt fiscal, délivrée par le ministre du budget, détermine les principales caractéristiques de l'entrepôt ou du régime national fiscal suspensif demandé. Cela est déjà prévu par l'article 85 A de l'annexe III du CGI.

Les alinéas 12, 13 et 14 du présent article additionnel insèrent un 4° au 3 du II de l'article 277 A du CGI. Ils prévoient que lorsque des biens placés sous un régime national fiscal suspensif, en vue de leur exportation hors de France, sont reversés sur le marché national, il est fait application d'un **intérêt de retard sur la taxe due**. L'intérêt de retard est celui qui est mentionné au III de l'article 1727 du CGI, soit 0,4 % par mois.

L'alinéa 15 du présent article additionnel étend la dérogation prévue au 4 du II de l'article 277 A du CGI, qui dispose actuellement que le redevable de la taxe est dispensé du paiement lorsque le bien fait l'objet d'une exportation ou d'une livraison exonérée en vertu de l'article 262 *ter* du même code, qui concerne certaines livraisons ou acquisitions intracommunautaires. Le présent article additionnel étend la **dispense de paiement de la TVA** aux biens qui font l'objet d'une livraison ou d'une exportation en vertu de l'article 262 du CGI, qui concerne de nombreuses opérations dont certaines livraisons de biens en dehors de la Communauté européenne.

Les alinéas 19, 20 et 21 visent à **simplifier les obligations** résultant de la tenue du registre des stocks et des mouvements de biens, ainsi que du registre des opérations effectuées sous l'entrepôt. Ils permettent d'attribuer aux assujettis une autorisation leur permettant de regrouper les informations contenues dans les registres dans une comptabilité-matière identifiant les biens placés sous le régime visé, ainsi que la date d'entrée et de sortie des biens.

Les alinéas 10, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26 et 27 mettent en **cohérence** divers articles du CGI avec la rédaction de l'article 277 A du même code, telle qu'issue du présent article additionnel.

L'alinéa 22 est également un paragraphe de mise en cohérence. Il a cependant une plus grande portée. Le régime du perfectionnement actif national étant inclus dans le régime national fiscal suspensif, il est, à l'issue du présent article additionnel, compris dans le périmètre du b du 3° de l'article 302 F *ter* du CGI.

L'alinéa 11 est destiné à prendre en compte la situation des **biens importés de pays tiers qui viennent séjourner temporairement en France** sous le régime douanier de l'admission temporaire en exonération totale des droits et taxes. Ce régime permet d'importer sur le territoire de la Communauté européenne un bien en provenance d'un pays tiers sans lui faire supporter les droits et taxes exigibles (pendant une durée limitée). C'est par exemple le cas de l'importation par une galerie d'une œuvre d'art en vue d'une vente éventuelle. Le présent article additionnel propose d'inclure les biens en

provenance du territoire d'un autre Etat membre exclu du territoire fiscal au sens de l'article 5 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, ainsi que les biens en provenance des départements d'outre-mer mentionnés à l'article 294 du CGI, afin que ces flux ne soient pas moins bien traités en matière de TVA que les flux avec les pays tiers. Il s'agit ici de réparer un oubli et de compléter le dispositif afin d'obtenir un traitement équitable dans les relations entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer.

### ***B. UNE SIMPLIFICATION QUI RÉPOND À UN PARADOXE : LA MULTIPLICATION DES RÉGIMES D'ENTREPÔT FISCAL ET LEUR FAIBLE UTILISATION***

La **multiplication des régimes** d'entrepôt fiscal s'est accompagnée de la mise en œuvre de dispositions propres à chaque régime en matière de placement des biens, de durée de séjour ou de sortie du régime. Ainsi, un même opérateur qui souhaiterait aujourd'hui utiliser les trois régimes suspensifs fiscaux gérés par la DGDDI devrait présenter trois demandes d'autorisation et gérer trois séries d'obligations identiques.

Dans le même temps, cette multiplication des régimes n'a guère suscité le développement du recours à ces dispositifs fiscaux. Ainsi, en 2008, on comptait seulement 82 autorisations en vigueur d'entrepôt national d'exportation, **89 autorisations en vigueur d'entrepôt national d'importation** et 65 autorisations en vigueur de perfectionnement actif national. Par ailleurs, seuls 10 opérateurs utilisaient simultanément plusieurs types d'entrepôts fiscaux.

Du fait notamment de la complexité de ces régimes, **l'utilisation des entrepôts fiscaux régis par la DGDDI est demeurée marginale.**

### ***C. L'INTÉRÊT D'UNE RÉFORME***

**La grande majorité des règles applicables en matière d'entrepôt fiscal sont d'ordre réglementaire.** Il est donc difficile d'apprécier en totalité le régime qui résulterait de l'adoption du présent article additionnel.

Toutefois, un certain nombre de **facteurs de progrès** peuvent d'ores et déjà être identifiés. Ils devront naturellement se traduire par l'adoption de textes de nature réglementaire pour se voir conférer un effet en droit positif.

#### **1. L'application du régime à de nouveaux biens**

Le ministère du budget indique dans **l'évaluation préalable** associée à la « proposition de loi Warsmann 2 » que celui-ci pourrait permettre d'appliquer le nouveau régime d'entrepôt fiscal :

- aux biens destinés à être exportés hors de la Communauté mais maintenus sur le territoire pour des raisons spécifiques, ce qui concerne notamment **certains contrats de vente d'avions militaires avec formation de personnels en France** ;

- aux biens destinés à être vendus dans des boutiques hors taxes des ports et aéroports ;

- aux biens et services vendus en France pour des installations et infrastructures utilisées pour les besoins d'organismes internationaux dans le cadre d'accords internationaux, lorsque ces opérations sont au final financées par un organisme international exonéré de TVA ;

- aux biens non passibles de droits de douanes qui viennent séjourner temporairement en France et qui ne peuvent bénéficier du régime douanier de l'admission temporaire en exonération totale de droits.

## **2. Une « dématérialisation » des entrepôts**

L'un des objectifs de cette réforme consiste à procéder à une certaine « dématérialisation » des entrepôts. Le régime national fiscal suspensif deviendrait un **statut fiscal pour la marchandise** plutôt qu'une situation purement physique à laquelle s'attacherait une conséquence fiscale.

Aujourd'hui, un façonnier important des biens pour les travailler doit les localiser physiquement dans un local où ils doivent demeurer. S'il souhaite sous-traiter toute ou partie de son activité de transformation, il est nécessaire que le sous-traitant vienne travailler dans le local du donneur d'ordre ou dispose lui-même d'un régime suspensif pour recevoir les biens et réaliser sa prestation. **La grande complexité de ces opérations ne favorise pas la fluidité des opérations économiques.**

Dans le mécanisme envisagé, une fois que le régime aura été souscrit par le donneur d'ordre, les biens pourront être considérés comme en suspension lorsqu'ils se trouveront chez ce donneur d'ordre mais également chez un **sous-traitant**. La contrainte pour le façonnier donneur d'ordre sera d'indiquer clairement lors de la souscription du régime l'existence de cette sous-traitance et l'endroit où elle sera effectuée.

## **3. Le recentrage du dispositif autour du destinataire des opérations**

A l'issue de la simplification du dispositif d'entrepôt fiscal, le demandeur du régime serait la personne assujettie à la TVA, destinataire des opérations qui seront réalisées en suspension. L'objectif est de faire en sorte que les autorisations soient délivrées aux **entreprises qui réalisent les opérations fiscales en suspension de la TVA, plutôt qu'à des intermédiaires qui n'utilisent pas les entrepôts pour leurs propres besoins**

**mais disposent de locaux et facturent l'entrepôt comme service à d'autres opérateurs.**

Il ne s'agit pas de mettre un terme à l'activité de ces intermédiaires mais de recentrer la demande sur l'opérateur qui utilise le régime. Si la gestion du régime est confiée par le demandeur à une tierce personne, la demande pourra alors être présentée par cette tierce personne au nom et pour le compte du mandant.

#### **4. Une simplification du régime**

Le nouveau régime devrait permettre aux opérateurs utilisant actuellement plusieurs régimes d'**introduire une seule demande** et d'opter pour les fonctions qui les intéressent.

En outre, les possibilités de transfert entre les différents régimes sont susceptibles d'être étendues.

#### **5. La suppression de certaines contraintes**

Les contraintes qui pourraient être supprimées sont les suivantes :

- l'interdiction d'utiliser des biens d'origine communautaire ou nationale dans le cas des opérations de transformations actuellement réalisées sous le régime du perfectionnement actif national ;

- la suppression pour les biens non sensibles de l'obligation de stocker les marchandises dans un **local agréé par l'administration** (sans préjudice pour cette dernière de la possibilité de connaître le lieu où ces biens sont conservés) ;

- l'obligation tenant à la délivrance d'attestations permettant de justifier de la situation des biens.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans une rédaction identique à celle issue des travaux de l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9  
(Art. 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts)*

**Instauration d'une taxe sur la publicité en ligne**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à introduire un article 302 bis KI dans le code général des impôts afin d'instituer, au profit du budget général de l'Etat, une taxe sur la publicité diffusée par les hébergeurs établis dans l'Union européenne de sites Internet consultables en France.**

A l'occasion de l'examen de l'article 55 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, relatif à la lutte contre la fraude via Internet, votre rapporteur général avait déposé un amendement tendant à déterminer un seuil d'activité à partir duquel une pratique répétée, régulière et professionnelle de transactions électroniques ne constituerait pas, pour les personnes qui s'y livrent, un moyen d'évasion fiscale. Considérant que la dématérialisation du commerce constitue un fait de société qu'il convient de prendre en compte sur le plan fiscal, et sans exprimer de méfiance particulière envers l'Internet, il soulignait qu'il s'agissait de « *trouver des moyens innovants, mais équitables, transparents et justes, afin que le principe de neutralité s'applique à des transactions identiques, quels qu'en soient la forme, les modalités, le support, la technologie* »<sup>1</sup>.

Pour prolonger sa réflexion, au printemps 2009, votre commission des finances a demandé la réalisation d'une **étude d'impact sur les finances de l'Etat du développement du commerce électronique**<sup>2</sup>.

A la demande du Président de la République et du ministre de la culture et de la communication, MM. Patrick Zelnik<sup>3</sup>, Jacques Toubon<sup>4</sup> et Guillaume Cerutti<sup>5</sup> ont rendu, le 6 janvier dernier, le rapport « Création et Internet » sur le **développement de l'offre culturelle en ligne**. Parmi les propositions de la mission dite « Zelnik » pour améliorer l'offre légale de biens culturels sur Internet et la rémunération des créateurs figurent notamment la mise en place d'une carte « musique en ligne » destinée aux jeunes internautes et **l'instauration d'une taxe sur la publicité en ligne**.

---

<sup>1</sup> J. O. Sénat – débats du 18 décembre 2008.

<sup>2</sup> A la suite de l'avis d'appel à la concurrence publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics du 7 mai 2009 sous le n° 09-97439, le marché d'étude a été attribué au cabinet Greenwich Consulting.

<sup>3</sup> Producteur, fondateur du label Naïve et président de la Gaîté lyrique.

<sup>4</sup> Ancien ministre et député européen, président de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

<sup>5</sup> Inspecteur général des finances, ancien directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, président directeur général de Sotheby's France.

Celle-ci prendrait pour assiette les revenus publicitaires en ligne (achats d'espace, liens sponsorisés) des sociétés établies dans l'Union européenne, générés par l'utilisation de leurs sites Internet depuis la France.

Evoquant une « *fuite de matière fiscale* », particulièrement dommageable, le Président de la République a souhaité qu'une expertise soit menée pour « *appréhender fiscalement les activités publicitaires des grands portails et moteurs de recherche internationaux* ». Or, ces entreprises, pour la plupart basées et taxées à l'étranger, attirent une part importante du marché publicitaire national. Qualifiée d'emblée de « *Taxe Google* », du nom du moteur de recherche qui perçoit les revenus publicitaires en ligne les plus élevés au monde, l'imposition proposée concerne potentiellement un grand nombre de sites Internet dont les sièges sociaux et les bases de données sont hébergées à l'étranger. Or, selon les auteurs du rapport, même si les sociétés sont fiscalisées à l'étranger, l'opération publicitaire est réalisée sur le territoire, provoquant ainsi une **captation de marché**.

Cette situation constitue une bonne illustration du problème plus général de la connaissance et de la maîtrise des flux de richesses engendrés par l'essor de l'économie numérique, identifié par votre commission des finances.

Il devient de plus en plus nécessaire de s'interroger sur l'importance des flux transfrontaliers de prestations de services dématérialisées, le poids des facteurs fiscaux dans le choix d'implantation des principales entreprises et les effets induits en termes de recettes fiscales applicables au développement des services en ligne. Votre commission des finances organisera une table ronde sur ces sujets au printemps 2010.

S'agissant de la question spécifique de la publicité sur Internet, il s'agit de créer une taxe qui, certes, procurera une source de financement pour la création artistique, mais surtout permettra de remédier à une « fuite de matière fiscale » en rétablissant **une forme de continuité et d'équité entre les différents secteurs de l'audiovisuel et des communications électroniques**.

## I. LA SITUATION ACTUELLE

### ***A. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI DÉPASSE LARGEMENT LES FRONTIÈRES TERRITORIALES DE LA PERCEPTION DE L'IMPÔT***

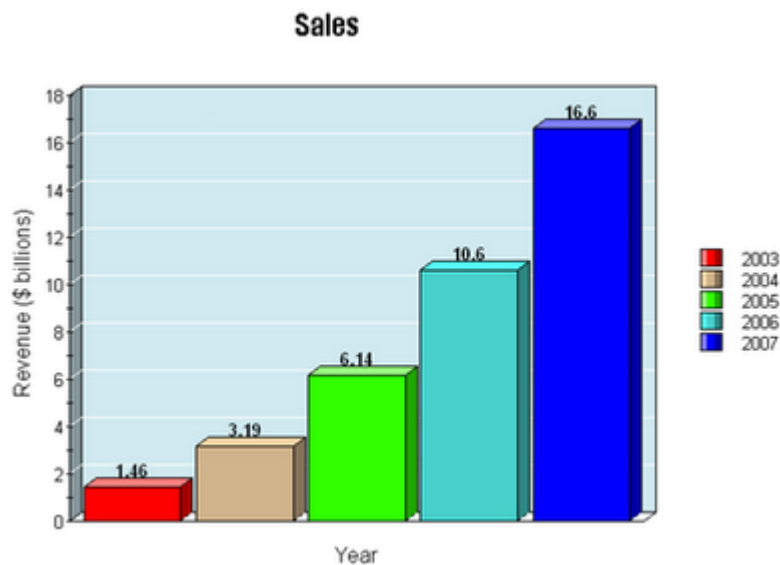
Alors que l'idée d'une « taxe Google » a suscité l'ironie sur le web, considérant que la mondialisation de l'Internet dépasse largement les frontières d'une taxe applicable à partir du seul territoire métropolitain, il convient, de fait, de constater que la question soulevée par le rapport « Zelnik » met en lumière l'**émergence d'un nouveau modèle économique : le financement des services Internet par la publicité**.

Cette nouvelle source de revenus tend à supplanter en matière de services logiciels la vente directe de licences. Ainsi, dès 2005 et après

plusieurs échecs de commercialisation de nouveaux produits logiciels, Microsoft a réorienté sa stratégie sur la distribution « gratuite » d'applications financées par la publicité. Ce modèle économique a tout particulièrement réussi à Google, dont les revenus ont plus que décuplé entre 2003 et 2007 pour s'établir à 16,6 milliards de dollars. Or, seulement 181 millions de dollars proviendraient de la vente de licences aux entreprises (Google Apps ou Google Search Appliance), près de 99 % des revenus du groupe étant d'origine publicitaire.

#### Progression des revenus de Google de 2003 à 2007

(en millions de dollars)



Source : [www.ZDNet.fr](http://www.ZDNet.fr)

Dans un marché mondial des revenus publicitaires en ligne - qu'il partage avec de nombreux portails et sites Internet tels que Yahoo, Youtube et Facebook - la part détenue par Google est estimée à environ 45%<sup>1</sup>. Participent également de cette nouvelle économie les sites français Dailymotion (vidéo) et Deezer (musique).

Alors que le seul chiffre communiqué par Google France concerne son chiffre d'affaires, soit 40 millions d'euros<sup>2</sup>, il conviendrait d'établir précisément le montant des recettes publicitaires que le site « capte » sur le marché français dont le chiffre d'affaires est estimé à 900 millions d'euros pour les grands médias.

Or le siège social de Google en Europe est situé à Dublin. Par ailleurs, d'autres sites peuvent n'avoir aucun « établissement stable » en France, au sens de la fiscalité des sociétés.

<sup>1</sup> Source : agence ZenithOptimedia.

<sup>2</sup> Source : Google, communiqué du 20 janvier 2010.



**B. LA NÉCESSITÉ DE LOCALISER ET DE MESURER LA CAPTATION DE MARCHÉS ET DE VALEURS DEPUIS LES HÉBERGEURS BASÉS À L'ÉTRANGER**

La caractéristique d'Internet repose sur le réseau, d'où son appellation de « toile », une société pouvant avoir son siège en Californie, son administration en Irlande, ses serveurs dans plusieurs pays et ses internautes ou clients partout dans le monde. La **transparence technologique** du système engendre une **opacité juridique** sur les échanges de flux et de valeurs entre tous ces points.

Ces mécanismes de captation de marchés à partir de serveurs hébergés à l'étranger sont par ailleurs issus des pratiques du e-commerce. Ainsi, pour un chiffre d'affaires déclaré en France de 25 millions d'euros, au titre de la rémunération des services logistiques (entrepôt, livraison), le site de commerce en ligne Amazon, hébergé au Luxembourg, enregistre pour la France un volume d'activité de 930 millions d'euros.

**Répartition du volume d'activité et du chiffre d'affaires déclarés par Amazon**

	Volume d'activité (en millions d'euros)	Chiffre d'affaires déclaré (en millions d'euros)	Nombre d'emplois
Luxembourg	N. C.	3.801	N. C.
France	930	25	318
Royaume-Uni	820	105	1.695
Allemagne	1.794	67	1.810
Irlande	90	35	50

Source : Euromonitor, analyse Greenwich consulting pour la commission des finances du Sénat

**La problématique de localisation et d'évaluation du montant des volumes d'activités captés depuis l'étranger n'est donc pas propre à la France** puisque les grands pays consommateurs (Royaume-Uni, Allemagne) subissent également les mêmes pratiques. Il s'agit sur ce point d'une question qui concerne l'ensemble de nos partenaires européens.

S'agissant plus particulièrement des revenus publicitaires, la logique de captation se manifeste au travers de la contractualisation de marchés publicitaires hors de la France (par exemple entre Google Irlande et une marque de sport basée en Allemagne, aux Etats-Unis ou au Japon) dont les « bannières » publicitaires sont visibles sur le territoire national avec un effet direct sur les consommateurs mesurable au nombre de « clics ». Il reste à en évaluer le volume d'activité ainsi créé.

Se développe parallèlement un marché « domestique » de publicité en ligne dans lequel les annonceurs et les internautes peuvent depuis la France procéder à l'achat de « liens sponsorisés » ou de services publicitaires.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### ***A. IMPOSER LES REVENUS PUBLICITAIRES DE L'INTERNET DANS LA CONTINUITÉ DE LA TAXATION DE LA PUBLICITÉ AUDIOVISUELLE ET DES SERVICES FOURNIS PAR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE***

La taxation de la publicité n'est pas une novation dans le droit fiscal. Ainsi, depuis 1982, existent déjà des taxes sur les recettes de publicité audiovisuelles (articles 302 *bis* KA à KD du Code général des impôts), sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (article 302 *bis* KH) et sur certaines dépenses de publicité (article 302 *bis* MA).

Hormis des difficultés pratiques à mettre en place des dispositifs de perception de la taxe et de contrôle du paiement, le principe de taxation des revenus publicitaires sur Internet est juridiquement possible. La création d'une telle imposition contribuerait par ailleurs à assurer une certaine forme de continuité et d'équité dans la taxation des revenus publicitaires. En effet, **rien ne justifie, a priori, que l'Internet échappe par nature à un prélèvement acquitté par les médias traditionnels.**

Dans une telle perspective, le défi à relever, soit par les services de l'Etat, soit par des organismes indépendants ou européens qu'il conviendrait, le cas échéant, de définir, serait de mesurer le trafic Internet et de valoriser les parts du marché publicitaire sur lesquels porterait la taxation.

### ***B. DÉFINIR L'ASSIETTE, LE TAUX ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA TAXE***

Dans la continuité de la proposition du rapport « Zelnik », votre rapporteur général considère, sur un sujet qui interpelle tout particulièrement votre commission des finances, que la formalisation d'une telle taxe permettrait utilement de faire progresser le débat. C'est pourquoi, il est proposé d'introduire un article 302 *bis* KI dans le code général des impôts afin d'instituer, au profit du budget général de l'Etat, une taxe sur la publicité diffusée par les hébergeurs établis dans l'Union européenne de sites Internet consultables en France.

La taxe serait due par tout hébergeur de site Internet établi dans l'Union européenne qui fournit un service en France et serait assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des sommes versées par :

- les annonceurs établis en France et dans l'Union européenne pour la part diffusée en France de leurs messages publicitaires ;

- les utilisateurs établis en France pour l'achat de prestations publicitaires.

Elle serait calculée en appliquant un taux de 1 % à la fraction des assiettes visées et ferait l'objet d'une procédure déclaratoire dans les mêmes conditions de perception que la TVA intracommunautaire.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, le marché publicitaire impacté par la mesure est évalué à 2,1 milliards d'euros, soit un rendement de la taxe d'environ 20 millions d'euros.

A ce stade, dans l'attente de l'expertise que doivent mener les services fiscaux pour étudier l'applicabilité de la taxe aux sites étrangers, le rendement de cette nouvelle imposition demeurerait donc modeste.

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



## ANNEXE 1 :

### PRÉSENTATION, PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL, DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

- MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »

**La mission « Action extérieure de l'Etat » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 13,6 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations se répartissent de la façon suivante :

**- 7,4 millions d'euros sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », dont 4,1 millions d'euros annulant des crédits mis en réserve et 3,3 millions d'euros d'autres annulations ;**

**- 5 millions d'euros sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique », dont 1,1 million d'euros annulant des crédits mis en réserve et 3,9 millions d'euros d'autres annulations ;**

**- 1,2 million d'euros sur le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », dont 0,3 million d'euros annulant des crédits mis en réserve et 0,9 million d'euros d'autres annulations.**

**Ces annulations risquent de causer de réelles difficultés au ministère des affaires étrangères et européennes.** En effet, comme l'a souligné notre collègue Adrien Gouteyron dans son dernier rapport budgétaire<sup>1</sup>, **ce ministère a déjà accompli des efforts importants de réorganisation dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).** L'augmentation des crédits de la mission dans la loi de finances pour 2010 était due à des dépenses ne pouvant être régulées, à savoir, d'une part, à un plus grand réalisme des crédits affectés aux contributions de la France dans le budget des organisations internationales et, d'autre part, à l'évolution du coût des bourses et de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français scolarisés dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, l'affectation précise des annulations de crédits au sein des trois programmes n'a pas encore été effectuée.

---

<sup>1</sup> Rapport général Sénat n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 1.

- **MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »**

**La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » fait l'objet de 15,2 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur les trois programmes qu'elle comprend.**

Les annulations de crédits s'élèvent à 11,8 millions d'euros s'agissant des crédits qui ne sont pas en réserve.

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties comme suit :

- 5,2 millions d'euros sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- 4,4 millions d'euros sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » ;

- 5,6 millions d'euros sur le programme 307 « Administration territoriale ».

Au total, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'appuie donc désormais sur une enveloppe de 2,543 milliards d'euros, qui représente **97,98 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010**.

- **MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »**

Parallèlement à l'ouverture de 444,83 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur la **mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**<sup>1</sup>, le présent projet de loi de finances rectificative procède également à **plusieurs annulations de crédits** au sein de cette mission, à hauteur de 10,83 millions d'euros, soit **0,3 % des AE et des CP ouverts en loi de finances initiale**. Ces annulations se répartissent entre trois des quatre programmes qui composent la mission, de la manière suivante :

---

<sup>1</sup> Cf. les analyses de votre rapporteur général sur ces ouvertures de crédits, destinées exclusivement au programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », de manière à compenser le coût de deux mesures :

- les exonérations de cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO-DE) agricoles existantes en raison du nouveau mode de calcul de la compensation prévu par l'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative ;

- l'allègement supplémentaire introduit par l'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative. Pour des précisions sur ces deux dispositifs, votre rapporteur général renvoie à ses commentaires de chacun de ces articles dans le présent rapport.

### Répartition des annulations de crédits hors et dans la réserve

(en euros)

Programme	Hors réserve	Dans la réserve	Total
149 « Forêt »	2.821.351	1.921.842	4.743.193
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	2.287.617	1.558.274	3.845.891
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	800.000	1.444.144	2.244.144

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la direction du Budget

La réfaction touchant ces programmes est plus faible que le taux moyen d'annulation des crédits ouverts en loi de finances initiale, tel qu'il résulte du présent projet de loi de finances rectificative pour compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt national<sup>1</sup>. Ainsi, elle représente 1,3 % pour le programme 149 « Forêt », 0,7 % pour le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et 0,265 % pour le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche et la direction du Budget, ces annulations de crédits prennent en considération les capacités contributives des programmes et les marges qui en découlent<sup>2</sup>.

Ainsi, la taxation conséquente sur le **programme** 149 « Forêt », d'un montant de près de 5 millions d'euros, **ne** devrait pas engendrer de difficultés dans la mesure où les actions de nettoyage des forêts et de déblaiement d'urgence, qui font suite aux dégâts provoqués par le passage de la tempête Klaus en janvier 2009, bénéficieront de 58 millions d'euros supplémentaires en 2010 issus du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

S'agissant des **annulations** de crédits **sur les programmes 206 et 215**, le poids plus marqué des dépenses incompressibles en leur sein peut laisser craindre la **survenue** de tensions en cours d'exécution.

D'après le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, les 2,3 millions d'euros annulés, hors réserve, sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » devront ainsi faire l'objet d'une répartition fine en fonction de l'évolution des dépenses des différents services du ministère au cours de l'exercice.

<sup>1</sup> Ce taux moyen d'annulation s'élève en effet à 1,5 %.

<sup>2</sup> Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche a notamment fait valoir que les annulations de crédits mis en réserve ne devraient pas créer de reports de charges pour les programmes concernés, dans la mesure où la programmation budgétaire initiale est jugée soutenable. Toutefois, il a estimé que ces annulations pourraient priver les gestionnaires de programme de marges de manœuvre en cas d'imprévus en cours de gestion.

Enfin, pour ce qui concerne le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », sa taxation devrait accentuer l'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement mais aussi affecter certains postes consacrés à des projets pluriannuels de manière à lisser les dépenses sur plusieurs années<sup>1</sup>.

- **MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**

**La mission « Aide publique au développement » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 23,4 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), soit respectivement 0,8 % des AE et 0,7 % des CP de la mission inscrits, hors titre 2, en loi de finances initiale (LFI) pour 2010.**

Ces annulations ne portent que sur deux des trois programmes que comporte la mission :

- **22,7 millions d'euros**, en AE et CP, sont annulés sur le programme 110 « **Aide économique et financière au développement** », mis en œuvre par le **ministère chargé de l'économie**. Cette annulation représente 3,3 % des AE et 1,9 % des CP du programme inscrits (hors titre 2) dans la LFI pour 2010. D'après les informations recueillies, les crédits annulés au sein de la réserve de précaution s'élèvent à 4,9 millions d'euros en AE et CP, soit 22 % du total des crédits annulés sur ce programme ;

- **0,6 million d'euros**, en AE et CP, sont annulés sur le programme 301 « **Développement solidaire et migrations** », mis en œuvre par le **ministère chargé de l'immigration**. Cette annulation représente 2,5 % des AE et 1,9 % des CP du programme inscrits (hors titre 2) dans la LFI pour 2010. D'après les informations recueillies, les crédits annulés au sein de la réserve de précaution s'élèvent à 145.000 euros en AE et CP, soit comme précédemment 22 % du total des crédits annulés pour le programme.

**En revanche, aucune annulation de crédits n'affecte le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère chargé des affaires étrangères. En effet, conformément à l'engagement de la France de consacrer, à l'horizon de 2015, 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD), et alors que le programme 209 couvre l'essentiel de l'APD « de terrain » française (crédits de l'aide à projets de l'Agence française de développement, bourses...), ces crédits ont été « sanctuarisés » au sein du budget de l'Etat pour 2010 (ils y représentent 2,35 milliards d'euros en AE et 2,29 milliards d'euros en CP, soit 77 % des AE et 65 % des CP de la mission « Aide publique au développement »).**

---

<sup>1</sup> Sur les 800.000 euros de crédits annulés hors réserve, 200.000 euros devraient ainsi concerner des projets en matière informatique.



- **MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »**

**La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » fait l'objet de 2,41 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur les trois programmes qu'elle comprend :**

- 0,385 million d'euros annulés sur le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », soit 0,25 % des crédits ouverts ;

- 1,027 million d'euros annulés au sein du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », soit 0,03 % des crédits ouverts ;

- 1 million d'euros annulés sur le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, soit 1,03 % des crédits ouverts ».

La répartition se définit aussi en termes d'annulations hors réserve de précaution (financement du grand emprunt : **1,57 million d'euros**) et dans la réserve de précaution (financement des mesures d'exonération de cotisations agricoles prévues à l'article 8 : **0,84 million d'euros**) :

- programme 167 : 0,263 million d'euros hors réserve et 0,121 million d'euros dans la réserve ;

- programme 169 : 0,704 million d'euros hors réserve et 0,323 million d'euros dans la réserve ;

- programme 158 : 0,6 million d'euros hors réserve et 0,4 million d'euros dans la réserve.

Pour le programme 167 cette annulation de 0,385 million d'euros est imputée sur les crédits de fonctionnement (titre 3) de l'action 1 « journée d'appel de préparation à la défense » dotés de 27,798 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2010.

Pour le programme 169 cette annulation de 1,027 million d'euros est imputée sur l'action 1 « administration de la dette viagère », à la sous-action 10 « pensions militaires d'invalidité de victimes de guerre et allocations rattachées », dotée de 1 790 millions d'euros (titre 6) dans le projet de loi de finances initiale pour 2010. Elle ne devrait pas poser de problèmes dans la mesure où la diminution du nombre des bénéficiaires de la dette viagère se révèle, d'année en année, supérieure aux prévisions.

En revanche, les annulations de crédits du programme 158 sont plus contestables dans la mesure où, en 2009, après une annulation (à hauteur de 0,5 million d'euros) par le décret d'avance du 13 juillet imputée sur la réserve de précaution, une insuffisance de dotation constatée en fin d'exercice a nécessité une importante ouverture de crédits supplémentaires (21,4 millions d'euros) par la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, l'affectation précise des annulations de crédits au sein du programme 158 n'a pas encore été effectuée.

- **MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ETAT »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation.

- **MISSION « CULTURE »**

La mission « Culture » subit des annulations de crédits à hauteur de 3 millions d'euros (AE et CP). Ces annulations s'imputent sur le programme « Patrimoines », pour 2 millions d'euros, et sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », pour 1 million d'euros.

Selon le ministère, ces annulations ne viennent pas en diminution de dépenses précises déjà programmées pour 2010, **mais s'imputeront sur les crédits qui auraient dû être dégelés en cours d'année, non encore répartis.**

- **MISSION « DÉFENSE »**

La mission « Défense » subit des annulations de crédits à hauteur de 56,5 millions d'euros (en AE et en CP).

La très large majorité de cette taxation (44 millions d'euros en AE et en CP) se fait en dehors de la réserve.

Les principaux programmes concernés sont les programmes 146 « Equipement des forces » et 178 « Préparation et emploi des forces ». A l'échelle de la mission « Défense » (39 milliards d'euros d'AE et 37 milliards d'euros de CP), ces annulations sont d'un montant négligeable (moins de 0,2 %).

- **MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »**

**La mission « Direction de l'action du Gouvernement » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulation de crédits à hauteur de 4,73 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations sont réparties entre les deux programmes de la mission, « Coordination du travail gouvernemental » et « Protection des droits

et libertés ». Elles s'élèvent à 4 millions d'euros, en AE et en CP, pour le premier et 0,73 million d'euros en AE et en CP, pour le second.

Elles sont imputées soit sur la réserve de précaution constituée en début de gestion<sup>1</sup>, soit sur les crédits reportables de l'exercice de 2009 vers celui de 2010.

S'agissant du programme n° 129, « Coordination du travail gouvernemental », elles concernent les reports à hauteur de 2,7 millions d'euros et la réserve, pour un montant de 1,3 million d'euros.

Quant au programme n° 308, « Protection des droits et libertés », les reports sont annulés à hauteur de 0,56 million d'euros. La réserve de précaution est diminuée de 0,16 million d'euros.

La répartition entre les actions des programmes n'a pas été définie à ce jour. Elle le sera en cours d'année, en fonction des besoins de financement respectifs.

- **MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »**

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » contribue à hauteur de **113,31 millions d'euros** au financement des « investissements d'avenir », **soit 1,12 % de ses crédits de paiement**. Comme l'indique le tableau qui suit, 24,5 millions d'euros ont été annulés au sein de la réserve de précaution et 88,8 millions d'euros hors de cette réserve.

---

<sup>1</sup> La réserve de précaution est calculée sur la base des dotations de la loi de finances pour 2010 qui ont été votées. Elle représente 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2 relatif aux dépenses de personnel et 5 % des dotations inscrites sur les autres titres.

**Les annulations de crédits sur la mission  
« Ecologie, développement et aménagement durables »**

*(CP en euros)*

Programme	Dotation votée en LFI	Annulations			Taux d'annulation
		Hors réserve	Réserve	Total	
113 - Urbanisme, paysage, eau et biodiversité	346 723 095	6 110 338	1 447 929	7 558 267	<b>2,18%</b>
159 - Information géographique et cartographique	73 650 000	0	0	0	<b>0,00%</b>
170 - Météorologie	189 300 000	0	0	0	<b>0,00%</b>
174 - Energie et après-mines	845 706 856	7 296 650	633 534	7 930 184	<b>0,94%</b>
181 - Prévention des risques	306 714 049	5 944 895	1 117 720	7 062 615	<b>2,30%</b>
203 - Infrastructures et services de transport	4 312 954 151	63 568 463	18 011 065	81 579 528	<b>1,89%</b>
205 - Sécurité et affaires maritimes	134 793 575	0	562 903	562 903	<b>0,42%</b>
207 - Sécurité et circulation routières	61 035 848	899 605	254 888	1 154 493	<b>1,89%</b>
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	3 872 873 463	5 000 000	2 461 421	7 461 421	<b>0,19%</b>
<b>Mission</b>	<b>10 143 751 037</b>	<b>88 819 951</b>	<b>24 489 460</b>	<b>113 309 411</b>	<b>1,12%</b>

Source : commission des finances, d'après le MEEDDM

Les taux d'annulations, tels qu'ils ressortent du tableau qui précède, sont porteurs de **deux enseignements** :

1) ainsi que l'on pouvait s'y attendre, **les programmes les plus « épargnés » par les annulations sont ceux qui comportent une part importante de dépenses incompressibles**. Il en va ainsi des programmes porteurs de subventions pour charges de service public des opérateurs Météo-France et Institut géographique national, exonérés d'annulations, ou des crédits – hors réserve de précaution – du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes », en raison de l'importance des dépenses obligatoires liées aux dispositifs de cessation d'activité des gens de mer et aux dispositifs de soutien à la flotte de commerce portées par ce programme. Ont également fait l'objet d'un traitement préférentiel les programmes 174 « Energie et après-mines », largement consacré aux dépenses de gestion économique et sociale résultant de l'arrêt de l'exploitation minière, et le programme 217, comportant la quasi-totalité des dépenses de personnel du ministère ;

2) à l'inverse, les programmes les plus touchés sont notamment ceux sur lesquels se concentrent les crédits **d'investissement** ou de mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**, tels que le programme 181 « Prévention des risques », le programme 203 « Infrastructures et services de transport », ou le programme 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité ».

• **MISSION « ECONOMIE »**

En contrepoint de l'ouverture nette de 7 milliards d'euros de crédits répartis entre les deux nouveaux programmes (« Croissance de l'économie » à hauteur de 2,5 milliards d'euros et « Développement de l'économie numérique » pour 4,5 milliards d'euros) créés par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2010, **la mission « Economie » fait l'objet de 18 millions d'euros d'annulations de crédits**, en AE et en CP, sur les quatre programmes qui la composent :

- 13,217 millions d'euros au sein du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » ;
- 1,089 million d'euros au sein du programme « Tourisme » ;
- 236 095 euros au sein du programme « Statistiques et études économiques » ;
- 3,536 millions d'euros au sein du programme « Stratégie économique et fiscale ».

Hors dépense de personnel de titre 2, pour chacun de ces programmes, **ces annulations représentent 1,9 % des crédits de paiements ouverts** en loi de finances initiale, hormis le programme « Statistiques et études économiques » dont la réfaction, à hauteur de 0,42 %, est plus faible que la moyenne de taxation de 1,5 % des crédits prévus par le présent projet de loi de finances rectificative pour compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt national.

**Répartition des annulations de crédits hors et dans la réserve**

*(en euros)*

<b>Programme</b>	<b>libellé du programme</b>	<b>annulations hors réserve (en euros)</b>	<b>annulations dans la réserve (en euros)</b>	<b>Total annulations (en euros)</b>
134	Développement des entreprises et de l'emploi	10 339 795	2 878 127	13 217 922
220	Statistiques et études économiques	0	236 095	236 095
223	Tourisme	851 878	237 124	1 089 001
305	Stratégie économique et fiscale	2 766 607	770 097	3 536 704
		<b>13 958 280</b>	<b>4 121 442</b>	<b>18 079 722</b>

- **MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »**

La mission « Engagements financiers de l'Etat » contribue à hauteur de 3,9 millions d'euros aux annulations de crédits proposées par l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative, soit 0,6 % du montant total des annulations (hors remboursements et dégrèvements).

3,06 millions d'euros sont annulés hors réserve de précaution, pour gager l'ouverture de 500 millions d'euros sur le programme « Charge de la dette » de la même mission et 0,85 million d'euros sont prélevés sur la réserve de précaution pour financer le surcoût lié aux dispositions de l'article 8 du présent projet de loi.

A l'échelle de la mission, dotée de 44,2 milliards d'euros, le montant de ces annulations représente « l'épaisseur du trait ».

L'ensemble des annulations porte sur le programme « Majoration des rentes », doté de 204,3 millions d'euros en loi de finances initiale et dont le niveau de consommation peut difficilement être déterminé à l'avance.

- **MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » »**

La mission « Enseignement scolaire » » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, **d'annulations de crédits à hauteur de 14,7 millions d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Le programme 143 « Enseignement technique agricole » n'est pas concerné par les annulations de crédits.

**Les annulations de crédits portent à hauteur de 11,5 millions d'euros sur des crédits qui ne sont pas mis en réserve.**

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties comme suit :

- 0,5 million d'euros sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;

- 2,5 millions d'euros sur le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 5,5 millions d'euros sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 1 million d'euros sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;

- 5,2 millions d'euros sur le programme 230 « Vie de l'élève ».

**Le total des annulations représentant moins de 0,0003 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2010, il n'appelle pas de remarques particulières.**

• **MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »**

**La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de près de 59,2 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), soit près de 1,9 % des crédits de la mission, AE et CP, inscrits, hors titre 2, en loi de finances initiale (LFI) pour 2010.**

Ces annulations sont réparties de façon relativement homogène entre les huit programmes qui composent la mission, comme le retrace le tableau ci-dessous. En particulier, **tous les programmes sont concernés à hauteur de 1,9 % de leurs CP, à l'exception du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » pour lequel les besoins justifient que la « ponction » soit réduite à 1,5 %** (ce programme, d'ailleurs, ne fait pas l'objet d'une réserve de précaution). Les dépenses affectées par ces annulations seront déterminées en gestion.

**Annulations de crédits de la mission  
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

Programmes	AE = CP	Part des AE inscrites en LFI hors titre 2	Part des CP inscrits en LFI hors titre 2
156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	29 <i>dont 6,4 sur la réserve de précaution</i>	1,9 %	1,9 %
311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS »	0,3 <i>dont 0,07 sur la réserve de précaution</i>	1,9 %	1,9 %
221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	4,2 <i>dont 0,9 sur la réserve de précaution</i>	4,3 %	1,9 %
218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	8,1 <i>dont 1,8 sur la réserve de précaution</i>	1,6 %	1,9 %
318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) »	1,0 <i>dont 0,2 sur la réserve de précaution</i>	1,9 %	1,9 %
302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	9,7 <i>Dont 2,1 sur la réserve de précaution</i>	1,9 %	1,9 %
148 « Fonction publique »	4,2 <i>dont 0,9 sur la réserve de précaution</i>	1,7 %	1,9 %
309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »	2,4 <i>(Programme sans réserve de précaution)</i>	1,5 %	1,5 %
<b>Total</b>	<b>59,2</b>	<b>1,9 %</b>	<b>1,9 %</b>

Sources : projet de loi de finances rectificative pour 2010 et direction du budget

- **MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**

**La mission « Immigration, asile et intégration » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 1,5 million d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations ne porte que sur un des deux programmes de la mission, le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française », et portera prioritairement sur l'action n° 13 du programme, « Aide au retour et à la réinsertion ». Cette action, dotée de 1,5 million d'euros (AE=CP) en loi de finances initiale pour 2010 regroupe les aides destinées à favoriser le retour des migrants âgés dans leur pays d'origine. Le second programme de la mission, n° 303 « Immigration et asile », ne fait l'objet d'aucune annulation de crédits.

Les annulations proposées par le présent projet de loi de finances représentent 1,89 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (AE=CP) sur le programme. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les crédits annulés au sein de la réserve de précaution s'élèvent à 330.000 euros, ceux annulés hors réserve étant donc de 1,17 million d'euros.

- **MISSION « JUSTICE »**

**La mission « Justice » fait l'objet de 25,36 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur les six programmes qu'elle comprend.**

Les annulations de crédits s'élèvent à 18,9 millions d'euros s'agissant des crédits qui ne sont pas en réserve.

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties comme suit :

- 0,3 million d'euros sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice » ;

- 12,8 millions d'euros sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » ;

- 5,8 millions d'euros sur le programme 166 « Justice judiciaire » ;

- 4,5 millions d'euros sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- 0,06 million d'euros sur le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » ;

- 1,9 million d'euros sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».



Au total, la mission « Justice » s'appuie donc désormais sur une enveloppe de 6,706 milliards d'euros, qui représente **97,99 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010.**

- **MISSION « MÉDIAS »**

**La mission « Médias » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulation de crédits à hauteur de 13,56 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations sont réparties, d'une part, entre le programme n° 180 « Presse », pour un montant de 6,5 millions d'euros en AE et en CP, et d'autre part, le programme n° 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel », à hauteur de 7,06 millions d'euros en AE et en CP.

**Elles portent sur des crédits hors réserve de précaution, conformément aux engagements du Gouvernement.**

**Néanmoins, votre rapporteur général s'interroge sur la nature des crédits qui feront l'objet de ces annulations.** Il appelle de ses vœux la mise en œuvre d'économies issue d'une optimisation de la gestion des dotations et non l'annulation de crédits reportés de 2009 vers 2010. Par ailleurs, il rappelle que le financement alloué à la politique des médias a été récemment renforcé. À titre d'illustration, le programme « Presse » a vu ses crédits augmenter à hauteur de 51 %, dans le cadre de la loi de finances pour 2010.

- **MISSION « OUTRE-MER »**

**La mission « Outre-mer » ne fait pas l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits.**

Cette singularité s'explique par la **priorité accordée à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2010.** En effet, suite à l'adoption, en seconde délibération, à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement, les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2010 ont été accrus de 83 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 33 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement de 4 % et de 1,7 %, par rapport aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances initial. Les crédits prévus au projet de loi de finances initial étaient déjà en hausse de 6,3 % par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour l'année 2009.

Ces hausses de crédits ont répondu aux **décisions annoncées par le Président de la République à la suite du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009**, organisé au terme des Etats généraux de l'outre-mer. **Le Gouvernement a donc souhaité sanctuariser les efforts financiers particuliers accordés en faveur de l'outre-mer** dans la loi de finances initiale et ne pas revenir sur des financements qui répondent aux décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer.

- **MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation.

- **MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »**

**La mission « Politique des territoires » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 6,92 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations, en vue du financement des « investissements d'avenir », représentent **1,81 % des AE** et **1,84 % des CP** ouverts en loi de finances initiale.

Elles se répartissent entre le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », à hauteur de 6,24 millions d'euros, et le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat », pour 0,68 million d'euros en AE et en CP, soit une distribution en fonction du poids relatif de chaque programme dans la mission.

Comme l'indique le tableau suivant, il est proposé d'annuler 1,53 millions d'euros au sein de la réserve de précaution et 5,4 millions d'euros hors de cette réserve.

#### **Répartition des annulations par programme**

<b>Programme</b>	<b>Hors réserve</b>	<b>Dans la réserve</b>	<b>Total</b>
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	4.866.104	1.378.730	6.244.834
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	530.943	150.434	681.377

*Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la direction du Budget*

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par la direction du Budget et les gestionnaires de programme, **l'affectation précise**

des annulations de crédits au sein des deux programmes se fera **en cours de gestion** et, probablement, en fonction du poids relatif de chacune des actions. Toutefois, s'agissant du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », elle devrait également résulter des **propositions issues des « Assises des territoires ruraux »**.

Les gestionnaires de programme ne devraient pas subir de difficultés en raison de ces annulations, dans la mesure où les crédits de la mission « Politique des territoires » font souvent l'objet d'une sous-consommation. Ainsi, en 2008, seules 86 % des autorisations d'engagement (AE) ont été consommées. Le taux d'exécution des CP était, en revanche, plus important (97 %), mais il est, lui aussi, de nature à démontrer que **les annulations proposées par le présent projet de loi ne devraient pas réduire les marges de manœuvre des gestionnaires de programme**.

- **MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation.

- **MISSION « PROVISIONS »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation, en raison de leur caractère évaluatif.

- **MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

Les annulations proposées pour les crédits de cette mission sont présentées dans la troisième partie de l'exposé général du présent rapport.

- **MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation.

- **MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Les crédits de cette mission ne font pas l'objet d'annulation.

- **MISSION « SANTÉ »**

**La mission « Santé » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 13,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

**Ces annulations portent principalement**, à hauteur de 12,8 millions d'euros, sur le programme n° 204 « Prévention et sécurité sanitaire » et seront réparties comme suit :

- 2 millions d'euros au sein de la réserve de précaution ;

- 10,8 millions d'euros **sur la subvention pour charge de service public versée à l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).**

**Ces annulations ne devraient pas soulever de difficultés pour l'opérateur.** En effet, cet établissement est notamment chargé de l'acquisition des vaccins contre la grippe A/H1N1. Or, compte tenu des importants abondements de crédits dont a bénéficié l'EPRUS lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010 et du projet de loi de finances rectificative de décembre 2009<sup>1</sup>, ainsi que de la décision récente du Gouvernement de résilier une partie des commandes de vaccins passées avec les laboratoires pharmaceutiques<sup>2</sup>, la dotation versée à l'EPRUS en 2010 devrait largement répondre à ses besoins.

Les annulations de la mission « Santé » portent enfin, à hauteur de 0,5 million d'euros, sur le programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins ». Elles seront intégralement prélevées au sein de la réserve de précaution.

- **MISSION « SÉCURITÉ »**

**La mission « Sécurité » fait l'objet de 28,5 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur les deux programmes qu'elle comprend.**

Les annulations de crédits s'élèvent à 18,9 millions d'euros s'agissant des crédits qui ne sont pas en réserve.

Les annulations de crédits en AE et en CP sont réparties comme suit :

---

<sup>1</sup> La dotation de l'EPRUS pour 2009 a été abondée à hauteur de 294,3 millions d'euros pour la partie financée par l'assurance maladie et de 484,9 millions d'euros pour la partie financée par l'Etat.

<sup>2</sup> Le 4 janvier dernier, le Gouvernement a notifié aux laboratoires pharmaceutiques l'annulation de la commande de 50 millions de doses de vaccins pour un montant d'environ 375 millions d'euros.

- 16,5 millions d'euros sur le programme 152 « Gendarmerie nationale » ;

- 12 millions d'euros sur le programme 176 « Police nationale ».

Au total, la mission « Sécurité » s'appuie donc désormais sur une enveloppe de 16,250 milliards d'euros, qui représente **99,18 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010.**

- **MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »**

**La mission « Sécurité civile » fait l'objet de 3,998 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur les deux programmes qu'elle comprend :**

- 2,085 millions d'euros sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO), soit 0,8 % des crédits ouverts ;

- 1,913 million d'euros au sein du programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS), soit 1 % des crédits ouverts.

La répartition se définit aussi en termes d'annulations hors réserve de précaution (financement du grand emprunt : **3,116 millions d'euros**) et dans la réserve de précaution (financement des mesures d'exonération de cotisations agricoles prévues à l'article 8 : **0,882 million d'euros**) :

- programme 161 : 1,625 million d'euros hors réserve et 0,46 million d'euros dans la réserve ;

- programme 128 : 1,491 million d'euros hors réserve et 0,422 million d'euros dans la réserve.

Ce même programme 128 a nécessité **au cours de l'exercice précédent d'importantes attributions de crédits supplémentaires (138,7 millions d'euros)** soit 8,7 millions d'euros par la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 pour financer le remplacement d'un hélicoptère EC 145 et 130 millions d'euros pour l'organisation de la campagne de vaccination contre la grippe A, qui se répartissent comme suit :

- 40 millions d'euros ont été ouverts en gestion 2009 par les décrets n° 2009-1267 du 21 octobre 2009 et n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 ;

- 60 millions d'euros par la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 ;

- 30 millions d'euros sur amendement gouvernemental adopté au Sénat en seconde délibération de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010. Il est à noter que ce même amendement basculait dans ce programme 60 millions d'euros, de crédits autres que de personnel, vers le titre 2 pour financer les dépenses de personnel nécessitées par la campagne de vaccination.

Il reste que ces ouvertures correspondaient à des **dépenses accidentelles**.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, l'affectation précise des annulations de crédits au sein des deux programmes n'a **pas encore été effectuée**.

- **MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »**

La mission « Solidarité, intégration et égalité des chances » contribue, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, à hauteur de **près de 60 millions d'euros au financement des « investissements d'avenir »** à raison de :

- plus de 51 millions d'euros au titre du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » ;

- environ 336.000 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » ;

- près de 9,3 millions d'euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

Ces annulations de crédits n'ont globalement **pas d'impact majeur sur l'équilibre de la mission**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, votre commission avait eu l'occasion de souligner que le programme « Lutte contre la pauvreté » disposait **d'un surplus d'au moins 230 millions d'euros qui n'apparaissait pas justifié au regard des dépenses prévisionnelles**. Votre rapporteur général approuve donc totalement la diminution de crédits imputée sur ce programme. Il s'agit d'une mesure de saine gestion budgétaire qui n'aura aucun impact sur le financement du revenu de solidarité active.

Par ailleurs, les crédits du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » sont réduits d'environ 336.000 euros. Année après année, l'exécution budgétaire sur ce programme se révèle en-deçà des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ainsi, pour l'année 2008, près de 900.000 euros n'avaient pas été consommés. La réduction de la dotation prévue par le présent projet de loi de finances rectificative ne semble donc pas être de nature à perturber la bonne marche de la politique publique financée par ce programme.

Enfin, près de 9,3 millions d'euros sont annulés sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », dont environ 2 millions d'euros au titre de la réserve de précaution. Ainsi, **la réduction nette de crédits s'élève à 7,3 millions d'euros**. Elle ne devrait **cependant pas se révéler problématique pour la bonne exécution du programme**. En effet, cette somme ne représente **que 0,006 % de l'enveloppe** ouverte en loi de finances initiale. De surcroît, les données relatives à l'exécution budgétaire de

ce programme en 2008 laisse apparaître que celui-ci dispose d'une marge de manœuvre.

- **MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »**

**La mission « Sport, jeunesse et vie associative » fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'annulations de crédits à hauteur de 7,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).**

Ces annulations se répartissent de la façon suivante :

- **1,8 million d'euros sur le programme « Sport »**, dont 0,97 million d'euros annulant des crédits mis en réserve et 0,85 million d'euros d'autres annulations, qui s'imputeront sur les crédits d'investissement des centres régionaux d'éducation physique et de sport (CREPS) et des écoles nationales de sport ;

- **3,7 millions d'euros sur le programme « Jeunesse et vie associative »**, dont 0,9 million d'euros annulant des crédits mis en réserve et 2,8 millions d'euros d'autres annulations, dont la répartition précise n'a pas encore été arrêtée ;

- **1,8 million d'euros sur le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**, dont 0,2 million d'euros annulant des crédits mis en réserve et 1,6 million d'euros d'autres annulations, dont la répartition n'a pas été transmise à votre rapporteur général.

- **MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

**La mission « Travail et emploi » fait l'objet de 5,56 millions d'euros d'annulations de crédits, en AE et en CP, réparties sur deux des quatre programmes qu'elle comprend :**

- 1,479 million d'euros au sein du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;

- 4,083 millions d'euros au sein du programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Ne sont donc pas concernés les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui sont pilotés par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et représentent 92 % des crédits de la mission.

Hors dépenses de personnel, les annulations de crédits proposées ne représentent que 0,05 % de l'ensemble des crédits de la mission. Toutefois, les

crédits des deux seuls programmes impactés, qui relèvent de la compétence du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sont réduits de 1,9 % en crédits de paiement et de près de 2,4 % en autorisation d'engagement pour le programme n° 111. Réalisée, par principe, en dehors de la réserve de précaution, **cette réfaction est donc supérieure au taux de 1,5 % de la base taxable des crédits ouverts sur les titres autres que celui des dépenses de personnel** de titre 2 et porte principalement sur le programme 155 de soutien de la mission : outre les charges de personnels, celui-ci regroupe les moyens de fonctionnement, d'investissement, d'études et statistiques de l'ensemble de la mission.

- **MISSION « VILLE ET LOGEMENT »**

Les annulations de crédits proposées pour cette mission sont présentées dans la troisième partie de l'exposé général du présent rapport.



## ANNEXE 2 : AUDITIONS PAR LA COMMISSION

### I. AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI ET DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (20 JANVIER 2010)

A la question liminaire de **M. Jean Arthuis, président**, sur les délais de ratification des conventions fiscales signées entre la France et d'autres Etats, **M. Eric Woerth** a répondu qu'il partage le souci de la commission d'une entrée en vigueur rapide de ces accords.

Puis le ministre est revenu sur les principaux aspects de l'exécution budgétaire en 2009. L'exercice s'achève sur un déficit budgétaire de 138 milliards d'euros, en augmentation d'un peu plus de 80 milliards d'euros par rapport à 2008, et une amélioration du solde de 3 milliards d'euros par rapport à la prévision du collectif de décembre 2009.

Une augmentation aussi importante du déficit est due à la crise. Celle-ci a entraîné une baisse des recettes de 40 milliards d'euros, dont 35 milliards d'euros de recettes fiscales. Les impôts les plus sensibles à la conjoncture, comme l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ont été les plus touchés. Par ailleurs, 37 milliards d'euros ont été injectés dans l'économie dans le cadre du plan de relance.

En revanche, l'atténuation du déficit par rapport aux dernières prévisions tient principalement à deux facteurs :

- de moindres dépenses, à hauteur d'un milliard d'euros, en raison du décalage constaté dans le paiement de certaines dépenses du plan de relance (800 millions d'euros) et d'une plus grande maîtrise des charges courantes (250 millions d'euros) ;

- de meilleures rentrées fiscales constatées en fin d'année 2009, à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

**M. Eric Woerth** a insisté sur le fait que la crise n'a pas conduit le Gouvernement à modifier le cap de sa politique budgétaire. Hors plan de relance, les dépenses de l'Etat en valeur diminuent de 0,2 % par rapport au niveau constaté en 2008. Si le contexte favorable en matière de taux d'intérêt a permis d'enregistrer une réduction de la charge de la dette de 5,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2009, le Gouvernement a dû contenir la dynamique de certaines dépenses exceptionnelles ou liées à la crise, dont 1,3 milliard d'euros au titre des dotations à la sécurité sociale, 1,1 milliard d'euros au titre de la contribution française au budget européen et 500 millions d'euros pour le financement des dépenses de lutte contre la grippe A. Dans ces conditions, la baisse des dépenses hors plan de relance a été affectée au remboursement de dettes anciennement constituées auprès de la

sécurité sociale (2 milliards d'euros) et à la diminution du déficit (250 millions d'euros).

S'agissant du plan de relance, le ministre a observé que son coût budgétaire est légèrement inférieur aux prévisions, soit 37 milliards d'euros contre 38,6 milliards initialement envisagés. Le calendrier du paiement de certaines dépenses connaît un léger décalage, occasionnant des décaissements en retrait de 800 millions d'euros par rapport aux prévisions. Par ailleurs, la mensualisation du remboursement des crédits de TVA pourrait s'avérer moins coûteuse que prévu, pour un total de 6 milliards d'euros contre 6,5 milliards d'euros attendus. Enfin, 200 millions d'euros de prêts aux constructeurs automobiles n'ont pu être versés en 2009, et le seront dans les prochaines semaines.

**M. Eric Woerth** a achevé son analyse de l'exécution 2009 en indiquant que le déficit public devrait s'établir autour de 7,9 % du produit intérieur brut (PIB) en 2009, au lieu des 8,2 % attendus, grâce à la maîtrise des dépenses de l'Etat, à l'amélioration des rentrées fiscales et aux effets sur les comptes sociaux d'une moindre dégradation de la masse salariale.

Il a procédé ensuite à la présentation des principales dispositions du premier projet de loi de finances rectificative pour 2010. Dans la continuité des préconisations du rapport de la commission co-présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, le projet de loi ouvre 35 milliards d'euros de crédits complémentaires sur le budget de l'Etat, au bénéfice d'un nombre restreint de priorités stratégiques. 19 milliards d'euros seront ainsi consacrés à l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, 6,5 milliards d'euros aux filières industrielles et aux petites et moyennes entreprises (PME), 5 milliards d'euros au développement durable et 4,5 milliards d'euros à l'économie numérique. Afin de susciter un effet de levier au profit des agents économiques, ces crédits seront associés à des financements privés ou publics pour démultiplier l'effort d'investissement. Par ailleurs, 63 % des crédits ouverts le seront sous forme de dotations non consommables, de prêts et de prises de participation, ce qui traduit la volonté du Gouvernement de favoriser la constitution d'actifs.

Les 35 milliards d'euros feront l'objet d'une seule et même ouverture, alors que le décaissement des sommes s'étalera sur plusieurs années, et sera confié à des opérateurs de l'Etat tels que l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou OSEO.

**M. Eric Woerth** a en effet jugé dangereux de faire coexister de manière durable le financement des investissements d'avenir avec les budgets « ordinaires » des ministères, le caractère exceptionnel de ces financements interdisant tout « porosité » avec les dépenses courantes. Ainsi, l'architecture budgétaire retenue permet d'isoler les crédits du reste des budgets, les crédits ouverts étant regroupés au sein de nouveaux programmes, créés au sein des missions existantes du budget et assortis d'une justification au premier euro des dépenses et d'objectifs et indicateurs de performance. Le ministre a également

souligné que l'information du Parlement sera garantie par la production d'un « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances, et consacré aux conditions de mise en œuvre et aux résultats obtenus grâce aux financements de l'emprunt national.

**M. Eric Woerth** a fait valoir que la réalisation des investissements d'avenir implique la mise en place d'une « gouvernance exceptionnelle ». Le choix et le suivi de la mise en œuvre des investissements seront confiés à un Commissaire général à l'investissement, chargé de coordonner les travaux interministériels sous l'autorité du Premier ministre. Par ailleurs, des conventions liant l'Etat à chacun des organismes définiront le cadre d'emploi des fonds, les indicateurs de mesure des résultats obtenus et les modalités d'instruction des dossiers qui garantiront à l'Etat un droit de décision en dernier ressort. Un comité de surveillance des investissements sera enfin créé, placé sous la co-présidence de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, et sera chargé du suivi et de l'évaluation a posteriori des projets d'investissement.

Par ailleurs, le ministre a insisté sur le fait que la charge d'intérêt de l'emprunt national, estimée à 500 millions d'euros en 2010, sera compensée par une réduction supplémentaire des dépenses. L'impact de l'emprunt sur le déficit public devrait se limiter à 2 ou 2,5 milliards d'euros en 2010, soit 0,1 % du produit intérieur brut (PIB), en raison de la part majoritaire qu'occupent les dépenses « non maastrichtiennes » et de l'étalement sur plusieurs années du décaissement des subventions.

**M. Eric Woerth** est revenu ensuite sur le second volet du projet de loi de finances rectificative, intéressant la réactualisation à la hausse des prévisions de recettes. Les ressources non fiscales devraient progresser d'un milliard d'euros sous l'effet de l'encaissement d'une recette exceptionnelle, consécutive à un jugement du tribunal de première instance des Communautés européennes sur le régime fiscal dérogatoire de France Télécom. Par ailleurs, les ressources fiscales devraient connaître une augmentation de 2,1 milliards d'euros. Si la décision du Conseil constitutionnel sur la contribution carbone et le régime des bénéficiaires non commerciaux entraîne une perte de recettes de 2,2 milliards d'euros, la révision à la hausse de la prévision de croissance pour 2010 (1,4 % contre 0,75 %) et les meilleures rentrées fiscales constatées fin 2009 devraient au contraire améliorer le solde de 3,6 milliards d'euros. Au surplus, le collectif budgétaire prend en compte les recettes attendues de la régularisation de la situation des évadés fiscaux, soit 700 millions d'euros.

Après avoir brièvement évoqué la mesure d'allègement de cotisations sociales sur l'emploi des travailleurs occasionnels dans le secteur agricole, dont le coût de 168 millions d'euros sera intégralement financé par des annulations de crédits, le ministre a conclu en annonçant un déficit budgétaire de 149,2 milliards d'euros en 2010, contre 117,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

En revanche, le déficit public sera revu à 8,2 % du PIB contre 8,5 % prévus initialement et l'endettement public s'établira à 83,2 % du PIB au lieu des 84 % anticipés. Cette diminution, a priori paradoxale, s'explique par la révision à

la hausse du montant du PIB suite à l'amélioration des prévisions de croissance, par la baisse de 0,4 % du montant de la dette publique liée à la baisse des déficits publics en 2009 et en 2010 (0,6 point de PIB) et, en sens inverse, à l'impact du financement des investissements d'avenir sur la dette publique (0,2 point de PIB).

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, a fourni ensuite à la commission quelques éléments de cadrage macroéconomique, faisant valoir que la France est sortie plus tôt d'une récession moins intense que dans la moyenne des autres pays, et qu'elle s'est singularisée par une consommation des ménages qui n'a jamais fléchi depuis le début de la crise.

Revenant sur les prévisions de croissance pour 2010, la ministre a indiqué que le PIB devrait progresser d'1,4 % en 2010 et que l'inflation devrait retrouver un étiage normal et modéré, soit 1,2 %, après la stagnation des prix observée en 2009. En outre, si les destructions d'emplois se poursuivaient en 2010, leur rythme devrait singulièrement fléchir, passant de 373 000 en 2009 à 71 000 en 2010 pour l'emploi salarié total, incluant les emplois aidés. Le taux de prélèvements obligatoires devrait enfin s'établir à 41 % du PIB en 2010, la suppression de la taxe professionnelle et la prolongation du remboursement accéléré des créances au titre du crédit d'impôt recherche compensant l'extinction progressive des mesures fiscales temporaires de relance. La ministre a vu dans cette stabilité de la pression fiscale le fruit des engagements du Président de la République et du Gouvernement et la traduction de leur volonté de ne pas « briser » la croissance alors que la reprise s'amorce.

Ensuite, **Mme Christine Lagarde** a abordé les justifications économiques de l'emprunt national, censé combler les retards pris par la France en matière de « révolution technologique » et d'enseignement supérieur. Jugeant que notre pays doit accentuer son effort en matière de recherche et développement, elle a fait valoir que l'emprunt national s'inscrit dans la continuité de réformes déjà engagées par le Gouvernement, telles que l'autonomie des universités et la refonte du crédit d'impôt recherche. Au total, les dépenses financées par l'emprunt national devraient permettre un surplus de croissance de 0,3 % du PIB par an sur la décennie, et le surcroît de recettes procurées à long terme par cette amélioration de la croissance permettrait d'autofinancer l'emprunt à l'horizon d'environ onze ans.

Enfin, la ministre a évoqué la taxe exceptionnelle sur les bonus prévue par le projet de loi de finances rectificative. Cette taxe, d'un taux de 50 %, frappera les bonus versés en 2010 au titre de l'exercice 2009. Toutes les rémunérations variables, au-delà d'un plancher de 27 500 euros par opérateur de marché, seront visées, et ce quel qu'en soit le mode de paiement. Le rendement de la taxe pourrait avoisiner 360 millions d'euros, dont 270 millions seront affectés au Fonds de garantie des dépôts, et le solde au budget de l'Etat. La dotation de ce fonds a été augmentée, à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne, afin de porter le montant de dépôts garantis à 100 000 euros par individu.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord interrogé les ministres sur les professionnels concernés par la taxe sur les bonus et sur le champ des opérateurs couverts par ce dispositif. Après avoir salué la prudence des hypothèses du Gouvernement et s'être félicité des améliorations constatées tant des recettes fiscales que de la croissance, il a souhaité que soient précisés la notion de « dépenses d'avenir », ainsi que les circuits budgétaires retenus pour l'emprunt national. A cet égard, 35 milliards d'euros seront décaissés en 2010 et versés à des opérateurs, conduisant ainsi à dégrader du même montant le déficit de l'Etat. Néanmoins, seuls 22 milliards d'euros seront empruntés, compte tenu des 13 milliards d'euros remboursés par les banques. Par ailleurs, le montant des émissions à moyen et long terme ne sera majoré que de 13 milliards d'euros, compte tenu de 9 milliards d'euros de rachats de dette intervenus fin 2009. Enfin, les opérateurs placeront au Trésor les sommes non dépensées, soit un montant de dépôts de 30 milliards d'euros en 2010.

Dans ces conditions, le rapporteur général a souhaité savoir si ce sont bien seulement 5 milliards d'euros qui ont été effectivement dépensés en 2010, sur combien d'années les opérateurs sont censés dépenser l'intégralité des crédits, et si les dépôts au Trésor seront rémunérés, de façon à ce que les opérateurs n'en dépensent que les intérêts. D'autre part, cette trésorerie supplémentaire réduisant d'autant le montant des bons du Trésor émis en 2010, pourquoi emprunter 22 milliards d'euros à long terme et réduire de 30 milliards d'euros les émissions à court terme, dont le coût est aujourd'hui moindre, et quel est, dans ces conditions, l'intérêt des dotations non consommables ? N'aurait-il pas été plus protecteur des finances publiques de verser des subventions budgétaires, plutôt que de payer des charges d'intérêt puis de rémunérer le produit de l'emprunt ?

S'agissant enfin de la gouvernance, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a manifesté son souci de confier à une instance le soin de veiller au bon déroulement du processus et à l'absence de « fongibilité » entre les fonds issus de l'emprunt et les dépenses courantes. Les dépenses financées par l'emprunt national doivent constituer de véritables investissements. Il faut se réjouir de ce que la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt, de 500 millions d'euros en 2010, soit compensée par une réduction des dépenses courantes de l'Etat de même montant, hors réserve de précaution. La commission examinera attentivement les éléments que le Gouvernement lui transmettra quant à l'estimation de l'impact de l'emprunt national sur la croissance potentielle.

**M. Eric Woerth** s'est félicité de la prudence des prévisions de croissance du Gouvernement fin 2009. La présentation par le rapporteur général des grands équilibres de l'emprunt national est juste. Les décaissements par les opérateurs devraient être réalisés dans un délai de cinq à six ans, sept ans au maximum. L'emprunt à long terme se justifie par le fait que les taux d'intérêt à court terme pourraient prochainement augmenter. Recourir à des subventions au lieu de dotations en capital n'empêcherait pas l'Etat de s'endetter, celui-ci étant en déficit. M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, sera chargé de gérer les moyens concernés, sous le contrôle d'un comité de surveillance, co-présidé par MM. Michel Rocard et Alain Juppé, et comprenant notamment des

parlementaires. Les « retours sur investissement » devraient pouvoir être évalués, maintenant que les projets sont mieux identifiés. Il faut éviter toute fongibilité entre les « investissements d'avenir » et les dépenses courantes.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que le budget de l'Etat ressemble de plus en plus à celui des collectivités territoriales, distinguant une section de fonctionnement et une section d'investissement.

**M. Eric Woerth** a souligné que l'investissement de l'Etat demeure malgré tout modeste, ramené au total de ses dépenses. La décision de compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt par une réduction des dépenses courantes de l'Etat de même montant n'est pas aisée à mettre en œuvre.

**Mme Christine Lagarde** a indiqué que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de finances rectificative concerne les banques et les établissements financiers, mais non les fonds alternatifs. Les personnes concernées sont non seulement les opérateurs de marché, mais aussi les « patrons des lignes de métier ». M. Michel Camdessus, chargé en septembre 2009 de contrôler les rémunérations des professionnels de marché des banques qui ont reçu un soutien de l'Etat en fonds propres, doit remettre en mars 2010 un rapport à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le Gouvernement mettra à la disposition de la commission les travaux sur lesquels s'appuie son estimation selon laquelle les dépenses financées par l'emprunt national augmenteraient la croissance de près de 0,3 % de PIB par an sur la décennie. L'agence France Trésor s'efforcera de lisser les émissions correspondant au grand emprunt.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que la commission auditionnera M. Philippe Mills, directeur général de l'agence France Trésor, le 27 janvier prochain.

**M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire**, s'est interrogé sur les perspectives de développement de la fibre optique en zone rurale.

**Mme Christine Lagarde** a indiqué que le membre du Gouvernement chargé de ce sujet est Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique.

**M. Eric Woerth** a précisé que l'emprunt national doit financer le développement de l'Internet à haut débit à hauteur de 2 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros de prêts en zones moyennement denses, 750 millions d'euros de subventions en zones peu denses et 250 millions d'euros de subventions et de prises de participation en zone rurale.

**M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication**, s'est félicité des financements prévus pour l'enseignement supérieur et pour la numérisation du patrimoine de la bibliothèque nationale de France (BnF). Il a interrogé les ministres sur le nombre de « campus d'excellence ».

**M. Eric Woerth** a indiqué que celui-ci sera vraisemblablement compris entre cinq et dix.

**M. Philippe Marini** a douté que certaines dépenses, comme la numérisation du patrimoine de la BnF, aient un impact sur la croissance potentielle.

**M. Aymeri de Montesquiou** a souhaité obtenir des précisions sur la notion de contribution du commerce extérieur à la croissance. Observant l'effort consenti pour réduire les dépenses courantes de l'Etat de 500 millions d'euros en 2010 afin de compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt, il s'est étonné qu'un tel effort n'ait pas été engagé plus tôt.

**Mme Nicole Bricq** a estimé qu'il n'est guère possible de présenter la révision à la hausse de la prévision de croissance du Gouvernement pour 2010, portée de 0,75 % à l'automne 2009 à 1,4 % aujourd'hui, comme la conséquence d'une amélioration des perspectives de croissance, alors que le consensus des conjoncturistes était déjà de 1,2 % en octobre 2009. Elle a souhaité connaître le surcoût de l'indemnisation du chômage pour le budget de l'Etat et la nature des 500 millions d'euros de crédits de paiement devant être annulés pour compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt. Le Parlement risque d'être réduit au rôle de spectateur en ce qui concerne le choix des projets financés. La taxe exceptionnelle sur les bonus, devant rapporter 90 millions d'euros au budget de l'Etat, est sans commune mesure avec les moyens mobilisés pour sauver le système bancaire, de plusieurs dizaines de milliards d'euros.

**M. Serge Dassault** s'est inquiété du déficit commercial de la France, et de la perte de compétitivité de l'économie française.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a relevé que le projet de loi de finances rectificative prévoyant que, sur les 20 milliards d'euros prêtés aux banques, seulement 13 doivent être remboursés en 2010, cela implique que 7 seront remboursés ultérieurement. Il s'est alors demandé ce qu'il en sera exactement et s'il est prévu de retenir le Fonds stratégique d'investissement (FSI) comme opérateur et s'il ne vaudrait pas mieux consacrer moins d'argent aux universités et davantage aux principaux pôles de compétitivité ?

**M. Philippe Adnot** s'est félicité de l'augmentation des moyens consacrés au financement de la maturation des projets de recherche. Il s'est demandé si les 1,3 milliard d'euros prévus pour « boucler » le financement du plan campus annoncé par le Président de la République, doté au total de 5 milliards d'euros, constituent réellement des moyens supplémentaires. Il a souhaité que la liste des projets devant être financés soit transmise au Parlement et a interrogé les ministres sur les perspectives de la taxe carbone.

**M. Michel Charasse** a estimé que, sur les 35 milliards d'euros prévus, seulement 8 pourront être dépensés rapidement. En particulier, la désignation des « campus d'excellence » pourrait être plus longue que prévu.

**M. Roland du Luart** s'est demandé si, en cas de recettes fiscales supérieures aux prévisions, le supplément serait affecté au désendettement de l'Etat.

**M. André Ferrand** a souhaité obtenir des précisions sur la nature des crédits qui seront alloués aux « campus d'excellence » et à la recherche universitaire.

**M. Jean Arthuis, président,** s'est demandé si les universités étaient techniquement en mesure de gérer des sommes aussi importantes que celles prévues dans le cadre de l'emprunt national. Il a interrogé les ministres sur les professionnels et les structures – fonds spéculatifs, capital-investissement... – concernés par la taxe sur les bonus. En l'absence d'un minimum de coordination européenne, cette mesure risque d'être « à mi chemin entre le budgétaire et la gesticulation ».

En réponse à M. Aymeri de Montesquiou, **Mme Christine Lagarde** a confirmé que la France pâtera toujours d'une balance commerciale en déficit en 2010. A Mme Nicole Bricq, elle a indiqué que le nombre de chômeurs arrivant en fin de droits en 2010 reste à évaluer précisément, et que les modalités de leur indemnisation sont un sujet de négociation avec les partenaires sociaux. La taxe sur les bonus prévoit de taxer ceux-ci à hauteur de 50 %, ce qui correspond à des recettes de l'ordre de 360 millions d'euros, dont 270 millions seront consacrés à alimenter le fonds de garantie des dépôts, le solde, soit 90 millions, étant directement reversé au budget de l'Etat. La société de financement de l'économie française (SFEF) et la société de prise de participation de l'Etat (SPPE) ont financé les banques à hauteur, respectivement, de 70 milliards d'euros et de 20 milliards d'euros. Sur ces derniers, 13 milliards d'euros doivent être remboursés en 2010, le solde, soit 7 milliards d'euros, concernant BPCE, issu du rapprochement des banques populaires et des caisses d'épargne. La rémunération par les banques de la SFEF et de la SPPE a d'ores et déjà permis à l'Etat d'encaisser 2 milliards d'euros. En réponse à M. Serge Dassault, elle a déploré la perte de compétitivité de l'économie française. En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, elle a précisé que le FSI sera l'un des opérateurs devant financer les petites et moyennes entreprises dans le cadre de l'emprunt national. L'objectif poursuivi par ce dernier est bien de privilégier la recherche et l'enseignement supérieur. En réponse à M. Philippe Adnot, elle a déclaré partager le point de vue du rapporteur général selon lequel la taxe carbone doit davantage être considérée comme un indicateur de prix que comme une taxe destinée à produire des recettes fiscales.

En réponse à M. Aymeri de Montesquiou, **M. Eric Woerth** a rappelé que hors plan de relance, les dépenses de l'Etat ont baissé de 0,2 % en valeur par rapport au niveau constaté des dépenses en 2008. En réponse à Mme Nicole Bricq, il a déclaré qu'il transmettra prochainement à la commission un document indiquant la répartition des 500 millions d'euros de crédits de paiement devant être annulés pour compenser la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt. En réponse à M. Philippe Adnot, il a indiqué que les 1,3 milliard d'euros devant être consacrés au plan campus dans le cadre de l'emprunt national doivent bien



permettre d'atteindre le montant de 5 milliards d'euros annoncé par le Président de la République. En réponse au président Jean Arthuis, il a estimé que les universités doivent veiller à avoir une bonne gouvernance pour que l'emprunt national soit efficace. En réponse à M. Michel Charasse, il a indiqué que M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, est chargé de veiller à la rapidité de la mise en œuvre des moyens. En réponse à M. Roland du Luart, il a rappelé que l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) prévoit que si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence par arrêté, et que, selon l'article 9 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

## **II. AUDITION DE M. PHILIPPE MILLS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANCE TRÉSOR (27 JANVIER 2010)**

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que si les « investissements d'avenir » seront de 35 milliards d'euros, l'Etat doit également bénéficier en 2010 de 13 milliards d'euros de remboursements de la part des banques et racheter 9 milliards d'euros de titres, de sorte que l'augmentation des émissions par rapport au montant prévu par la loi de finances initiale pour 2010 n'est que de 13 milliards d'euros. Ces 35 milliards d'euros ne seront pas immédiatement dépensés par les administrations publiques, mais attribués dans un premier temps par l'Etat à divers opérateurs. Par ailleurs, ils comprennent 15,5 milliards d'euros de crédits dits « non consommables », qui seront déposés auprès du Trésor et dont les opérateurs ne percevront que le produit de la rémunération, à un taux qui reste à déterminer. On peut s'interroger sur l'impact que l'emprunt national est susceptible d'avoir sur l'écart de taux d'intérêts entre la France et ses principaux partenaires.

**M. Philippe Mills, directeur général de l'Agence France Trésor**, a estimé que si les investisseurs et les agences de notation se sont surtout intéressés en 2008 et 2009 aux évolutions macroéconomiques, ils accorderont aux prochaines années une importance croissante aux finances publiques et au calendrier de leur consolidation. L'Irlande, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni ont vu leurs conditions de financement se détériorer, du fait de leurs perspectives en matière de croissance du produit intérieur brut (PIB) et de dette publique, voire de la dégradation de leur notation par les agences internationales. Aucun de ces Etats ne s'est toutefois trouvé dans l'incapacité de réaliser les émissions prévues. Bien que son écart de taux avec l'Allemagne ait augmenté, la France reste l'un des émetteurs les plus solides. Ainsi, l'agence Moody's considère que parmi les Etats dits « AAA », c'est-à-dire les mieux notés, la France appartient à la catégorie la plus fiable, celle des Etats « résistants » (comme l'Allemagne et le Canada), les Etats-Unis et le Royaume-

Uni étant considérés comme « résilients », et l'Espagne comme « vulnérable ». Les conditions de financement de la France se sont améliorées en 2009 : le taux moyen pondéré à moyen et long termes est passé de 4,13 % en 2008 à 2,95 % en 2009, et celui des bons du Trésor à taux fixe (BTF) à trois mois de 3,59 % en 2008 à 0,62 % en 2009. Il existe une forte demande des investisseurs pour la dette publique française, détenue pour un tiers par des résidents, un tiers par des investisseurs de la zone euro et un tiers par des investisseurs hors zone euro. Le montant annuel des émissions de l'Etat est en forte augmentation : de 97,5 milliards d'euros en 2007, il est passé à 128,5 milliards d'euros en 2008 et 165 milliards d'euros en 2009, et devrait être de 188 milliards d'euros en 2010. Cette évolution provient de l'augmentation des émissions à refinancer, du plan de relance et de la dégradation de la situation économique. Ce montant de 188 milliards d'euros est supérieur de 13 milliards d'euros à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2010. Les émissions devraient cependant être en 2010 significativement inférieures à celles de l'Allemagne, estimées à au moins 207 milliards d'euros. Cet écart est indispensable : si, de manière exceptionnelle, la France a réalisé autant d'émissions que l'Allemagne en 2009, les investisseurs risqueraient de percevoir très négativement la persistance d'une telle situation.

En 2010, sur les 35 milliards d'euros d' « investissements d'avenir », 30 milliards seraient déposés par les opérateurs sur le compte du Trésor, ce qui permettrait de réduire d'autant les émissions de BTF, et seulement 5 milliards seraient dépensés. La dette et le déficit au sens du traité de Maastricht augmenteraient de respectivement 5 et 2,5 milliards d'euros, et le déficit de l'Etat au sens de la comptabilité budgétaire serait accru de 35 milliards d'euros. Les dotations non consommables, de 15,5 milliards d'euros, correspondent à une ressource de trésorerie pérenne pour l'Etat, qui rémunérera les opérateurs à un taux déterminé au cas par cas.

**Mme Nicole Bricq** a souligné qu'en 2010, le montant global de cette rémunération est évalué à 500 millions d'euros, le projet de loi de finances rectificative prévoyant de réduire à due concurrence les dépenses de fonctionnement de l'Etat.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé le recours aux crédits non consommables « astucieux ».

**M. Philippe Mills, directeur général de l'Agence France Trésor**, s'est félicité de ce que le projet de loi de finances rectificative prévoit le recours aux marchés plutôt qu'à la souscription de particuliers, ainsi que le dépôt des fonds levés sur le compte du Trésor. Les investisseurs suivront avec attention la conférence sur les finances publiques du 28 janvier, la publication du programme de stabilité la semaine prochaine, et les décisions prises au sujet des retraites les mois suivants.

**M. Jean Arthuis, président**, a déduit des propos de l'intervenant qu'en 2010 l'emprunt national accroîtra la dette publique de 5 milliards d'euros, impliquera d'émettre 22 milliards d'euros supplémentaires à moyen et long termes, et permettra de réduire les émissions à court terme de 30 milliards

d'euros. Toujours en 2010, le supplément de dépenses sera de 5 milliards d'euros, dont seulement 2,5 milliards seront pris en compte par la comptabilité nationale. Sur les 35 milliards d'euros d'« investissements d'avenir », 15,5 milliards correspondront à des dotations non consommables. Il s'est demandé si le Gouvernement dispose d'un échéancier, même approximatif, des décaissements par les opérateurs.

**M. Philippe Mills** a indiqué ne pas disposer d'un tel échéancier. Les hypothèses actuellement retenues correspondent cependant à des dépenses de 5 milliards d'euros en 2010 puis en 2011.

**M. Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur l'impact qu'une reprise de l'inflation serait susceptible d'avoir sur la charge d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sur l'inflation, sur l'articulation de l'emprunt national et du prélèvement sur le produit de cession de titres d'Electricité de France (EDF) qui contribue actuellement au financement de l'opération campus et sur la nécessité ou non d'indiquer aux marchés dès 2010 la stratégie de réduction du déficit public.

**M. Philippe Mills, directeur général de l'Agence France Trésor**, a estimé que les OAT indexées sur l'inflation sont par nature volatiles, mais qu'elles permettent à l'Etat de se financer à des conditions légèrement plus favorables. Il n'y a pas lieu d'ajuster le mécanisme de financement de l'opération campus par les titres d'EDF, de même nature que celui prévu par le projet de loi de finances rectificative pour les dotations non consommables. Dans ce dernier cas, plusieurs cas de figure sont envisageables. Si ces dotations ont vocation à disparaître d'ici dix ou quinze ans, on pourrait rémunérer les dépôts en fonction du taux des OAT de même maturité. Dans le cas contraire, on pourrait retenir un taux fixe correspondant à celui actuellement constaté pour les émissions d'OAT à quinze ans (actuellement de l'ordre de 4 %), ou un taux variable chaque année égal à celui observé pour les émissions d'OAT de maturité un peu plus courte. La périodicité du versement des intérêts reste également à déterminer. Le Gouvernement doit indiquer dès à présent sa stratégie de désendettement, afin de ne pas décevoir les marchés.

**M. Jean-Jacques Jégou** s'est interrogé sur la fiabilité des agences de notation et sur les perspectives d'évolution des taux d'intérêt. Les finances sociales sont dans une situation difficile, du fait en particulier de la situation des retraites, et de la récession de 2009, qui a réduit la masse salariale de manière probablement durable.

**M. Philippe Adnot** s'est demandé ce qu'il adviendrait de la rémunération des fonds des universités déposés sur le compte du Trésor, si elles se trouvaient dans l'incapacité de dépenser ce produit.

**Mme Nicole Bricq** s'est interrogée sur la nature des 500 millions d'euros de crédits de paiement devant être annulés en 2010 pour compenser la charge d'intérêt suscitée par l'emprunt national. Le recours aux dotations non consommables aura pour effet de rendre plus difficile le contrôle de la dépense publique par le Parlement.

**M. Jean-Paul Alduy** s'est demandé pourquoi la dette des collectivités territoriales ne préoccupe pas davantage les commentateurs.

**MM. Jean Arthuis, président,** et **Philippe Adnot,** ont exprimé leur crainte que la diminution du pouvoir fiscal des collectivités territoriales suscite une dégradation de leurs conditions de recours à l'emprunt.

**M. Philippe Mills, directeur général de l'Agence France Trésor,** a estimé que les insuffisances des agences de notation mises en évidence par la crise financière concernent non la fiabilité d'émetteurs, comme les Etats, mais celle de produits. Les agences appliquent une méthodologie relativement fiable dans le cas des Etats, même si cette fiabilité peut varier d'une agence à l'autre. Par ailleurs, la notation effectuée par ces agences n'est, pour les investisseurs, qu'un critère parmi d'autres.

Les taux d'intérêt ne peuvent qu'augmenter, mais ce risque a déjà été provisionné dans la loi de finances initiale pour 2010, de sorte que l'aléa sur la charge d'intérêt est à la baisse.

**M. Jean Arthuis, président,** a souligné que les banques centrales ont fortement accru la liquidité mondiale.

**M. Philippe Mills** a indiqué que, selon le consensus des économistes, les banques devraient réduire les liquidités en 2010, et augmenter leurs taux début 2011 (et non fin 2010, comme le consensus l'envisageait auparavant). L'AFT va aider l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) à se financer en 2010, en émettant pour son compte, de manière exceptionnelle, 12 milliards d'euros de titres à court terme. Les investisseurs examineront avec attention les décisions qui seront prises en ce qui concerne les pensions, et en particulier l'augmentation éventuelle de l'âge légal de départ à la retraite.

**M. Jean Arthuis, président,** a souligné l'impact que des décisions politiques concrètes sont susceptibles d'avoir sur les taux d'intérêt. Il s'est interrogé sur la pertinence de maintenir la scission de la dette publique entre, notamment, celle de l'Etat, gérée par l'AFT, et celle de la Sécurité sociale, gérée par l'ACOSS et la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

**M. Jean-Jacques Jégou** a rappelé que, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, la commission a adopté un amendement tendant à accroître le produit de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) de 20 milliards d'euros.

**M. Philippe Mills** a estimé que la distinction entre la dette sociale et celle de l'Etat doit être maintenue. En effet, les investisseurs se conforment à des règles en matière de diversification de leurs actifs. La dette de la CADES étant classée dans une catégorie différente de celle des Etats, sa fusion avec celle de l'Etat aurait pour effet de renchérir le coût de cette dernière. Tel serait également le cas si les investisseurs considéraient la dette de la CADES comme une dette implicite de l'Etat français.

**M. Jean Arthuis, président**, a considéré que cette distinction traduit une certaine naïveté de la part des investisseurs.

**M. Philippe Mills** a rappelé que les campus d'excellence seront soumis à une période probatoire avant de se voir attribuer une dotation en capital non consommable.

En réponse à des demandes de précisions de **M. Adrien Gouteyron** et **Mme Nicole Bricq**, il a ajouté que cette période probatoire sera de trois ans (2011-2013). Les 500 millions d'euros de rémunération des 15,5 milliards d'euros de dotations non consommables devant être versés aux opérateurs en 2010 ont été calculés sur la base d'une hypothèse de taux de rémunération de 4 %, pendant trois trimestres.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que la réduction à due concurrence des dépenses de fonctionnement de l'Etat remet en cause les crédits prévus par la loi de finances pour 2010, adoptée il y a seulement un mois.

**M. Jean-Paul Alduy** s'est interrogé sur la capacité des universités à dépenser les sommes qui leur seront allouées.

**M. Philippe Mills** a estimé que les investisseurs considèrent que les collectivités territoriales sont globalement bien gérées et bénéficient de la garantie implicite de l'Etat, ce qui contribue à expliquer leurs bonnes conditions de financement.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la rémunération éventuelle des banques dans le placement des émissions de l'emprunt national.

**M. Philippe Mills** a indiqué que l'Etat ne recourt qu'exceptionnellement à la syndication, les émissions se faisant presque toujours par adjudication, de sorte que les banques ne seront en pratique pas rémunérées.

### **III. AUDITION DE M. BAUDOUIN PROT, PRÉSIDENT, ET DE MME ARIANE BOLENSKY, DIRECTRICE GÉNÉRALE, DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF) (27 JANVIER 2010)**

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de finances rectificative pour 2010 tend à instituer une taxation exceptionnelle des rémunérations variables accordées aux opérateurs sur les marchés financiers. Le projet français rejoint largement une initiative britannique mais se différencie notablement des choix du président des Etats-Unis, Barack Obama. Il a enfin souligné que la taxation, en l'état actuel du texte, est limitée à une seule année et porte sur les rémunérations variables versées au titre de l'année 2009.

**M. Baudouin Prot, président de la Fédération bancaire française**, a tout d'abord exposé le contexte général de cette taxation exceptionnelle et a insisté sur les différences entre les industries bancaires française, britannique et américaine. La taxe annoncée par le Président Obama doit permettre de récupérer

l'intégralité des pertes subies par le Trésor américain au titre du soutien qu'il a apporté à l'économie. En France, en revanche, le plan de soutien aux banques s'est finalement révélé positif pour les finances publiques puisqu'il a rapporté près de deux milliards d'euros à l'Etat. Par ailleurs, près de 13 milliards d'euros, sur 17 milliards d'euros engagés, ont été remboursés par les établissements financiers. Au Royaume-Uni, le coût du soutien aux banques est estimé à environ 100 milliards de livres sterling, sans qu'aucune échéance de remboursement n'ait, pour l'instant, été fixée.

**M. Baudouin Prot** a également souligné que les banques françaises ont continué, l'an dernier, à financer l'économie en dépit de la crise. L'objectif d'une hausse moyenne de l'encours de crédit de 3 % ne sera probablement pas tenu mais il devrait se situer au-dessus de 2 %. Les crédits à l'habitat ont été dynamiques. La situation du crédit aux entreprises est plus contrastée. Les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) devraient voir leur encours de crédit augmenter d'environ 2 %. Ce niveau ne devrait néanmoins pas être atteint pour les plus grandes entreprises qui ont préféré se financer par le biais du marché obligataire. Il a enfin observé que, en termes d'emploi, l'industrie bancaire française a consenti un effort significatif puisque 30 000 contrats à durée indéterminée (CDI) ont été signés en 2009.

**M. Baudouin Prot** a ensuite jugé que la France a été exemplaire et pionnière sur la question des rémunérations variables et des bonus. Il a rappelé que des règles professionnelles spécifiques ont été établies en février 2009 et précisées en août 2009 après avoir été approuvées par le G 20. En septembre 2009, la Commission bancaire a procédé à un contrôle approfondi auprès de sept établissements. Par un arrêté du 3 novembre 2009, la France a été le premier pays au monde à donner une force juridique contraignante à ces normes. M. Michel Camdessus a été désigné pour en suivre l'application. Il procédera notamment à l'examen approfondi des cent premières rémunérations des plus grands établissements de la place de Paris, et pourra formuler des recommandations à leurs conseils d'administration.

Il a estimé que ces changements sont la traduction d'une profonde rupture pour les banques. Il a insisté sur le fait qu'aucun autre pays n'a, dans son corpus juridique, de texte aussi précis. Il a notamment précisé que l'arrêté du 3 novembre 2009 dispose qu'au moins 50 % de la rémunération variable est étalée sur trois ans. De surcroît, cette part différée doit être conditionnelle. Elle sera effectivement versée en fonction des performances de l'individu et de l'entreprise dans la durée.

**M. Baudouin Prot** a ensuite observé que les banques doivent désormais supporter deux nouvelles charges. La réforme de la taxe professionnelle entraîne un surcoût pour le secteur bancaire de près de 150 millions d'euros. Par ailleurs, le montant de la contribution destinée à financer l'autorité de contrôle prudentiel s'élèvera également à 150 millions d'euros, selon les derniers calculs effectués par la FBF. Il a insisté sur le caractère pérenne de ces deux nouvelles charges. Les banques devront aussi répondre à une exigence accrue de fonds propres. Il a estimé que le niveau des fonds propres

réglementaires pourrait tripler pour certaines activités. Les nouvelles réglementations du Comité de Bâle pourraient ainsi conduire à diminuer la capacité des banques à financer l'économie dans un contexte de plus en plus contraint. En effet, il a jugé que la politique monétaire devrait inéluctablement être amenée à se durcir. De même, les politiques budgétaires seront probablement plus rigoureuses dans les années à venir. Il a observé que le modèle rhénan de financement de l'économie par les banques demeure prédominant en France tandis que les entreprises anglo-saxonnes ont majoritairement recours aux marchés financiers. Dès lors, il importe que les fonds propres des banques ne soient pas soumis à la pression de prélèvements excessifs et croissants.

**M. Baudouin Prot** a rappelé que la compétitivité constitue un élément cardinal de l'industrie bancaire, qui demeure une activité à très haute valeur ajoutée et facilement délocalisable. Celle-ci représente, pour la place de Paris, près de 30 000 emplois. Il a remarqué que le projet de taxe sur les bonus est restreint à la France et au Royaume-Uni. En revanche, ni les Etats-Unis, ni les places asiatiques ne semblent désireux de mettre en place une telle taxe.

En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de finances rectificative tel qu'il est soumis à l'examen de l'Assemblée nationale, **M. Baudouin Prot** a souligné que la taxe doit rester exceptionnelle et se limiter à une seule année. Il a jugé cet élément vital pour la compétitivité de la place de Paris. Par ailleurs, il a mis en garde contre une taxation qui repose en grande partie sur une assiette « virtuelle ». En effet, le produit de la taxe sera définitivement acquis à l'Etat en 2010 même si la partie différée de la rémunération variable relative à l'exercice 2009 n'est finalement pas versée aux professionnels de marché. Enfin, il a plaidé pour que la déductibilité de la taxe à l'impôt sur les sociétés soit maintenue. Il a notamment argué du fait que toutes les taxes, hormis les amendes et les pénalités, sont déductibles de cet impôt. Il a expliqué que pour un euro de rémunération variable attribué, 2,8 euros sont acquittés sous forme de prélèvements obligatoires.

**M. Baudouin Prot** a indiqué que l'existence de la taxe devrait amener les banques à modérer l'enveloppe des rémunérations variables qu'elles entendent distribuer. Sur le périmètre de la taxe, il a rappelé qu'elle ne devrait concerner que les professionnels de marché, à l'exclusion des courtiers, qui sont intéressés au chiffre d'affaires selon une logique différente. A cet égard, il a salué la rédaction de l'avant-projet britannique qui se réfère aux seuls « bonus discrétionnaires ».

Il a enfin relevé que la rentabilité des banques françaises est bonne et qu'elle doit absolument être maintenue. En effet, elle constitue un gage fondamental pour lever des fonds propres qui permettront, par ailleurs, de développer l'activité de crédit et le financement de l'économie. Il a considéré que la marge de manœuvre des banques françaises demeure limitée et qu'elle ne doit pas être obérée par des ponctions trop importantes sur leurs bénéfices.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé des précisions sur l'activité de crédit.

**M. Baudouin Prot** a rappelé l'effort conduit par tous les réseaux bancaires français pour développer l'offre de crédit. Il a confirmé que l'objectif de 3 % de hausse des encours de crédit entre 2008 et 2009 ne sera pas tenu. En revanche, le seuil de 2 % sera dépassé, ce qui constitue une réelle satisfaction car l'objectif avait initialement été fixé en tenant compte d'une prévision de croissance de 1 %. Or la France a connu une récession de l'ordre de 2 %.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est tout d'abord interrogé sur la portée et le rendement de la taxe britannique sur les rémunérations variables au regard du projet français. Il a notamment souhaité connaître les effets de ces taxes en termes de différentiel de compétitivité entre les places de Paris et de Londres. Par ailleurs, il a demandé des précisions sur la portée réelle du régime des impatriés adopté en août 2008. Il a rappelé que l'annualité budgétaire reste un principe fondamental du droit budgétaire français. Dès lors, il est toujours possible d'aggraver ou d'alléger un dispositif, et le Parlement n'est pas en mesure de s'engager sur le caractère exceptionnel de la taxation sur les rémunérations variables des professionnels de marché. Il a également demandé à M. Baudouin Prot son appréciation sur le devenir des opérations d'acquisition par emprunt avec effet de levier (« leveraged buy-out » - LBO). Il s'est également interrogé sur la possibilité de s'acheminer vers une diminution de l'effet de levier des bilans bancaires. Enfin, il a rappelé les récentes initiatives du Président Obama relatives au secteur bancaire. Il s'est demandé si leur adoption peut conduire les banques continentales, notamment françaises, à renforcer leur compétitivité au regard des banques américaines.

**M. Baudouin Prot** a reconnu que la future réglementation des fonds propres constitue un sujet à la fois « essentiel et mouvant », qui doit faire l'objet d'ici à la fin de l'année de décisions susceptibles d'exercer un effet majeur sur les dix à quinze prochaines années. La publication prochaine d'études d'impact devrait permettre de préciser les conséquences du resserrement attendu des normes sur les besoins en fonds propres des banques. Il a cependant exprimé sa crainte que ces nouvelles exigences soient trop strictes et affectent le financement de l'économie, en particulier en France où il dépend davantage de l'intermédiation bancaire, alors que les banques seront encore confrontées à un coût du risque élevé en 2010 et 2011. Dans ce contexte incertain pour l'ensemble de l'industrie bancaire, il a insisté sur la nécessité de ne pas pénaliser davantage le secteur par un alourdissement pérenne de la fiscalité, et d'attendre que les décisions du Comité de Bâle soient connues avant d'envisager toute évolution structurelle du régime fiscal.

Concernant la comparaison entre les nouvelles taxes qui doivent être mises en place en France et au Royaume-Uni, il a relevé que l'application d'un taux identique, soit 50 %, est de nature à préserver la place de Paris, mais que le montant de l'assiette dépend du nombre de professionnels des marchés et du niveau moyen des bonus octroyés. Il a estimé que ces professionnels sont dix fois plus nombreux à Londres qu'à Paris, mais que, pour autant, personne ne peut évaluer avec précision le produit de la taxe britannique, compte tenu de l'éventuelle modération dont pourraient faire preuve certaines banques implantées



à Londres. Il a ajouté que des personnels des banques françaises auraient pu être rapatriés de Londres à Paris si la France n'avait pas choisi d'appliquer également une taxe.

En réponse à une question de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur l'ampleur des rapatriements qui pourraient être réalisés si la taxe française était plus faible que la taxe britannique, il a indiqué que les embauches sont actuellement gelées et qu'un tel rapatriement serait en tout état de cause tributaire du caractère non pérenne de la taxe. Il a, dès lors, jugé indispensable que le dispositif français soit, comme au Royaume-Uni, appliqué à titre exceptionnel.

Il a ensuite constaté que l'activité de LBO est actuellement très ralentie, et considéré que le régime fiscal des « impatriés », adopté en août 2008, mérite d'être conservé mais voit ses effets atténués par la perspective d'une augmentation de la fiscalité sur les « bonus ». En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, il a ajouté que le dispositif des impatriés ne peut guère profiter à des professionnels de la finance qui auraient perdu leur emploi à Londres. Il importe néanmoins d'évaluer ses effets sur le long terme, d'autant que la localisation des équipes est actuellement figée dans l'attente des décisions du Comité de Bâle.

S'agissant de l'initiative récemment prise par le président des Etats-Unis sur les restrictions imposées à l'activité de négociation pour compte propre, **M. Baudouin Prot** a relevé que les annonces faites par le gouvernement américain depuis un an ne sont pas toujours suivies d'effet, compte tenu des pouvoirs du Congrès. C'est en particulier le cas de l'important projet de refonte de la régulation des banques, qui est actuellement bloqué. Il a également considéré qu'une « réinvention » du Glass-Steagall Act, telle que proposée par M. Barack Obama, s'appuie plutôt sur des échecs que sur des succès passés, ainsi qu'en témoignent les difficultés ou la faillite (s'agissant de Lehman Brothers) de trois des cinq grandes banques d'investissement américaines en 2008.

L'organisation du système bancaire américain s'est ainsi révélée défaillante, alors que les banques françaises sont pour leur part beaucoup plus réglementées, en particulier au regard de la protection des consommateurs, de sorte que des crédits « subprimes » à des taux usuraires n'auraient pu être octroyés en France. De même, la nouvelle autorité de contrôle prudentiel des banques et des assurances se met en place. A contrario, le projet de Tim Geithner, secrétaire d'Etat au Trésor, tendant à la mise en place d'une agence fédérale de protection des consommateurs, se heurte à l'opposition constante de l'industrie financière américaine.

Il a donc estimé que les Etats-Unis tirent les leçons de la crise de manière très désordonnée et aléatoire après un échec pourtant patent. De même, toute interdiction des activités de marché pour les banques commerciales se traduirait par une montée en puissance des fonds spéculatifs établis aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou dans des Etats et territoires non coopératifs.

Relevant que les crédits aux PME ont augmenté, à fin novembre 2009, d'environ 2 % sur douze mois, **Mme Nicole Bricq** s'est interrogée sur la part de

cet encours liée à l'utilisation de la fraction non centralisée des dépôts du Livret A, et sur les objectifs chiffrés associés à la récente initiative de la FBF en matière de micro-crédit personnel.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déploré que l'examen du projet de loi sur le crédit à la consommation ait pris du retard.

**Mme Nicole Bricq** a également souhaité connaître les critères de performance désormais retenus pour l'établissement des rémunérations variables des opérateurs de marché, et dans quelle mesure les banques compensent les nouvelles contraintes sur ces rémunérations par un relèvement de la part fixe. Elle s'est enfin interrogée sur les perspectives de création, par certaines entreprises, de leur propre banque, ainsi que sur l'évolution du crédit inter-entreprises.

**M. Jean-Jacques Jégou** a relevé que les banques françaises contribuent substantiellement aux finances de l'Etat, que ce soit au travers des remboursements de prêts, avec 13 milliards d'euros, ou des intérêts versés dans le cadre du dispositif public de soutien, soit environ 2 milliards d'euros. Rappelant que les PME françaises sont moins structurées qu'en Allemagne, il s'est demandé si elles disposent d'une réelle capacité à emprunter pour investir. Il a également jugé que la réforme de la taxe professionnelle se traduit par un surcroît d'imposition pour le secteur financier dans la mesure où, à l'inverse de la réforme mise en place en 1975, son objectif est d'alléger la fiscalité de l'industrie pour accroître celle des services.

**M. Jean Arthuis, président**, a ajouté que cette réforme contribue effectivement à taxer les salaires. **M. Jean-Jacques Jégou** a ensuite souhaité obtenir des précisions sur le montant de 150 millions d'euros, évoqué par M. Baudouin Prot, acquitté au titre de la contribution pour frais de contrôle des établissements financiers, ainsi que sur les solutions à apporter à l'« assiette virtuelle » de la taxe sur les bonus.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'éventuelle reprise des projets d'investissement des entreprises et sur la situation du financement du secteur immobilier et de l'habitat.

En réponse, **M. Baudouin Prot** a indiqué que le crédit immobilier devrait demeurer dynamique avec une progression de 3 % à 4 % attendue en 2010. A la différence d'autres pays tels que l'Espagne, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, les établissements bancaires français ont en effet appliqué une politique de crédit sérieuse et responsable, reposant notamment sur des taux fixes et qui a permis de maintenir un taux de sinistralité selon lui très raisonnable.

Puis, en réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade**, il a ajouté que la situation des promoteurs immobiliers est équivalente, notamment grâce à la vente de produits « Scellier », qui soutient la construction de logements à des prix accessibles. La situation est en revanche plus contrastée pour les PME, dont il a qualifié de « molle » la demande de crédit. Cette situation résulte parfois d'une forme d'« auto-censure » des dirigeants de PME, liée à la fragilité de l'économie. Il a cependant insisté sur le haut niveau de satisfaction de ces

dirigeants – 80 % selon un récent sondage – quant à la qualité et à la régularité de leurs relations avec leur banquier, et sur la forte mobilisation des réseaux bancaires, engagés dans des démarches actives pour aller au-devant de leurs clients et rechercher des projets d'investissement à financer. Il a ainsi fait référence à une campagne en cours de BNP Paribas sur le financement de 40 000 projets pour un montant d'environ 5 milliards d'euros.

Concernant la contribution pour frais de contrôle des établissements financiers, il a indiqué que la Banque de France, depuis plusieurs décennies, finançait elle-même les frais de gestion afférents à l'agrément et au contrôle des banques, pour un montant d'environ 110 millions d'euros en 2008 et 2009. Ces frais, désormais acquittés par les établissements financiers, devraient atteindre 150 millions d'euros en 2010 en raison du renforcement des contrôles et de la création d'une autorité prudentielle unique. Le dividende que la Banque de France verse chaque année à l'Etat devrait être relevé à due concurrence. L'opération s'analyse donc bien comme un accroissement des charges des banques au bénéfice du budget de l'Etat, et est neutre pour la Banque de France.

Il a ensuite rappelé que les banques ne peuvent remplir une fonction d'intermédiation dans le crédit fournisseur. Il a fait part de son scepticisme sur la création de banques internes à des entreprises industrielles (« bancindustrie »), en particulier en cas de défaillance d'une des entreprises associées, et sur la réalité des besoins correspondants. Outre que certains précédents en la matière ne se sont pas révélés concluants, il a estimé que ce type d'établissement ne devrait pas modifier fortement le paysage bancaire.

Puis, en réponse à une observation de **M. Jean Arthuis, président**, sur la possibilité de substituer le crédit bancaire au crédit inter-entreprises, il a considéré que ce dernier relève de l'autonomie des rapports de droit privé entre clients et fournisseurs. Il a rappelé que la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a permis de diminuer les délais de paiement, dispositif dont **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a mis en doute l'utilité. Cette réduction des délais de paiement s'est traduite par une baisse du « stock » de crédit inter-entreprises d'environ 40 milliards d'euros, mais aussi par une diminution du besoin en fonds de roulement qui explique en partie celle de la demande de crédit de trésorerie. De même, les grandes entreprises ont davantage recouru au financement obligataire.

A propos des critères de performance qui conditionnent l'attribution des rémunérations variables, il a exposé certaines des nouvelles modalités de détermination de la performance individuelle et collective, prévues par l'arrêté du 3 novembre 2009 et contrôlées par la Commission bancaire. La performance est ainsi calculée pour chaque métier après déduction des coûts, en particulier ceux afférents à la gestion, au risque et au capital. Il a estimé que le nouveau dispositif est appliqué de manière rigoureuse, la prise en compte de la performance dans la durée permettant de déterminer un éventuel « malus » qui fait obstacle au versement d'une rémunération variable.

Concernant la nouvelle initiative sur le micro-crédit, **Mme Ariane Obolensky, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF)**, a présenté sa vocation sociale, qui répond aux besoins d'une partie de la population et complète le dispositif existant de micro-crédit pour la création d'entreprise. Les objectifs quantitatifs de ce micro-crédit social et accompagné, diffusé sur tout le territoire, se veulent « raisonnables » avec 7 000 prêts en 2010 et au moins 10 000 en 2011, d'un montant moyen de 2 000 à 3 000 euros. En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, elle a précisé que le réseau d'accompagnement est notamment composé d'associations et de caisses d'allocations familiales. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que les centres communaux d'action sociale (CCAS) peuvent aussi être associés à ce réseau.

Revenant sur la question de l'assiette de la taxe sur les bonus, **M. Baudouin Prot** a considéré qu'il serait opportun, d'une part, de mettre en place une « clause de rendez-vous » à l'issue de la période de trois ans de versement des bonus différés, afin que la taxe soit assise sur les rémunérations effectivement versées et, d'autre part, de préciser le périmètre des métiers concernés, la rédaction de l'article du projet de loi de finances rectificative étant encore assez floue sur ce point. Il a néanmoins précisé, en réponse à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, que les gestionnaires de fonds n'entrent pas dans le champ des professionnels de marché défini par le G20, ni dans celui de la nouvelle taxe, puisqu'ils ne prennent pas directement de risque de marché. Malgré le contexte mouvant et l'évolutivité des normes, l'assujettissement des seuls opérateurs de marché lui paraît être un point acquis et clair à l'issue des débats avec les autorités gouvernementales.

En réponse à une observation de **M. Jean Arthuis, président**, il a indiqué que les banques françaises, en particulier BNP Paribas, ne disposent plus de filiales spécialisées dans le capital-investissement. A cet égard, l'environnement du secteur bancaire français est très différent de celui des banques américaines, puisque celles-ci investissent directement dans des fonds de capital-investissement ou des fonds spéculatifs. De ce fait, le projet d'interdire de tels investissements pour les banques commerciales, présenté par M. Barack Obama, est inadapté au contexte européen.

**IV. AUDITION DE MME CAROL SIROU, PRÉSIDENTE DE STANDARD & POOR'S POUR LA FRANCE, MM. PIERRE CAILLETEAU, MANAGING DIRECTOR, ARNAUD MARES, SENIOR VICE-PRESIDENT DU GROUPE D'ANALYSE RISQUE SOUVERAIN DE MOODY'S FRANCE ET M. ERIC PAGET-BLANC, HEAD OF SUPRANATIONAL RATINGS DE FITCH RATINGS FRANCE (3 FÉVRIER 2010)**

**Mme Carol Sirou, présidente de Standard & Poor's** pour la France, a exposé l'approche méthodologique de notation des Etats souverains par référence à leur capacité à rembourser leur dette en temps et en heure, rappelant que la note maximale « AAA » décernée à la France prend en considération un ensemble de critères qualitatifs et quantitatifs de risques politiques, économiques et financiers. En outre, il est fait appel à une batterie de ratios visant à analyser la structure économique, le potentiel de croissance, les marges de manœuvre des pouvoirs publics au regard de la pression fiscale, de l'endettement, des dépenses budgétaires, des risques hors bilan tels que les prises de garantie et les risques systémiques du secteur bancaire et financier. S'agissant de la zone euro, elle a indiqué que la prise en compte de la politique monétaire demeure marginale.

Prenant en considération l'ensemble de ces critères, elle a précisé que l'agence n'élabore pas de comparaison entre les pays sur la base d'un classement pondéré, la notation de la France étant principalement justifiée par la diversification de son tissu économique, la qualité de la main d'œuvre et la bonne prévisibilité de ses politiques publiques. En revanche, de nombreux éléments négatifs sont mis en lumière : un endettement public élevé, des dépenses sociales, de santé et de retraite qui demanderont un effort de maîtrise, un marché du travail peu dynamique et des réformes structurelles qui peinent à produire leurs effets.

**Mme Carol Sirou** a mis l'accent sur la nécessité de distinguer les critères d'appréciation structurels des contraintes conjoncturelles. A cet égard, elle a indiqué que la France a bien résisté à la crise, en grande partie grâce à un faible endettement des ménages et au maintien de la consommation. Dans une moindre mesure, les stabilisateurs automatiques et le plan de relance décidé en 2009 ont conforté cette bonne appréciation qui inscrit le pays dans une perspective économique stable. Ainsi, comparée à l'Allemagne, la France n'a pas connu d'épisode de contraction de son produit intérieur brut (PIB) mais présente un profil de sortie de crise moins favorable en raison du haut niveau structurel des dépenses publiques qui représentent 56 % de son PIB.

S'agissant de la notation du Royaume-Uni, dégradée en 2009 de « AAA » à « AAA négatif », elle a souligné que, dans le contexte de fragilité du secteur bancaire et d'endettement élevé des ménages de ce pays, cette note est susceptible d'être encore revue à la baisse à un horizon de deux ans.

Abordant l'impact du grand emprunt sur la notation de la France, **Mme Carol Sirou**, a considéré que, au regard de l'enjeu majeur que représentent le vieillissement de la population et la charge croissante des retraites, celui-ci

demeure négligeable dans l'appréciation du taux d'endettement. Par ailleurs, le fait que les investissements soient clairement identifiés constitue un élément positif d'appréciation pour les analystes financiers. Enfin, elle a estimé que, quelle que soit l'évolution des notes attribuées par les grandes agences, celle-ci fait l'objet d'anticipations par les marchés. Il est donc difficile d'en mesurer les conséquences sur les conditions de refinancement des Etats car, dans cette matière, les taux d'intérêt consentis sont davantage liés à la liquidité du marché financier qu'aux notes attribuées par les agences.

En tout état de cause, **Mme Carol Sirou** a indiqué que les outils d'information, tels que la mise sous surveillance d'un Etat, n'ont pas pour but d'augmenter la volatilité à court terme des marchés, car les perspectives prises en compte pour élaborer une notation s'inscrivent dans le long terme.

**M. Pierre Cailleteau, managing director de Moody's France**, a exposé la méthodologie générale de notation des Etats souverains par l'agence Moody's en fonction de quatre séries de facteurs qui, combinés entre eux, contribuent à l'élaboration d'une note :

- la robustesse de l'économie au regard de la richesse par habitant, mais aussi de la diversité et de la taille du tissu productif ;
- la qualité des institutions en fonction du niveau de prévisibilité des politiques publiques ;
- la solidité financière de l'Etat ;
- le niveau de vulnérabilité aux risques événementiels tels que les chocs financiers et les aléas sociaux ou politiques.

Un comité décide de la notation attribuée à chaque Etat sur la base des recommandations faites par un analyste de l'agence.

Revenant sur la situation de la France, notée « Aaa », soit la note maximale attribuée par Moody's, il a considéré que, dans la mesure où trois critères sur quatre obtiennent de très bons résultats (la robustesse de l'économie, la qualité des institutions et la faible vulnérabilité risques), la ligne de partage entre une note « Aaa » et une note « Aa » repose essentiellement sur l'analyse de l'état des finances publiques. Prenant l'exemple de l'Italie et du Japon, deux pays notés « Aa », il a considéré que, s'ils ne présentent pas de risque de défaut de paiement de leur dette, leur accès au crédit est effectué, par comparaison avec la France, dans des conditions relativement moins favorables. Plus que la dette publique rapportée au PIB, le niveau de « finançabilité » des Etats est le critère majeur d'évaluation des pays industrialisés. En effet, un pays tel que la Jamaïque peut se trouver en défaut de paiement avec une dette équivalente à 50 % de son PIB, cependant que le Japon continue à honorer ses engagements, alors même que sa dette dépasse les 200 % du PIB. Le niveau de la charge de la dette est donc le véritable discriminant entre la note maximale et la note « Aa », avec toutefois une marge d'appréciation positive pour les Etats qui ont déjà fait la preuve de la réversibilité de leur dette publique. De fait, si plus de 10 % des recettes fiscales d'un pays sont consacrées au paiement de la charge de la dette, les marges de

manœuvre budgétaires s'en trouvent réduites. Ainsi, contrairement à la Grèce, la France fait preuve d'un haut niveau de « finançabilité » grâce à la profondeur de son marché obligataire et à sa capacité de lever sur le marché des fonds dans de bonnes conditions de crédit. **M. Pierre Cailleteau** a donc considéré que la « trajectoire de dette stylisée » de la France est compatible avec la note « Aaa ».

**M. Arnaud Mares, senior vice-president du groupe d'analyse risque souverain de Moody's France**, a ajouté que, de 2007 à 2020, l'augmentation de la charge de la dette française se poursuivra, sans toutefois remettre en cause la notation actuelle « Aaa », dans la mesure où, si tous les pays industrialisés connaissent une dégradation de leurs finances publiques, notamment le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, la France présente une évolution plus modérée.

En réponse à **M. Philippe Dallier**, il a indiqué que les hypothèses de calcul de l'agence prennent en compte une évolution relativement stable des taux d'intérêt, à hauteur de 100 points de base, qui serait toutefois remise en cause en cas de choc à la hausse des taux. Néanmoins, il s'est inquiété du fait que, depuis trente ans, la France n'a jamais fait la preuve de la réversibilité de sa dette, contrairement aux Etats-Unis et à l'Espagne.

Dans ce contexte, **M. Arnaud Mares** a considéré que si l'emprunt national a un impact sur le bilan de l'Etat, à l'actif duquel seront inscrits les investissements dans l'économie, il n'emportera aucune conséquence sur la notation de la France, dans la mesure où les effets bénéfiques sur le taux de croissance demeurent très incertains.

**M. Eric Paget-Blanc, head of supranational ratings of FitchRatings France**, a indiqué que l'analyse des Etats souverains à laquelle procède son agence de notation est également établie à partir de quatre séries de critères :

- les performances et les perspectives macroéconomiques ;
- les caractéristiques structurelles de l'économie prenant en compte les risques de déstabilisation politique ;
- l'état des finances publiques, qui est le critère essentiellement utilisé dans le cadre des Etats notés « AAA », au regard de la dette et du solde budgétaire consolidé ;
- et les finances externes qui prennent en compte l'équilibre de la balance commerciale, le solde courant, les flux de capitaux ainsi que le montant et la structure de la dette extérieure.

S'agissant de l'impact de la crise sur les Etats notés au dessus de la moyenne, il a souligné, en réponse à **M. François Marc**, que leur capacité d'ajustement en matière de flexibilité financière, sociale et économique constitue le critère déterminant d'appréciation à la baisse d'une notation. Ainsi, si le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Irlande ont été exposés à une crise économique

très brutale, seule cette dernière a vu sa note dégradée en raison de sa plus faible réactivité aux aléas.

Par ailleurs, la taille des marchés financiers et le statut de monnaies de réserve du dollar et de l'euro demeurent des avantages essentiels pour les Etats qui doivent mobiliser une dette importante dans de bonnes conditions de marché. L'absence de ces caractéristiques a, par exemple, gravement déstabilisé le système financier islandais.

La France, par comparaison avec l'ensemble des pays de l'OCDE, conserve la note la plus haute grâce à une flexibilité financière élevée, une base fiscale stable et un volume important de recettes. Cependant, bien qu'elle soit le premier pays européen à avoir connu une croissance positive dès le troisième trimestre 2009, la persistance d'un déficit budgétaire élevé (8 % du PIB) et l'aggravation de la dette publique, sans aucun épisode de réduction de celle-ci, conduisent à s'interroger sur ses perspectives de sortie de crise.

Soulignant le contexte d'aggravation de l'endettement de la France depuis trente ans, d'augmentation de la charge de la dette et de diminution des recettes fiscales, **M. Serge Dassault** s'est inquiété des mauvaises perspectives de reprise, liées à une faiblesse structurelle de la balance commerciale et à l'intensification des délocalisations industrielles.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a souhaité savoir si les notations attribuées par les sont sensibles :

- à l'évolution de la parité entre les volumes d'émission de titres de la France et de l'Allemagne ;
- à l'augmentation des prélèvements obligatoires ;
- à la distinction entre les dettes contractées auprès des résidents et des non résidents.

Sur ces trois points, **Mme Carol Sirou, MM. Pierre Cailleteau et Eric Paget-Blanc** ont considéré que la parité des émissions entre la France et l'Allemagne n'entre pas en ligne de compte dans l'analyse des conditions d'accès au crédit. Ils ont ensuite souligné que l'augmentation des prélèvements obligatoires n'est pas en soi un motif de dégradation d'une note, à condition que les dépenses publiques soient stabilisées ou ajustées en conséquence à la baisse. Enfin, s'agissant de la localisation de la dette, ils ont indiqué que chaque Etat étant différent, le Japon se finançant par priorité auprès de ses ménages alors que les Etats-Unis contractent leur dette à l'étranger, les agences de notation conservent une large marge d'appréciation.

**M. Philippe Dallier** a souhaité connaître les effets sur la notation des Etats de l'évolution de leurs dépenses publiques.

**M. Jean-Jacques Jégou** a considéré que les agences de notation sont très conciliantes avec la France qui, depuis trente-cinq ans, vote chaque année des budgets en déficit, sans avoir jamais fait la preuve de sa capacité à se désendetter. Estimant que les stabilisateurs économiques sont davantage des facteurs de



dépense que de richesse, il s'est étonné du maintien par tous les analystes de la note maximale, alors qu'une véritable vision stratégique de réduction des déficits fait défaut.

Tout en constatant que le maintien de la notation « AAA » de la France est largement motivé par le taux de croissance positif qu'elle a connu au cours du second semestre 2009, **Mme Nicole Bricq** s'est interrogée sur la prise en compte par les analystes de la situation antérieure à la crise. En effet, cette performance demeure relative et s'inscrit nécessairement à un niveau inférieur à celui qui précédait le ralentissement de l'économie.

**M. Yann Gaillard** s'est étonné de l'homogénéité des notes et appréciations décernées aux Etats par les agences de notation, se demandant si celles-ci se concertent ou comparent, sur le plan technique, leurs méthodes d'évaluation.

**M. Philippe Adnot** s'est interrogé sur la prise en considération de la santé financière des régions et des départements au regard des quotas institués dans le cadre de l'accord « Bâle II ».

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité connaître l'analyse des agences de notation sur le potentiel de croissance supplémentaire qui pourrait résulter de l'emprunt national dont le montant est de 35 milliards d'euros.

**Mme Carol Sirou** a mis en exergue le caractère négatif d'une excessive rigidité des dépenses, considérant que l'absence de réduction de celles-ci constitue un motif de vigilance dans la notation attribuée par Standard & Poor's. Même si les critères d'analyse entre agences demeurent proches, il existe des différences sensibles d'appréciation quant à la notation de certains pays. Ainsi, elle a considéré que la dégradation des notes attribuées à l'Espagne et au Royaume-Uni doit conduire à s'interroger sur la situation de la France, dont l'industrie est peu exportatrice et où les réformes structurelles peinent à produire des effets.

**M. Pierre Cailleteau** a exprimé un avis différent sur plusieurs points. En premier lieu, il a considéré que les agences de notation n'ont pas de rôle prescriptif et ne doivent pas intervenir dans le débat sur ce que les Etats doivent faire ou ne pas faire. Ensuite, à l'inverse de l'appréciation donnée par les autres intervenants, il a souligné la remarquable capacité d'adaptation dont a fait preuve l'Irlande, notamment sur le plan social, pour réduire ses dépenses publiques.

**M. Eric Paget-Blanc** a estimé que le critère de flexibilité budgétaire reste un élément important de la notation, la seule raison, à son sens, du maintien de la note maximale pour la France étant son accès aisé au crédit.

Enfin, les représentants des trois agences de notation ont unanimement considéré que le montant relativement faible de l'emprunt national n'aura ni effet particulier sur la croissance, ni conséquence sur la notation de la France.

## V. AUDITION DE M. RENÉ RICOL, COMMISSAIRE GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT (3 FÉVRIER 2010)

Après avoir salué la présence de **MM. Jean-Claude Etienne** et **Bruno Retailleau**, respectivement membre de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et secrétaire de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, rapporteurs pour avis du projet de loi de finances rectificative pour 2010, **M. Jean Arthuis, président**, a demandé à M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, d'exposer sa conception de sa mission.

**M. René Ricol** a estimé, en préambule à son intervention, que les agences de notation doivent être davantage régulées. Les vingt « priorités » définies par le projet de loi de finances rectificative sont susceptibles de voir leur périmètre modifié dans le cadre de leur regroupement en huit à neuf « pôles opérationnels ». Le commissariat général prévoit d'employer deux ou trois personnes pour assurer le suivi de chacun de ces « pôles opérationnels », et sept à huit personnes pour assurer le secrétariat du comité de surveillance des investissements d'avenir. Il doit suivre les projets suffisamment en amont pour ne pas avoir à se prononcer sur des projets déjà « bouclés ». Il ne donnera d'avis positif à aucun programme qui ne soit divisé par tranches. Les accords avec les collectivités territoriales doivent être recherchés. Les programmes doivent se voir assigner des objectifs clairs et, en cas de succès, l'Etat doit percevoir une partie des bénéfices.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'estimation, figurant dans le rapport remis le 19 novembre 2009 par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, co-présidents de la commission chargée de mener une réflexion sur les investissements porteurs d'avenir, selon laquelle « par effet de levier vis-à-vis des financements privés, locaux et européens, l'emprunt national devrait finalement correspondre à un investissement total de plus de 60 milliards d'euros », ainsi que sur le rythme de décaissement des fonds par les opérateurs.

**M. René Ricol** a indiqué que ces 60 milliards d'euros correspondent à 10 milliards d'euros de dotations en capital, auxquelles il faut ajouter 25 milliards d'euros de subventions, multipliés par deux pour prendre en compte leur effet de levier. Les programmes devront respecter certaines exigences en matière de cofinancements. Si les programmes sont bien divisés en tranches, les opérateurs ne devraient pas décaisser plus de 5 milliards d'euros par an. Dans le cas de l'année 2010, les décaissements ne devraient pas être supérieurs à 2 ou 3 milliards d'euros. Cela implique bien entendu que le commissariat général soit sélectif : s'il donnait un avis favorable à toutes les demandes, la totalité des dotations consommables pourraient être utilisées dès 2010.

**M. Bruno Retailleau** a indiqué que la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie de trois thèmes : l'énergie, l'industrie et le numérique. Il s'est interrogé sur la spécificité

des dépenses financées par l'emprunt national par rapport aux dépenses actuelles des opérateurs concernés.

**M. René Ricol** a indiqué attendre d'OSEO qu'il se dote de capacités d'ingénierie financière pour aider à la restructuration des entreprises. Les organismes publics chargés de financer les entreprises, comme le fonds de consolidation et de développement des entreprises, qu'il a contribué à mettre en place en octobre 2009, ne doivent pas chercher des taux de retour sur investissement aussi élevés que les investisseurs privés.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné la pertinence de ce point de vue.

**M. René Ricol** s'est interrogé sur l'intérêt d'équiper les zones rurales en Internet à très haut débit, dès lors que ce n'est pas dans ces secteurs que sont concentrées les activités économiques.

**M. Aymeri de Montesquiou** a contesté cette affirmation, estimant que la mise en place du très haut débit peut avoir un effet d'entraînement sur le développement économique.

**M. Jean-Claude Etienne** a rappelé que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication est compétente en matière d'enseignement supérieur et de recherche, secteurs qui représentent la quasi-totalité des moyens prévus par l'emprunt national. Pour être efficace, ce dernier doit favoriser la transversalité et le travail en réseau.

**M. René Ricol** a jugé nécessaire d'établir des « passerelles » entre grandes écoles et universités, et, le cas échéant, de réduire le nombre de grandes écoles. Il faut permettre aux chercheurs français de disposer des moyens financiers nécessaires au démarrage de leurs projets ; à défaut, leurs brevets continueront d'être rachetés par des entreprises étrangères, souvent américaines. Les moyens doivent être suffisamment concentrés pour atteindre des montants significatifs. Ainsi, dans le cas du génopole d'Evry, les 750 millions d'euros prévus ne permettront guère de financer qu'un projet sur les dix envisageables, à moins de recourir à des partenariats européens (pour en financer de deux à six), voire extra-européens (pour en financer davantage). Le commissariat général sera contrôlé par les commissions des finances des deux chambres du Parlement et par le comité de surveillance des investissements d'avenir.

**Mme Nicole Bricq** s'est interrogée sur la « valeur ajoutée » du commissariat général par rapport aux structures publiques existantes, sur le rôle du Parlement en matière de suivi des dépenses, et sur la prise en compte du crédit d'impôt recherche (CIR) dans les réflexions du commissariat général.

**M. Philippe Adnot** a demandé à connaître les modalités de coordination des programmes financés par l'emprunt national avec ceux qui le sont déjà par l'agence nationale de la recherche (ANR). Alors que, sur les 500 millions d'euros de dépenses de fonctionnement devant être annulés en 2010 pour gager les charges d'intérêts de l'emprunt national, 125 millions d'euros concernent l'enseignement supérieur et la recherche, on peut s'interroger sur

l'effectivité de l'augmentation affichée des moyens. Il est enfin indispensable de permettre le financement de la « preuve du concept ».

**M. Denis Badré** a jugé nécessaire d'inscrire les projets financés par l'emprunt national dans une perspective européenne. Il s'est demandé comment le campus scientifique et technologique de Saclay pourrait s'intégrer au projet du Grand Paris.

**M. Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur les rapports du commissariat général avec le fonds stratégique d'investissement (FSI), sur sa capacité à contrôler l'utilisation des crédits versés en rémunération de dotations non consommables, et sur la possibilité de mieux coordonner les différents acteurs publics contribuant au financement des entreprises.

**M. Christian Gaudin** a considéré que les acteurs intervenant dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche publique sont trop nombreux et insuffisamment coordonnés.

**M. Jean Arthuis, président,** a souligné que le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement prévoit que celui-ci « coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions » et « veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité ». Dans ces conditions, le commissaire général n'est-il pas à la fois juge et partie, chargé d'évaluer sa propre action ?

En réponse à Mme Nicole Bricq, **M. René Ricol** a estimé que la « valeur ajoutée » du commissariat général est de jouer un rôle d'« expert indépendant », obligeant les principaux intervenants à se poser les bonnes questions, en particulier en ce qui concerne les « retours sur investissement » de l'Etat. Il s'est déclaré favorable à ce que les projets de convention avec les opérateurs soient transmis aux commissions des finances des deux chambres du Parlement. Le commissariat général prendra bien entendu en compte le CIR dans ses réflexions, et s'efforcera en particulier de déterminer ses véritables bénéficiaires.

**M. Jean Arthuis, président,** a invité le commissaire général à se référer au rapport d'information que M. Christian Gaudin doit prochainement présenter à ce sujet.

**M. René Ricol** a indiqué que l'Etat conclura avec l'ANR une convention globale, fixant des critères stricts. En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, il a estimé que les sommes versées aux opérateurs en rémunération du dépôt sur le compte du Trésor des dotations non consommables doivent pouvoir être modulées en fonction de l'atteinte ou non des objectifs : à défaut, le commissariat général perdrait l'essentiel de son utilité. Si Saclay peut être un élément important du Grand Paris, il ne faut pas négliger la recherche en province. Les cofinancements européens doivent être recherchés, sans oublier pour autant que les autres Etats membres de l'Union européenne peuvent aussi être nos concurrents. Le FSI sera l'un des opérateurs du commissariat général. Il

convient de rationaliser et de simplifier le dispositif de financement public des entreprises. La directive « Solvabilité II », qui accroît les exigences imposées aux compagnies d'assurances en matière de constitution de fonds propres, a constitué un véritable « cataclysme », qui risque de susciter à court terme l'acquisition de nombreuses entreprises par des fonds étrangers. Le commissariat général s'efforcera de favoriser les « écosystèmes » : par exemple, les futurs « internats d'excellence » ne devront pas être isolés du reste du système scolaire. Le commissaire général n'est pas chargé de sa propre évaluation : si le décret précité du 22 janvier 2010 prévoit que celui-ci « veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité », cela signifie simplement qu'il assortit ses avis de diverses conditions, dont il s'assurera ensuite qu'elles ont bien été respectées.

**M. Jean-Luc Tavernier, commissaire général adjoint à l'investissement**, a précisé que, selon le décret précité, le commissaire général « veille » à l'évaluation, ce qui ne signifie pas qu'il l'assure lui-même. Les conventions avec les opérateurs préciseront que ceux-ci doivent renseigner divers indicateurs destinés à nourrir le futur « jaune » budgétaire relatif au suivi de l'emprunt national.

**M. André Ferrand** a demandé si le commissariat général peut assister le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et celui des affaires étrangères et européennes dans leur réflexion sur les moyens permettant aux universités françaises d'accueillir plus facilement les élèves étrangers des lycées français implantés hors de France.

**M. René Ricol** a indiqué que tel n'est pas le rôle du commissariat général. La problématique soulevée par M. André Ferrand devra cependant être prise en compte.

**M. Jean Arthuis, président**, a envisagé une possible mission à ce sujet de M. André Ferrand, en tant que sénateur représentant les Français établis hors de France. Il a exprimé l'espoir que les propos de M. René Ricol incitent les responsables du Fonds de consolidation et de développement des entreprises à être moins exigeants en matière de retour sur investissement.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mardi 9 février 2010**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen des articles du projet de loi n° 2239 (AN - XIIIème législature) de finances rectificative pour 2010** adopté par l'Assemblée nationale, sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**.

A l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord évoqué les grands équilibres du projet de loi de finances rectificative.

Il a relevé que le Gouvernement évalue la croissance du produit intérieur brut (PIB) en 2009 à - 2,25 %, en ligne avec le consensus des conjoncturistes, et 3,5 points en-dessous de la prévision associée au projet de loi de finances pour 2009, qui s'élevait à + 1,25 %. Il s'agit d'un écart « historique ». La croissance fortement négative de 2009 est également exceptionnelle, en moyenne annuelle. Cependant, en termes d'évolution trimestrielle du PIB, le creux du dernier trimestre de 1974, soit - 1,8 %, n'a pas été atteint. Par ailleurs, la récession a été moins forte que ce que prévoyait le consensus des conjoncturistes de juin à août 2009 (- 3 %).

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a ensuite indiqué que la prévision de croissance du PIB pour 2010 associée au présent projet de loi de finances rectificative, de + 1,4 %, égale au consensus des conjoncturistes de janvier 2010, représente près du double de la prévision associée au projet de loi de finances initiale (+ 0,75 %).

Il a observé que la nouvelle hypothèse retenue implique une croissance de + 0,3 % chaque trimestre. Elle reste, bien entendu, soumise à des aléas relatifs, notamment, à l'évolution de la demande privée, à la croissance asiatique, ainsi qu'à l'évolution du prix du pétrole ou des taux de change.

S'agissant du solde budgétaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déclaré que le déficit prévisionnel pour 2010 s'établit à 149 milliards d'euros, en augmentation de 27 % par rapport au déficit voté en loi de finances initiale. Cet écart de + 31,6 milliards d'euros s'explique :

- par des dépenses supplémentaires du budget général ouvertes par le présent projet de loi de finances rectificative, à hauteur de 33,9 milliards d'euros ;

- par la dégradation du solde des comptes spéciaux du Trésor en raison du financement des investissements d'avenir, pour un milliard d'euros ;

- en sens inverse, par une revalorisation des recettes de 3,3 milliards d'euros.

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné la nécessité de distinguer l'approche budgétaire, nécessairement annuelle, de l'approche économique du financement du déficit supplémentaire issu des dispositions du présent projet de loi de finances rectificative.

D'un point de vue budgétaire, le besoin de financement est « contenu » à 22,9 milliards d'euros en raison de la réduction du montant des amortissements, du fait de rachats de dettes fin 2009, et de la revalorisation des prévisions de recettes fiscales. Pour couvrir ce besoin de financement, l'Etat, profitant de la ressource de trésorerie procurée par les 30 milliards d'euros des dépôts des opérateurs, n'aura pas recours aux emprunts à court terme. En revanche, les émissions à moyen et long termes augmenteront de 13 milliards d'euros. Le solde proviendra d'un prélèvement de 9,5 milliards d'euros sur le compte de l'Etat au Trésor, issu des 13 milliards d'euros remboursés à l'Etat par les banques.

D'un point de vue économique, le projet de loi de finances rectificative tend à consolider dans la dette de l'Etat les sommes remboursées par les banques, alors qu'il aurait été envisageable de les affecter au désendettement.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a ensuite évoqué le programme de stabilité 2010-2013 que le Gouvernement a adressé le 1<sup>er</sup> février 2010 à la Commission européenne. Ce document a évolué sur plusieurs points par rapport à la programmation pluriannuelle, plus sommaire, annexée au projet de loi de finances pour 2010 en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En effet, depuis lors, le Gouvernement a fait sien l'objectif européen fixant la fin du déficit excessif en 2013. Les principales différences entre les deux documents concernent les dépenses, qui augmenteraient de seulement 0,6 % en volume (au lieu de 1 %) sur la période 2011-2013 et les réductions de niches fiscales et sociales, qui s'élèveraient à 2 milliards d'euros par an. L'atteinte de cet objectif suppose donc un effort conséquent en matière de maîtrise des dépenses publiques, qui n'a jamais été tenu par le passé, et repose sur une hypothèse optimiste de croissance du PIB sur la période (+ 2,5 %).

Relevant, en outre, qu'un groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI), doit rendre ses conclusions en avril 2010, au sujet de la mise en place d'une « règle d'équilibre », **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné qu'une telle règle devrait satisfaire à plusieurs critères. En particulier, il devrait s'agir d'une règle simple et non manipulable, et son instauration devrait s'accompagner de moyens de pilotage dans l'année afin d'assurer son respect lors de chaque exercice. Dans cette optique, la loi de finances de l'année et la loi de financement de la sécurité sociale devraient déterminer des mesures à prendre automatiquement en cas de dérapage des dépenses en cours d'année. Si nécessaire, des mesures correctrices devraient être adoptées dans le cadre de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale



de l'année suivante. Il reviendrait alors au Conseil constitutionnel de veiller au respect des principes retenus.

S'agissant de l'emprunt national, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que 35 milliards d'euros seront versés en 2010 par l'Etat à divers opérateurs, dont 17,6 milliards d'euros à l'Agence nationale de la recherche (ANR). Ces opérateurs devront déposer leurs fonds non utilisés au Trésor. La dette nette de l'Etat ne sera donc accrue que du montant des dépenses effectives des opérateurs, de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2010 et de 20 milliards d'euros à moyen terme. Les intérêts à verser aux opérateurs et les charges supplémentaires liées à l'emprunt national seront compensés par des économies à due concurrence sur les dépenses de fonctionnement de l'Etat, d'un montant de 0,5 milliard d'euros en 2010 et de 1,2 milliard d'euros en 2011.

En termes de gouvernance de l'emprunt, il a déclaré que des structures spécifiques seront chargées d'assurer la mise en œuvre et le suivi des investissements d'avenir. Ainsi, un commissaire général à l'investissement doit coordonner l'instruction des projets d'investissement, formuler des avis et propositions et veiller à l'évaluation, a priori et a posteriori, desdits investissements, notamment de leur rentabilité. M. René Ricol a été nommé à ce poste par décret. D'autre part, un comité de surveillance des investissements d'avenir, présidé par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, aura pour mission d'établir un rapport annuel faisant apparaître l'exécution du programme d'investissements et les résultats de leur évaluation. Enfin, des conventions entre l'Etat et les opérateurs préciseront les modalités d'octroi des investissements d'avenir. A cet égard, la publication, antérieurement à l'examen par le Parlement du présent projet de loi de finances rectificative, du décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, ne saurait lier le législateur.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a ensuite souligné que ces investissements pourront prendre plusieurs formes :

- des dotations consommables destinées à financer des subventions, pour environ 9 milliards d'euros ;

- des dotations consommables destinées à financer des prises de participation, des prêts et des avances remboursables pour environ 10 milliards d'euros ;

- des dotations non consommables, déposées au Trésor et rémunérées à un taux qui devrait être de l'ordre de 4 %, pour environ 16 milliards d'euros.

Ce dernier mode de financement soulève, d'une part, la question de l'éventualité d'une réduction des moyens budgétaires alloués aux structures (par exemple les universités) bénéficiant des dotations non consommables, ce qui annihilerait l'effet d'entraînement des investissements d'avenir et, d'autre part, la question du devenir desdites dotations une fois financés ces investissements.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a observé que les dépenses totales de recherche et développement (R&D) de la France sont de l'ordre de 2 points de PIB, soit 40 milliards d'euros, ce qui place l'effort national assez loin de pays comme le Japon, la Suède ou la Finlande. Pour l'enseignement supérieur, les dépenses de la France s'élèvent à environ 1,3 point de PIB, soit 25 milliards d'euros, alors que celles des pays scandinaves sont de 2 points de PIB et celles des pays anglo-saxons de près de 3 points de PIB. Les investissements d'avenir, d'environ 4 milliards d'euros par an pendant cinq ans puis de l'ordre de 0,6 milliard d'euros par an les cinq années suivantes, ne suffiront pas à combler un tel écart.

En outre, il s'est interrogé sur l'hypothèse du Gouvernement selon laquelle les dépenses financées par l'emprunt national augmenteront la croissance de près de + 0,3 % de PIB par an sur la décennie. A cet égard, il a relevé que, selon les estimations disponibles, un montant de 10 milliards d'euros de dépenses d'enseignement supérieur ou de dépenses publiques en faveur de la R&D supplémentaires par an est censé augmenter la croissance potentielle d'environ 0,2 point sur une période de dix ans. Selon ce calcul, l'impact des dépenses en jeu, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en moyenne par an pendant dix ans, devrait plutôt s'élever à 0,05 point de croissance chaque année sur la décennie. Une dépense fiscale comme le crédit d'impôt recherche (CIR), de l'ordre de 4 milliards d'euros, apparaît donc comme un instrument d'une plus grande portée.

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a relevé que certaines dépenses auront un impact incertain sur la croissance potentielle de la France, par exemple celles concernant les internats d'excellence, le transport et l'urbanisme durables, la rénovation thermique des logements ou l'équipement des zones rurales en très haut débit. Ces dépenses, de l'ordre de 4 milliards d'euros, représentent quelque 11 % du total des investissements d'avenir et 27 % des crédits consommables inscrits à ce titre.

Sans remettre en question l'utilité de ces actions, il a émis des doutes quant à l'opportunité de les financer au moyen de l'emprunt national. A l'inverse, il a plaidé pour que les projets qui s'autofinancent soient privilégiés, pour que les « retours » financiers soient clairement identifiés par les documents budgétaires, et pour qu'ils soient affectés au désendettement de l'Etat.

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a expliqué que les amendements qu'il proposera à la commission poursuivent deux objectifs :

- d'une part, garantir les intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat, en posant la question du « dénouement » de l'opération, notamment en fixant le principe de la durée limitée des dotations non consommables, et en orientant le processus de décision vers le financement de projets rentables ;

- d'autre part, compenser les effets de la débudgétisation sur le contrôle démocratique, et notamment le contrôle parlementaire, en mettant en

place des procédures transposant « l'esprit de la LOLF » à la mise en oeuvre de l'emprunt national.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a relativisé l'ampleur de l'opération, relevant que, sur 35 milliards d'euros de crédits au titre des investissements d'avenir, environ 16 milliards d'euros correspondront à des dotations non consommables et que les 19 milliards d'euros restants devraient être dépensés sur cinq ans. En termes de financement, il est plutôt vertueux que l'emprunt national aboutisse à transformer des dettes à court terme en dettes à moyen et long termes.

**M. Serge Dassault** a tout d'abord insisté sur l'importance de l'évolution des taux de change pour l'économie, en particulier pour les entreprises exportatrices. Puis, après avoir mis en exergue l'augmentation du déficit résultant du présent projet de loi de finances rectificative par rapport à celui voté dans le cadre de la loi de finances pour 2010, il s'est interrogé sur l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'Etat. A cet égard, pour supporter les charges de l'emprunt, il serait préférable d'afficher des objectifs ambitieux en matière de réduction des dépenses publiques plutôt que de compter sur d'hypothétiques recettes futures. Il a également souhaité connaître l'évolution de la charge de la dette au cours des trois prochaines années. Enfin, il a regretté la part trop faible des investissements d'avenir destinée aux petites et moyennes entreprises.

**Mme Nicole Bricq** a, en premier lieu, contesté la sincérité budgétaire du projet de loi de finances pour 2010 considérant que toutes les données relatives au paramétrage de l'emprunt national proposé dans le présent projet de loi de finances rectificative étaient connues dès cet automne et auraient ainsi pu être prises en compte dès la discussion budgétaire pour 2010. Par ailleurs, elle a qualifié d'irréaliste la trajectoire des finances publiques arrêtée par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité présenté à la Commission européenne pour la période 2010-2013. Elle a ensuite indiqué que la dégradation des finances publiques de plusieurs Etats-membres de l'Union européenne pose à nouveau la question d'une gouvernance économique européenne.

S'agissant de l'emprunt national, elle a souligné que le montant de celui-ci peut être comparé à la somme totale des dépenses fiscales adoptées depuis 2002. Elle a regretté qu'il soit financé par des économies sur des dépenses de fonctionnement et a insisté sur la débudgétisation que celui-ci entraîne, limitant d'autant les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement en la matière, même si plusieurs amendements de la commission tendent à pallier cette lacune.

En ce qui concerne la taxation exceptionnelle des rémunérations variables des opérateurs de marché, elle a regretté les difficultés de suivi de l'affectation du produit de cette taxe au financement des petites et moyennes entreprises (PME).

Par ailleurs, elle a souhaité que soit abordée, dans le cadre de la prochaine réunion du comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française, la question du soutien accordé à la banque d'affaires Natixis.

**M. Gérard Longuet** a insisté sur la complexité de la gouvernance des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir proposée par le présent projet de loi, saluant à cet égard les amendements de clarification proposés par le rapporteur général.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que l'augmentation du déficit budgétaire liée aux « dépenses d'avenir » est largement artificielle. En effet, si celles-ci accroissent le déficit budgétaire de 35 milliards d'euros en 2010, les opérateurs ne décaisseront les sommes correspondantes que progressivement, de sorte qu'au sens de la comptabilité nationale (qui ne prend en compte que certaines de ces dépenses) l'augmentation du déficit des administrations publiques sera de l'ordre de seulement 2,5 milliards d'euros les cinq premières années. Par ailleurs, l'emprunt national augmente la dette de l'Etat non de 35 milliards d'euros, mais de l'écart entre ce montant et celui des sommes déposées sur le compte du Trésor par les opérateurs, soit 30 milliards d'euros en 2010 : l'augmentation de la dette ne sera donc que de 5 milliards d'euros en 2010.

En réponse à M. Serge Dassault, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'une dégradation de l'euro par rapport au dollar peut également entraîner un redressement des taux d'intérêt et donc être particulièrement préjudiciable pour l'Etat emprunteur et les entreprises.

Il a ensuite insisté sur le montant élevé des financements accordés aux petites et moyennes entreprises dans le cadre de l'emprunt national, soit 1,7 milliard d'euros en 2010.

En réponse à **M. André Ferrand**, qui a suggéré d'affecter une partie des fonds levés dans le cadre de l'emprunt national au financement du réseau des lycées français à l'étranger afin d'attirer les meilleurs élèves vers notre système d'enseignement supérieur, il a indiqué que la mise en œuvre de cette proposition dépendra des thèmes retenus dans le cadre de la procédure d'appel à projets.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

Elle a, tout d'abord, adopté deux amendements de suppression, d'une part, de l'article 1<sup>er</sup> A tendant à abaisser le seuil des dépenses éligibles au crédit d'impôt en faveur des entreprises de création de jeux vidéo et, d'autre part, de l'article 1<sup>er</sup> B étendant la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) aux dons versés aux organismes de soutien à la création d'entreprise.

Elle a ensuite adopté un amendement à l'article 1<sup>er</sup>, relatif à la taxation des rémunérations variables des opérateurs de marché, tendant à étendre le champ de la taxation à la chaîne hiérarchique des opérateurs de

marché. **Mme Nicole Bricq** a regretté que les fonds spéculatifs « hedge funds » ne soient pas soumis à ce dispositif.

A l'article 2 ajustant les affectations du droit de consommation sur les tabacs, la commission a adopté un amendement tendant à abaisser le seuil de sortie du dispositif des allègements généraux et, corrélativement, leur compensation à la sécurité sociale. Répondant à une interrogation de **Mme Nicole Bricq**, il a précisé que l'amendement proposé tend à pérenniser le financement des exonérations de cotisations patronales proposées par l'article 8 du présent projet de loi.

Après l'article 2, la commission a adopté un amendement portant article additionnel tendant à ajuster le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans le gazole afin de tirer les conséquences de l'annulation, par le Conseil constitutionnel, du dispositif de la contribution carbone introduit par la loi de finances pour 2010.

Après avoir adopté sans modification l'article 3 portant ratification d'un décret d'avance relatif à la rémunération de services rendus par l'Etat, la commission a adopté quatorze amendements à l'article 4 relatif aux modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir, ainsi qu'à l'information du Parlement sur ces projets. Dix de ces amendements visent à préciser la procédure de contractualisation entre l'Etat et les organismes gestionnaires :

- un amendement encadre ainsi la durée de la convention qui ne peut être signée pour plus de dix ans ;

- huit amendements précisent le contenu « obligatoire » des conventions : la ventilation initiale des fonds par action (ou projet) d'investissement, la transparence du processus de sélection, les modalités de versement des fonds par l'opérateur, l'évaluation des projet et l'intéressement financier de l'Etat, le montant et la durée du versement des fonds non consommables ;

- un amendement prévoit expressément une procédure de convention entre l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et ses adjudicataires lorsque ces derniers se voient allouer des dotations en capital non consommables.

Les quatre autres amendements ont pour objectif d'associer davantage le Parlement à la gouvernance de l'emprunt national :

- un amendement prévoit, d'une part, la transmission des projets de convention à toutes les commissions compétentes des deux assemblées et, d'autre part, une procédure d'avis des commissions chargées des finances afin de vérifier les conditions de gestion des fonds délégués ;

- un amendement prévoit une transmission trimestrielle, aux commissions chargées des finances des deux assemblées, de la situation et des mouvements des comptes ouverts auprès du Trésor et sur lesquels sont déposés les fonds de l'emprunt ;

- un amendement prévoit une information préalable des commissions compétentes des deux assemblées en cas de redéploiement substantiel des fonds de l'emprunt national. Ce redéploiement peut notamment s'apprécier au regard de la ventilation actée dans les conventions. **M. Jean-Pierre Fourcade** a précisé que ces redéploiements peuvent avoir plusieurs causes autres qu'une performance insuffisante. En réponse à une question de **Mme Nicole Bricq, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la performance des investissements sera appréciée dans le cadre de cahiers des charges élaborés par le Gouvernement ;

- un dernier amendement a pour objectif de clarifier la répartition des compétences entre le commissaire général à l'investissement et le comité de surveillance des investissements d'avenir où siègent des représentants du Parlement. Le comité de surveillance serait chargé de l'évaluation des investissements et du bilan annuel d'exécution.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 4 bis tendant à modifier la dénomination du Commissariat à l'énergie atomique.

Elle a adopté sans modification l'article 5 relatif à l'équilibre général du budget, à la trésorerie et au plafond d'autorisation des emplois.

A l'article 6 (et état B annexé), la commission a adopté deux amendements : le premier tendant à minorer de 300 millions d'euros les ouvertures de crédits proposées pour la mission « Enseignement scolaire » et le second proposant de transférer 300 millions d'euros du programme « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte » vers le programme « Transport et urbanisme durables » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Elle a adopté sans modification l'article 7 relatif aux ouvertures de crédits relatifs aux comptes spéciaux, l'article 8 relatif aux exonérations de cotisations patronales dues pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles et l'article 9 relatif au recouvrement des taxes d'urbanisme.

Enfin, la commission a adopté cinq amendements portant articles additionnels après l'article 9 :

- le premier tend à clarifier le régime du crédit d'impôt « Développement durable » ;

- les trois suivants proposent de reprendre les dispositifs ayant trait à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) adoptés par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, afin d'assurer une entrée en vigueur rapide de ces dispositions d'ordre fiscal (simplification de la TVA immobilière, droit d'option des entreprises qui réalisent des opérations bancaires et financières, simplification du régime des entrepôts fiscaux) ;

- le dernier amendement propose d'instaurer une taxe sur les revenus de la publicité sur Internet.

A l'issue de cet examen, la commission a **décidé de proposer au Sénat d'adopter en première lecture le projet de loi de finances rectificative pour 2010 ainsi modifié.**





**TABLEAU COMPARATIF**



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	PREMIÈRE PARTIE	PREMIÈRE PARTIE	PREMIÈRE PARTIE
	<b>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b>	<b>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b>	<b>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b>
	TITRE PREMIER	TITRE PREMIER	TITRE PREMIER
	<b>DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</b>	<b>DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</b>	<b>DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</b>
	<i>RESSOURCES AFFECTÉES</i>	<i>RESSOURCES AFFECTÉES</i>	<i>RESSOURCES AFFECTÉES</i>
Code général des impôts Article 220 <i>terdecies</i> .....		<b>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</b>	<b>Article 1<sup>er</sup> A</b>
III.-1.-Les jeux vidéo ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt doivent répondre aux conditions suivantes :			
1° Avoir un coût de développement supérieur ou égal à 150 000 euros ; .....		<del>Au 1<sup>o</sup> du 1 du III de l'article 220 <i>terdecies</i> du code général des impôts, le montant : « 150 000 € » est remplacé par le montant : « 100 000 € ».</del>	<i>Supprimé.</i>
Article 885-0 V <i>bis</i> A		<b>Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)</b>	<b>Article 1<sup>er</sup> B</b>
I. - Le redevable peut imputer sur l'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50 000 euros, 75 % du montant des dons en numéraire et dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger		<del>I. — Après le 8<sup>o</sup> du I de l'article 885-0 V <i>bis</i> A du code général des impôts, il est inséré un 9<sup>o</sup> ainsi rédigé :</del>	<i>Supprimé.</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
effectués au profit : .....  .....	<p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>I.— Les personnes morales mentionnées aux articles L. 511-1 et L. 531-4 du code monétaire et financier qui, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, exploitent une entreprise en France au sens du I de l'article 209 du code général des impôts, acquittent une taxe exceptionnelle. Cette taxe est affectée dans la limite de 270 millions d'euros au fonds de garantie des dépôts institué à l'article L. 312-4 du code monétaire et financier, eu égard au concours qu'il apporte à la mission de service public de stabilisation du système financier.</p> <p>II.— La taxe est assise sur la part variable des rémunérations attribuées, au titre de l'année 2009, par les personnes morales mentionnées au I, à ceux de leurs salariés, professionnels des marchés financiers dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'exposition aux risques de l'entreprise.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p><del>« 9° Des associations reconnues d'utilité publique de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises dont la liste est fixée par décret. »</del></p> <p>II.— Le I s'applique aux dons réalisés à compter du 20 juin 2009.</p> <p>I. — <u>Les personnes morales mentionnées aux articles L. 511-1 et L. 531-4 du code monétaire et financier qui, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, exploitent une entreprise en France au sens du I de l'article 209 du code général des impôts, acquittent une taxe exceptionnelle. Cette taxe est affectée, dans la limite de 360 millions d'euros, à l'établissement public OSEO en vue de financer une dotation en capital exceptionnelle au titre de sa mission de service public de financement de l'innovation et des petites et moyennes entreprises.</u></p> <p>II.— Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>I.- Sans modification.</p> <p>II.— La taxe est assise sur la part variable des rémunérations attribuées, au titre de l'année 2009, par les personnes morales mentionnées au I, à ceux de leurs salariés, professionnels des marchés financiers dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'exposition aux risques de l'entreprise, <u>ainsi qu'aux personnes sous le contrôle desquelles opèrent ces salariés.</u></p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

La part variable des rémunérations mentionnée à l'alinéa précédent correspond au montant brut de l'ensemble des éléments de rémunérations attribués à ces salariés au titre de l'année 2009 en considération de leurs performances individuelles ou collectives, y compris lorsque leur versement et leur acquisition définitive sont sous condition, à l'exception des sommes leur revenant au titre de l'intéressement ou de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise en application du livre III de la troisième partie du code du travail.

Les éléments de rémunération qui entrent dans l'assiette de la taxe sont pris en compte quelle que soit l'année de leur versement ou celle au cours de laquelle leur acquisition est définitive.

Lorsque l'attribution porte sur des options sur titres, des actions gratuites ou d'autres titres consentis à des conditions préférentielles, y compris lorsque cette attribution est effectuée par une société mère ou filiale de l'entreprise dans laquelle le salarié exerce son activité, l'assiette est égale à la juste valeur de ces options, actions ou titres à la date de leur attribution, telle qu'elle est estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales adoptées par le règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 19 juillet 2002, sur l'application des normes comptables internationales.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Seule la part variable de la rémunération individuelle qui excède 27 500 € est prise en compte dans l'assiette de la taxe.

III.– Le taux de la taxe est de 50 %.

IV.– La taxe est exigible au premier jour du mois qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi. Lorsque tout ou partie de la part variable des rémunérations définie au II est attribué après cette date, la taxe correspondante est exigible au premier jour du mois suivant la décision d'attribution.

La taxe est déclarée et liquidée dans les vingt-cinq jours de son exigibilité, sur une déclaration dont le modèle est fixé par l'administration.

Elle est acquittée lors du dépôt de cette déclaration.

V.– Dans le cas où le montant de la part variable des éléments de la rémunération finalement versés ou acquis aux salariés est inférieur au montant compris dans l'assiette de la taxe, aucune restitution n'est opérée.

VI.– La taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

III.– Sans modification.

IV.– Sans modification.

V.– Sans modification.

VI.– Sans modification.

Alinéa sans modification.

III.– Sans modification.

IV.– Sans modification.

V.– Sans modification.

VI.– Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 31 décembre 2004) Article 61</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p>L'article 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p><u>I.-</u> L'article 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, est ainsi modifié :</p>
<p>Les sommes à percevoir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, sont réparties dans les conditions suivantes :</p>			
<p>a) Une fraction égale à 18,68 % est affectée à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour contribuer au financement des dépenses prévues au 2° de l'article L. 722-8 du code rural ;</p>			
<p>b) Une fraction égale à 1,89 % est affectée à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour contribuer au financement des dépenses du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire mentionné à l'article L. 732-56 du même code ;</p>			
<p>c) Une fraction égale à 38,81 % est affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;</p>			
<p>d) Une fraction égale à 1,48 % est affectée au Fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>e) Une fraction égale à 0,31 % est affectée au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante institué par le III de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) ;</p>	<p>1° Au <i>f</i>, le taux : « 36,28 % » est remplacé par le taux : « 33,36 % » ;</p>		<p>1° Sans modification.</p>
<p>f) Une fraction égale à 36,28 % est affectée aux caisses et régimes de sécurité sociale mentionnés au 1 du III de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, selon les modalités prévues au dernier alinéa du 1 et aux 2 et 3 du même III ;</p>			
<p>g) Une fraction égale à 1,25 % est affectée au fonds de solidarité mentionné à l'article L. 5423-24 du code du travail ;</p>			
<p>h) Une fraction égale à 1,30 % est affectée à la compensation des mesures définies aux articles L. 241-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale dans les conditions définies par l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.</p>	<p>2° Il est ajouté un <i>i</i> ainsi rédigé :  « <i>i</i>) Une fraction égale à 2,92 % est affectée au budget général de l'Etat. »</p>		<p>2° Sans modification.</p>
<p>Code de la sécurité sociale Article L. 131-8</p>			
<p>I.-Par dérogation aux dispositions des articles L. 131-7 et L. 139-2, le financement des mesures définies aux articles L. 241-13 et L. 241-6-4, à l'article 3 de la loi n° 98-461 du</p>			



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail et à l'article 13 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, est assuré par une affectation d'impôts et de taxes aux régimes de sécurité sociale.</p>			
<p>II.-Les impôts et taxes mentionnés au I sont :</p>			
<p>.....</p>			
<p>10° Une fraction égale à 37,95 % du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts ;</p>			<p><u>II. – Au 10° du II de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, le pourcentage : « 37,95 % » est remplacé par le pourcentage : « 33,36 % ».</u></p>
<p>.....</p>			
<p>Article L. 241-13</p>			
<p>.....</p>			
<p>III. - Le montant de la réduction est calculé chaque mois civil, pour chaque salarié. Il est égal au produit de la rémunération mensuelle, telle que définie à l'article L. 242-1 par un coefficient. Ce coefficient est déterminé par application d'une formule fixée par décret. Il est fonction du rapport entre le salaire minimum de croissance calculé pour un mois sur la base de la durée légale du travail et la rémunération mensuelle du salarié telle que définie à l'article L. 242-1, hors rémunération</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>des heures complémentaires et supplémentaires dans la limite, en ce qui concerne la majoration salariale correspondante, des taux de 25 % ou 50 %, selon le cas, prévus au I de l'article L. 212-5 du code du travail et à l'article L. 713-6 du code rural et hors rémunération des temps de pause, d'habillage et de déshabillage versée en application d'une convention ou d'un accord collectif étendu en vigueur au 11 octobre 2007. Lorsque le salarié est soumis à un régime d'heures d'équivalences payées à un taux majoré en application d'une convention ou d'un accord collectif étendu en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, la majoration salariale correspondante est également déduite de la rémunération mensuelle du salarié dans la limite d'un taux de 25 %. Pour les salariés qui ne sont pas employés à temps plein ou qui ne sont pas employés sur tout le mois, le salaire minimum de croissance pris en compte est celui qui correspond à la durée de travail prévue au contrat.</p>			
<p>Le décret prévu à l'alinéa précédent précise les modalités de calcul de la réduction dans le cas des salariés dont le contrat de travail est suspendu avec maintien de tout ou partie de la rémunération.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Pour les gains et rémunérations versés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, le coefficient maximal est de 0,26. Il est atteint pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance. Ce coefficient devient nul pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance majoré de 60 %. Pour les gains et rémunérations versés avant cette date, les dispositions du présent article s'appliquent sous réserve de celles de l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.</p> <p>.....</p> <p><i>Cf supra</i></p> <p><i>Cf supra</i></p> <p><i>Cf supra</i></p> <p>Code des douanes Article 265</p> <p>1.-Les produits énergétiques repris aux tableaux B et C ci-après, mis en vente, utilisés</p>			<p><u>III. – A la fin de la troisième phrase du troisième alinéa du III de l'article L. 241-13 du même code, le pourcentage : « 60 % » est remplacé par le pourcentage : « 58 % ».</u></p> <p><u>IV. – L'article 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Au f, le taux : « 33,36 % » est remplacé par le taux : « 30,35 % »;</u></p> <p><u>2° Au i, le taux : « 2,92 % » est remplacé par le taux : « 5,93 % ».</u></p> <p><u>V. – Au 10° du II de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, le pourcentage : « 33,36 % » est remplacé par le pourcentage : « 30,35 % ».</u></p> <p><u>VI. – Les III, IV et V entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.</u></p>

**Texte en vigueur**

ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible sont passibles d'une taxe intérieure de consommation dont les tarifs sont fixés comme suit :

Tableau A (*abrogé par l'article 43 de la loi de finances rectificative n° 92-1476 du 31 décembre 1992*).

Tableau B : Produits pétroliers et assimilés.

DÉSIGNATION DES PRODUITS (Numéros du tarif des douanes) 1 + 2	INDICE d'identification 3	UNITÉ de perception 4	TARIF (en euros) 5
.....			
Ex 3824-90-98			
-Emulsion d'eau dans du gazole stabilisée par des agents tensio-actifs, dont la teneur en eau est égale ou supérieure à 7 % en volume sans dépasser 20 % en volume, destinée à être utilisée comme carburant :			
--sous condition d'emploi.	52	Hectolitre.	2,1.
-autres.	53	Hectolitre.	24,78
.....			
.....			

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

*Article additionnel après l'article 2*

I. – Au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, le tarif : « 24,78 » mentionné à l'indice 53 est remplacé par le tarif : « 28,71 ».

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

*AUTRES DISPOSITIONS*

**Article 3**

Est autorisée, au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi, la perception de la rémunération de services instituée par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009 relatif à la création d'une redevance océanique de navigation aérienne.

**Article 4**

I.— La gestion des fonds versés à partir des programmes créés par la présente loi de finances rectificative peut être confiée, dans les conditions prévues par le présent article et nonobstant toute disposition contraire de leurs statuts, à l'Agence nationale de la recherche ainsi qu'à d'autres établissements publics de l'Etat et à des sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote. La liste de ces autres établissements et de ces sociétés est fixée par un décret.

La Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion de ces fonds, pour le compte de l'Etat ou des établissements et sociétés mentionnés ci-dessus.

II.— Les conditions de gestion et d'utilisation des fonds mentionnés au I font,

*AUTRES DISPOSITIONS*

**Article 3**

Sans modification.

**Article 4**

Alinéa sans modification.

Après avis de la commission de surveillance, la Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion de ces fonds, pour le compte de l'Etat ou des établissements et sociétés mentionnés au premier alinéa.

Alinéa sans modification.

II. – Le I entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

*AUTRES DISPOSITIONS*

**Article 3**

Sans modification.

**Article 4**

I.- Sans modification.

II.- A. Les conditions de gestion et d'utilisation des fonds mentionnés au I font,

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

préalablement à tout versement, l'objet d'une convention entre l'Etat et chacun des organismes gestionnaires, ou à défaut d'un décret, qui prévoit notamment :

1° Les objectifs à atteindre et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ;

2° Les modalités d'instruction des dossiers conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre ;

3° La création d'un ou plusieurs comptes particuliers et les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés ;

1° Sans modification.

2° Sans modification.

3° Sans modification.

préalablement à tout versement, l'objet d'une convention entre l'Etat et chacun des organismes gestionnaires. Cette convention, qui ne peut être conclue pour une durée supérieure à dix ans, précise notamment :

1° A. Le programme d'investissements, présenté par action, et le montant des fonds délégués à cet effet ;

1° Les objectifs à atteindre par l'organisme gestionnaire et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ;

2° Les modalités d'instruction des dossiers conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre, ainsi que les dispositions prises pour assurer la transparence du processus de sélection ;

2° bis Les modalités de versement des fonds par l'organisme gestionnaire, ainsi que les conditions selon lesquelles l'Etat contrôle l'utilisation des fonds et décide en dernier ressort de leur attribution ;

2° ter Les modalités du suivi et de l'évaluation de la rentabilité des projets d'investissement financés ainsi que les conditions dans lesquelles est organisé, le cas échéant, l'intéressement financier de l'Etat au succès des projets ;

3° L'organisation comptable, en particulier la création d'un ou plusieurs comptes particuliers, et les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés ;

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

4° Le cas échéant, les conditions dans lesquelles les fonds versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt par l'organisme gestionnaire ou par le bénéficiaire auquel il les attribue.

Cette convention ou ce décret précise également les modalités selon lesquelles l'Etat contrôle l'utilisation des fonds et décide en dernier lieu de leur attribution.

Les fonds sont obligatoirement déposés chez un comptable du Trésor, y compris ceux

4° Sans modification.

~~Cette convention ou ce décret précise également les modalités selon lesquelles l'Etat contrôle l'utilisation des fonds et décide en dernier ressort de leur attribution.~~

Avant leur signature, les conventions prévues au premier alinéa du présent II ainsi que les éventuels avenants à ces conventions sont transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Alinéa sans modification.

4° Le cas échéant, les conditions dans lesquelles les fonds versés sont, pour un montant et une durée déterminés, conservés pour produire intérêt par l'organisme gestionnaire ou par le bénéficiaire auquel il les attribue.

*Alinéa supprimé.*

B. Avant leur signature, les conventions prévues au premier alinéa du présent II ainsi que les éventuels avenants à ces conventions sont transmis aux commissions chargées des finances et aux autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les commissions chargées des finances font connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de convention.

C.- Les conditions de gestion et d'utilisation des fonds conservés pour produire intérêt attribués par l'Agence nationale de la recherche font également, préalablement à tout versement et selon les modalités prévues au II, l'objet d'une convention entre l'Agence nationale pour la recherche et l'organisme bénéficiaire.

II bis A.- Les fonds sont obligatoirement déposés chez un comptable du

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat ou des autres organismes mentionnés au I ainsi que ceux relevant du 4° attribués par l'Agence nationale de la recherche à leurs bénéficiaires. Le dépôt au Trésor des fonds mentionnés au 4° ouvre droit à une rémunération dont les modalités et le taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Trésor, y compris ceux gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat ou des autres organismes mentionnés au I ainsi que ceux relevant du 4° attribués par l'Agence nationale de la recherche à leurs bénéficiaires. Le dépôt au Trésor des fonds mentionnés au 4° ouvre droit à une rémunération dont les modalités et le taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget. Les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires sur lesquels sont déposés les fonds.

Les redéploiements modifiant la répartition initiale des fonds entre les différentes actions du programme d'investissements sont approuvés par le Premier ministre, après information des commissions chargées des finances et des autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II bis B.- Le commissaire général à l'investissement veille, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat. Il est chargé de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir financé par les crédits ouverts par la présente loi de finances rectificative.

Le comité de surveillance des investissements d'avenir, qui comprend notamment le président et le rapporteur général des commissions chargées des finances de



Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

III.— Le Gouvernement dépose chaque année jusqu'en 2020, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par la présente loi de finances rectificative. Ce rapport rend compte notamment de la conclusion et de la mise en œuvre des conventions et décrets mentionnés au II.

III.— Le Gouvernement dépose chaque année jusqu'en 2020, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par la présente loi de finances rectificative. Pour chacune des missions concernées, ce rapport présente notamment :

II bis (nouveau). – Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport décrivant, pour les années précédentes, l'année en cours et les années à venir, les conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par la présente loi de finances rectificative. Ce rapport présente en particulier leurs conséquences sur le montant des dépenses publiques, des recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées.

l'Assemblée nationale et du Sénat, évalue la rentabilité des investissements et dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. Il s'appuie en tant que de besoin sur le commissaire général à l'investissement et sur les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir. Il transmet chaque année au Parlement et au Premier Ministre un rapport sur ses travaux.

Un décret précise les conditions d'application du présent paragraphe.

II bis. – Sans modification.

III.- Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

1° Les investissements prévus et en cours de réalisation, en justifiant le choix des projets et en présentant l'état d'avancement des investissements ;

2° Les montants dépensés, les moyens financiers prévus pour les années à venir, les modalités de financement mises en oeuvre et, le cas échéant, les modifications apportées à la répartition initiale des fonds ;

3° Les cofinancements publics et privés attendus et obtenus ;

4° Les objectifs poursuivis et les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

5° Les retours sur investissement attendus et obtenus, ainsi que les méthodes d'évaluation utilisées ;

6° Le rôle des organismes mentionnés au I et au 4° du II, le contenu et la mise en oeuvre des conventions prévues au premier alinéa du II, ainsi que les résultats du contrôle par l'Etat de la qualité de la gestion de ces organismes.

Ce rapport est déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale, en première lecture, des crédits de la première des missions concernées.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code de la recherche</p> <p>LIVRE III : LES ÉTABLISSEMENTS ET ORGANISMES DE RECHERCHE</p> <p>TITRE III : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL</p> <p>Chapitre II : Etablissements de recherche dans le domaine de l'énergie.</p> <p>Section 1 : Commissariat à l'énergie atomique (CEA).</p>		<p><b>Article 4 bis (nouveau)</b></p> <p>I. — <del>A l'intitulé de la section 1 du chapitre II du titre III du livre III du code de la recherche, après le mot : « atomique », sont insérés les mots : « et aux énergies alternatives ».</del></p> <p>H. — <del>Aux articles L. 332-1, L. 332-2, L. 332-3, L. 332-5 et L. 332-6 du code de la recherche, après les mots : « Commissariat à l'énergie atomique », sont insérés les mots : « et aux énergies alternatives ».</del></p>	<p><b>Article 4 bis</b></p> <p><i>Supprimé.</i></p>
<p>Article L. 332-1</p> <p>Le Commissariat à l'énergie atomique est un établissement à caractère scientifique, technique et industriel, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie administrative et financière.</p>			
<p>Article L. 332-2</p> <p>En vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense, le Commissariat à l'énergie atomique a notamment pour mission de poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires, de participer à la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique, d'exercer des activités de recherche, de production, de stockage, de transport, de transformation et de</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>commerce de matières premières nucléaires. Il peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires.</p>			
<p>Le Comité de l'énergie atomique, dont la composition est fixée par voie réglementaire, arrête le programme de recherche, de fabrication et de travaux du Commissariat à l'énergie atomique.</p>			
<p>Article L. 332-3</p>			
<p>Le conseil d'administration comprend des représentants de l'Etat, dont l'administrateur général, des personnalités désignées en raison de leur compétence et des représentants du personnel élus dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.</p>			
<p>La direction générale du Commissariat à l'énergie atomique est assurée par l'administrateur général nommé par décret en conseil des ministres.</p>			
<p>Article L. 332-5</p>			
<p>Les sommes nécessaires à l'accomplissement de la mission du Commissariat à l'énergie atomique sont inscrites chaque année au budget de l'Etat.</p>			
<p>Le Commissariat à l'énergie atomique est, en outre, habilité à recevoir toutes</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>subventions publiques ainsi que tous dons ou legs en argent ou en nature.</p>			
<p>Article L. 332-6</p>			
<p>Le Commissariat à l'énergie atomique est autorisé à assurer sa gestion financière et à présenter sa comptabilité suivant les règles et usages du commerce.</p>			
<p>Il est soumis à un contrôle financier spécifique dont les règles sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>			
<p>Le commissariat ne peut recourir à des emprunts publics sans l'approbation préalable de l'autorité administrative compétente.</p>			
<p>Afin de prendre en charge des activités nécessitant des modalités particulières de gestion, un décret en Conseil d'Etat peut autoriser le commissariat à créer en son sein des services dotés de l'autonomie administrative et budgétaire, dirigés par un directeur nommé par arrêté des ministres intéressés et placé sous l'autorité de l'administrateur général. Ce décret précise, le cas échéant, les modalités particulières du contrôle de l'Etat sur les décisions intéressant les services et les activités concernés.</p>			
		<p><del>III. — Les mots : « Commissariat à l'énergie atomique » sont remplacés par les mots : « Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives » dans toutes les dispositions législatives en vigueur.</del></p>	

Texte du projet de loi

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 5

I.– Pour 2010, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'Etat sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
<b>Budget général</b>			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes .....	1 214	33 097	
À déduire : Remboursements et dégrèvements .....	-1 194	-1 194	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes .....	2 408	34 291	
Recettes non fiscales .....	1 017		
Recettes totales nettes / dépenses nettes .....	3 425		
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes .....			
<b>Montants nets pour le budget général .....</b>	<b>3 425</b>	<b>34 291</b>	<b>- 30 866</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants .....			
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours ..</b>	<b>3 425</b>	<b>34 291</b>	
<b>Budgets annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens .....			
Publications officielles et information administrative .....			
<b>Totaux pour les budgets annexes .....</b>			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens .....			
Publications officielles et information administrative .....			
<b>Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours .....</b>			
<b>Comptes spéciaux</b>			
Comptes d'affectation spéciale .....	2 300	2 300	0
Comptes de concours financiers .....		1 000	- 1 000
Comptes de commerce (solde) .....			
Comptes d'opérations monétaires (solde) .....			
<b>Solde pour les comptes spéciaux .....</b>			<b>- 1 000</b>
<b>Solde général .....</b>			<b>- 31 866</b>

II.– Pour 2010 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(en milliards d'euros)

<b>Besoin de financement</b>	
Amortissement de la dette à long terme .....	29,5
Amortissement de la dette à moyen terme .....	53,5
Amortissement de dettes reprises par l'Etat .....	4,1
Déficit budgétaire .....	149,2
<b>Total .....</b>	<b>236,3</b>
<b>Ressources de financement</b>	
Émissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'Etat et par la Caisse de la dette publique .....	188,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique .....	2,5
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés .....	1,4
Variation des dépôts des correspondants .....	27,0
Variation du compte de Trésor .....	14,3
Autres ressources de trésorerie .....	3,1
<b>Total .....</b>	<b>236,3</b>

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an est fixé à 105 milliards d'euros.

III.– Pour 2010, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat demeure inchangé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 5

I.– Alinéa sans modification.

(en millions d'euros)

	<u>RESSOURCES</u>	<u>CHARGES</u>	<u>SOLDES</u>
<b>Budget général</b>			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes .....	1 124	32 737	
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements .....</i>	<i>-1 194</i>	<i>-1 194</i>	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes .....	2 318	33 931	
Recettes non fiscales .....	1 017		
Recettes totales nettes / dépenses nettes .....	3 335	33 931	
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes .....</i>			
<b>Montants nets pour le budget général .....</b>	<b>3 335</b>	<b>33 931</b>	<b>- 30 596</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants .....			
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours ..</b>	<b>3 335</b>	<b>33 931</b>	
<b>Budgets annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens .....			
Publications officielles et information administrative .....			
<b>Totaux pour les budgets annexes .....</b>			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens .....			
Publications officielles et information administrative .....			
<b>Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours .....</b>			
<b>Comptes spéciaux</b>			
Comptes d'affectation spéciale .....	1 940	1 940	0
Comptes de concours financiers .....		1 000	- 1 000
Comptes de commerce (solde) .....			
Comptes d'opérations monétaires (solde) .....			
<b>Solde pour les comptes spéciaux .....</b>			<b>- 1 000</b>
<b>Solde général .....</b>			<b>- 31 596</b>

II.– Alinéa sans modification.

1° Alinéa sans modification.

(en milliards d'euros)

<b>Besoin de financement</b>	
Amortissement de la dette à long terme .....	29,5
Amortissement de la dette à moyen terme .....	53,5
Amortissement de dettes reprises par l'Etat .....	4,1
Déficit budgétaire .....	149,0
<b>Total .....</b>	<b>236,1</b>
<b>Ressources de financement</b>	
Émissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'Etat et par la Caisse de la dette publique .....	188,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique .....	2,5
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés .....	1,2
Variation des dépôts des correspondants .....	27,0
Variation du compte de Trésor .....	14,3
Autres ressources de trésorerie .....	3,1
<b>Total .....</b>	<b>236,1</b>

2° Sans modification.

III.– Sans modification.

**Propositions de la Commission**

—

**TITRE II**

**DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

**Article 5**

Sans modification.



Texte en vigueur

—

*Cf. Annexe 1*

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
SECONDE PARTIE	SECONDE PARTIE	SECONDE PARTIE
<b>MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b>	<b>MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b>	<b>MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b>
TITRE PREMIER	TITRE PREMIER	TITRE PREMIER
<b>AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010</b>	<b>AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010</b>	<b>AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010</b>
<i>CRÉDITS DES MISSIONS</i>	<i>CRÉDITS DES MISSIONS</i>	<i>CRÉDITS DES MISSIONS</i>
<b>Article 6</b>	<b>Article 6</b>	<b>Article 6</b>
<p>I.— Il est ouvert aux ministres, pour 2010, au titre du budget général, des crédits supplémentaires s'élevant à 34 944 832 039 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.</p>	<p>I. – Il est ouvert aux ministres, pour 2010, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à 34 584 832 039 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.</p>	<p>I. – Il est ouvert aux ministres, pour 2010, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à <u>34 284 832 039 €</u>, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.</p>
<p>II.— Il est annulé, au titre du budget général, des crédits pour 2010 s'élevant à 1 848 042 029 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.</p>	<p>II. – Il est annulé, au titre du budget général, des <u>autorisations d'engagement et des crédits de paiement</u> pour 2010 s'élevant à 1 848 042 029 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.</p>	<p>II.- Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<b>Article 7</b>	<b>Article 7</b>	<b>Article 7</b>
	Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2010, au titre des comptes spéciaux, des crédits supplémentaires s'élevant à 3 300 000 000 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état C annexé à la présente loi.	Il est ouvert <u>aux ministres</u> , pour 2010, au titre des comptes spéciaux, des <u>autorisations d'engagement et des crédits de paiement</u> supplémentaires s'élevant à <u>2 940 000 000 €</u> , conformément à la répartition par compte donnée à l'état C annexé à la présente loi.	Sans modification.
	TITRE II	TITRE II	TITRE II
	<b>DISPOSITIONS PERMANENTES</b>	<b>DISPOSITIONS PERMANENTES</b>	<b>DISPOSITIONS PERMANENTES</b>
	<b>Article 8</b>	<b>Article 8</b>	<b>Article 8</b>
Code rural (nouveau)	I.— Le code rural est ainsi modifié :	Alinéa sans modification.	Sans modification.
Article L. 741-5	1° L'article L. 741-5 est ainsi rédigé :	1° Sans modification.	
À compter du 1 <sup>er</sup> octobre 1996 et par dérogation aux dispositions visées à l'article L. 741-4, les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil aux travailleurs occasionnels définis à l'article L. 741-16 sont exonérés de cotisations d'allocations familiales lorsqu'ils sont inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 %.	« <i>Art L. 741-5.</i> — L'article L. 741-16 s'applique aux cotisations dues au titre des allocations familiales. » ;		
Pour les gains et rémunérations supérieurs à ce montant et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 60 %, le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié.			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception des taux réduits en application de l'article L. 741-16 et de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale.</p> <p>.....</p> <p>Article L. 741-16</p> <p>I.— Lorsqu'ils embauchent pour exercer une ou plusieurs des activités visées aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 722-1 et au 1° de l'article L. 722-2 des travailleurs occasionnels ou des demandeurs d'emploi inscrits à ce titre à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail pendant une durée minimale fixée par décret, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ou de travaux agricoles ou forestiers ainsi que les groupements d'employeurs composés de personnes physiques ou de sociétés civiles agricoles exerçant ces mêmes activités versent des cotisations d'assurances sociales calculées en application de taux réduits.</p>	<p>2° L'article L. 741-16 est ainsi modifié :</p> <p>a) Les I et II sont ainsi rédigés :</p> <p>« I.— Les employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles sont exonérés des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales pour les travailleurs occasionnels qu'ils emploient.</p> <p>« Les travailleurs occasionnels agricoles sont des salariés dont le contrat de travail relève du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail pour des tâches temporaires liées au</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« I.- Sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>II.— Les groupements d'employeurs composés pour partie des employeurs mentionnés au I du présent article exerçant une ou plusieurs des activités visées à ce même I bénéficient pour lesdits employeurs des taux réduits de cotisations, sous réserve que le chiffre d'affaires annuel de ces groupements soit réalisé majoritairement avec des adhérents dont les salariés sont affiliés au régime agricole. Donnent lieu à cet allègement les rémunérations et gains des salariés embauchés</p>	<p>cycle de la production animale et végétale, aux travaux forestiers et aux activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation de produits agricoles lorsque ces activités, accomplies sous l'autorité d'un exploitant agricole, constituent le prolongement direct de l'acte de production.</p> <p>« Cette exonération est déterminée conformément à un barème dégressif linéaire fixé par décret et tel que l'exonération soit totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 150 % et devienne nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 200 %. Pour le calcul de l'exonération, la rémunération mensuelle et le salaire minimum de croissance sont définis dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième phrases du premier alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.</p>	<p>« II. – Les demandeurs d'emploi inscrits à ce titre <u>sur la liste mentionnée au 3° de</u> l'article L. 5312-1 du code du travail depuis une durée fixée par décret sont assimilés à des travailleurs occasionnels lorsqu'ils sont recrutés par contrat à durée indéterminée par un groupement d'employeurs exerçant des activités mentionnées au I. » ;</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2007, et ce pendant deux ans à compter de l'embauche.</p> <p>Pour chaque salarié, le montant des rémunérations et gains donnant lieu à l'allégement est limité au produit du salaire minimum de croissance en vigueur lors de leur versement, majoré de 50 %, par le nombre journalier moyen d'heures où le salarié a été, au cours de l'année civile considérée, mis à disposition des adhérents mentionnés à l'alinéa précédent.</p> <p>III.— Les rémunérations et gains des travailleurs occasionnels embauchés par les employeurs mentionnés aux I et II du présent article dans le cadre du contrat de travail défini à l'article L. 718-4 ne donnent pas lieu à cotisations d'assurances sociales à la charge du salarié.</p> <p>IV.— Les rémunérations et gains des jeunes travailleurs occasionnels âgés de moins de vingt-six ans embauchés par les employeurs mentionnés aux I et II du présent article ne donnent pas lieu à cotisations d'assurances sociales à la charge du salarié pendant une période n'excédant pas un mois par an et par salarié. Pour chaque salarié, le montant des rémunérations et gains exonérés est limité au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures rémunérées. Cette exonération ne s'applique pas pour les salariés employés dans le cadre du contrat défini à</p>	<p>b) Au III et à la première phrase du IV, les références : « aux I et II » sont remplacés par la référence : « au I » ;</p>	<p>b) Sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>l'article L. 718-4.</p> <p>V.— Les coopératives d'utilisation du matériel agricole mettant des salariés à la disposition de leurs adhérents ne bénéficient pas des dispositions du présent article.</p> <p>VI.— Un décret fixe les modalités d'application du présent article, notamment les taux réduits de cotisations mentionnés au I et la durée maximale de leur application par année civile.</p> <p>Au-delà de la période maximale d'application des taux réduits mentionnée à l'alinéa précédent, l'employeur déclare à la caisse de mutualité sociale agricole, pour chaque salarié, s'il renonce auxdits taux réduits pendant la période où ils se sont appliqués, au profit de la réduction prévue par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale sur l'ensemble de la période de travail.</p>	<p>c) Au premier alinéa du VI, les mots : « les taux réduits de cotisations mentionnés au I et » sont supprimés et les mots : « de leur application » sont remplacés par les mots : « d'exonération » ;</p> <p>d) Au second alinéa du VI, les mots : « des taux réduits », « auxdits taux réduits » et « ils se sont appliqués » sont respectivement remplacés par les mots : « de l'exonération », « à ladite exonération » et « elle s'est appliquée » ;</p> <p>e) Il est ajouté un VII ainsi rédigé :</p> <p>« VII.— Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception de l'exonération prévue à l'article L. 741-5 et L. 751-18 du présent code et de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la</p>	<p>c) Sans modification.</p> <p>d) Sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	
	<p>« VII.— Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception des exonérations prévues aux articles L. 741-5 et L. 751-18 du présent code et de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la</p>	<p>« VII. – Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception des exonérations prévues aux articles L. 741-5 et L. 751-18 du présent code et de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
.....	<p>sécurité sociale. » ;</p> <p>3° Après l'article L. 741-16, il est inséré un article L. 741-16-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 741-16-1.</i> – I. – Les caisses de mutualité sociale agricole se substituent, selon les modalités définies au II, aux employeurs de travailleurs définis aux I et II de l'article L. 741-16 pour le paiement de la part patronale des cotisations suivantes, dues pour l'emploi de ces mêmes salariés :</p> <p>« 1° La participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, prévue à l'article L. 6331-1 du code du travail ;</p> <p>« 2° La cotisation de la retraite complémentaire obligatoire des salariés versée aux institutions de retraite complémentaire mentionnées à l'article L. 727-2 du présent code ;</p> <p>« 3° La cotisation versée à l'Association pour la gestion du fonds de financement, rendue obligatoire, en application des articles L. 911-3 et L. 911-4 du code de la sécurité sociale, par l'arrêté du 23 décembre 2009 portant extension et élargissement de l'accord relatif à la prorogation de l'accord du 13 novembre 2003 conclu le 23 mars 2009 par les organisations signataires de la convention collective du 14 mars 1947 et de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire</p>	<p>sécurité sociale. » ;</p> <p>3° Sans modification.</p>	

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

—

**Propositions de la Commission**

—

du 8 décembre 1961 ;

« 4° La cotisation versée à l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculture, rendue obligatoire, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail, par l'arrêté du 15 septembre 2006 portant extension d'un avenant à l'accord collectif national de travail sur l'emploi dans les exploitations et entreprises agricoles ;

« 5° La cotisation versée au Conseil des études, recherches et prospectives pour la gestion prévisionnelle des emplois en agriculture et son développement, dénommé PROVEA, rendue obligatoire, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail, par l'arrêté du 28 octobre 2002 portant extension d'un accord collectif national de travail sur les saisonniers, sur diverses dispositions sur les contrats à durée déterminée et sur l'organisation de la gestion prévisionnelle de l'emploi en agriculture ;

« 6° La cotisation versée à l'Association pour le financement de la négociation collective en agriculture, rendue obligatoire, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail, par l'arrêté du 26 mars 1992 portant extension d'un accord national relatif à l'organisation de la négociation collective en agriculture ;

« 7° La cotisation due au titre du fonctionnement du service de santé et de



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article L. 751-10	<p>sécurité au travail prévue à l'article L. 717-2-1.</p> <p>« II.— Cette prise en charge est calculée selon les modalités et le barème dégressif prévus à l'article L. 741-16.</p> <p>« Cette prise en charge donne lieu à compensation intégrale par l'Etat. Elle est cumulable avec le bénéfice des exonérations totales ou partielles de cotisations patronales ou salariales prévues aux articles L. 741-5, L. 741-16 et L. 751-18 du présent code ainsi qu'avec la déduction forfaitaire prévue à l'article L.241-18 du code de la sécurité sociale. » ;</p>	4° Sans modification.	
<p>L'assurance obligatoire des salariés des professions agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles est gérée par les caisses de mutualité sociale agricole. Elle est financée par les contributions des employeurs et par le versement du solde de com-pensation prévu par les articles L. 134-7 à L. 134-11 du code de la sécurité sociale.</p>	<p>4° Le deuxième alinéa de l'article L. 751-10 est supprimé ;</p>		
<p>Les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles ne peuvent faire l'objet d'une exonération totale, y compris lorsque celle-ci ne porte que sur une partie de la rémunération.</p> <p>.....</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article L. 725-24</p> <p>Les caisses de mutualité sociale agricole doivent se prononcer de manière explicite sur toute demande d'un cotisant ou futur cotisant, présentée en sa qualité d'employeur, ayant pour objet de connaître l'application à sa situation au regard de la législation relative :</p> <p>1° Au dispositif de taux réduits de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi prévu par les articles L. 741-5, L. 741-16 et L. 751-18 ;</p> <p>.....</p> <p>Code général des impôts Article 1723 <i>quater</i></p> <p>I. La taxe locale d'équipement visée à l'article 1585 A est due par le bénéficiaire de l'autorisation de construire.</p>	<p>5° L'article L. 751-18 est ainsi rétabli :</p> <p>« <i>Art. L. 751-18.</i> – L'article L. 741-16 s'applique aux cotisations dues au titre des accidents du travail. »</p> <p>II.– Le présent article s'applique aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.</p>	<p>5° Sans modification.</p> <p><u>6° (nouveau) Au 1° de l'article L. 725-24, les mots : « de taux réduits » sont remplacés par les mots : « d'exonération ».</u></p> <p>II.- Sans modification.</p> <p><b>Article 9 (nouveau)</b></p> <p><u>Le I de l'article 1723 <i>quater</i> du code général des impôts est ainsi modifié :</u></p>	<p><b>Article 9</b></p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Elle doit être versée au comptable du Trésor de la situation des biens en deux fractions égales ou en un versement unique lorsque le montant dû n'excède pas 305 euros.</p> <p>Le premier versement ou le versement unique est exigible à l'expiration d'un délai de dix-huit mois à compter de la date de délivrance du permis de construire ou de la date à laquelle l'autorisation de construire est réputée avoir été tacitement accordée. Le second versement est exigible à l'expiration d'un délai de trente-six mois à compter de la même date.</p> <p>Toutefois, la taxe due pour la construction, par tranches, de logements destinés à l'habitation principale, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, doit être versée au comptable du Trésor en trois versements échelonnés de dix-huit mois en dix-huit mois à compter de la date de délivrance du permis de construire ou de la date à laquelle l'autorisation de construire est réputée avoir été tacitement accordée.</p> <p>.....</p> <p>Article 200 <i>quater</i></p> <p>1. Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité</p>		<p><u>1° À la première phrase du troisième alinéa, le mot : « dix-huit » est remplacé par le mot : « douze » ;</u></p> <p><u>2° À la seconde phrase du même alinéa, le mot : « trente-six » est remplacé par le mot : « vingt-quatre » ;</u></p> <p>3° Au quatrième alinéa, les mots : « de dix-huit mois en dix-huit mois » sont remplacés par les mots : « de douze mois en douze mois ».</p>	<p><i>Article additionnel après l'article 9</i></p> <p><u>L'article 200 <i>quater</i> du code général des impôts est ainsi modifié :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>environnementale du logement dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale ou de logements achevés depuis plus de deux ans dont ils sont propriétaires et qu'ils s'engagent à louer nus à usage d'habitation principale, pendant une durée minimale de cinq ans, à des personnes autres que leur conjoint ou un membre de leur foyer fiscal.</p>			
<p>Ce crédit d'impôt s'applique :</p>			
<p><i>a.</i> (Abrogé)</p>			
<p><i>b.</i> Aux dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans, payées entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2012, au titre de :</p>			
<p>1° L'acquisition de chaudières à condensation ;</p>			
<p>2° L'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées ;</p>			<p><u>1° Le 2° du <i>b</i> du 1 est complété par les mots : « , de volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur » ;</u></p>
<p>3° L'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques ;</p>			<p><u>2° Le 3° du même <i>b</i> est complété par les mots : « , ainsi que l'acquisition de matériaux de calorifugeage de tout ou partie d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire » ;</u></p>
<p>.....</p>			
<p><i>c.</i> Au coût des équipements de production d'énergie utilisant une source</p>			



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>ont construits ou fait construire et qui ne présentent pas le caractère d'éléments de l'actif immobilisé au sens de l'article 40, peuvent néanmoins bénéficier des dispositions de cet article lorsqu'elles se rapportent à des immeubles affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie totale et dont la construction était achevée à la date de la cession.</p>			
<p>Toutefois, le montant de la somme à réinvestir est, le cas échéant, déterminé sous déduction des sommes empruntées pour la construction ou l'acquisition des éléments cédés et non encore remboursées à la date de la cession.</p>			
<p>D'autre part, sous les sanctions prévues au 4 de l'article 40, le emploi correspondant doit être obligatoirement effectué, soit dans la construction d'immeubles affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie totale, soit en l'achat de terrains ayant fait l'objet de la perception de la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions prévues au 2 de l'article 266, au 1 de l'article 269, à l'article 285 et au 2 de l'article 290, soit en la souscription d'actions ou de parts de sociétés ayant pour objet principal de concourir directement ou indirectement à la construction d'immeubles dans des conditions qui sont fixées par un arrêté du ministre de l'économie et des finances. Dans le cas où le emploi ayant été effectué en achat de terrains, les conditions fixées au A de l'article 1594-0 G n'ont pas été</p>			<p><u>I. – A la première phrase du troisième alinéa du I de l'article 238 <i>octies</i> du code général des impôts, les mots : « ayant fait l'objet de la perception de la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions prévues au 2 de l'article 266, au 1 de l'article 269, à l'article 285 et au 2 de l'article 290 » sont remplacés par les mots : « pour lesquels un engagement de construire prévu au I du A de l'article 1594-0 G a été souscrit ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>remplies, la plus-value est rapportée aux bénéfices de l'exercice en cours à l'expiration du délai prévu audit article.</p> <p>.....</p>			
<p>Article 256</p>			
<p>I. Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel.</p>			
<p>II. 1° Est considéré comme livraison d'un bien, le transfert du pouvoir de disposer d'un bien meuble corporel comme un propriétaire.</p> <p>.....</p>			<p><u>II. – Au 1° du II de l'article 256 du même code, le mot : « meuble » est supprimé.</u></p>
<p>Article 257</p>			<p><u>III. – L'article 257 du même code est ainsi rédigé :</u></p>
<p><i>Cf. Annexe 2</i></p>			<p><u>« Art. 257.– I.– Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions qui suivent.</u></p>
			<p><u>« 1. Sont assimilés à des biens corporels et suivent le régime du bien immeuble auquel ils se rapportent :</u></p>
			<p><u>« 1° Les droits réels immobiliers, à l'exception des locations résultant de baux qui confèrent un droit de jouissance ;</u></p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

« 2° Les droits relatifs aux promesses de vente ;

« 3° Les parts d'intérêts et actions dont la possession assure en droit ou en fait l'attribution en propriété ou en jouissance d'un bien immeuble ou d'une fraction d'un bien immeuble ;

« 4° Les droits au titre d'un contrat de fiducie représentatifs d'un bien immeuble.

« 2. Sont considérés :

« 1° Comme terrains à bâtir, les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ;

« 2° Comme immeubles neufs, les immeubles qui ne sont pas achevés depuis plus de cinq années, qu'ils résultent d'une construction nouvelle ou de travaux portant sur des immeubles existants qui ont consisté en une surélévation ou qui ont rendu à l'état neuf :

« a) Soit la majorité des fondations ;

« b) Soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ;



Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

« c) Soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ;

« d) Soit l'ensemble des éléments de second œuvre tels qu'énumérés par décret en Conseil d'État, dans une proportion fixée par ce décret qui ne peut être inférieure à la moitié pour chacun d'entre eux.

« 3. Sont également soumises à la taxe sur la valeur ajoutée :

« 1° Lorsqu'elles sont réalisées par des personnes assujetties au sens de l'article 256 A :

« a) Sans préjudice des dispositions du II, les livraisons à soi-même d'immeubles neufs lorsque ceux-ci ne sont pas vendus dans les deux ans qui suivent leur achèvement ;

« b) Les livraisons à soi-même des travaux immobiliers mentionnés au III de l'article 278 *sexies* ;

« 2° Lorsqu'elles sont réalisées, hors d'une activité économique visée à l'article 256 A, par toute personne, dès lors assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée à ce titre :

« a) La livraison d'un immeuble neuf lorsque le cédant avait au préalable acquis l'immeuble cédé comme immeuble à construire ;

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

« b) La livraison à soi-même des logements visés aux 9 et 11 du I de l'article 278 *sexies*.

« II. – Les opérations suivantes sont assimilées, selon le cas, à des livraisons de biens ou à des prestations de services effectuées à titre onéreux.

« 1. Sont assimilés à des livraisons de biens effectuées à titre onéreux :

« 1° Le prélèvement par un assujetti d'un bien de son entreprise pour ses besoins privés ou ceux de son personnel ou qu'il transmet à titre gratuit ou, plus généralement, qu'il affecte à des fins étrangères à son entreprise, lorsque ce bien ou les éléments le composant ont ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, ne sont pas visés les prélèvements effectués pour les besoins de l'entreprise pour donner des cadeaux de faible valeur et des échantillons. Le montant à retenir pour l'imposition des prélèvements correspondant aux cadeaux de faible valeur est fixé par arrêté. Cette limite s'applique par objet et par an pour un même bénéficiaire ;

« 2° L'affectation par un assujetti aux besoins de son entreprise d'un bien produit, construit, extrait, transformé, acheté, importé ou ayant fait l'objet d'une acquisition intracommunautaire dans le cadre de son entreprise lorsque l'acquisition d'un tel bien

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

auprès d'un autre assujetti, réputée faite au moment de l'affectation, ne lui ouvrirait pas droit à déduction complète parce que le droit à déduction de la taxe afférente au bien fait l'objet d'une exclusion ou d'une limitation ou peut faire l'objet d'une régularisation ; cette disposition s'applique notamment en cas d'affectation de biens à des opérations situées hors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée ;

« 3° L'affectation d'un bien par un assujetti à un secteur d'activité exonéré n'ouvrant pas droit à déduction, lorsque ce bien a ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée lors de son acquisition ou de son affectation conformément au 2° ;

« 4° La détention de biens par un assujetti ou par ses ayants droit en cas de cessation de son activité économique taxable, lorsque ces biens ont ouvert droit à déduction complète ou partielle lors de leur acquisition ou de leur affectation conformément au 2°.

« 2. Sont assimilées à des prestations de services effectuées à titre onéreux :

« 1° L'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise, lorsque ce bien a ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

la valeur ajoutée :

« 2° Les prestations de services à titre gratuit effectuées par l'assujetti pour ses besoins privés ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise.

« 3. Un décret en Conseil d'État définit les opérations désignées ci-dessus ainsi que le moment où la taxe devient exigible.

« III. – Sont également soumises à la taxe sur la valeur ajoutée :

« 1. La cession d'aéronefs ou d'éléments d'aéronefs par les compagnies de navigation aérienne mentionnées au 4° du II de l'article 262 à d'autres compagnies ne remplissant pas les conditions fixées à cet article. Les modalités d'application de cette disposition sont fixées, en tant que de besoin, par des arrêtés du ministre chargé de l'économie et des finances ;

« 2. Les biens et produits mentionnés aux 2° et 3° du II de l'article 262 lorsqu'ils cessent d'être utilisés dans les conditions prévues par cet article. Les modalités d'application de cette disposition sont fixées, en tant que de besoin, par des arrêtés du ministre de l'économie et des finances ;

« 3. La contribution à l'audiovisuel public ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 257 bis			
<p>Les livraisons de biens, les prestations de services et les opérations mentionnées aux 6° et 7° de l'article 257, réalisées entre redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, sont dispensées de celle-ci lors de la transmission à titre onéreux ou à titre gratuit, ou sous forme d'apport à une société, d'une universalité totale ou partielle de biens.</p>			<p><u>« 4. Les sommes attribuées par les sociétés de courses au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires. »</u></p>
			<p><u>IV. – L'article 257 bis du même code est ainsi modifié :</u></p>
			<p><u>1° Au premier alinéa, les mots : « , les prestations de services et les opérations mentionnées aux 6° et 7° de l'article 257 » sont remplacés par les mots : « et les prestations de services » ;</u></p>
			<p><u>2° Le deuxième alinéa est supprimé.</u></p>
			<p><u>V. – Le II de l'article 258 du même code est ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« II. – Le lieu des opérations visées au I de l'article 257 et au 5° bis de l'article 260 se situe en France lorsqu'elles portent sur des immeubles situés en France. »</u></p>
Article 258			
<p>II. Le lieu des opérations immobilières mentionnées aux 6° et 7° de l'article 257 se situe en France lorsqu'elles portent sur un immeuble sis en France.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 260</p> <p>Peuvent sur leur demande acquitter la taxe sur la valeur ajoutée :</p> <p>.....</p> <p>5° Les personnes qui ont passé un bail à construction ; dans ce cas, la taxe sur la valeur ajoutée est appliquée conformément au 7° de l'article 257 (2).</p> <p>.....</p>			<p><u>VI. – L'article 260 du même code est ainsi modifié :</u></p>
<p>Article 261</p> <p>Sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée :</p> <p>.....</p> <p>3. (Biens usagés) :</p> <p>1° <i>a.</i> Sous réserve, le cas échéant, des dispositions des 13° et 15° de l'article 257, les ventes de biens usagés faites par les personnes qui les ont utilisés pour les besoins de leurs exploitations.</p>			<p><u>1° Le 5° est ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« 5° Les personnes qui consentent un bail visé au 1° bis de l'article 261 D ; »</u></p>
			<p><u>2° Après le 5°, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« 5° bis Les personnes qui réalisent une opération visée au 5 de l'article 261 ; ».</u></p>
			<p><u>VII. – L'article 261 du même code est ainsi modifié :</u></p>
			<p><u>1° Au <i>a</i> du 1° du 3, les mots : « 13° et 15° » sont remplacés par les mots : « 1 et 2 du III » ;</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>.....</p> <p><i>Cf. Annexe 2</i></p>			
<p>Article 261 D</p>			
<p>Sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée :</p>			
<p>1° Les locations de terres et bâtiments à usage agricole ;</p>			
<p>.....</p> <p>Article 262</p> <p>.....</p>			
<p>II. Sont également exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée :</p>			
			<p><u>2° Le 5 est ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« 5. 1° Les livraisons de terrains qui ne sont pas des terrains à bâtir au sens du 1° du 2 du I de l'article 257 :</u></p>
			<p><u>« 2° Les livraisons d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans. » ;</u></p>
			<p><u>3° Au troisième alinéa du b du 1° du 7, les références : « 7° et 7° bis » sont remplacées par la référence : « I ».</u></p>
			<p><u>VIII. – Après le 1° de l'article 261 D du même code, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« 1° bis Les locations d'immeubles résultant d'un bail conférant un droit réel ; ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>1° Les prestations de services consistant en travaux portant sur des biens meubles acquis ou importés en vue de faire l'objet de ces travaux et expédiés ou transportés en dehors du territoire des Etats membres de la Communauté économique européenne par le prestataire de services ou par le preneur établi hors de France ou pour leur compte ;</p> <p>2° Les opérations de livraison, de réparation, de transformation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- les navires de commerce maritime ;</li><li>- les bateaux utilisés pour l'exercice d'une activité industrielle en haute mer ;</li><li>- les bateaux affectés à la pêche professionnelle maritime, les bateaux de sauvetage et d'assistance en mer ;</li></ul> <p>3° Les opérations de livraison, de location, de réparation et d'entretien portant sur des objets destinés à être incorporés dans ces bateaux ou utilisés pour leur exploitation en mer ou sur les fleuves internationaux, ainsi que sur les engins et filets pour la pêche maritime ;</p>			<p><u>IX. – Au 3° du II de l'article 262 du même code, les mots : « ou sur les fleuves internationaux » sont supprimés.</u></p> <p><u>X. – L'article 266 du même code est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Au premier alinéa du 2, les mots : « entrant dans le champ d'application du 7° » sont remplacés par les mots : « mentionnées</u></p>
<p>Article 266</p> <p>.....</p> <p>2. En ce qui concerne les opérations entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257, la taxe sur la valeur ajoutée est</p>			



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>assise :</p> <p><i>a.</i> Pour les livraisons à soi-même, sur le prix de revient total des immeubles, y compris le coût des terrains ou leur valeur d'apport ; .....</p> <p>5. Lorsqu'un bail à construction a fait l'objet de l'option prévue au 5° de l'article 260, il est fait abstraction, pour la détermination de la base d'imposition, de la valeur du droit de reprise des constructions lorsque celles-ci doivent devenir la propriété du bailleur en fin de bail.</p> <p>6. En ce qui concerne les livraisons à soi-même de travaux visées au 7° bis, au 7° quater, au 7° quinquies et au 7° sexies de l'article 257, la taxe sur la valeur ajoutée est assise sur le prix de revient total des travaux.</p> <p>7. En ce qui concerne les livraisons à soi-même d'ouvrages de circulation routière visées au 7° ter de l'article 257, la taxe sur la valeur ajoutée est assise sur le prix de revient total des ouvrages.</p>			<p><u>au I</u> » ;</p> <p>2° Les 5 et 6 sont ainsi rédigés :</p> <p><u>« 5. Lorsque le bail à construction est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, la base d'imposition est constituée par la valeur du droit de reprise des immeubles qui doivent revenir au bailleur abstraction faite, le cas échéant, de l'indemnité de reprise stipulée au profit du preneur et du montant des loyers, lesquels sont imposés par ailleurs dans les conditions du <i>a</i> du 1.</u></p> <p><u>« 6. En ce qui concerne les livraisons à soi-même de travaux immobiliers visées au <i>b</i> du 1° du 3 du I de l'article 257, la taxe sur la valeur ajoutée est assise sur le prix de revient total des travaux. » ;</u></p> <p>3° Le 7 est abrogé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 268</p>			
<p>En ce qui concerne les opérations visées au 6° de l'article 257, la base d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée est constituée par la différence entre :</p>			<p><u>XI. – L'article 268 du même code est ainsi rédigé :</u></p>
<p><i>a.</i> D'une part, le prix exprimé et les charges qui viennent s'y ajouter, ou la valeur vénale du bien si elle est supérieure au prix majoré des charges ;</p>			<p><u>« Art. 268. – S'agissant de la livraison d'un terrain à bâtir, ou d'une opération mentionnée au 2° du 5 de l'article 261 pour laquelle a été formulée l'option prévue au 5° bis de l'article 260, si l'acquisition par le cédant n'a pas ouvert droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée, la base d'imposition est constituée par la différence entre :</u></p>
<p><i>b.</i> D'autre part, selon le cas :</p>			<p><u>« 1° D'une part, le prix exprimé et les charges qui s'y ajoutent ;</u></p>
<p>-soit les sommes que le cédant a versées, à quelque titre que ce soit, pour l'acquisition du bien ;</p>			<p><u>« 2° D'autre part, selon le cas :</u></p>
<p>-soit la valeur nominale des actions ou parts reçues en contrepartie des apports en nature qu'il a effectués.</p>			<p><u>« – soit les sommes que le cédant a versées, à quelque titre que ce soit, pour l'acquisition du terrain ou de l'immeuble ;</u></p>
<p>Lorsque l'opération est réalisée par un fiduciaire, les sommes mentionnées aux deuxième et troisième alinéas s'apprécient, le cas échéant, chez le constituant.</p>			<p><u>« – soit la valeur nominale des actions ou parts reçues en contrepartie des apports en nature qu'il a effectués.</u></p>
			<p><u>« Lorsque l'opération est réalisée par un fiduciaire, les sommes mentionnées aux deux précédents alinéas s'apprécient, le cas échéant, chez le constituant. »</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 269			<u>XII. – L'article 269 du même code est ainsi modifié :</u>
1 Le fait générateur de la taxe se produit :			<u>1° Le 1 est ainsi modifié :</u>
.....			<u>a) Les c et e sont abrogés ;</u>
b) Pour les livraisons à soi-même entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257, au moment de la livraison qui doit intervenir, au plus tard, lors du dépôt à la mairie de la déclaration prévue par la réglementation relative au permis de construire ;			<u>b) Le b est ainsi rédigé :</u>
c) Pour les mutations à titre onéreux ou les apports en société entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257, à la date de l'acte qui constate l'opération ou, à défaut, au moment du transfert de propriété ;			<u>« b) Pour les livraisons à soi-même visées au a du 1° du 3 du I de l'article 257, au moment de la livraison qui intervient lors du dépôt à la mairie de la déclaration prévue par la réglementation relative au permis de construire ; »</u>
d) Pour les livraisons à soi-même mentionnées au 7° bis de l'article 257, au moment de l'achèvement de l'ensemble des travaux et au plus tard dans les deux ans de la date de la décision favorable du représentant de l'Etat.			<u>c) Le d est ainsi rédigé :</u>
			<u>« d) Pour les livraisons à soi-même de travaux immobiliers visées au b du 1° du 3 du I de l'article 257, au moment de l'achèvement de l'ensemble des travaux.</u>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Toutefois, par dérogation au premier alinéa, le fait générateur de la taxe intervient au dernier jour de chaque trimestre civil pour les livraisons à soi-même de travaux d'entretien mentionnés au <i>c</i> et au <i>d</i> du 7° <i>bis</i>, au 7° <i>quater</i>, au 7° <i>quinquies</i> et au 7° <i>sexies</i> de l'article 257 effectués au cours de ce trimestre ;</p>			<p><u>« Toutefois, par dérogation au précédent alinéa, le fait générateur de la taxe intervient au dernier jour de chaque trimestre pour les livraisons à soi-même de travaux d'entretien effectués au cours de ce trimestre. » ;</u></p>
<p>e) Pour les livraisons à soi-même mentionnées au 7° <i>ter</i> de l'article 257, au moment de la mise en service.</p>			<p><u>2° Le 2 est ainsi modifié :</u></p>
<p>2. La taxe est exigible :</p>			<p><u>a) Le premier alinéa du <i>a</i> est ainsi rédigé :</u></p>
<p>a) Pour les livraisons et les achats visés au <i>a</i> du 1 et pour les opérations mentionnées aux <i>b</i>, <i>c</i>, <i>d</i> et <i>e</i> du 1, lors de la réalisation du fait générateur ;</p>			<p><u>« Pour les livraisons et les achats visés au <i>a</i> du 1 et pour les opérations mentionnées aux <i>b</i> et <i>d</i> du 1, lors de la réalisation du fait générateur ; »</u></p>
<p>Toutefois, pour les livraisons d'électricité, de gaz, de chaleur, de froid ou de biens similaires donnant lieu à des décomptes ou à des encaissements successifs, l'exigibilité peut, sur option du redevable, intervenir au moment du débit ; elle intervient en tout état de cause dès la perception d'acomptes et à concurrence de leur montant, lorsqu'il en est demandé avant l'intervention du fait générateur ou du débit ;</p>			<p><u>b) Après le <i>a</i>, il est inséré un <i>a bis</i> ainsi rédigé :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>b) Pour les livraisons de viandes prévues au 9° de l'article 257, lors du premier enlèvement en suite d'abattage ;</p> <p>c) Pour les prestations de services autres que celles visées au <i>b</i> bis, lors de l'encaissement des acomptes, du prix, de la rémunération ou, sur option du redevable, d'après les débits.</p> <p>En cas d'escompte d'un effet de commerce, la taxe est exigible à la date du paiement de l'effet par le client.</p> <p>Les entrepreneurs de travaux immobiliers peuvent, dans des conditions et pour les travaux qui sont fixés par décret, opter pour le paiement de la taxe sur les livraisons.</p>			<p><u>« a bis) Pour les livraisons d'immeubles à construire, lors de chaque versement des sommes correspondant aux différentes échéances prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux ; »</u></p> <p><u>c) Le <i>b</i> est abrogé ;</u></p> <p><u>d) Après le <i>c</i>, il est inséré un <i>c</i> bis ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« c bis) Pour le bail à construction, lors de sa conclusion s'agissant de la valeur du droit de reprise visée au 5 de l'article 266 et, s'il y a lieu, lors de l'encaissement pour les loyers ; ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 270 .....			<u>XIII. – Le II de l'article 270 du même code est ainsi rédigé :</u>
II. La liquidation de la taxe exigible au titre des livraisons à soi-même mentionnées au 7° ter de l'article 257 peut être effectuée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle est intervenue la mise en service des ouvrages concernés, lorsque les éléments constitutifs du prix de revient de ces ouvrages ne sont pas tous déterminés à la date de mise en service.			<u>« II. – La liquidation de la taxe exigible au titre des livraisons à soi-même mentionnées au a du 1° du 3 du I de l'article 257 peut être effectuée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle est intervenu l'achèvement de l'immeuble. Elle est déclarée sur la déclaration mentionnée à l'article 287 dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État. »</u>
La mise en service est, en tout état de cause, déclarée à l'administration dans un délai d'un mois			
Article 278 <i>ter</i>			<u>XIV. – A l'article 278 <i>ter</i> du même code, la référence : « 19° » est remplacée par la référence : « 4 du III ».</u>
La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux de 5,50 % en ce qui concerne les sommes visées au 19° de l'article 257.			<u>XV. – L'article 278 <i>sexies</i> du même code est ainsi rédigé :</u>
Article 278 <i>sexies</i> <i>Cf. Annexe 2</i>			<u>« Art. 278 <i>sexies</i>. – La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5 % en ce qui concerne :</u>
			<u>« I. – Les opérations suivantes réalisées dans le cadre de la politique sociale :</u>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

« 1. Les livraisons de terrains à bâtir consenties aux organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou aux personnes bénéficiaires, au moment de la livraison, d'un prêt mentionné à l'article R. 331-1 du même code pour la construction de logements visés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du même code ;

« 2. Les livraisons de logements sociaux neufs à usage locatif mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et qui bénéficient de la décision favorable prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6 du même code à compter du 1er octobre 1996, et dont l'ouverture de chantier est intervenue à compter de cette date, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code et a conclu avec l'État une convention en application du 3° ou du 5° de l'article L. 351-2 du même code ;

« 3. Le premier apport de logements sociaux à usage locatif dont la construction a fait l'objet d'une livraison à soi-même mentionnée au II du présent article, réalisé dans les cinq ans de l'achèvement de la construction au profit d'un organisme d'habitations à loyer modéré visé à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à la condition que l'acte d'apport prévoie le transfert de la société cédante à la société bénéficiaire de l'apport, du prêt prévu à l'article R. 331-1 du

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

même code et de la convention mentionnée au 3° ou au 5° de l'article L. 351-2 du même code ;

« 4. Les livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, qui font l'objet, dans des conditions fixées par décret, d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département ;

« 5. Les livraisons de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'État dans le département et destinées aux personnes visées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation ;

« 6. Les livraisons de logements sociaux à usage locatif à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, lorsqu'elle a conclu avec l'État une convention en application du 4° de l'article L. 351-2 du même code ;

« 7. Les livraisons de logements à usage locatif à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du même code ou à des sociétés civiles immobilières dont cette association détient la



Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

majorité des parts, situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R. 391-8 du même code ;

« 8. Les livraisons de locaux aux établissements mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, de même pour la seule partie des locaux dédiée à l'hébergement s'agissant des établissements mentionnés au 2° du I du même article L. 312-1, lorsqu'ils hébergent à titre permanent ou temporaire des personnes handicapées, ou des personnes âgées remplissant les critères d'éligibilité au prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, et que ces locaux font l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'État dans le département ;

« 9. Les livraisons de terrains à bâtir et les cessions de droit au bail à construction, en vue de l'acquisition de logements neufs à titre de première résidence principale dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété assortie d'une acquisition différée du terrain, ainsi que les livraisons d'immeubles dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété sous le bénéfice d'un prêt à

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

remboursement différé octroyé par un organisme associé collecteur de l'Union d'économie sociale du logement mentionné à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation dès lors que, dans un même programme de construction ou pour un même constructeur et pour des caractéristiques équivalentes, le prix de vente ou de construction hors taxe des logements n'excède pas celui des logements pour lesquels le taux réduit ne s'applique pas.

« Les logements mentionnés à l'alinéa précédent s'entendent des logements neufs, destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 quater J, si elles bénéficient d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement et si la somme des revenus fiscaux de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417, des personnes destinées à occuper ce logement ne dépasse pas les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrats de location-accession mentionnés au 4 ;

« 10. Les cessions de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque l'usufruitier bénéficie d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code et

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

a conclu avec l'État une convention en application du 3° ou du 5° de l'article L. 351-2 du même code ;

« 11. Les livraisons d'immeubles à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques dont les ressources à la date de signature de l'avant-contrat ou du contrat préliminaire, ou à défaut, à la date du contrat de vente ou du contrat ayant pour objet la construction du logement, ne dépassent pas de plus de 30 % les plafonds de ressources prévus à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 précitée ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers ;

« 12. Les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété effectués dans les conditions prévues aux articles L. 443-6-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

« II. – Les livraisons à soi-même d'immeubles dont l'acquisition aurait bénéficié du taux réduit en application du I.

« III. – Les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 279-0 bis</p> <p>1. La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers ou à l'acquisition de gros équipements fournis dans le cadre de travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage, des ascenseurs, de l'installation sanitaire ou de système de climatisation dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget.</p> <p>2. Cette disposition n'est pas applicable aux travaux, réalisés sur une période de deux ans au plus :</p> <p>a) Qui concourent à la production d'un immeuble au sens des deuxième à sixième alinéas du c du 1 du 7° de l'article 257 ;</p> <p>.....</p>			<p><u>nettoyage, lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 279-0 bis et dans la mesure où ces travaux portent sur les locaux mentionnés aux 2 à 8 du I.</u></p> <p><u>XVI. – Le a du 2 de l'article 279-0 bis du même code est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« a) Qui concourent à la production d'un immeuble neuf au sens du 2° du 2 du I de l'article 257 ; ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 284			<u>XVII. – L'article 284 du même code est ainsi modifié :</u>
<p>I. Toute personne qui a été autorisée à recevoir des biens ou services en franchise, en suspension de taxe en vertu de l'article 277 A ou sous le bénéfice d'un taux réduit est tenue au paiement de l'impôt ou du complément d'impôt, lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de cette franchise, de cette suspension ou de ce taux ne sont pas remplies.</p>			<u>1° Le II est ainsi modifié :</u>
<p>II.-Toute personne qui s'est livré à elle-même, a acquis ou s'est fait apporter des terrains à bâtir, des logements, le droit au bail à construction, ou des droits immobiliers démembrés de logements au taux prévu aux 2, 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies, 3 septies, 3 octies, 5, 6 ou 7 du I de l'article 278 sexies est tenue au paiement du complément d'impôt lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux cessent d'être remplies dans les quinze ans qui suivent le fait générateur de l'opération. Ce délai est ramené à dix ans lorsque l'immeuble fait l'objet d'une cession, d'une transformation d'usage ou d'une démolition dans les conditions prévues au chapitre III du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation. Toutefois, le complément d'impôt n'est pas dû lorsque les conditions cessent d'être remplies à la suite de la vente à leurs occupants, dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, de logements</p>			<p><u>a) A la première phrase du premier alinéa, les références : « aux 2, 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies, 3 septies, 3 octies, 5, 6 ou 7 du I » sont remplacées par les références : « aux 2 à 12 du I, ainsi qu'au II » ;</u></p>
			<p><u>b) A la troisième phrase du premier</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>mentionnés au dixième alinéa du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257 ou de terrains à bâtir, ainsi que du droit au bail à construction dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété assortie d'une acquisition différée du terrain, pour les logements neufs mentionnés au quinzième alinéa du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257, ou de logements mentionnés au deuxième alinéa du 3 <i>octies</i> du I de l'article 278 <i>sexies</i>.</p>			<p><u>alinéa, la référence : « au dixième alinéa du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257 » est remplacée par la référence : « au 4 du I de l'article 278 <i>sexies</i> », et les références : « au quinzième alinéa du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257 » et « au deuxième alinéa du 3 <i>octies</i> du I de l'article 278 <i>sexies</i> » sont remplacées par la référence : « au 9 du I de l'article 278 <i>sexies</i> » ;</u></p>
<p>Pour les opérations mentionnées au 2 du I de l'article 278 <i>sexies</i> s'agissant des seules opérations visées aux dixième et quinzième alinéas du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257 ainsi qu'aux 3 <i>ter</i>, 3 <i>octies</i>, 6 et 7 du I de l'article 278 <i>sexies</i>, le complément d'impôt dû est diminué d'un dixième par année de détention au-delà de la cinquième année.</p>			<p><u>c) Au début du dernier alinéa, les mots : « Pour les opérations mentionnées au 2 du I de l'article 278 <i>sexies</i> s'agissant des seules opérations visées aux dixième et quinzième alinéas du <i>c</i> du 1 du 7° de l'article 257 ainsi qu'aux 3 <i>ter</i>, 3 <i>octies</i>, 6 et 7 du I de l'article 278 <i>sexies</i>, » sont remplacés par les mots : « Pour les livraisons des logements visés aux 4, 9, 11 et 12 du I de l'article 278 <i>sexies</i>, » ;</u></p>
<p>III.-Toute personne qui s'est livré à elle-même des travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement de logements au taux prévu au 4 du I de l'article 278 <i>sexies</i> est tenue au paiement du complément d'impôt lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux cessent d'être remplies dans les trois ans qui suivent le fait générateur de l'opération.</p>			<p><u>2° Au III, la référence : « 4 du I » est remplacée par la référence : « III ».</u></p>
<p>Article 285</p>			<p><u>XVIII. – L'article 285 du même code est abrogé.</u></p>
<p>Pour les opérations visées au 7° de l'article 257, la taxe sur la valeur ajoutée est</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>due :</p> <p>1° Par les constructeurs, pour les livraisons à soi-même ;</p> <p>2° Par le vendeur, l'auteur de l'apport ou le bénéficiaire de l'indemnité, pour les mutations à titre onéreux ou les apports en société ;</p> <p>3° Par l'acquéreur, la société bénéficiaire de l'apport, ou le débiteur de l'indemnité, lorsque la mutation ou l'apport porte sur un immeuble qui, antérieurement à ladite mutation ou audit apport, n'était pas placé dans le champ d'application du 7° de l'article 257.</p> <p>4° Par les collectivités territoriales ou leurs groupements pour les cessions mentionnées au quatrième alinéa du <i>a</i> du 1 du 7° de l'article 257.</p>			
<p>Article 289</p>			
<p>I.- 1. Tout assujetti est tenu de s'assurer qu'une facture est émise, par lui-même, ou en son nom et pour son compte, par son client ou par un tiers :</p> <p>.....</p>			
<p>III.- L'entraîneur bénéficiaire des sommes mentionnées au 19° de l'article 257 s'assure qu'une facture est émise au titre des gains réalisés et y ajoute le montant de la taxe</p>			<p><u>XIX. – Au III de l'article 289 du même code, la référence : « 19° de l'article 257 » est remplacée par la référence : « 4 du III de l'article 257 ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>sur la valeur ajoutée. .....</p>			
<p>Article 290</p>			
<p>1° Indépendamment des prescriptions d'ordre général auxquelles sont tenus les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, les personnes qui réalisent les opérations définies au 6° de l'article 257 sont soumises aux obligations édictées à l'égard des marchands de biens par les articles 634 et 852 relatifs aux obligations en matière d'enregistrement et l'article L88 du livre des procédures fiscales concernant le droit de communication.</p>			
<p>2° Les mutations à titre onéreux ou les apports en société visés au 7° de l'article 257 doivent, dans tous les cas, faire l'objet d'un acte soumis soit à la formalité de l'enregistrement soit à la formalité fusionnée, dans les délais respectivement prévus pour leur exécution.</p>			
<p>Article 293 C</p>			
<p>La franchise mentionnée aux I et IV de l'article 293 B n'est pas applicable :</p>			
<p>1° Aux opérations visées au 7° et au 7° bis de l'article 257 ;</p>			
<p>2° Aux opérations visées à l'article 298 <i>bis</i> ;</p>			
			<p><u>XX. – L'article 290 du même code est abrogé.</u></p>
			<p><u>XXI. – Au 1° de l'article 293 C du même code, les références : « au 7° et au 7° bis » sont remplacées par la référence : « au I ».</u></p>



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>3° Aux opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée en vertu d'une option prévue aux articles 260,260 A et 260 B.</p>			
<p>4° Aux livraisons de moyens de transport neufs effectuées dans les conditions prévues à l'article 298 <i>sexies</i>.</p>			
<p>Article 296 <i>ter</i></p>			
<p>Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit en ce qui concerne :</p>			
<p>.....</p>			
<p>c) Les livraisons à soi-même mentionnées au seizième alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257, ainsi que les ventes et apports de terrains à bâtir et de logements neufs dans les conditions fixées par l'article 199 <i>undecies</i> C ou par l'article 217 <i>undecies</i> lorsque les logements sont loués en vue de leur sous-location dans les conditions prévues aux 1°, 2° et 3° du I de l'article 199 <i>undecies</i> C ou lorsque ces opérations sont financées à l'aide d'un prêt aidé ou d'une subvention de l'Etat accordé dans les conditions prévues par les articles R. 372-1 et R. 372-20 à R. 372-24 du code de la construction et de l'habitation.</p>			
<p>L'application du taux réduit est subordonnée à la condition que les personnes physiques accédant à la propriété justifient</p>			
			<p><u>XXII. – Au c de l'article 296 ter du même code, la référence : « au seizième alinéa du c du 1 du 7° » est remplacée par la référence : « au I ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>bénéficiaire d'une aide dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné au a. Le prestataire ou le vendeur sont tenus de conserver ce justificatif à l'appui de leur comptabilité.</p>			<p><u>XXIII. – L'article 634 du même code est abrogé.</u></p>
<p>Article 634</p>			<p><u>XXIV. – A l'article 730 du même code, la référence : « 7° » est remplacée par la référence : « I ».</u></p>
<p>Les mandats, promesses de vente, actes translatifs de propriété et, d'une manière générale, tous actes relatifs aux affaires définies au 6° de l'article 257, qui n'ont pas été rédigés par acte notarié, doivent être enregistrés dans un délai de dix jours à compter de leur date.</p>			
<p>Toutefois les mandats sous seing privé donnés aux intermédiaires en opérations portant sur des immeubles, des fonds de commerce ou des actions ou parts de sociétés immobilières ne sont pas soumis à la formalité de l'enregistrement.</p>			
<p>Article 730</p>			
<p>Les cessions de droits sociaux visées au 7° de l'article 257 qui donnent lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée donnent lieu à la perception d'un droit d'enregistrement de 125 euros.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 852</p> <p>Les personnes qui réalisent les affaires définies au 6° de l'article 257 doivent :</p> <p>1° En faire la déclaration dans le délai d'un mois à compter du commencement de leurs opérations auprès du service de l'administration dont dépend leur établissement et, le cas échéant, à chacune de leurs succursales ou agences ;</p> <p>2° Tenir un répertoire à colonnes présentant, jour par jour, sans blanc ni interligne et par ordre de numéros, tous les mandats, promesses de vente, actes translatifs de propriété et, d'une manière générale, tous actes se rattachant à la profession de marchand de biens.</p> <p>Article 1115</p> <p>Sous réserve des dispositions de l'article 1020, les achats effectués par les personnes qui réalisent les affaires définies au 6° de l'article 257 sont exonérés des droits et taxes de mutation à condition :</p>			<p><u>XXV. – L'article 852 du même code est abrogé.</u></p> <p><u>XXVI. – L'article 1115 du même code est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Les quatre premiers alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :</u></p> <p><u>« Sous réserve des dispositions de l'article 1020, les acquisitions d'immeubles, de fonds de commerce ainsi que d'actions ou parts de sociétés immobilières réalisées par des personnes assujetties au sens de l'article 256 A sont exonérées des droits et taxes de mutation quand l'acquéreur prend l'engagement de revendre dans un délai de cinq ans.</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>a.</i> D'une part, qu'elles se conforment aux obligations particulières qui leur sont faites par l'article 290 ;</p>			<p><u>« En cas d'acquisitions successives par des personnes mentionnées à l'alinéa précédent, le délai imparti au premier acquéreur s'impose à chacune de ces personnes. » ;</u></p>
<p><i>b.</i> D'autre part, qu'elles fassent connaître leur intention de revendre dans un délai de quatre ans.</p>			<p><u>2° A l'avant-dernier alinéa, les mots : « la condition de revente » sont remplacés par les mots : « l'engagement de revendre » ;</u></p>
<p>En cas d'acquisitions successives par des personnes mentionnées aux premier à troisième alinéas, le délai imparti au premier acquéreur s'impose à chacun de ces personnes.</p>			
<p>Pour les biens acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le délai mentionné aux troisième et quatrième alinéas et en cours à cette date est prorogé jusqu'au 31 décembre 1998.</p>			
<p>Pour l'application de la condition de revente, les transferts de droits ou de biens dans un patrimoine fiduciaire et les apports purs et simples effectués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 ne sont pas considérés comme des ventes.</p>			
<p>Pour les reventes consistant en des ventes par lots déclenchant le droit de préemption prévu à l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ou celui prévu à l'article 15 de la</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, le délai prévu pour l'application de la condition de revente visée au <i>b</i> est ramené à deux ans.</p>			<p><u>3° Au dernier alinéa, les mots : « la condition de revente visée au <i>b</i> » sont remplacés par les mots : « l'engagement de revendre visé au premier alinéa ».</u></p>
<p>Article 1384 A</p>			<p><u>XXVII. – L'article 1384 A du même code est ainsi modifié :</u></p>
<p>I.- Les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'Etat, prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement.</p>			<p><u>1° A la première phrase du deuxième alinéa du I, les références : « des 2, 3 ou 5 du I de l'article 278 <i>sexies</i> » sont remplacées par les mots : « du 2 ou du 10 du I de l'article 278 <i>sexies</i> ou des dispositions du II du même article pour les logements mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la</u></p>
<p>L'exonération s'applique aux constructions de logements neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale, mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation lorsqu'ils sont financés à concurrence de plus de 50 % au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code, et qu'ils bénéficient des dispositions des 2, 3 ou 5 du I de l'article 278 <i>sexies</i>. Pour les constructions visées au 5 de l'article 278 <i>sexies</i>, le taux de 50 % est ramené à 30 %. En Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à La Réunion, l'exonération s'applique aux constructions de logements</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale lorsqu'elles sont financées à concurrence de plus de 50 % au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation. Pour les constructions financées dans les conditions prévues aux articles R. 331-14 à R. 331-16 ou aux articles R. 372-9 à R. 372-12 du code de la construction et de l'habitation, la condition de financement s'apprécie en tenant compte des subventions versées par l'Etat, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des subventions ou prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.</p> <p>.....</p>			<p><u>construction et de l'habitation » ;</u></p>
<p>I <i>quater</i>.- Sont exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement les constructions de logements neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale appartenant à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation ou aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts lorsqu'elles sont financées à concurrence de plus de 50 % par des subventions versées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction et qu'elles bénéficient des dispositions des 2 ou 3 <i>quinquies</i> du I de l'article 278 <i>sexies</i>. La durée d'exonération est</p>			<p><u>2° A la deuxième phrase du même alinéa, les mots : « visées au 5 de l'article 278 <i>sexies</i> » sont remplacés par les mots : « mentionnées au 10 du I de l'article 278 <i>sexies</i> » ;</u></p>
			<p><u>3° A la première phrase du I <i>quater</i>, les références : « des 2 et 3 <i>quinquies</i> du I de l'article 278 <i>sexies</i> » sont remplacées par les</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>portée à vingt-cinq ans pour les constructions qui bénéficient d'une décision d'octroi de subvention prise entre le 1<sup>er</sup> mars 2007 et le 31 décembre 2014.</p> <p>.....</p> <p>Article 1594 F <i>quinquies</i></p> <p>Sont soumises à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement au taux de 0,60 % :</p> <p>A. Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée en vertu du 7° de l'article 257, les mutations à titre onéreux d'immeubles autres que ceux mentionnés au I du A de l'article 1594-0 G ;</p> <p>B. Sans préjudice de l'application des dispositions du 7° de l'article 257, les mutations de propriété faites entre les propriétaires participant aux opérations de rénovation urbaine et l'organisme de rénovation. Toutefois, en ce qui concerne la taxe ou le droit afférents aux biens remis aux anciens propriétaires en contre-partie de leur créance sur un organisme de rénovation, le bénéfice de la réduction de taux ne peut être invoqué qu'à concurrence du montant de la créance sur l'organisme de rénovation ;</p>			<p><u>mots : « du 6 du I de l'article 278 <i>sexies</i> ou des dispositions du II du même article pour les logements mentionnés au 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ».</u></p> <p><u>XXVIII. – L'article 1594 F <i>quinquies</i> du même code est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Le A est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« A. – A l'exception de celles qui sont visées au I du A de l'article 1594-0 G, les mutations à titre onéreux de terrains à bâtir et d'immeubles neufs mentionnés au 2° du 2 du I de l'article 257 lorsqu'elles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée sauf application des modalités prévues à l'article 268 : »</u></p> <p><u>2° Au début du premier alinéa du B, les mots : « Sans préjudice de l'application des dispositions du 7° de l'article 257, » sont supprimés.</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>.....</p> <p>Article 1594-0 G</p> <p>Sous réserve de l'article 691 bis, sont exonérés de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement :</p> <p>A. I.- Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée, les acquisitions :</p> <p>1° De terrains nus ou recouverts de bâtiments destinés à être démolis ;</p> <p>2° D'immeubles inachevés ;</p> <p>3° Du droit de surélévation d'immeubles préexistants et d'une fraction du terrain supportant ceux-ci, proportionnelle à la superficie des locaux à construire.</p> <p>II.- Cette exonération est subordonnée à la condition :</p> <p>1° Que l'acte d'acquisition contienne l'engagement, par l'acquéreur, d'effectuer dans</p>			<p><u>XXIX. – L'article 1594-0 G du même code est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Le A est ainsi modifié :</u></p> <p><u>a) Le I est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« I. – Les acquisitions d'immeubles réalisées par une personne assujettie au sens de l'article 256 A, lorsque l'acte d'acquisition contient l'engagement, pris par l'acquéreur, d'effectuer dans un délai de quatre ans les travaux conduisant à la production d'un immeuble neuf au sens du 2° du 2 du I de l'article 257, ou nécessaires pour terminer un immeuble inachevé. » :</u></p> <p><u>b) Le II est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« II. – Cette exonération est subordonnée à la condition, que l'acquéreur justifie, à l'expiration du délai de quatre ans, sauf application des dispositions du IV, de l'exécution des travaux prévus au I.</u></p> <p><u>« En cas d'acquisitions successives par des personnes mentionnées au I, l'engagement</u></p>



**Texte en vigueur**

un délai de quatre ans à compter de la date de l'acte les travaux nécessaires, selon le cas, pour édifier un immeuble ou un groupe d'immeubles, pour terminer les immeubles inachevés ou pour construire de nouveaux locaux en surélévation, et qu'il précise le nombre, la nature et la destination des immeubles dont la construction est projetée ;

1° *bis* Que soit produit un certificat d'urbanisme déclarant le terrain constructible ;

2° Que l'acquéreur justifie à l'expiration du délai de quatre ans, sauf application des dispositions du IV, de l'exécution des travaux prévus au 1° et de la destination des locaux construits ou achevés, en précisant si ces locaux sont ou non affectés à l'habitation pour les trois-quarts au moins de leur superficie totale.

.....

IV. Une prolongation annuelle renouvelable du délai de quatre ans fixé au II peut être accordée par le directeur des services fiscaux du lieu de la situation des immeubles dans des conditions fixées par décret, notamment en cas de force majeure ou lorsqu'il s'agit de la construction d'ensembles à réaliser progressivement par tranches successives.

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

pris par le cédant peut être repris par l'acquéreur auquel s'impose alors le délai imparti au cédant. Si l'engagement n'est pas repris, le cédant peut, dans la limite de cinq années à compter de la date à laquelle il a été souscrit par le premier acquéreur, y substituer l'engagement de revendre prévu à l'article 1115 qui est réputé avoir pris effet à compter de cette même date.

« L'acquéreur d'un bien qui a pris l'engagement de revendre prévu à l'article 1115 peut y substituer, avant son échéance, un engagement de construire tel que prévu au I du présent article. Cet engagement prend effet à compter de la date à laquelle il est souscrit auprès de l'administration et vaut accomplissement de l'engagement de revendre. » ;

c) Le IV est ainsi rédigé :

« IV. – Sur demande de l'acquéreur, une prolongation annuelle renouvelable du délai de quatre ans fixé au I peut être accordée par le directeur des services fiscaux du lieu de la situation des immeubles dans des conditions fixées par décret. L'absence de notification d'un refus motivé de l'administration dans les deux mois de la réception de la demande vaut acceptation. » ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>IV <i>bis</i>.- Une prolongation annuelle renouvelable du délai mentionné au troisième alinéa de l'article 1115 peut être accordée, dans des conditions fixées par décret, par le directeur des services fiscaux du lieu de la situation des terrains nus ou biens assimilés mentionnés au I situés dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté définie à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme et acquis par la personne chargée de l'aménagement ou de l'équipement de cette zone.</p> <p>.....</p> <p>B. Sous réserve des dispositions du 7° de l'article 257 :</p> <p>.....</p> <p>Article 1692</p> <p>Les redevables sont tenus d'acquitter le montant des taxes exigibles au moment même où ils déposent la déclaration de leurs opérations.</p> <p>La taxe sur la valeur ajoutée exigible sur les livraisons à soi-même entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257 doit être intégralement versée dans les douze mois qui suivent l'achèvement ou la première occupation des immeubles, ou, le cas échéant, lors de la dissolution de la société de construction, si celle-ci se produit avant l'expiration de ce délai.</p>			<p><u>d) Au IV <i>bis</i>, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « premier » ;</u></p> <p><u>2° Le premier alinéa du B est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Les opérations suivantes : ».</u></p> <p><u>XXX. – Le deuxième alinéa de l'article 1692 du même code est supprimé.</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Une prolongation dudit délai peut être accordée par la direction des services fiscaux du lieu de la situation des immeubles.</p>			
<p>Article 1787</p>			
<p>L'inexécution de la formalité fusionnée ou de la formalité de l'enregistrement dans les conditions fixées au 2 de l'article 290 entraîne l'application des sanctions prévues à l'article 1786 pour les ventes sans facture.</p>			
<p>Toutefois, lorsque l'inexécution résulte du refus de publier, ces dernières sanctions ne sont pas applicables si la nouvelle présentation à la formalité fusionnée intervient dans le mois de la notification du refus.</p>			
<p>Article 1788 A</p>			
<p>.....</p>			
<p>4. Lorsqu'au titre d'une opération donnée le redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est autorisé à la déduire, le défaut de mention de la taxe exigible sur la déclaration prévue au 1 de l'article 287, qui doit être déposée au titre de la période concernée, entraîne l'application d'une amende égale à 5 % de la somme déductible.</p>			
			<p><u>XXXI. – L'article 1787 du même code est abrogé.</u></p>
			<p><u>XXXII. – Le 4 de l'article 1788 A du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></p>
			<p><u>« Toutefois, lorsque l'opération mentionnée au premier alinéa est une livraison à soi-même de biens prévue par l'article 257, le</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 1829			<u>montant de l'amende est multiplié par le rapport entre les coûts ou les dépenses non grevés de taxe sur la valeur ajoutée figurant dans la base d'imposition de la livraison à soi-même telle qu'elle résulte de l'article 266 et la totalité de cette base d'imposition. »</u>
Toute infraction aux dispositions du 2° de l'article 852 est exclusivement punie :			<u>XXXIII. – L'article 1829 du même code est abrogé.</u>
1° D'une amende égale à 1 % du montant du prix ou de la valeur du bien qui a fait l'objet de la transaction omise sur le répertoire mais régulièrement comptabilisée ;			
2° D'une amende égale à 150 euros en cas de défaut d'inscription sur ledit répertoire des mandats, promesses de ventes et de tous actes autres que ceux translatifs de propriété se rattachant à la profession de marchand de biens ;			
3° D'une amende de 15 euros pour toute infraction aux obligations formelles.			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Livre des procédures fiscales Articles L. 88</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p><u>XXXIV. – L'article L. 88 du livre des procédures fiscales est abrogé.</u></p>
<p>Les personnes qui réalisent des opérations mentionnées au 6° de l'article 257 du code général des impôts, portant sur des immeubles, des fonds de commerce ou des actions ou parts de sociétés immobilières dont les résultats doivent être compris dans les bases de l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux, doivent communiquer à l'administration, sur sa demande, leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité</p>			
<p>Articles L. 176</p> <p>.....</p>			<p><u>XXXV. – L'article L. 176 du même livre est ainsi modifié :</u></p>
<p>Dans le cas où l'exercice ne correspond pas à une année civile, le délai part du début de la première période sur laquelle s'exerce le droit de reprise en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés et s'achève le 31 décembre de la troisième année suivant celle au cours de laquelle se termine cette période.</p> <p>.....</p>			<p><u>1° Le quatrième alinéa est supprimé :</u></p>
<p>Dans les cas prévus aux II et III de l'article 284 du code général des impôts, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle les conditions auxquelles est subordonné l'octroi du taux prévu aux 2, 3, 3 bis, 3 ter, 3 octies, 4 ou 5 du I de l'article 278 sexies du même code ont cessé d'être</p>			<p><u>2° Au dernier alinéa, les références : « 2, 3, 3 bis, 3 ter, 3 octies, 4 ou 5 » sont remplacées par les références : « 2 à 12 ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
remplies.			
Code général des impôts Article 31			
I. Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent :			
1° Pour les propriétés urbaines :			
.....			
f) pour les logements situés en France, acquis neufs ou en l'état futur d'achèvement entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1996 et le 31 décembre 1998 et à la demande du contribuable, une déduction au titre de l'amortissement égale à 10 % du prix d'acquisition du logement pour les quatre premières années et à 2 % de ce prix pour les vingt années suivantes. La période d'amortissement a pour point de départ le premier jour du mois de l'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si elle est postérieure.			
L'avantage prévu au premier alinéa est applicable, dans les mêmes conditions, aux logements affectés à la location après réhabilitation dès lors que leur acquisition entre dans le champ d'application du 7° de l'article 257 et aux logements que le contribuable fait			
			<u>XXXVI. – Au deuxième alinéa du f du 1° du I de l'article 31, aux a et b de l'article 296 ter, au a du 5° du 1 du I de l'article 297, au premier alinéa du I de l'article 809, au second alinéa du 2° du I de l'article 828, au premier alinéa du I de l'article 1042 et au premier alinéa du V de l'article 1509 du code général des impôts, la référence : « 7° » est remplacée par la référence : « I ».</u>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>construire et qui ont fait l'objet, avant le 31 décembre 1998, de la déclaration d'ouverture de chantier prévue à l'article R. 421-40 du code de l'urbanisme. Il en est de même des logements loués après transformation lorsque ces locaux étaient, avant leur acquisition, affectés à un usage autre que l'habitation. Dans ce cas, la déduction au titre de l'amortissement est calculée sur le prix d'acquisition des locaux augmenté du montant des travaux de transformation. La période d'amortissement a pour point de départ le premier jour du mois de l'achèvement de ces travaux.</p> <p>.....</p> <p>Article 296 <i>ter</i></p> <p>Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit en ce qui concerne :</p> <p>a) Les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation et facturés aux personnes physiques accédant directement à la propriété à titre de résidence principale et qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles au sens du 7° de l'article 257 du présent code ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>b) Les ventes de logements évolutifs sociaux mentionnés au a qui entrent dans le champ d'application du 7° de l'article 257, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition des aides de l'Etat dans les conditions prévues par le même arrêté ;</p> <p>.....</p>			
<p>Article 297</p>			
<p>I. 1. Dans les départements de Corse, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux de :</p> <p>.....</p>			
<p>5° 8 % en ce qui concerne :</p>			
<p>a. Les travaux immobiliers ainsi que les opérations visées au 7° de l'article 257 ;</p> <p>.....</p>			
<p>Article 809</p>			
<p>I. Sous réserve des dispositions du 7° de l'article 257 :</p>			
<p>1° Les actes de formation de sociétés ou de groupements d'intérêt économique qui ne contiennent pas transmission de biens meubles ou immeubles, entre les associés ou autres personnes, sont assujettis au droit d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur le montant des apports déduction faite du passif ;</p> <p>.....</p>			



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 828</p> <p>I. Sont soumis à un droit fixe d'enregistrement ou à une taxe fixe de publicité foncière de 375 euros porté à 500 euros pour les sociétés ayant un capital d'au moins 225 000 euros :</p> <p>1° (Abrogé).</p> <p>2° Les actes par lesquels les sociétés ayant fonctionné conformément à l'objet défini à l'article 1655 ter augmentent leur capital, prorogent leur durée ou font à leurs membres, par voie de partage en nature à titre pur et simple, attribution exclusive en propriété des fractions, auxquelles ils ont vocation, d'immeubles ou groupes d'immeubles construits, acquis ou gérés par elles ; les sociétés susvisées qui ont bénéficié de prêts pour la réalisation de leur objet social peuvent se prévaloir de ces dispositions même si la répartition de ces prêts a pour effet d'enlever au partage son caractère pur et simple, pourvu que cette répartition ait été effectuée suivant les règles prévues par les organismes prêteurs.</p> <p>Toutefois, pour les sociétés assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, en application du 7° de l'article 257, le bénéfice de cette disposition est subordonné à la condition qu'elles justifient du règlement de la taxe due sur les opérations de construction ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 1042  I - Sous réserve des dispositions de l'article 257 7°, les acquisitions immobilière faites à l'amiable et à titre onéreux par le communes ou syndicats de communes, les établissements publics fonciers créés en application des articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme, les départements, les régions et par les établissements publics communaux, départementaux ou régionaux ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor. ..... Article 1509 ..... V. Les terrains autres que ceux classés dans la catégorie fiscale des terrains à bâtir et dont la cession entre dans le champ d'application au 7° de l'article 257 sont imposés à la taxe foncière sur les propriétés non bâties en tant que terrains à bâtir, au titre de l'année de la cession et des deux années précédentes, à l'exception des années antérieures à 1980. Leur valeur locative est déterminée en appliquant à la moitié du prix de cession le taux d'intérêt retenu pour l'évaluation des terrains à bâtir. Les taux applicables au profit de chaque collectivité bénéficiaire sont ceux constatés dans la commune au titre de l'année ayant précédé la cession. .....			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code général de la propriété des personnes publiques Article L. 3211-7</p>			
<p>L'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat.</p>			
<p>Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.</p>			
<p>Pour l'application du présent article, sont assimilés aux logements sociaux mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation :</p>			
<p>-les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'Etat ;</p>			
<p>-les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p>			
<p>-dans les départements d'outre-mer, les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une aide de l'Etat ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>-les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé, dans les conditions mentionnées au 3 <i>octies</i> du I de l'article 278 <i>sexies</i> du code général des impôts ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 3 ter du même I.</p>			<p><u>XXXVII. – Au dernier alinéa de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, la référence : « 3 <i>octies</i> » est remplacée par la référence : « 9 » et la référence : « 3 ter » est remplacée par la référence : « 4 ».</u></p>
<p>Code général des impôts Article 260 B</p>			<p><i>Article additionnel après l'article 9</i></p>
<p>Les opérations qui se rattachent aux activités bancaires, financières et, d'une manière générale, au commerce des valeurs et de l'argent, telles que ces activités sont définies par décret, peuvent, lorsqu'elles sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée, être soumises sur option à cette taxe.</p>			<p><u>L'article 260 B du code général des impôts est ainsi modifié :</u></p>
<p>L'option s'applique à l'ensemble de ces opérations. Elle couvre obligatoirement une période de cinq années, y compris celle au cours de laquelle elle est déclarée.</p>			<p><u>1° Les deuxième et troisième alinéas sont ainsi rédigés :</u></p>
<p>Elle prend effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée au service local des impôts.</p>			<p><u>« L'option s'applique à l'ensemble de ces opérations. Elle peut être dénoncée à partir du 1<sup>er</sup> janvier de la cinquième année qui suit celle au cours de laquelle elle a été exercée.</u></p>
			<p><u>« L'option ou sa dénonciation prend effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel elle est formulée auprès du service des impôts. » :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Elle est renouvelable par tacite reconduction par période de cinq années civiles, sauf dénonciation formulée deux mois avant l'expiration de chaque période.</p> <p>Toutefois, elle est reconduite de plein droit pour la période de cinq années civiles suivant celle au cours de laquelle ou à l'issue de laquelle les assujettis concernés ayant exercé cette option ont bénéficié d'un remboursement de taxe sur la valeur ajoutée prévu au IV de l'article 271.</p>			<p><u>2° Les quatrième et cinquième alinéas sont supprimés.</u></p>
<p>Article 277 A</p>			<p><i>Article additionnel après l'article 9</i></p>
<p>I. Sont effectuées en suspension du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée les opérations ci-après :</p>			<p><u>I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :</u></p>
<p>1° Les livraisons de biens destinés à être placés sous l'un des régimes suivants prévus par les règlements communautaires en vigueur : conduite en douane, magasins et aires de dépôt temporaire, entrepôts d'importation ou d'exportation, perfectionnement actif ;</p>			<p><u>A. – L'article 277 A est ainsi modifié :</u></p>
			<p><u>1° Le 2° du I est ainsi modifié :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>2° Les livraisons de biens destinés à être placés sous l'un des régimes d'entrepôt fiscal suivants :</p>			<p><u>a) Au premier alinéa, les mots : « d'entrepôt fiscal » sont supprimés ;</u></p>
<p>a. l'entrepôt national d'exportation ;</p>			<p><u>b) Le a est ainsi rédigé :</u></p>
<p>b. l'entrepôt national d'importation ;</p>			<p><u>« a) Le régime fiscal suspensif ; »</u></p>
<p>c. le perfectionnement actif national ;</p>			<p><u>c) Les b et c sont abrogés ;</u></p>
<p>d. l'entrepôt de stockage de biens négociés sur un marché à terme international et dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget ;</p>			<p><u>d) Les deux premières phrases du dernier alinéa sont ainsi rédigées :</u></p>
<p>e. l'entrepôt destiné à la fabrication de biens réalisée en commun par des entreprises, dont une au moins n'a pas d'établissement en France, en exécution d'un contrat international fondé sur le partage de cette fabrication et la propriété indivise des biens produits entre les entreprises contractantes.</p>			<p><u>« L'autorisation d'ouverture d'un régime mentionné au présent 2° est délivrée par le ministre chargé du budget. Cette autorisation détermine les principales caractéristiques de l'entrepôt ou du régime fiscal suspensif demandé. » ;</u></p>
<p>L'autorisation d'ouverture d'un entrepôt fiscal mentionné au présent 2° est délivrée par le ministre chargé du budget. Cette autorisation détermine notamment le régime administratif de l'entrepôt fiscal. Des arrêtés du ministre pourront instituer des procédures simplifiées et déléguer le pouvoir de décision à des agents de</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>l'administration des impôts ou des douanes ;</p> <p>3° Les importations de biens destinés à être placés sous un régime d'entrepôt fiscal ;</p> <p>.....</p> <p>7° Les livraisons de biens placés sous le régime de l'admission temporaire en exonération totale des droits à l'importation, du transit externe ou du transit communautaire interne, avec maintien du même régime, ainsi que les prestations de services afférentes à ces livraisons.</p> <p>.....</p>			<p>2° <u>Au 3° du I, les mots : « régime d'entrepôt fiscal » sont remplacés par les mots : « des régimes mentionnés au 2° » ;</u></p> <p>3° <u>Le 7° du I est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« 7° a) Les livraisons de biens placés sous le régime de l'admission temporaire en exonération totale des droits à l'importation, du transit externe ou du transit communautaire interne, avec maintien du même régime ;</u></p> <p><u>« b) Les importations de biens mentionnées au 3 de l'article 294 et les importations de biens en provenance d'une partie du territoire douanier de la Communauté européenne exclue de son territoire fiscal qui rempliraient les conditions pour bénéficier du régime d'admission temporaire en exonération totale s'il s'agissait de biens en provenance de pays tiers, ainsi que les livraisons de ces biens, avec maintien du même régime ou situation ;</u></p> <p><u>« c) Les prestations de services afférentes aux livraisons mentionnées aux a et b. » ;</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>3. La taxe due est, selon le cas :</p> <p>1° Lorsque le bien n'a fait l'objet d'aucune livraison pendant son placement sous le régime, la taxe afférente à l'opération mentionnée aux 1°, 2°, 3° ou 4° du I, et, le cas échéant, la taxe afférente aux prestations de services mentionnées aux 5° et 6° du I ;</p> <p>2° Lorsque le bien a fait l'objet d'une ou plusieurs livraisons mentionnées aux 6° et 7° du I pendant son placement sous le régime, la taxe afférente à la dernière de ces livraisons, augmentée, le cas échéant, de la taxe afférente aux prestations de services mentionnées aux 5°, 6° et 7° du I, effectuées soit après cette dernière livraison soit avant cette dernière livraison si le preneur est la personne mentionnée au b du 2 ;</p> <p>3° Lorsque le bien ne représente qu'une partie des biens placés sous le régime, la taxe afférente, selon le cas, aux opérations visées aux 1° et 2° ci-dessus, pour leur quote-part se rapportant audit bien.</p>			<p>4° <u>Après le 3° du 3 du II, il est inséré un 4° ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« 4° La taxe due conformément aux 1° à 3° ci-dessus est assortie de l'intérêt de retard mentionné au III de l'article 1727 lorsque les biens placés sous un régime fiscal suspensif, mentionné au a du 2° du I du présent article, en vue de leur expédition ou de leur exportation</u></p>



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission																				
<p>4. Par dérogation au 2, la personne qui doit acquitter la taxe est dispensée du paiement lorsque le bien fait l'objet d'une exportation ou d'une livraison exonérée en vertu du I de l'article 262 <i>ter</i>.</p>	<p>III. La personne qui a obtenu l'autorisation d'ouverture d'un entrepôt fiscal doit, au lieu de situation de l'entrepôt :</p>	<p>1° Tenir, par entrepôt, un registre des stocks et des mouvements de biens, et un registre devant notamment faire apparaître, pour chaque bien, la nature et le montant des opérations réalisées, les nom et adresse des fournisseurs et des clients. Les prestations de services mentionnées au I doivent faire l'objet d'une indication particulière sur ce dernier registre.</p>	<p><u>hors de France, sont reversés sur le marché national.</u></p>				<p><u>« L'intérêt de retard est calculé à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel la taxe devenue exigible a été suspendue conformément au I du présent article, jusqu'au dernier jour du mois précédant celui au cours duquel les biens sont sortis du régime fiscal suspensif. » ;</u></p>				<p><u>5° Au 4 du II, après les mots : « en vertu », sont insérés les mots : « de l'article 262 ou » ;</u></p>				<p><u>6° Le III est ainsi modifié :</u></p>				<p><u>a) Après les mots : « ouverture d'un », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « régime mentionné au 2° du I doit, au lieu de situation des biens : » ;</u></p>				<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>
			<p><u>« L'intérêt de retard est calculé à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel la taxe devenue exigible a été suspendue conformément au I du présent article, jusqu'au dernier jour du mois précédant celui au cours duquel les biens sont sortis du régime fiscal suspensif. » ;</u></p>				<p><u>5° Au 4 du II, après les mots : « en vertu », sont insérés les mots : « de l'article 262 ou » ;</u></p>				<p><u>6° Le III est ainsi modifié :</u></p>				<p><u>a) Après les mots : « ouverture d'un », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « régime mentionné au 2° du I doit, au lieu de situation des biens : » ;</u></p>				<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>				
			<p><u>5° Au 4 du II, après les mots : « en vertu », sont insérés les mots : « de l'article 262 ou » ;</u></p>				<p><u>6° Le III est ainsi modifié :</u></p>				<p><u>a) Après les mots : « ouverture d'un », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « régime mentionné au 2° du I doit, au lieu de situation des biens : » ;</u></p>				<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>								
			<p><u>6° Le III est ainsi modifié :</u></p>				<p><u>a) Après les mots : « ouverture d'un », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « régime mentionné au 2° du I doit, au lieu de situation des biens : » ;</u></p>				<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>												
			<p><u>a) Après les mots : « ouverture d'un », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « régime mentionné au 2° du I doit, au lieu de situation des biens : » ;</u></p>				<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>																
			<p><u>b) Au 1°, les mots : « , par entrepôt, » sont supprimés ;</u></p>																				

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Un arrêté du ministre chargé du budget fixe les conditions de tenue de ces registres.</p> <p>.....</p> <p>Article 302 F <i>ter</i></p> <p>1° Les personnes qui exploitent des comptoirs de vente situés dans l'enceinte d'un port, d'un aéroport ou du terminal du tunnel sous la Manche ou des boutiques à bord de moyens de transport et qui effectuent des livraisons de biens à emporter en exonération des droits mentionnés à l'article 302 B, dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 302 F <i>bis</i>, ou en droits acquittés aux voyageurs qui se rendent à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, doivent prendre la qualité d'entrepoteur agréé mentionnée à l'article 302 G pour bénéficier du régime suspensif de ces droits.</p>			<p><u>c) Après le premier alinéa du 1°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Les assujettis peuvent être autorisés, sur leur demande, à regrouper les informations contenues dans les registres mentionnés ci-dessus dans une comptabilité matières identifiant les biens placés sous les régimes visés, ainsi que la date d'entrée et de sortie desdits régimes. » :</u></p> <p><u>d) Après le mot : « tenue », la fin du dernier alinéa du 1° est ainsi rédigée : « des registres et de la comptabilité matières ; »</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>2° Toute personne mentionnée au 1° qui veut effectuer des ventes au détail d'alcools, de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés à des voyageurs, qui se rendent à destination d'un pays non compris dans le territoire communautaire ou d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, est tenue d'en faire la déclaration auprès de l'administration des douanes et droits indirects préalablement au commencement de son activité et de désigner le ou les lieux de vente.</p>			
<p>3° <i>a.</i> Les droits mentionnés à l'article 302 B sont liquidés et acquittés dans les conditions prévues au III de l'article 302 D, d'après les quantités déclarées en sortie de régime suspensif ;</p>			
<p><i>b.</i> Les dispositions du <i>a</i> s'appliquent également lorsque les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés sont détenus sous un régime suspensif fiscal d'entrepôt national d'importation ou d'exportation et sous un régime suspensif des droits d'accises.</p>			<p><u>B. – Au <i>b</i> du 3° de l'article 302 F <i>ter</i>, les mots : « un régime suspensif fiscal d'entrepôt national d'importation ou d'exportation » sont remplacés par les mots : « le régime fiscal suspensif mentionné au <i>a</i> du 2° du I de l'article 277 A » ;</u></p>
<p>4° Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.</p>			
<p>Article 1695</p>			
<p>La taxe sur la valeur ajoutée est perçue, à l'importation, comme en matière de douane.</p>			<p><u>C. – Le quatrième alinéa de l'article 1695 est ainsi rédigé :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>La taxe sur la valeur ajoutée exigible lors de la mise à la consommation des produits pétroliers visés au 1° du I de l'article 298 est perçue par la direction générale des douanes et droits indirects.</p> <p>Pour les transports qui sont désignés par décret, la perception est opérée lors du passage en douane et selon les règles, garanties et sanctions prévues en matière douanière.</p> <p>La taxe sur la valeur ajoutée due lors de la sortie de l'un des régimes mentionnés au 1°, aux a, b et c du 2° et au 7° du I de l'article 277 A ou lors du retrait de l'autorisation d'ouverture d'un entrepôt fiscal mentionné aux a, b et c du 2° du I de l'article 277 A est perçue comme en matière de douane.</p>			<p><u>« La taxe sur la valeur ajoutée due lors de la sortie de l'un des régimes mentionnés au 1°, au a du 2° et au 7° du I de l'article 277 A ou lors du retrait de l'autorisation d'ouverture du régime fiscal suspensif mentionné au a du 2° du I de l'article 277 A est perçue comme en matière de douane. » ;</u></p>
Article 1698 C			<p><u>D. – Au II de l'article 1698 C, les mots : « un régime d'entrepôt fiscal prévu aux a, b et c » sont remplacés par les mots : « le régime fiscal suspensif prévu au a ».</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>régime douanier communautaire mentionné au <i>b</i> du 1° du 1 du I de l'article 302 D.</p>			<p><u>II. – La première phrase du premier alinéa de l'article L. 80 K du livre des procédures fiscales est ainsi rédigée :</u></p>
<p>Livre des procédures fiscales Article L. 80 K</p>			<p><u>« Pour rechercher les manquements aux obligations et formalités auxquelles sont soumises les personnes autorisées à ouvrir un régime mentionné au 2° du I de l'article 277 A du code général des impôts, les agents des impôts ou des douanes, ayant au moins le grade de contrôleur, peuvent, dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L. 80 F et L. 80 G, se faire présenter les registres et les factures, ainsi que tous les documents pouvant se rapporter aux biens placés ou destinés à être placés dans un entrepôt fiscal et aux opérations et prestations afférentes à ces biens. Ils peuvent également procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation.</u></p>
<p>Lorsque les registres sont tenus au moyen de systèmes informatisés, l'intervention porte sur l'ensemble des informations, données et traitements informatiques qui concourent directement ou indirectement à leur élaboration et à celle des déclarations rendues obligatoires en cas de cessation du régime prévu au II de l'article 277 A du code général des impôts ainsi que sur la documentation relative aux analyses, à la programmation et à l'exécution des traitements. Les agents des impôts et des</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>douanes peuvent procéder à cette intervention selon les modalités prévues à l'article L. 47 A.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p><u>III. – Les I et II du présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.</u></p> <p><i>Article additionnel après l'article 9</i></p> <p><u>I. – Après le chapitre VII <i>octies</i> du titre II de la première partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts, il est inséré un chapitre VII <i>nonies</i> ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Chapitre VII nonies</u></p> <p><u>« <i>Taxe sur la publicité en ligne</i></u></p> <p><u>« Article 302 bis <i>KI</i>.- I.- Il est institué une taxe due par tout hébergeur de site de communication au public en ligne établi dans un Etat membre de la Communauté européenne qui fournit un service en France.</u></p> <p><u>« II. – La taxe est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des sommes versées par :</u></p> <p><u>« 1° les annonceurs établis en France ou dans un autre Etat membre de la Communauté européenne pour la part diffusée en France de leurs messages publicitaires ;</u></p> <p><u>« 2° les utilisateurs établis en France pour l'achat de prestations publicitaires.</u></p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

« III. – Le taux de la taxe est de 1 %.

« IV. – Les redevables procèdent à la liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration mentionnée au 1 de l'article 287 du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

« V. – La taxe 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. »

II. – Le I entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.





## ANNEXE 1

Amendements adoptés à l'article 6, état B

### ARTICLE 6

Etat B

#### MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Modifier comme suit les ouvertures de crédits supplémentaires :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement supplémentaires ouvertes		Crédits de paiement supplémentaires ouverts	
	+	-	+	-
	(majorer l'ouverture de)	(minorer l'ouverture de)	(majorer l'ouverture de)	(minorer l'ouverture de)
<b>Enseignement scolaire public du premier degré</b> Dont Titre 2				
<b>Enseignement scolaire public du second degré</b> Dont titre 2				
<b>Vie de l'élève</b> Dont titre 2				
<b>Enseignement privé du premier et second degrés</b> Dont Titre 2				
<b>Soutien de la politique de l'éducation nationale</b> Dont Titre 2				
<b>Enseignement technique agricole</b> Dont Titre 2				
<b>Internats d'excellence et égalité des chances</b> Dont Titre 2		300.000.000		300.000.000
<b>TOTAL</b>		300.000.000		300.000.000
<b>SOLDE</b>	- 300.000.000		- 300.000.000	



**ARTICLE 6**  
**ÉTAT B**

**MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

Modifier comme suit les ouvertures de crédits supplémentaires :

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
	(majorer l'ouverture de)	(minorer l'ouverture de)	(majorer l'ouverture de)	(minorer l'ouverture de)
<b>Infrastructures et services de transports</b>				
Sécurité et circulation routières				
Sécurité et affaires maritimes				
Météorologie				
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité				
Information géographique et cartographique				
Prévention des risques Dont titre 2				
Energie et après-mines				
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer Dont titre 2				
Transport et urbanisme durables	300.000.000		300.000.000	
Véhicule du futur				
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte		300.000.000		300.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>300.000.000</b>	<b>300.000.000</b>	<b>300.000.000</b>	<b>300.000.000</b>
<b>SOLDE</b>		0		0



## ANNEXE 2

Textes en vigueur

### Article additionnel après l'article 9

Code général des impôts

#### Article 257

Sont également soumis à la taxe sur la valeur ajoutée :

1° Les opérations faites par les coopératives et leurs unions ;

2° Les livraisons de marchandises par les sociétés coopératives et leurs unions ainsi que par les groupements d'achat en commun créés par des commerçants ou des particuliers, quelle que soit la forme juridique de ces groupements ;

3° Les opérations faites par les coopératives de production, de transformation, de conservation et de vente de produits agricoles, à l'exception des rétrocessions que ces coopératives consentent à leurs sociétaires non redevables pour les besoins de leur consommation familiale ;

4°, 4° bis, 4° ter et 5° (Abrogés) ;

6° Sous réserve du 7° :

a) Les opérations qui portent sur des immeubles, des fonds de commerce ou des actions ou parts de sociétés immobilières et dont les résultats doivent être compris dans les bases de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux ;

b) Les cessions de droits au titre d'un contrat de fiducie représentatifs de biens visés au a et dont les résultats doivent être compris dans les bases de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux ;

7° Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles.

Ces opérations sont imposables même lorsqu'elles revêtent un caractère civil.

1. Sont notamment visés :

a) Les ventes et les apports en société de terrains à bâtir, des biens assimilés à ces terrains par le A de l'article 1594-0 G ainsi que les indemnités de toute nature perçues par les personnes qui exercent sur ces immeubles un droit de propriété ou de jouissance, ou qui les occupent en droit ou en fait ;

Sont notamment visés par le premier alinéa, les terrains pour lesquels, dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acte qui constate l'opération, l'acquéreur ou le bénéficiaire de l'apport obtient le permis de construire ou le permis d'aménager ou commence les travaux

nécessaires pour édifier un immeuble ou un groupe d'immeubles ou pour construire de nouveaux locaux en surélévation.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux terrains acquis par des personnes physiques en vue de la construction d'immeubles que ces personnes affectent à un usage d'habitation.

Toutefois, lorsque le cédant est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, il peut, sur option, soumettre la cession à la taxe sur la valeur ajoutée.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas ;

b) Les ventes d'immeubles et les cessions, sous forme de vente ou d'apport en société, de parts d'intérêt ou d'actions dont la possession assure en droit ou en fait l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une fraction d'immeuble ;

b bis) Les cessions par le constituant, dans le cadre d'un contrat de fiducie, de droits représentatifs de biens visés aux a et b ;

c) Les livraisons à soi-même d'immeubles.

Constituent notamment des livraisons à soi-même d'immeubles les travaux portant sur des immeubles existants qui consistent en une surélévation, ou qui rendent à l'état neuf :

1° Soit la majorité des fondations ;

2° Soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ;

3° Soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ;

4° Soit l'ensemble des éléments de second oeuvre tels qu'énumérés par décret en Conseil d'Etat, dans une proportion fixée par ce décret qui ne peut être inférieure à la moitié pour chacun d'entre eux.

Toutefois, la livraison à soi-même d'immeubles affectés ou destinés à être affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie totale et d'immeubles qui ne sont pas destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée n'est imposée que lorsqu'il s'agit :

d'immeubles construits par des sociétés dont les parts ou actions assurent en droit ou en fait l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une fraction d'immeuble ;

de logements sociaux à usage locatif mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation financés au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui bénéficient de la décision favorable prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6 du même code à compter du 1er octobre 1996, et dont l'ouverture de chantier est intervenue à compter de cette date ;

de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, qui font l'objet, dans des conditions fixées par décret, d'une convention et bénéficient d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département.

de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département et destinées aux personnes visées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

de logements sociaux à usage locatif construits par l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, ou par les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts lorsqu'elles ont conclu avec l'Etat une convention en application du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

de logements à usage locatif construits par l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation ou par les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts, dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R. 391-8 du code de la construction et de l'habitation.

de la partie dédiée à l'hébergement des locaux d'établissements mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que de locaux d'établissements mentionnés aux 6° et 7° du I du même article, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils hébergent des personnes handicapées à titre permanent ou temporaire ou, lorsqu'ils hébergent des personnes âgées à titre permanent ou temporaire s'ils remplissent les critères d'éligibilité au prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, et qui font l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département.

dans des conditions fixées par décret, de logements neufs, destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques qui acquièrent le terrain de manière différée, si ces personnes accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 quater J, si elles bénéficient d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement et si la somme des revenus fiscaux de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417, des personnes destinées à occuper ce logement ne dépasse pas les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrats de location-accession mentionnés au dixième alinéa.

de logements neufs dans les conditions fixées par l'article 199 undecies C ou par l'article 217 undecies lorsque les logements sont loués en vue de leur sous-location dans les conditions prévues aux 1°, 2° et 3° du I de l'article 199 undecies C, ainsi que de logements neufs dont la construction est financée à l'aide d'un prêt aidé ou d'une subvention de l'Etat accordé dans les conditions prévues par les articles R. 372-1 et R. 372-20 à R. 372-24 du code de la construction et de l'habitation.

2. Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables :

aux opérations portant sur des immeubles ou parties d'immeubles qui sont achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de cet achèvement, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens ;

aux opérations portant sur des droits sociaux ou des droits résultant d'un contrat de fiducie qui sont afférents à des immeubles ou parties d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de l'achèvement de ces immeubles ou parties d'immeubles, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens.

2 bis. Le transfert de propriété à titre onéreux d'un immeuble bâti d'une commune à une communauté de communes, en application du premier alinéa de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, n'est pas pris en compte pour l'application du 2.

3. abrogé

7° bis Sous réserve de l'application du 7°, et dans la mesure où ces travaux portent sur des logements sociaux à usage locatif mentionnés aux 2°, 3°, 4° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, les livraisons à soi-même :

a. De travaux d'amélioration mentionnés à l'article R. 323-3 du code de la construction et de l'habitation qui bénéficient de la subvention prévue aux articles R. 323-1 à R. 323-12 dudit code ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et qui sont réalisés à compter du 1er janvier 1998 ;

b. De travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement, notamment lorsqu'ils bénéficient d'un prêt mentionné à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et qui sont réalisés à compter du 1er janvier 1998 ;

c. De travaux d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage.

d) De travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, par l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation précitée ou par les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts.

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application des b et c ;

Ces dispositions ne sont pas applicables aux travaux bénéficiant du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 279-0 bis.

7° ter Les livraisons à soi-même d'ouvrages de circulation routière donnant lieu à la perception de péages soumis à la taxe sur la valeur ajoutée ;

7° quater Sous réserve de l'application du 7°, et dans la mesure où ces travaux portent sur les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence destinées aux personnes visées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le départ-



tement, les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage. Ces dispositions ne sont pas applicables aux travaux bénéficiant du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée prévu par l'article 279-0 bis ;

7° quinquies Sous réserve de l'application du 7°, les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, réalisés par l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation précitée ou par les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts, et portant sur des logements à usage locatif situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 précitée et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R. 391-8 du code de la construction et de l'habitation ;

7° sexies Sous réserve de l'application du 7°, les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, portant sur la partie dédiée à l'hébergement des locaux d'établissements mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et sur la partie dédiée à l'hébergement des locaux d'établissements mentionnés aux 6° et 7° du I du même article, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils hébergent des personnes handicapées à titre permanent ou temporaire ou, lorsqu'ils hébergent des personnes âgées à titre permanent ou temporaire sur les locaux d'établissements mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils accueillent des personnes handicapées ou, lorsqu'ils accueillent des personnes âgées s'ils remplissent les critères d'éligibilité au prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, et qui font l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département. Ces dispositions ne sont pas applicables aux travaux bénéficiant du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée prévu par l'article 279-0 bis.

8° Les opérations suivantes assimilées, selon le cas, à des livraisons de biens ou à des prestations de services effectuées à titre onéreux.

1. Sont assimilés à des livraisons de biens effectuées à titre onéreux :

a) Le prélèvement par un assujetti d'un bien de son entreprise pour ses besoins privés ou ceux de son personnel ou qu'il transmet à titre gratuit ou, plus généralement, qu'il affecte à des fins étrangères à son entreprise, lorsque ce bien ou les éléments le composant ont ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, ne sont pas visés les prélèvements effectués pour les besoins de l'entreprise pour donner des cadeaux de faible valeur et des échantillons. Le montant à retenir pour l'imposition des prélèvements correspondant aux cadeaux de faible valeur est fixé par arrêté. Cette limite s'applique par objet et par an pour un même bénéficiaire ;

b) L'affectation par un assujetti aux besoins de son entreprise d'un bien produit, construit, extrait, transformé, acheté, importé ou ayant fait l'objet d'une acquisition intracommunautaire dans le cadre de son entreprise lorsque l'acquisition d'un tel bien auprès d'un autre assujetti, réputée faite au moment de l'affectation, ne lui ouvrirait pas droit à déduction complète parce que le droit à déduction de la taxe afférente au bien fait l'objet d'une exclusion ou d'une limitation ou peut faire l'objet d'une régularisation ; cette disposition s'applique notamment en

cas d'affectation de biens à des opérations situées hors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée ;

c) L'affectation d'un bien par un assujetti à un secteur d'activité exonéré n'ouvrant pas droit à déduction, lorsque ce bien a ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée lors de son acquisition ou de son affectation conformément au b ;

d) La détention de biens par un assujetti ou par ses ayants droit en cas de cessation de son activité économique taxable, lorsque ces biens ont ouvert droit à déduction complète ou partielle lors de leur acquisition ou de leur affectation conformément au b.

2. Sont assimilées à des prestations de services effectuées à titre onéreux :

a) L'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise, lorsque ce bien a ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée ;

b) Les prestations de services à titre gratuit effectuées par l'assujetti pour ses besoins privés ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise.

3. Un décret en Conseil d'Etat définit les opérations désignée ci-dessus ainsi que le moment où la taxe devient exigible ;

9° Les livraisons qu'un non-redevable à la taxe sur la valeur ajoutée se fait à lui-même et qui portent sur les viandes des animaux de boucherie et de charcuterie tels qu'ils sont définis par décret ;

10° (abrogé).

11° Les quantités de boissons manquantes chez les entrepositaires agréés en sus des déductions et soumises aux droits indirects ;

12° (Abrogé) ;

13° La cession d'aéronefs ou d'éléments d'aéronefs par les compagnies de navigation aérienne mentionnées au 4° du II de l'article 262 à d'autres compagnies ne remplissant pas les conditions fixées à cet article. Les modalités d'application de cette disposition sont fixées, en tant que de besoin, par des arrêtés du ministre de l'économie et des finances ;

14° (Abrogé) ;

15° Les biens et produits mentionnés aux 2° et 3° du II de l'article 262 lorsqu'ils cessent d'être utilisés dans les conditions prévues par cet article. Les modalités d'application de cette disposition sont fixées, en tant que de besoin, par des arrêtés du ministre de l'économie et des finances ;

16° et 17° (Abrogés) ;

18° La contribution à l'audiovisuel public ;

19° Les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires.

## Article 261

Sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée :

1. (Affaires ou opérations soumises à un autre impôt) :

1° à 3° (Abrogés) ;

4° les opérations à terme sur marchandises réalisées sur un marché réglementé à l'exclusion de celles qui déterminent l'arrêt de la filière ;

5° (Abrogé).

2. (Agriculture et pêche) :

1° (Abrogé) ;

2° (Abrogé) ;

3° les prestations réalisées dans le cadre de l'entraide entre agriculteurs définie par les articles L325-1 à L325-3 du code rural. Cette exonération pourra être étendue par décret en Conseil d'Etat aux départements d'outre-mer ;

4° les opérations effectuées par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce, en ce qui concerne la vente des produits de leur pêche (poissons, crustacés, coquillages frais ou conservés à l'état frais par un procédé frigorifique) ;

5° (Abrogé).

3. (Biens usagés) :

1° a. Sous réserve, le cas échéant, des dispositions des 13° et 15° de l'article 257, les ventes de biens usagés faites par les personnes qui les ont utilisés pour les besoins de leurs exploitations.

Toutefois, l'exonération ne s'applique pas aux biens qui ont ouvert droit à déduction complète ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée lors de leur achat, acquisition intracommunautaire, importation ou livraison à soi-même.

Les dispositions du deuxième alinéa ne s'appliquent ni aux biens cédés à des personnes qui ont souscrit un contrat de crédit-bail ou de location avec option d'achat avant le 8 septembre 1989, ni aux véhicules destinés à la location simple, inscrits à l'actif des entreprises de location avant le 8 septembre 1989, si ces véhicules sont cédés à des personnes autres que des négociants en biens d'occasion (Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989, art. 31 I 2 et 3) ;

b. (Disposition périmée) ;

2° (abrogé)

4. (Professions libérales et activités diverses) :

1° Les soins dispensés aux personnes par les membres des professions médicales et paramédicales réglementées, par les praticiens autorisés à faire usage légalement du titre d'ostéopathe et par les psychologues, psychanalystes et psychothérapeutes titulaires d'un des diplômes requis, à la date de sa délivrance, pour être recruté comme psychologue dans la fonction publique hospitalière ainsi que les travaux d'analyse de biologie médicale et les fournitures de prothèses dentaires par les dentistes et les prothésistes ;

1° bis les frais d'hospitalisation et de traitement, y compris les frais de mise à disposition d'une chambre individuelle, dans les établissements de santé privés titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 6122-1 du code de la santé publique ;

1° ter les soins dispensés par les établissements privés d'hébergement pour personnes âgées mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, pris en charge par un forfait annuel global de soins en application de l'article L. 174-7 du code de la sécurité sociale ;

2° les livraisons, commissions, courrages et façons portant sur les organes, le sang et le lait humains ;

3° le transport de malades ou de blessés à l'aide de véhicules spécialement aménagés à cet effet effectué par des personnes visées à l'article L. 6312-2 du code de la santé publique ;

4° a. les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre :

de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur dispensé dans les établissements publics et les établissements privés régis par les articles L. 151-3, L. 212-2, L. 441-1 à L. 441-9, L. 442-3, L. 424-1 à L. 424-4 et L. 731-1 à L. 731-16 du code de l'éducation ;

de l'enseignement universitaire dispensé dans les établissements publics et dans les établissements privés visés aux articles L. 613-7, L. 714-2, L. 719-10 et L. 719-11 du code de l'éducation ;

de l'enseignement technique ou professionnel réglementé par les articles L. 441-10 à L. 441-13, L. 443-1 à L. 443-4 et L. 424-1 à L. 424-4 du code de l'éducation et le décret du 14 septembre 1956 ;

de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles réglementés par la loi n° 60-791 du 2 août 1960 relative à l'enseignement et la formation professionnelle agricole ;

de la formation professionnelle continue, telle qu'elle est définie par les dispositions législatives et réglementaires qui la régissent, assurée soit par des personnes morales de droit public, soit par des personnes de droit privé titulaires d'une attestation délivrée par l'autorité administrative compétente reconnaissant qu'elles remplissent les conditions fixées pour exercer leur activité dans le cadre de la formation professionnelle continue.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de ces dispositions, notamment pour ce qui concerne les conditions de délivrance et de validité de l'attestation ;

de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur ou technique à distance, dispensé par les organismes publics ou les organismes privés régis par les articles L. 444-1 à L. 444-11 du code de l'éducation, et les textes subséquents ;

b. les cours ou leçons relevant de l'enseignement scolaire, universitaire, professionnel, artistique ou sportif, dispensés par des personnes physiques qui sont rémunérées directement par leurs élèves ;

5° à 8° (Abrogés) ;

8° bis Les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans ; (1)

9° les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées fournies à leurs membres, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, par des organismes légalement constitués agissant sans but lucratif dont la gestion est désintéressée et qui poursuivent des objectifs de nature philosophique, religieuse, politique, patriotique, civique ou syndicale, dans la mesure où ces opérations se rattachent directement à la défense collective des intérêts moraux ou matériels des membres ; Les dispositions des c et d du 1° du 7 s'appliquent à ces organismes ;

10° Les travaux de construction, d'aménagement, de réparation et d'entretien des monuments, cimetières ou sépultures commémoratifs des combattants, héros, victimes ou morts des guerres, effectués pour les collectivités publiques et les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif.

5. (Opérations immobilières) :

1° lorsqu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du 7° de l'article 257 :

a. les opérations de vente effectuées par les départements, communes et établissements publics et relatives à des terrains leur appartenant ;

b. les opérations de vente de terrains leur appartenant effectuées sans but lucratif par les sociétés coopératives de construction, par les sociétés d'économie mixte de construction immobilière dont les statuts sont conformes aux clauses types annexées au décret n° 69-295 du 24 mars 1969, par les groupements dits de " Castors " dont les membres effectuent des apports de travail, ainsi que par les sociétés et organismes à but désintéressé habilités à recevoir la contribution des employeurs à l'effort de construction visée à l'article 235 bis ;

c. (Devenu sans objet) ;

d. (abrogé)

d bis. (abrogé)

e. (Disposition périmée) ;

f. (Abrogé) ;

- g) Les livraisons d'immeubles réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré régis par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou de lots de copropriété faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du même code ou faisant l'objet d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article L. 303-1 du même code par les organismes sans but lucratif visés au 7 du présent article ou par les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux ;
- h) Les cessions de parts de sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété effectuées dans les conditions prévues aux articles L. 443-6-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;
- 1° bis lorsqu'elles entrent dans le champ d'application du 7° de l'article 257, les opérations de remboursement réalisées par les associations foncières urbaines en vertu du 1° de l'article L. 322-2 du code de l'urbanisme ou par les associations syndicales constituées en application de l'ordonnance n° 58-1145 du 31 décembre 1958 ;
- 2° Les apports et les cessions de terrains à bâtir effectués par les collectivités locales au profit des offices publics de l'habitat et de leurs unions, pour les opérations faites en application de la législation sur les organismes d'habitations à loyer modéré, ainsi que les apports consentis par les collectivités locales à des organismes d'habitations à loyer modéré ou à leurs unions, dans la mesure où ces apports sont effectués à titre gratuit.
- 3° (alinéa devenu sans objet) ;
- 4° Le bail à construction ;
- 5° (Abrogé) ;
- 6° Les cessions gratuites aux collectivités publiques de terrains classés, visées à l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme ;
- 7° Les mutations résultant des contrats de location-attribution ou de location-vente visés à l'article 1378 quinquies ainsi que les livraisons que les sociétés se font à elles-mêmes des immeubles qui sont l'objet de ces contrats ;
- 8° Les livraisons à soi-même d'immeubles construits par les sociétés civiles immobilières constituées par les organismes régis par la réglementation sur les habitations à loyer modéré en vue de favoriser l'accession à la propriété.
- 9° Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application du 7° de l'article 257, les ventes à leurs occupants, dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, de logements mentionnés au dixième alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257.
6. (Abrogé).
7. (Organismes d'utilité générale) :

1° a. Les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont la gestion est désintéressée.

Il en est de même des ventes consenties à leurs membres par ces organismes, dans la limite de 10 % de leurs recettes totales.

Toutefois, demeurent soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, sous réserve des dispositions du b :

les opérations d'hébergement et de restauration ;

l'exploitation des bars et buvettes.

Ces dispositions sont également applicables aux unions d'associations qui répondent aux conditions ci-dessus, dans leurs rapports avec les membres des associations faisant partie de ces unions ;

b. les opérations faites au bénéfice de toutes personnes par des oeuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée, lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique ou que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales, en raison notamment du concours désintéressé des membres de ces organismes ou des contributions publiques ou privées dont ils bénéficient.

Les organismes mentionnés au premier alinéa du 1 bis de l'article 206 et qui en remplissent les conditions, sont également exonérés pour leurs autres opérations lorsque les recettes encaissées afférentes à ces opérations n'ont pas excédé au cours de l'année civile précédente le montant de 60 000 euros.

Les opérations mentionnées au 7° et au 7° bis de l'article 257 et les opérations donnant lieu à la perception de revenus patrimoniaux soumis aux dispositions de l'article 219 bis ne bénéficient pas de l'exonération et ne sont pas prises en compte pour le calcul de la limite de 60 000 euros.

Lorsque la limite de 60 000 euros est atteinte en cours d'année, l'organisme ne peut plus bénéficier de l'exonération prévue au deuxième alinéa à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel cette limite a été dépassée ;

c. les recettes de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année à leur profit exclusif par les organismes désignés au a et b ainsi que par les organismes permanents à caractère social des collectivités locales et des entreprises ;

d. le caractère désintéressé de la gestion résulte de la réunion des conditions ci-après :

L'organisme doit, en principe, être géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation.

Toutefois, lorsqu'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, une association régie par la loi locale en vigueur dans les départements de la Mo-



selle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, une fondation reconnue d'utilité publique ou une fondation d'entreprise décide que l'exercice des fonctions dévolues à ses dirigeants justifie le versement d'une rémunération, le caractère désintéressé de sa gestion n'est pas remis en cause si ses statuts et ses modalités de fonctionnement assurent sa transparence financière, l'élection régulière et périodique de ses dirigeants, le contrôle effectif de sa gestion par ses membres et l'adéquation de la rémunération aux sujétions effectivement imposées aux dirigeants concernés ; cette disposition s'applique dans les conditions suivantes :

l'un des organismes visés au troisième alinéa peut rémunérer l'un de ses dirigeants uniquement si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 200 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

un tel organisme peut rémunérer deux de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 500 000 euros, en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

un tel organisme peut rémunérer trois de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 1 000 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

un tel organisme peut verser des rémunérations dans le cadre de la présente disposition uniquement si ses statuts le prévoient explicitement et si une décision de son organe délibérant l'a expressément décidé à la majorité des deux tiers de ses membres ;

le montant des ressources hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public est constaté par un commissaire aux comptes ;

le montant de toutes les rémunérations versées à chaque dirigeant au titre de la présente disposition ne peut en aucun cas excéder trois fois le montant du plafond visé à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des huit alinéas précédents ;

l'organisme ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ;

les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne doivent pas pouvoir être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports.

Tous les organismes concernés par les a, b et c sont placés sous le régime du chiffre d'affaires réel ; un décret en Conseil d'Etat détermine leurs obligations ainsi que l'étendue et les modalités d'exercice de leurs droits à déduction ;

1° bis les opérations effectuées par les associations intermédiaires conventionnées, mentionnées à l'article L. 5132-7 du code du travail, dont la gestion est désintéressée dans les conditions prévues au 1° ;

1° ter les opérations effectuées par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail, dans les conditions prévues au 1° ;

2° (Abrogé) ;

3° les ventes portant sur les articles fabriqués par des groupements d'aveugles ou de travailleurs handicapés, agréés dans les conditions prévues par la loi n° 72-616 du 5 juillet 1972, ainsi que les réparations effectuées par ces groupements. Ils peuvent toutefois, sur leur demande, renoncer à l'exonération dans les conditions et selon les modalités prévues par décret en Conseil d'Etat ;

4° (Abrogé) ;

8. et 9. (Abrogés).

## Article 278 *sexies*

I. La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5, 5 % en ce qui concerne :

1. Les ventes et les apports en société de terrains à bâtir et de biens assimilés à ces terrains par les 1° et 3° du I du A de l'article 1594-0 G consentis aux organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou aux personnes bénéficiaires, au moment de la vente ou de l'apport, d'un prêt mentionné à l'article R. 331-1 du même code pour la construction de logements visés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du même code.

Le taux réduit de 5, 5 % s'applique également aux indemnités de toute nature perçues par les personnes qui exercent sur ces immeubles un droit de propriété ou de jouissance.

2. Les livraisons à soi-même mentionnées aux neuvième à quinzième alinéas du c du 1 du 7° de l'article 257.

3. Les ventes de logements sociaux neufs à usage locatif mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et qui bénéficient de la décision favorable prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6 du même code à compter du 1er octobre 1996, et dont l'ouverture de chantier est intervenue à compter de cette date, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code et a conclu avec l'Etat une convention en application du 3° et du 5° de l'article L. 351-2 du même code.

3 bis Le premier apport de logements sociaux à usage locatif dont la construction a fait l'objet d'une livraison à soi-même mentionnée au 2, réalisé dans les cinq ans de l'achèvement de la construction au profit d'un organisme d'habitations à loyer modéré visé à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à la condition que l'acte d'apport prévoie le transfert de la société cédante à la société bénéficiaire de l'apport, du prêt prévu à l'article R. 331-1 du code précité et de la convention mentionnée aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du même code.

3 ter Les ventes et apports de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, qui font l'objet, dans des conditions fixées par décret, d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département.

3 quater Les ventes et apports de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département et destinées aux personnes visées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

3 quinquies Les ventes et apports de logements sociaux à usage locatif à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation lorsqu'elle a conclu avec l'Etat une convention en application du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

3 sexes Les ventes et apports de logements à usage locatif à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation ou à des sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts, situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'exécède pas le montant mentionné à l'article R. 391-8 du code de la construction et de l'habitation.

3 septies Les ventes et apports de locaux destinés à l'hébergement aux établissements mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et les ventes et apports de locaux aux établissements mentionnés aux 6° et 7° du I du même article, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils hébergent des personnes handicapées à titre permanent ou temporaire ou, lorsqu'ils hébergent des personnes âgées à titre permanent ou temporaire aux établissements mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils accueillent des personnes handicapées ou, lorsqu'ils accueillent des personnes âgées s'ils remplissent les critères d'éligibilité au prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, et qui font l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département.

3 octies Les ventes de terrains à bâtir et de droit au bail à construction, en vue de l'acquisition de logements neufs à titre de première résidence principale dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété assortie d'une acquisition différée du terrain, dans les conditions mentionnées au quinzième alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257.

Le taux réduit de 5, 5 % s'applique également, dans des conditions fixées par décret, aux ventes ou à la construction de logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques si ces personnes accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 quater J, si elles bénéficient d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement, si la somme des revenus fiscaux de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417, des personnes destinées à occuper ce logement ne dépasse pas les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrats de location-accession mentionnés au dixième alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257 et si ces personnes bénéficient d'un prêt à remboursement différé octroyé par un organisme associé collecteur de l'Union d'économie sociale du logement mentionné à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation. Dans un même programme de construction ou pour un même constructeur et pour des caractéristiques équivalentes, le prix de vente ou de construction hors taxe des logements neufs visés au présent alinéa ne peut excéder celui des logements pour lesquels le taux réduit de 5, 5 % ne s'applique pas.

4. Les livraisons à soi-même mentionnées au 7° bis, au 7° quater, au 7° quinquies et au 7° sexes de l'article 257.

5. Les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif mentionnés aux 2 et 3, lorsque l'usufruitier bénéficie d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation et a conclu avec l'Etat une convention en application du 3° et du 5° de l'article L. 351-2 du même code.

6. Les ventes et livraisons à soi-même d'immeubles au sens du 7° de l'article 257, à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques dont les ressources, à la date de si-

gnature de l'avant-contrat ou du contrat préliminaire ou, à défaut, à la date du contrat de vente ou du contrat ayant pour objet la construction du logement, ne dépassent pas les plafonds prévus à la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers.

7. Les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété effectués dans les conditions prévues aux articles L. 443-6-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

II. (abrogé)