

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

Volume 1 : Rapport (examen des articles)

(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, Serge Dassault, *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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

- **ARTICLE PREMIER** Autorisation de percevoir les impôts existants 9

B. - Mesures fiscales

- **ARTICLE 2** (Art. 196 B et 197 du code général des impôts) **Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2011 (imposition des revenus de l'année 2010)**..... 11
- **ARTICLE 2 bis** (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A du code général des impôts) **Augmentation du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu pour souscription au capital de petites en moyennes entreprises en phase d'amorçage**..... 16
- **ARTICLE 2 ter** (nouveau) (Art. 92 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) **Prorogation d'un an du régime transitoire accompagnant l'extinction de la demi-part accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à leur charge un ou plusieurs enfants** 19
- **ARTICLE 2 quater** (nouveau) **Imposition différée des primes versées au titre des jeux olympiques et paralympiques d'hiver de l'an 2010 à Vancouver** 26
- **ARTICLE 3** (Art. 117 quater, 125 A, 125 C, 150-0 D bis, 150-0 D ter, 187, 197, 200 A, 200 B et 1649-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6, 136-7 et 245-16 du code de la sécurité sociale, art. 29 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) **Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et les revenus du capital** 28
- **ARTICLE 4** (Art. 200 septies du code général des impôts) **Suppression du crédit d'impôt attaché aux revenus distribués de source française ou étrangère**..... 41
- **ARTICLE 5** (Art. 150 duodecies, 150-0 A, 151 sexies, 170, 200 A et 1649-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale) **Suppression du seuil de cession pour l'imposition à l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisés par les particuliers** 44
- **ARTICLE 5 bis** (nouveau) (Art. 3 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009) **Prorogation du dispositif de taxation des plus values de cession dans le cadre des opérations de cession-bail réalisées par les sociétés de crédit bail immobilier et leurs réseaux** 49
- **ARTICLE 6** (Art. 216 du code général des impôts) **Régime des sociétés mères Déplafonnement de la quote-part de frais et charges** 51

• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6 (Art. 145 et 223 B du code général des impôts)</i> Dispositif « anti-abus » dans les régimes « mère-fille » et d'intégration fiscale	57
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6 (Art. 219 du code général des impôts)</i> Dispositif « anti-abus » dans le régime des plus ou moins-values à long terme	61
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6 (Art. 212 du code général des impôts)</i> Mécanisme « anti-abus » dans le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation	65
• <i>ARTICLE 6 bis (nouveau) (Art. L. 225-185-1 [nouveau] du code de commerce)</i> Montant des retraites chapeau	69
• <i>ARTICLE 6 ter (nouveau) (Art. L. 225-185-2 [nouveau] du code de commerce)</i> Montant des indemnités de départ	71
• <i>ARTICLE 6 quater (Art. 39 bis A du code général des impôts)</i> Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse	76
• <i>ARTICLE 6 quinquies (nouveau) (Art. 39 ter du code général des impôts)</i> Abrogation de la provision de reconstitution de gisement d'hydrocarbures	79
• <i>ARTICLE 6 sexies (nouveau) (Art. 220 undecies du code général des impôts)</i> Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôts en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse	81
• <i>Article 6 septies (nouveau) (Art. 14 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)</i> Report de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)	85
• <i>ARTICLE 7 (Art. 995 et 1001 du code général des impôts)</i> Application à un taux réduit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) aux contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables »	88
• <i>ARTICLE 8 (Art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et art. L. 1649-0-A du code général des impôts)</i> Aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports	99
• <i>ARTICLE 9 (Art. 39 quinquies GE [nouveau] du code général des impôts)</i> Taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance	104
• <i>ARTICLE 10 (Art. 39, 54 bis, 93, 170 bis, 199 undecies B, 1010, 1010 bis, 1011 bis, 1011 ter du code général des impôts)</i> Adaptation de la taxe sur les véhicules de sociétés	110
• <i>ARTICLE 11 (Art. 279 du code général des impôts)</i> Suppression du taux réduit forfaitaire de TVA sur les offres composites de services de télévisions et de services électroniques	116
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11 (Art. 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts)</i> Instauration d'une taxe sur l'achat de services de publicité en ligne	120
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11 (Art. 302 bis ZM [nouveau] du code général des impôts)</i> Instauration d'une taxe sur les achats de services de commerce électronique	126
• <i>ARTICLE 11 bis (nouveau) (Art. 265 ter du code des douanes)</i> Extension des possibilités d'utilisation des huiles végétales pures dans les véhicules des collectivités territoriales	134
• <i>ARTICLE 11 ter (nouveau) (Art. 279 du code général des impôts)</i> Application du taux réduit de TVA à la location d'aires d'accueil et de terrains de passage des gens du voyage	136
• <i>ARTICLE 11 quater (nouveau) (Article 302 bis KG du code général des impôts)</i> Modulation de la taxe sur la publicité des chaînes de télévision	141
• <i>ARTICLE 11 quinquies (nouveau) (Art. 302 bis ZK et 1609 tertricies du code général des impôts)</i> Evolution du régime fiscal des paris hippiques	147

• <i>ARTICLE 12 (Art. L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée)</i>	
Adaptation de la taxe due au CNC par les distributeurs de services de télévision	157
• <i>ARTICLE 13 (Art. 199 undecies B, 199 terdecies-0 A, 200 quater, 217 undecies et 885-0 V bis du code général des impôts)</i>	
Aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque	169
• <i>ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité)</i>	
Modalités de fixation du niveau de la contribution au service public de l'électricité	189
• <i>ARTICLE 14 (Art. 199 terdecies-0 A, 885-0 V bis et 1763 C du code général des impôts, L. 214-41, L. 214-41-1 et L. 214-41-2 (nouveau) du code monétaire et financier)</i>	
Aménagement des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la souscription au capital de PME et d'entreprises innovantes	196
• <i>ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. 885-0 V bis A du code général des impôts)</i>	
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	219
• <i>ARTICLE 15 (Art. 199 ter B et 244 quater B du code général des impôts)</i>	
Remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche aux PME	222
• <i>ARTICLE 16 (Art. 235 ter ZE [nouveau] du code général des impôts)</i>	
Création d'une taxe de risque systémique sur les banques	231
• <i>ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. L. 112-11 du code monétaire et financier)</i>	
Encadrement des commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement par carte bancaire	255
• <i>ARTICLE 17 (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)</i>	
Ressources de l'Autorité des marchés financiers	261
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 (Art. 238 du code des douanes)</i>	
Aménagement du régime du droit de passeport pour les navires de plaisance ou de sport	262

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• <i>ARTICLE 18 (Art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts, art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 20 décembre 1986), art. 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 55 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004)</i>	
Modification des dispositions relatives aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	267
• <i>ARTICLE 19 (Art. L. 1613-1, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	274
• <i>ARTICLE 20 (Art. L. 1613-6, L. 1614-1, L. 2334-26, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 4425-2 et L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales, art. 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 134 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003)</i>	
Non-indexation du montant de certaines dotations de fonctionnement	279
• <i>ARTICLE 22 (Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	287

• <i>ARTICLE 23 (Art. 1586 B, 1384 B et 1586 B du code général des impôts et art. L. 3334-17, L. 4332-11, L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales, art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 3 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), art. 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)</i>	
Evolution des compensations d'exonérations	295
• <i>ARTICLE 23 bis (nouveau) (Ar.52 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)</i> Compensation des transferts de compétences aux départements	314
• <i>ARTICLE 24 (Art.40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)	317
• <i>ARTICLE 25 (Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)</i> Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)	320
• <i>ARTICLE 26 (Art. L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales)</i> Prorogation du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)	329
• <i>ARTICLE 27</i> Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales	335

B. - Autres dispositions

• <i>ARTICLE 28</i> Dispositions relatives aux affectations	341
• <i>ARTICLE 29 (Art. 45 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)</i> Modification de la quotité du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)	342
• <i>ARTICLE 30 (Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> Modification du périmètre des dépenses du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »	347
• <i>ARTICLE 31 (Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales)</i> Extension du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	363
• <i>ARTICLE 32</i> Création du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique »	380
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 32 (Art. L. 229-10 du code de l'environnement, art. 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008)</i> Recettes du compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »	388

• ARTICLE 33 (Art. 302 bis ZC du code général des impôts) Création du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et mesures de financement afférentes	397
• ARTICLE 34 (Art. 302 bis ZB du code général des impôts, art. 62 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 Majoration de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) portant sur les concessionnaires d'autoroutes, pour le financement du nouveau compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »	408
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 35 (Art. 1605, 1605 bis et 1840 W ter du code général des impôts) Modification de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public	411
• ARTICLE 35 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »	419
• ARTICLE 36 (Art. 1605 bis du code général des impôts) Prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public	422
• ARTICLE 37 (Art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991) Relèvement des autorisations d'annulations de dettes	425
• ARTICLE 38 Mobilisation d'un dividende exceptionnel de la Caisse centrale de réassurance (CCR) au profit du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	436
• ARTICLE 39 Affectation de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par plusieurs secteurs d'activité à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	445
• ARTICLE 40 (Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale) Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs	457
• ARTICLE 41 (Art. 40, 44, 50 et 51 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 1090 C du code général des impôts, art L. 723-4 du code de la sécurité sociale) Amélioration du recouvrement et maîtrise de la dépense d'aide juridictionnelle	462
• ARTICLE 42 Affectation à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués d'une partie du produit de la vente des biens confisqués	471
• ARTICLE 43 (Art. 968 D du code général des impôts)	476
• Suppression du droit de timbre sur la carte européenne d'arme à feu	476
• ARTICLE 44 (Art. L. 311-16 [nouveau] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 953 du code général des impôts, art. 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. 6-8 [nouveau] de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte) Mesures relatives au financement des titres de séjour et des titres de voyage biométriques	479
• ARTICLE 45 (Art. L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 8253-1, L. 8253-2 et L. 8253-6 du code du travail) Répartition entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et l'Etat des responsabilités de constatation, de liquidation et de recouvrement de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers et de la contribution spéciale	486
• ARTICLE 46 Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne	490

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

• <i>ARTICLE 47 (et Etat A annexé) Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois</i>	492
EXAMEN EN COMMISSION	497

PREMIÈRE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

Commentaire : le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat et précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions fiscales la loi de finances.

Traduction du principe de consentement à l'impôt, l'article 1^{er} met en application l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF), aux termes duquel la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* ».

Aux termes du présent article, et sauf dispositions particulières, les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent :

1) à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2010 et des années suivantes, en raison du décalage d'un an caractérisant la perception des revenus et leur assujettissement ;

2) à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2010, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année en question ;

3) à compter du 1^{er} janvier 2011 pour les autres dispositions fiscales.

L'analyse de l'ensemble des recettes du budget général fait l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

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

B. - Mesures fiscales

ARTICLE 2

(Art. 196 B et 197 du code général des impôts)

Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2011 (imposition des revenus de l'année 2010)

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2011, applicable aux revenus de l'année 2010, en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabacs afin de neutraliser l'effet de l'inflation.

Comme il est d'usage en loi de finances initiale, les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu (IR) sont actualisés en fonction de l'inflation prévisionnelle pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus¹.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PARTICULARITÉ DE L'EXERCICE 2011 : UNE INDEXATION DU BARÈME COMBINÉE AVEC LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE DE 1 % SUR LES HAUTS REVENUS PRÉVUE À L'ARTICLE 3

Depuis 2006, date de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu², les taux applicables n'ont jamais été modifiés. Or, si le présent article se borne à actualiser les seuils et limites des tranches du barème, l'article 3 (*cf. infra*) propose, notamment, de **majorer de 1 % la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu afin de contribuer au financement de la réforme des retraites.**

Concrètement, la tranche d'imposition, au taux marginal le plus élevé, passerait de 40 % à 41 %, ce qui constitue **la première revalorisation d'un**

¹ Cette revalorisation annuelle a pour objet d'élever les seuils marginaux des tranches de l'impôt sur le revenu dans les mêmes proportions que celle de la hausse des prix hors tabac. Cette indexation permet ainsi au contribuable dont les revenus suivent l'évolution de l'indice de prix, notamment les retraites du régime général et les pensions de la fonction publique, de ne pas être redevables de l'impôt sur le revenu au titre d'une tranche d'imposition supérieure du seul fait de l'augmentation de leurs revenus. L'absence de revalorisation du barème conduirait alors à augmenter le poids des prélèvements.

² La loi de finances pour 2006 a procédé à la refonte globale du barème progressif de l'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2006. Le nombre de tranches a été ramené de sept à cinq, suivant une répartition progressive des taux d'imposition de 0 %, 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % pour la tranche des revenus les plus hauts.

des taux d'imposition du barème. Les effets de ce surcroît d'imposition appliqué aux hauts revenus sont décrits dans le commentaire de l'article 3.

Dans la mesure où le relèvement du taux de la tranche supérieure du barème de l'IR figure formellement dans le dispositif de l'article 3 et qu'il ne saurait figurer dans le même texte législatif une contradiction de taux entre deux articles (40 % à l'article 2 et 41 % à l'article 3), l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de simple coordination, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général. Les effets du présent article sur les limites et les seuils attachés au calcul de l'impôt, présenté ci-dessous, tiennent compte des modifications précitées.

B. LES EFFETS SUR LES LIMITES ET SEUILS ATTACHÉS AU CALCUL DE L'IMPÔT

Le présent article prévoit que l'indexation du barème soit effectuée sur la base de l'**évolution des prix hors tabacs, soit 1,5 % en 2010**. Pour mémoire, le taux d'actualisation pratiqué sur les revenus de 2009 s'établissait à 0,4 % et celui de 2008 à 2,9 %.

Cette actualisation est appliquée aux limites marginales des tranches de l'IR ainsi qu'aux seuils associés au calcul de l'impôt, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-dessous.

Indexation des limites des tranches du barème

(1. du I de l'article 197 du CGI)

(en euros)

Tranches actuelles de revenus LFI 2010	Tranches proposées de revenus PLF 2011	Taux LFI 2010	Taux PLF 2011
Jusqu'à 5 875	Jusqu'à 5 963	0 %	0 %
De 5 876 à 11 720	De 5 964 à 11 896	5,5 %	5,5 %
De 11 721 à 26 030	De 11 897 à 26 420	14 %	14 %
De 26 031 à 69 783	De 26 421 à 70 830	30 %	30 %
Plus de 69 783	Plus de 70 830	40 %	41 % ³

³ Cf. *commentaire de l'article 3*.

Par voie de conséquence, certains plafonds ou limites font également l'objet d'une indexation directe par le présent article.

Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu <i>(en euros)</i>		
Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2009	Pour les revenus de 2010
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2 301	2 336
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	3 980	4 040
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	884	897
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	651	661
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	433	439
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 753	5 698

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

Relèvement des seuils et plafonds évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu			
<i>(en euros)</i>			
Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2009	Revenus 2010
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		415	421
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		910	924
- maximum :		13 948	14 157
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		368	374
- maximum :		3 606	3 660
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable			
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2 276	2 312
- si le revenu net global ne dépasse pas :		14 010	14 220
ou :		1 138	1 156
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		22 590	22 930
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 ^{er} de l'article 200	510	521
<i>Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</i>			

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si le principe de l'actualisation du barème de l'IR ne doit pas être remis en cause, il convient toutefois d'en mesurer le coût. Celui-ci ressort globalement à **1,158 milliard d'euros** (261 millions d'euros pour l'actualisation du barème sur les revenus de 2009, 2 milliards d'euros pour 2008 et 914 millions d'euros pour 2007) dont **1,03 milliard d'euros de perte de recettes d'IR**. Le reliquat de l'impact négatif sur les recettes est réparti

entre la taxe d'habitation (52 millions d'euros), l'impôt de solidarité sur la fortune (47 millions d'euros), les droits de mutation à titre gratuit (23 millions d'euros) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (6 millions d'euros).

Le rendement de l'IR sur la base des revenus de 2010 poursuit une courbe ascendante au sortir de la crise économique, amplifiée par le regain de recette attendu au titre du financement de la réforme des retraites (230 millions d'euros à la charge des revenus les plus élevés). Aussi, **le montant net des recettes de l'IR en 2011 s'établirait à 52,1 milliards d'euros**, après prise en compte des montants de restitutions d'impôt sur le revenu (- 7,4 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements).

Evolution des recettes de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)

Recouvrement	2009	2010	2011
Recouvrement brut	55,1	55,5	59,5
Remboursements et dégrèvements	8,4	7,7	7,4
Recettes nettes	46,7	47,8	52,1

Source : fascicule des voies et moyens (tome I) annexé au projet de loi de finances pour 2011

Après l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances (article 47 et état A), il convient de prendre en compte une majoration de 63 millions d'euros de recettes d'IR résultant d'une majoration de 134 millions d'euros issue de la hausse du taux applicable aux plus-values immobilière de 17 % à 19 % et d'une minoration de 71 millions d'euros due à la prorogation du bénéfice du régime de la demi-part supplémentaire des contribuables vivant seuls et ayant élevé un ou plusieurs enfants (65 millions d'euros) et au rehaussement des plafonds de réduction d'impôt « Madelin » (10 millions d'euros).

Au final, l'IR représente le deuxième poste de recettes fiscales nettes (52,1 milliards d'euros), derrière la TVA (130,6 milliards d'euros), mais devant l'impôt sur les sociétés (44,3 milliards d'euros).

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

ARTICLE 2 bis (nouveau)
(Art. 199 terdecies-0 A du code général des impôts)

**Augmentation du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu pour
souscription au capital de petites en moyennes entreprises en phase
d'amorçage**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, a pour objet de quadrupler le plafond de la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin » pour la souscription au capital de petites en moyennes entreprises en phase d'amorçage.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU DITE « MADELIN » AU TITRE
DES INVESTISSEMENTS DANS LES PME***

Aux termes de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 25 % des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés.

Pour que l'avantage fiscal trouve à s'appliquer, les sociétés en question doivent :

- ne pas être cotée ;
- avoir leur siège dans un pays de l'Union européenne ;
- être soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;
- exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier ;
- être une PME au sens communautaire.

L'avantage fiscal s'applique aux souscriptions au capital de sociétés vérifiant l'ensemble de ces conditions, à l'exception de celle tenant à leur activité si elles ont pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés éligibles.

Les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt mentionnée doivent être effectués jusqu'au 31 décembre 2010⁴. Ils sont retenus dans la limite annuelle de 20 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 40 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune. La fraction d'une année excédant, le cas échéant, les limites mentionnées au premier alinéa ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions au titre des quatre années suivantes.

B. LE PLAFOND PARTICULIER APPLICABLE AUX SOUSCRIPTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES EN AMORÇAGE

L'article 86 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, déjà adopté à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, a inséré un *II bis* et un *II ter* au sein de l'article 199 *terdecies-0 A* précité, aux termes desquels **les plafonds des investissements bénéficiant de la réduction d'impôt ont été portés respectivement de 20 000 euros à 50 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 40 000 euros à 100 000 euros pour les contribuables mariés** soumis à imposition commune, **à condition que l'entreprise** au capital duquel ces contribuables souscrivent **remplisse les conditions suivantes** :

- **respecter les conditions générales du dispositif Madelin** susmentionnées ;

- **employer moins de 50 salariés** ;

- **avoir réalisé un chiffre d'affaires annuel ou avoir un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros au cours de l'exercice** ;

- **avoir été créée depuis moins de cinq ans** ;

- **être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion** au sens des lignes directrices concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME (2006 / C 194 / 02) ;

- **ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté** au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ou relever des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie.

Le Madelin « normal » et le Madelin « amorçage » peuvent se cumuler, mais le montant total ne peut excéder les limites du Madelin « amorçage ». Le coût cumulé de ces deux dispositifs est évalué à **230 millions d'euros**.

⁴ La prolongation et la révision de ce dispositif font partie de l'objet de l'article 14 du présent projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier contre l'avis de la commission des finances et du Gouvernement, propose de renforcer sensiblement ce dispositif **en quadruplant les plafonds applicables au Madelin « amorçage »** décrit précédemment.

Ainsi, le **I** du présent article propose de modifier le **II bis** de l'article 199 *terdecies*-0 A précité, de sorte que les plafonds des investissements bénéficiant de la réduction d'impôt seraient portés respectivement **de 50 000 euros à 200 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés (pour une réduction d'impôt maximale de 50 000 euros) et de 100 000 euros à 400 000 euros (pour une réduction d'impôt maximale de 100 000 euros) pour les contribuables mariés**

Le **II** du présent article porte le « gage tabac », que le Gouvernement n'a pas levé en symbole de son opposition aux dispositions susmentionnées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si l'intention d'orienter l'épargne vers le financement des PME en amorçage ne saurait être contestée, le dispositif proposé n'apparaît pas cohérent avec l'orientation générale du présent projet de loi de finances de réduire les niches fiscales et son adoption ne serait probablement pas comprise de nos concitoyens au moment où chacun est invité à faire des efforts pour ramener les déficits publics à un niveau plus acceptable.

De plus, si le dispositif proposé devait être maintenu, sa **compatibilité avec** le plafonnement global des niches fiscales devrait être étudiée puisque la réduction d'impôt proposée (de 100 000 euros au maximum pour un couple) dépasse largement ledit plafonnement. Cette remarque s'applique d'ailleurs également au plafond actuel du Madelin « amorçage » (25 000 euros pour un couple). Le cas échéant, il pourrait être utile de ramener le plafond de cet avantage fiscal à un niveau cohérent avec celui de plafonnement des niches visé à l'article 200-0 A du code général des impôts, soit 20 000 euros (autrement dit, un plafond d'investissement de 80 000 euros).

En toute hypothèse, votre rapporteur général ne considère pas possible de procéder au quadruplement de cet avantage et propose donc de supprimer le présent article.

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

ARTICLE 2 ter (nouveau)

(Art. 92 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Prorogation d'un an du régime transitoire accompagnant l'extinction de la demi-part accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à leur charge un ou plusieurs enfants

Commentaire : sur l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Charles de Courson, sous-amendée par le Gouvernement, le présent article vise à proroger d'un an, jusqu'à l'imposition des revenus de 2012, le régime transitoire accompagnant l'extinction de la demi-part accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à leur charge un ou plusieurs enfants.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF APPLICABLE JUSQU'À L'IMPOSITION DES REVENUS DE L'ANNEE 2008

En principe, une part de quotient familial est attribuée pour le calcul de l'impôt sur le revenu des contribuables célibataires, divorcés ou veufs, sans enfant à charge.

Toutefois, en application du 1 de l'article 195 du code général des impôts (CGI), une demi-part supplémentaire était attribuée à ces contribuables, lorsqu'ils vivent seuls et qu'ils respectent l'une des conditions suivantes :

- ils ont un ou plusieurs enfants majeurs ou faisant l'objet d'une imposition distincte (a du 1 de l'article 195 du CGI) ;

- ils ont un ou plusieurs enfants qui sont décédés, à la condition que l'un d'eux au moins ait atteint l'âge de 16 ans ou que l'un d'eux au moins soit décédé par suite de faits de guerre (b du 1 de l'article 195 du CGI) ;

- ils ont adopté un enfant, à la condition que, si l'adoption a eu lieu alors que l'enfant était âgé de plus de dix ans, cet enfant ait été à la charge de l'adoptant comme enfant recueilli dans les conditions prévues à l'article 196 du CGI depuis l'âge de dix ans. Cette disposition n'est pas applicable si l'enfant adopté est décédé avant d'avoir atteint l'âge de seize ans (e du 1 de l'article 195 du CGI).

La réduction en impôt résultant de l'application de cette majoration du quotient familial obéissait à l'application de deux plafonds différents selon l'âge de l'enfant :

- 2 292 euros au titre de l'imposition des revenus de l'année 2008 lorsque la demi-part supplémentaire ainsi accordée résulte du fait d'avoir un enfant majeur âgé de moins de vingt-six ans ou d'avoir eu un enfant décédé qui aurait eu moins de vingt-six ans, auquel s'ajoute une réduction d'impôt supplémentaire égale au maximum à 648 euros, sans toutefois pouvoir excéder l'augmentation de la cotisation d'impôt résultant du plafonnement.

- 880 euros au titre de l'imposition des revenus de l'année 2008 à compter de l'année d'imposition qui suit celle du vingt-cinquième anniversaire du plus jeune des enfants ou qui suit celle au cours de laquelle l'enfant dernier né aurait atteint l'âge de 25 ans s'il est décédé.

En application de ce régime fiscal dérogatoire, qui puise son origine dans l'après-guerre et le soutien apporté aux veuves, on dénombrait, **en 2008, 4,47 millions de foyers bénéficiaires pour une dépense fiscale évaluée à 1,7 milliard d'euros.**

B. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS PAR L'ARTICLE 92 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

A compter de l'imposition des revenus de l'année 2009, c'est sur une initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Charles de Courson que l'article 92 de la loi de finances pour 2009 a procédé à un **recentrage de la majoration de quotient familial** sur les contribuables qui ont supporté, à titre exclusif ou principal, la **charge d'un enfant pendant au moins cinq années au cours desquelles ils vivaient seuls**. Par ailleurs, le plafond de l'avantage fiscal a été aligné à 880 euros⁵ quel que soit l'âge des enfants. Les personnes seules remplissant cette condition d'éligibilité conserveront donc, sans limitation de durée, la demi-part supplémentaire.

Un **régime transitoire** a été aménagé **pour les contribuables ayant bénéficié d'une majoration de quotient familial au titre de l'année 2008, et qui perdraient le bénéfice de la demi-part supplémentaire** compte tenu de la nouvelle condition d'éligibilité : sous réserve de respecter la condition de « vivre seul », ils continueraient à bénéficier d'un avantage fiscal spécifique pendant une période de transition – au titre de l'imposition des revenus des années 2009 à 2011 – au terme de laquelle, **en 2013 (revenus de 2012), le bénéfice de la demi-part serait éteint**. Sur cette période de trois ans, la réduction d'impôt résultant de l'application sera réduite par tiers chaque année (855 euros au titre de l'imposition des revenus de 2009, 570 euros au titre de l'imposition des revenus de 2010 et 285 euros au titre de l'imposition des revenus de 2011) pour s'annuler au titre de l'imposition des revenus de 2012.

Il convient de préciser que sont exclus du dispositif transitoire, les contribuables qui n'ont pas bénéficié de la majoration de quotient familial en application des a, b et c du 1 de l'article 195 pour l'imposition des revenus de

⁵ Dans le cadre de l'actualisation annuelle du barème de l'impôt sur le revenu, ce plafond est relevé dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème.

l'année 2008. Cela signifie qu'aucune acquisition de droit postérieure à cette date n'est possible. Il en ressort que **deux catégories de contribuables ont ainsi définitivement perdu le bénéfice de la demi-part dès 2010, au titre de l'imposition des revenus de l'année 2009** :

- ceux qui auraient bénéficié du régime avant 2008, mais pas en 2008 par exemple parce qu'ils n'étaient plus seuls. Pour ceux-là, le droit est perdu même s'ils sont de nouveau seuls à partir de 2009 ;

- ceux qui sont devenus seuls, veufs ou divorcés, à compter de 2009 et qui n'ont pas élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans. Ceux-ci, notamment les personnes devenues veuves au cours de l'année 2009, ne peuvent prétendre à la majoration du quotient familial.

C. L'ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 92 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

L'application de la réforme de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à leur charge un ou plusieurs enfants n'est neutre ni pour les personnes qui ne remplissent plus la condition d'éligibilité, ni pour l'Etat puisque le gain en recettes fiscales qui résulte du vote de l'article 92 de la loi de finances pour 2009 est évalué à 110 millions d'euros pour l'imposition en 2010 des revenus de 2009 et, **à compter de 2013, à 901 millions d'euros.**

Le montant pour 2010 résulte de la différence entre le montant estimé de la dépense fiscale sans réforme (1,67 milliard d'euros pour 4,13 millions de bénéficiaires) et le montant de cette dépense en tenant compte de la réforme (1,56 milliard d'euros).

Votre rapporteur général a adressé au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en juillet 2010, un questionnaire d'évaluation de l'impact de la mesure sur le pouvoir d'achat des contribuables. Nombre d'entre eux ont notamment fait témoigné d'un ressaut important d'imposition lié aux « effets de bord » de la perte d'une majoration de quotient familial sur le calcul des abattements de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TF) et de la contribution à l'audiovisuel public (CAF).

Les réponses de l'administration fiscale montrent que l'impact de la réforme sera important :

- **3,78 millions de foyers** n'ont pas supporté la charge seuls d'un ou plusieurs enfants à titre exclusif ou principal pendant au moins cinq ans et subiront la **suppression de l'avantage fiscal au terme de la période transitoire**. D'ores et déjà, 445 048 de ces foyers ont vu leur réduction d'impôt diminuer au titre de l'imposition des revenus de 2009 par rapport à celle portant sur les revenus de 2008 ;

- le gain pour l'Etat passera de 300 millions d'euros en 2011 (revenus 2010) à 566 millions d'euros en 2012 (revenus 2011) et atteindra 901 millions

d'euros en 2013, lorsque seuls les foyers remplissant la « condition des cinq ans » continueront à bénéficier de la majoration de quotient familial.

A partir de 2013, le surcroît d'imposition concernera, pour les contribuables, également la TH, la TF et la CAP dans la mesure où la suppression d'une demi-part de quotient familial influe directement sur le calcul du revenu fiscal de référence (RFR). Or les personnes âgées de plus de soixante ans ainsi que les veuves et veufs bénéficient de l'exonération de TH et du dégrèvement de CAP lorsque leur revenu fiscal n'excède pas certaines limites. Au terme de la période transitoire, 1,5 million de foyers supporteront un surcoût total (TH, TF et CAP) de l'ordre de 323 millions d'euros qui s'ajoutera au surcoût d'imposition sur le revenu de 901 millions d'euros.

Le Gouvernement estime que la hausse de cotisation moyenne sera de 365 euros pour chacun de ces foyers, dont un quart dû à l'effet collatéral sur la TH, la TF et la CAP.

Il convient de souligner que cette perte de pouvoir d'achat non négligeable concernera **dès 2010 les personnes devenues seules ou veuves en 2009 qui n'ont pas élevé seules un enfant pendant au moins cinq ans.**

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues Gilles Carrez et Charles de Courson, qui étaient à l'origine de ce dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, ne concerne que la prorogation de la période transitoire instaurer pour les personnes qui ne remplissent pas la « condition des cinq ans ».

Aussi, dans un **premier temps**, la commission des finances de l'Assemblée nationale a-t-elle adopté un amendement tendant à :

- reculer de deux ans le terme de la période de transition, de 2011 à 2013 ;

- et à adapter en conséquence la dégressivité annuelle des plafonds de la réduction d'impôt (680 euros au titre de l'imposition des revenus de 2010, puis 480 euros au titre des revenus de 2011, 320 euros au titre des revenus de 2012 et 160 euros au titre des revenus de 2013).

Il s'agissait donc de permettre à près de quatre millions de personnes de sortir du dispositif en cinq ans et non plus en trois ans, retardant d'autant la date de perte de la majoration de quotient familial qui est susceptible de rendre imposables au titre de la TH, de la TF et de la CAP des personnes qui ne l'étaient pas auparavant.

Toutefois, une telle extension de l'avantage fiscal engendrerait mécaniquement une perte de recettes fiscales estimée à **825 millions d'euros sur quatre ans**. Aussi, dans un second temps, l'Assemblée nationale a-t-elle retenu la proposition du Gouvernement, exprimée par un sous-amendement,

consistant à limiter la prorogation à une seule année, c'est-à-dire 2012, selon le calendrier et le relèvement des plafonds annuels indiqué dans le tableau ci-dessous :

**Calendrier d'extinction de la période transitoire
et évolution des plafonds annuels de la réduction d'impôt**

(en euros)

	Revenus 2009	Revenus 2010	Revenus 2011	Revenus 2012	Revenus 2013
Loi de finances pour 2009	855	570	285	Néant	Néant
Amendement de Gilles Carrez et Charles de Courson		680	480	320	160
Dispositif adopté par l'Assemblée nationale		680	400	120	Néant

Source : amendement I-24 présenté par Gilles Carrez et Charles de Courson et sous-amendement I-633 du Gouvernement

De la sorte, le coût de la mesure serait limité à **505 millions d'euros sur quatre ans**, soit une économie de 320 millions d'euros.

**Chiffrage comparé des pertes de recettes occasionnées
par la prorogation de la réduction d'impôt**

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	Cumul
Amendement de Gilles Carrez et Charles de Courson	- 65	- 190	- 375	- 195	- 825
Sous-amendement du gouvernement		- 505		Néant	- 505
Moindre perte budgétaire issue du dispositif adopté à l'Assemblée nationale					320

Source : Gouvernement

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient, en tout premier lieu, de relever que les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont pour objet d'allonger de trois à quatre ans la période transitoire d'extinction de l'avantage fiscal pour les personnes qui n'y ont plus droit.

La modification apportée est modeste, mais votre rapporteur général ne peut qu'y souscrire dans la mesure où, rappelons-le, il avait proposé, à l'époque, un étalement dans le temps plus long – dix ans – afin d'atténuer les effets de la disparition générale de l'avantage fiscal. Il est donc heureux que l'initiative de modifier cette mesure en soit revenue à leurs auteurs originels.

Mais comme le cœur du dispositif a été conservé, à savoir le maintien du droit à la majoration de quotient familial pour les personnes qui ont élevé seules un enfant pendant au moins cinq ans, les « effets secondaires », liés notamment, aux effets de seuils subsistent et peuvent être ressentis comme arbitraires pour les contribuables.

La solution adoptée par l'Assemblée nationale contribue donc à retarder à 2014 l'effet du ressaut d'imposition au titre de la TF, de la TH et de la CAP, mais il n'en supprime pas la cause. Par ailleurs, elle n'améliore pas la situation des personnes qui, dès les revenus de 2009, ont perdu le bénéfice de la demi-part et peuvent par conséquent devenir imposable au titre des impositions locales et de la CAP.

Pour corriger la « double peine » fiscale qu'éprouvent les personnes qui ne peuvent pas bénéficier de la majoration de quotient familial, il ne paraît pas envisageable de faire une application du quotient familial différenciée selon qu'il s'agisse du calcul de l'impôt ou de la détermination du revenu fiscal de référence. En effet, à la complexité d'une telle entreprise s'ajouterait le risque de créer une distorsion supplémentaire de traitement.

Votre rapporteur général conserve la conviction qu'il convient de ne pas revenir sur une mesure qui va globalement dans le sens d'une plus grande équité de traitement entre tous les contribuables vivant seuls, sans personne à charge.

Toutefois, **certaines mesures d'application peuvent apparaître restrictives**. Ainsi, l'administration fiscale applique notamment les règles suivantes⁶ :

- la majoration de quotient familial est accordée aux contribuables qui satisferont de manière continue à l'ensemble de ces conditions au cours de la période 2009 à 2011. Ainsi, un contribuable qui aura bénéficié de l'avantage fiscal au titre de l'année 2008, qui ne satisferait plus à la condition de vivre seul en 2009, mais qui serait de nouveau imposé seul en

⁶ *Instruction du 15 février 2010 n° 5-B-1-10 publiée au bulletin officiel des impôts n° 27 du 25 février 2010.*

2010 ne bénéficierait plus, au titre de cette année, de la majoration de quotient familial ;

- la durée de cinq années s'apprécie séparément pour chacun des enfants. La condition est remplie si la durée de cinq années est atteinte pour l'un au moins de ces enfants. Lorsque le contribuable a élevé seul plusieurs enfants, les différentes périodes ne se cumulent pas. Par exemple, si le contribuable a élevé seul pendant quatre ans un premier enfant et pendant deux ans un second, aucune de ces deux périodes n'atteignant cinq ans, la condition n'est pas remplie.

Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale ne résout donc pas toutes les imperfections présentées ci-dessus, mais il doit être considéré comme **un correctif provisoire à une mesure dont elle a eu l'initiative.**

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

ARTICLE 2 quater (nouveau)

Imposition différée des primes versées au titre des jeux olympiques et paralympiques d'hiver de l'an 2010 à Vancouver

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, a pour objet d'appliquer un dispositif spécifique d'imposition différée des primes versées au titre des jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article propose d'appliquer une imposition différée des revenus aux primes versées par l'Etat, après consultation ou délibération de la commission nationale du sport de haut niveau, aux athlètes médaillés aux jeux olympiques et paralympiques d'hiver de l'an 2010.

Il s'agirait d'ouvrir aux bénéficiaires la possibilité d'opter pour une répartition à parts égales du montant de leur prime sur l'imposition de l'année au cours de laquelle le contribuable en a disposé et les cinq années suivantes.

Ce régime *ad hoc* est donc distinct de celui de l'imposition différée des revenus exceptionnels prévue à l'article 163-0 A du code général des impôts.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF QUI MET FIN À UNE EXCEPTION FISCALE : L'EXONÉRATION DES REVENUS VERSÉS AU TITRE DES JEUX OLYMPIQUES

Depuis les jeux olympiques de Los Angeles en 1984, l'Etat attribue des « primes à la performance » aux sportifs médaillés aux jeux olympiques. Le montant de ces primes est fixé par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, après avis de la commission nationale du sport de haut niveau.

Les primes versées aux sportifs médaillés aux jeux olympiques sont traditionnellement exonérées d'impôt sur le revenu par la loi de finances. Fidèle à cette tradition, l'article 5 de la loi de finances pour 2009 a ainsi prévu que les primes versées aux sportifs médaillés aux jeux olympiques

et paralympiques d'été de l'année 2008, à Pékin, ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

Plus récemment, en loi de finances pour 2010, cette exonération a été également étendue aux bénéficiaires du prix Nobel et de la médaille Fields qui récompense l'excellence en mathématiques.

La substitution d'une mesure d'imposition différée à l'exonération totale des primes met donc fin à une exception fiscale.

Un débat s'est toutefois engagé à l'Assemblée nationale sur la remise en cause de cet usage. Ainsi, plusieurs amendements tendant à l'exonération totale ou partielle de ces revenus exceptionnels se sont heurtés aux avis défavorables du Gouvernement et de la commission des finances au motif que dans le contexte de rationalisation des dispositifs fiscaux dérogatoires, il convient de **revenir sur toutes les exonérations à caractère systématique.**

La réintégration dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des primes accordées par l'Etat n'a pas pour objet principal de préserver les recettes budgétaires – le gain fiscal se limiterait à 46 000 euros – mais elle a une **valeur symbolique : tous les revenus doivent contribuer à l'effort contributif national.**

B. UN DISPOSITIF QUI DEMEURE DÉROGATOIRE MAIS QUI RÉINTÈGRE LES PRIMES DANS L'ASSIETTE DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Pour autant, afin que les primes versées, qui ont un caractère de revenus exceptionnels, ne provoquent pas, sur une seule année, un ressaut significatif d'imposition pour les bénéficiaires, le dispositif proposé instaure un **étalement sur six ans.**

Cette mesure s'apparente à l'imposition des revenus exceptionnels issue de la réforme de l'article 163-0 A du code général des impôts intervenue en loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati et sur l'inspiration du Médiateur de la République. Cette voie aurait pu être empruntée pour alléger l'imposition des lauréats, mais l'article 163-0 A précité vise un étalement dans le temps sur quatre ans, ce qui est donc moins favorable qu'un échelonnement sur six ans.

Sous le bénéfice de ces observations, **le maintien d'un dispositif dérogatoire continue de se justifier, dès lors qu'il est désormais mis fin à l'exonération totale d'imposition des primes** versées au titre de récompenses internationales sportives ou scientifiques.

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

ARTICLE 3

(Art. 117 quater, 125 A, 125 C, 150-0 D bis, 150-0 D ter, 187, 197, 200 A, 200 B et 1649-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6, 136-7 et 245-16 du code de la sécurité sociale, art. 29 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

**Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus
et les revenus du capital**

Commentaire : le présent article propose de majorer la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu et les impositions sur les revenus du capital afin, dans sa rédaction initiale, de contribuer au financement de la réforme des retraites. En outre, ces prélèvements supplémentaires ne pourraient ouvrir droit à restitution au titre du bouclier fiscal.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article porte les principales mesures de mise à contribution des hauts revenus et des revenus du patrimoine au financement de la réforme des retraites.

A cette fin, il propose une majoration de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu ainsi que des impositions sur les revenus du capital, lesquelles ne seraient pas prises en compte dans le calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal.

Le tableau suivant, tiré de l'avis rendu par notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi portant réforme des retraites⁷, synthétise l'ensemble des mesures de recettes prévues initialement par le Gouvernement :

⁷ Avis Sénat n° 727 (2009-2010).

Synthèse des mesures de recettes

(en millions d'euros)

MESURE	Rendement 2011	Rendement 2020
Contributions des hauts revenus	410	630
Augmentation de 40 % à 41 % du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu	230	290
Retraites-chapeaux : suppression de l'abattement de 1.000 euros pour l'imposition des rentes et instauration d'une contribution salariale spécifique de 14 %	110	140
Stock-options : augmentation de la contribution patronale spécifique sur la valeur des options (14 %) et de la contribution salariale sur le gain de levée d'option (8 %)	70	200
Contribution des revenus du capital	1 090	1 340
Hausse des prélèvements proportionnels		
- PV de cessions mobilières	90	110
- PV de cessions immobilières	45	50
- PFL sur les dividendes et les intérêts	130	160
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	645	800
Imposition des PV de cessions mobilières au premier euro	180	220
Total taxe sur les ménages	1 500	1 970
Annualisation des allègements généraux de charges sociales	2 000	2400
Suppression du plafonnement de la quote part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales	200	250
Total taxe sur les entreprises	2 200	2 650
TOTAL	3 700	4 600

Source : Avis Sénat n° 727 (2009-2010) de Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi portant réforme des retraites

A. LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE DE 1 % SUR LES HAUTS REVENUS

La détermination des tranches et taux d'imposition au barème sur les revenus relève du I de l'article 197 du code général des impôts (CGI). Celle-ci fait traditionnellement l'objet d'une simple actualisation annuelle sur la base de l'évolution de l'indice des prix hors tabac. Ainsi, l'article 2 du présent projet de loi procède à l'indexation des tranches de revenus et des seuils du barème qui lui sont associés.

Depuis 2006, date de l'entrée en vigueur de la réforme de l'impôt sur le revenu⁸ (IR) applicable sur les revenus de 2006, le nombre de tranches a été ramené de sept à cinq, suivant une répartition progressive des taux d'imposition de 0 %, 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % pour la tranche des revenus les plus hauts. Cette architecture n'a donc pas été modifiée depuis.

⁸ La loi de finances pour 2006 a procédé à la refonte globale du barème progressif de l'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2006.

En instaurant une contribution supplémentaire de 1 % sur la tranche d'imposition au taux marginal le plus élevé, celui-ci passant de 40 % à 41 %, le I du présent article procède à la première revalorisation d'un des taux d'imposition de ce nouveau barème.

Cette majoration de 2,5 % du taux applicable sur la tranche de revenus supérieure à 70 830 euros emporte mécaniquement un surcroît d'imposition pour les contribuables concernés. La hausse sera variable selon les niveaux de salaires et de plus-values de cessions de valeurs mobilières soumis au barème : entre environ 0,8 % et 2,8 % en fonction des cas présentés ci-dessous.

Effets de la majoration de 1 % de la dernière tranche d'imposition du barème

(en euros)

Situation du foyer fiscal	Montant des revenus imposables au barème	Montant de l'imposition (tranche à 40 %)	Montant de l'imposition (tranche à 41 %)	Majoration d'imposition
Célibataire sans enfant	100 000 de salaire	23 538	23 740	0,85 %
Contribuables mariés avec deux enfants	300 000 de salaire	84 894	86 359	1,72 %
Célibataire sans enfant	300 000 de salaire et 150 000 de plus-values de cession de valeurs mobilières	128 958	132 621	2,80 %

Source : évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2011

Sur le total escompté de 410 millions de recettes supplémentaires prélevées sur les hauts revenus destinées à financer la réforme des retraites, le relèvement du taux de 40 % à 41 %, qui doit s'appliquer à **compter de l'imposition des revenus de 2010**, devrait produire dès 2011 **un gain de 230 millions d'euros** à la charge des revenus les plus élevés, soit 56 %.

Il convient toutefois de souligner **deux caractéristiques peu satisfaisantes**, sur le plan des principes, du dispositif proposé :

- en premier lieu, contrairement à l'indexation annuelle des tranches du barème qui a pour objet de contenir la pression fiscale en proportion de l'évolution des prix, **la rétroactivité ici mise en œuvre concerne l'application d'un dispositif qui est moins favorable que le droit en vigueur**⁹. Du point de vue budgétaire, ce dispositif permet certes d'anticiper une augmentation de recettes dès 2011, mais du point de vue du contribuable cette hausse du prélèvement engendre une insécurité fiscale ;

⁹ *L'indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu est également une mesure rétroactive, mais plus favorable, elle, au contribuable.*

- en second lieu, le IV du présent article prévoit que la fraction supplémentaire d'impôt résultant de l'augmentation de 40 % à 41 % du taux de la dernière tranche n'entre pas dans le montant d'imposition pris en compte dans le calcul du bouclier fiscal. Ce faisant, cette nouvelle « couche de complexité » introduit des traitements fiscaux différenciés sur des fractions de revenus de même nature et vient altérer davantage la prévisibilité de l'impôt dû.

B. LA MAJORATION DE L'IMPOSITION DES REVENUS DU CAPITAL

Si certains revenus du capital sont taxés à partir de l'impôt sur le revenu et sont donc traités par les dispositions précédemment décrites relative à la tranche la plus élevée du barème, de nombreux revenus de ce type sont, en revanche, imposés sur la base de taux forfaitaires, soit de façon optionnelle (les assujettis pouvant choisir entre l'impôt sur le revenu et un prélèvement libératoire), soit de façon obligatoire.

Les **II** et **III** du présent article ont pour objet de solliciter les contribuables bénéficiant de tels revenus dans le cadre de la réforme des retraites au moyen d'un relèvement de ces taux.

1. Les revenus pour lesquels il est possible d'opter pour une taxation forfaitaire

Comme cela est indiqué dans le tableau des mesures de recettes, présenté ci-avant, les majorations proposées du prélèvement libératoire sur les dividendes et les intérêts ont un rendement prévisionnel de 130 millions d'euros pour 2011.

a) Les dividendes

Les revenus de capitaux mobiliers régulièrement distribués de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés ou un impôt équivalent imposables au barème sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu après application d'un abattement de 40 %, auquel s'ajoute un abattement forfaitaire annuel de 1 525 euros pour une personne seule et 3 050 euros pour un couple¹⁰. Le contribuable bénéficie également, l'année suivante, de la déductibilité de la contribution sociale généralisée (CSG) acquittée, à hauteur de 5,8 %. Toutefois, l'article 10 de la loi de finances pour 2008 a offert aux contribuables la possibilité d'opter un prélèvement forfaitaire libératoire.

Le **II** du présent article prévoit le **relèvement de 18 % à 19 % de ce prélèvement**, codifié à l'article 117 *quater* du code général des impôts.

¹⁰ En outre, les contribuables bénéficient d'un crédit d'impôt de 115 euros pour une personne seule et 230 euros pour un couple, mais l'article 4 du présent projet de loi de finances vise à procéder à sa suppression.

Il est à noter que, compte tenu des abattements précités, le prélèvement forfaitaire libératoire n'est intéressant, en pratique, que pour les contribuables dont la tranche marginale d'impôt sur le revenu est de 40 %. La mesure proposée cible donc les hauts revenus (sauf erreur ou préférence de certains contribuables pour la simplicité pour le système du prélèvement libératoire).

b) Les placements à revenu fixe

Aux termes de l'article 125 A du code général des impôts, les produits de placement à revenu fixe¹¹ peuvent être imposés, sur option, au moyen d'un prélèvement forfaitaire. L'option peut être exercée sur ces produits lorsque la personne qui assure le paiement de ces revenus est établie en France, dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat de l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale (article 125 D du code général des impôts).

Une telle option peut également être exercée, sous certaines conditions :

- au titre des sommes qu'ils laissent ou mettent à la disposition de la société, au titre de comptes courants d'associés, qui comportent les sommes laissées temporairement par les associés¹² ;

¹¹ Cela concerne, en particulier, les obligations et autres titres d'emprunt négociables (notamment les emprunts d'Etat), les titres de créances négociables, les bons du Trésor et assimilés, les bons de caisse, les intérêts des plans d'épargne logement de plus de douze ans, les parts de fonds communs de créances et de fonds communs de titrisation, les créances hypothécaires privilégiées et chirographaires, les dépôts de sommes d'argent à vue ou à échéance fixe, et les cautionnements en numéraire.

¹² Article 125 B du code général des impôts. L'option n'est pas applicable à la fraction des intérêts excédant les limites légales de déduction par la société, ni aux associés assurant en droit ou en fait la direction de l'entreprise (sauf pour la fraction inférieure ou égale à 46 000 euros), ni lorsque la constitution et la rémunération des sommes sont liées à la souscription ou à l'acquisition de droits sociaux.

- pour les intérêts servis aux associés au titre des comptes bloqués d'associés, qui enregistrent des sommes devant être incorporées au capital dans un délai défini à l'avance¹³ (article 125 C du même code).

Comme pour les dividendes, le II du présent article tend à relever le taux « de droit commun » applicable aux dispositifs décrits précédemment de 18 % à 19 %.

Il est à noter que, le taux s'appliquant sans abattement, les contribuables imposés sur le revenu au taux marginal de 30 % ont, tout comme les assujettis de la tranche la plus élevée de l'impôt sur le revenu, intérêt à opter pour le prélèvement. Cette mesure ne devrait donc pas viser les seuls contribuables les plus aisés.

2. Les revenus imposés exclusivement sur la base d'un taux forfaitaire

Pour les revenus exposés exclusivement sur la base d'un taux forfaitaire, les relèvements de taux proposés par le présent article frapperont l'ensemble des contribuables bénéficiant de tels revenus, quel que soit leur niveau global de revenus et leur tranche marginale d'imposition.

a) Les plus-values de cession sur valeurs mobilières

Le II du présent article prévoit le **relèvement de 18 % à 19 % du taux forfaitaire applicable aux plus-values mobilières**, définies à l'article 150-0 A du code général des impôts¹⁴. Il est à noter qu'actuellement, l'imposition s'applique au-delà d'un seuil de cession annuel fixé à 25 830 euros en 2010, mais que l'article 5 du présent projet de loi de finances tend à supprimer. Les pertes subies au cours d'une année peuvent être imputées sur les gains de même nature réalisés la même année ou les dix années suivantes. Le rendement de cette mesure devrait s'élever à 90 millions d'euros en 2011.

¹³ Article 125 C du même code. L'option trouve à s'appliquer si, cumulativement, les sommes sont incorporées au capital dans un délai de cinq ans à compter de la date de leur dépôt, elles sont indisponibles jusqu'à cette date, le taux d'intérêt n'excède pas le taux maximum de déduction des intérêts des comptes courants d'associés et la société ne procède pas à une réduction du capital social non motivée par des pertes ou à un prélèvement sur le compte « prime d'émission » pendant une période commençant un an avant le dépôt des sommes et s'achevant un an après leur incorporation au capital.

¹⁴ Le taux d'imposition est, quant à lui, visé à l'article 200 A du même code. Le III de l'article 150-0 A exonère les plus-values réalisées à l'intérieur des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et clubs d'investissements, dans le cadre d'un plan d'épargne actions (PEA) ou plan d'épargne populaire (PEP), sur des parts de fonds communs de placement à risque (FCPR), sur des titres acquis dans le cadre des législations sur la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et de l'actionnariat dans l'entreprise, sur titres de jeunes entreprises innovantes, sous condition de participation n'excédant pas 25 %.

b) Les plus-values immobilières

Le **III du présent article** propose de **relever de 16 % à 17 % le taux applicable à l'imposition des plus-values immobilières** visées aux articles 150 U à 150 UC du code général des impôts et dont le taux est fixé à l'article 200 B du même code.

Il s'agit des plus-values réalisées par les particuliers et les sociétés de personnes et groupements transparents sur la cession à titre onéreux de biens immobiliers bâtis ou non bâtis, de droits afférents à ces biens et de droits de sociétés de personnes ou groupements à prépondérance immobilière, ainsi que les plus-values réalisées par les fonds de placement en immobilier (FPI) sur la cession d'actifs immobiliers ou celles réalisées par une société de personne ou un groupement à prépondérance immobilière ou un FPI détenu par un autre FPI à proportion de ses droits. De même, les plus-values réalisées sur des droits représentatifs des biens ou droits du patrimoine fiduciaire, sont concernées par ce dispositif.

Il convient de rappeler que sont exonérées les plus-values réalisées à raison de la vente de la résidence principale, et qu'un abattement annuel de 10 % s'applique à compter de la sixième année de détention du bien (ce qui aboutit à une exonération au bout de quinze ans).

Le rendement de cette mesure est estimé à 45 millions d'euros en 2011.

c) Les prélèvements applicables aux plus-values réalisées par des personnes ne résidant pas au sein de l'Espace économique européen

Le **II du présent article** prévoit également que les relèvements de taux décrits ci-dessus s'appliquent :

- aux plus-values immobilières réalisées par les personnes physiques, les associés personnes physiques de sociétés ou groupements dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés et les porteurs de parts, personnes physiques, de fonds de placement immobilier, résidents d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, qui, aux termes de l'article 244 *bis* A du code général des impôts, subissent un prélèvement au taux fixé à l'article 200 B précité (soit 16 %, devant passer à 17 %) ;

- aux gains résultant de la cession ou du rachat de droits sociaux réalisés par des personnes physiques qui ne sont pas domiciliées en France ou par des personnes morales ou organismes quelle qu'en soit la forme, ayant leur siège social hors de France lorsque les droits dans les bénéfices de la société détenus par le cédant ou l'actionnaire ou l'associé, avec son conjoint, leurs ascendants et leurs descendants, ont dépassé ensemble 25 % de ces bénéfices à un moment quelconque au cours des cinq dernières années, qui, aux termes de

l'article 244 *bis* B du code général des impôts, subissent un prélèvement au taux fixé à l'article 200 A précité (soit 18 %, devant passer à 19 %).

d) Les retenues à la source sur les revenus distribués

L'article 119 *bis* du code général des impôts prévoit l'application d'une retenue à la source (dont le taux est fixé à l'article 187 du même code) pour les produits des obligations, titres participatifs et autres titres négociables, à l'exclusion des titres de créances et des primes de remboursement, ainsi que pour les revenus distribués. L'article 187 précité prévoit notamment un taux de 18 % pour les dividendes et distributions assimilées perçus par des personnes physiques domiciliées dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen ayant signé avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. La retenue à la source s'applique aussi aux bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères qui sont réputés distribués à des non-résidents, à l'exception des sociétés ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne où elles sont soumises à l'impôt sur les sociétés, sous réserve de diverses exonérations.

Le II du présent article prévoit de relever de 18 à 19 % le taux de la retenue à la source prévue au quatrième alinéa du 1 de l'article 187 du code général des impôts, qui s'applique aux revenus distribués par une société française, à des personnes physiques ou morales non-résidentes. Ce taux vise les distributions régulières, les revenus fiscalement assimilés et les jetons de présence.

**Les revenus du capital qui échappent aux relèvements de taux
proposés par le présent article**

Certains revenus du capital échappent aux relèvements de taux proposés par le présent article. Il s'agit principalement :

- des dividendes, plus-values de cession et autres produits réalisées sur un plan d'épargne en actions (PEA), dont l'imposition est définie à l'article 200 A du code général des impôts avec, en particulier, une exonération au bout de cinq années de détention ;

- des produits des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, c'est-à-dire l'assurance-vie, dont l'imposition est définie à l'article 125 A du même code (avec, en particulier, l'application d'un taux de 7,5 % et un abattement annuel forfaitaire de 4 600 euros pour une personne seule et 9 200 euros au bout de huit années de détention) ;

- et des plus-values professionnelles à long terme, nées de la cession d'éléments d'actifs immobilisés de l'entreprise, amortissables ou non, détenus depuis plus de deux ans sous déduction du montant des amortissements pratiqués (imposées au taux de 16 % aux termes de l'article 39 *quindecies* du code général des impôts).

C. LA NON-APPLICATION DU BOUCLIER FISCAL

Le IV du présent article vise à modifier l'article 1649-0 A du code général des impôts de sorte que le supplément d'imposition résultant des dispositions susmentionnées ne puisse donner droit à restitution au titre du bouclier fiscal.

A cette fin, il propose de compléter le *a* du 2 de cet article, qui vise l'impôt sur le revenu parmi les impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution, pour exclure la fraction de cet impôt qui résulte de l'augmentation des taux prévue par le présent article.

D. ENTRÉE EN VIGUEUR

Aux termes du **V du présent article**, ces dispositions seraient applicables :

- à compter de l'imposition des revenus de l'année 2010 pour la majoration du taux de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu ;

- aux revenus perçus ainsi qu'aux gains et profits réalisés à compter du 1^{er} janvier 2011 et aux plus-values réalisées au titre des cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2011 pour les majorations sur les revenus du patrimoine mobilier et immobilier.

II. les modifications apportées par l'assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a introduit des amendements de plusieurs ordres.

A. LE FINANCEMENT DES MESURES INTRODUITES PAR LE SÉNAT DANS LE PROJET DE LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITES

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements visant à financer les mesures du projet de loi portant réforme des retraites adoptées lors de sa lecture au Sénat.

A cet égard, il est rappelé que cette lecture a notamment permis de compléter ledit projet de loi par des mesures de solidarité sur deux points :

- d'une part, les mères de trois enfants et plus, nées entre 1951 et 1955, continueront de bénéficier d'une retraite sans décote à 65 ans, sous réserve de s'être arrêtées pour élever un enfant. 130 000 personnes seraient concernées ;

- d'autre part, les parents d'enfants lourdement handicapés pourront également continuer de bénéficier d'une retraite à taux plein à 65 ans.

Le coût annuel de ces mesures est estimé à 340 millions d'euros.

Il est proposé que cette somme soit obtenue :

- en modifiant l'article 200 B du code général des impôts de façon à aligner le taux forfaitaire applicable aux plus-values immobilières sur celui applicable aux plus-values de cessions de valeurs mobilières, soit 19 %. Pour les intéressés, l'augmentation s'élèverait donc à trois points, le taux passant de 16 % à 19 %. Le gain résultant de cette mesure est estimé à 135 millions d'euros ;

- de modifier l'article L. 245-16 du code de la sécurité sociale afin de **porter le taux du prélèvement social sur les revenus du capital de 2 % à 2,2 %**, pour un rendement prévisionnel d'environ 205 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Là encore, des coordinations sont proposées au sein de l'article 1649-0 A de sorte que **les prélèvements suvisés¹⁵ soient retenus dans la limite du taux de 2 % pour le calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal**. Il s'agit donc de neutraliser l'effet des hausses de prélèvement opérées par les présentes dispositions au regard du bouclier.

La réforme s'appliquerait :

- aux **revenus du patrimoine mentionnés à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale perçus à compter du 1^{er} janvier 2010** ;

- aux produits de placements et plus-values mentionnés au I de l'article L. 136-7 du même code de la sécurité sociale et à ceux mentionnés au II du même article pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée à compter du 1^{er} janvier 2011.

B. LE RELÈVEMENT D'UN POINT DU TAUX DE 40 % APPLICABLE AUX PLUS-VALUE D'ACQUISITION DE STOCK OPTION: UNE MESURE D'ACCOMPAGNEMENT DE LA MAJORATION DU BARÈME

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et sur un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté une autre mesure de relèvement d'un point du taux de 40 % applicable à l'imposition aux plus-values de levées de stock-options prévu à l'article 200 A du code général des impôts.

Cette nouvelle disposition entre également dans le cadre du financement de la réforme des retraites et contribue à augmenter le niveau des recettes d'un million d'euros. Elle correspond à une mesure symétrique au relèvement du barème de l'IR applicable aux traitements et salaires ainsi qu'aux plus-values de cessions de valeurs mobilières. Aussi peut-on considérer que l'initiative de nos collègues députés ne s'apparente pas à une action *ultra petita* et vient utilement combler un « oubli » du texte initial.

¹⁵ Mentionnés aux articles L 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale.

C. LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES ABATTEMENTS POUR DÉTENTION DE VALEURS MOBILIÈRES À LONG TERME

D'autre part, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant les articles 150-0 D *bis* et 150-0 D *ter* du code général des impôts ainsi que l'article 29 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 de manière à **reporter de trois ans l'entrée en vigueur de l'abattement applicable aux plus-values mobilières à raison de la durée de détention des titres.**

Ainsi, **la durée de détention ouvrant droit à l'abattement**, d'un tiers à compter de la sixième année, actuellement décomptée à partir du 1^{er} janvier 2006 ou de la date d'acquisition des titres si elle est postérieure, **serait décomptée à partir du 1^{er} janvier 2009.** De cette façon, **l'abattement s'appliquerait à compter des plus-values constatées en 2015 au lieu de 2012**, et les exonérations complètes à compter de l'année 2017 au lieu de 2014.

S'agissant d'un report d'entrée en vigueur, cette mesure n'apporte aucune recette nouvelle en 2011.

D. L'ASSUJETTISSEMENT AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES BÉNÉFICIAIRE D'UN ABATTEMENT

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, Marie-Anne Montchamp et Laurent Hénart, l'Assemblée nationale a adopté, malgré un avis défavorable du Gouvernement, un amendement tendant à modifier les articles L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale, de façon à **assujettir aux prélèvements sociaux les plus-values immobilières et les plus-values professionnelles portant sur des immeubles, bénéficiant d'un abattement de 10 % à compter de la sixième année.**

Le gain de cette mesure est estimé à 80 millions d'euros.

En outre, cet amendement modifie la rédaction de l'article 1649-0 A du code général des impôts, de sorte que les revenus pris en compte pour le calcul du bouclier fiscal intègre ces revenus.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SANCTUARISER LE FINANCEMENT DE LA RÉFORME DES RETRAITES

Votre rapporteur général soutient pleinement l'idée selon laquelle les hauts revenus et les revenus du capital doivent participer au financement d'une réforme d'ampleur et de solidarité nationale telle que la réforme des retraites.

C'est pourquoi il approuve les mesures en ce sens figurant au sein du présent article, qu'il s'agisse du dispositif initial ou des amendements votés à l'Assemblée nationale visant à assurer le financement des aménagements au texte sur les retraites adoptés au Sénat.

Dans cette perspective, il est également logique que le bouclier fiscal ne puisse exonérer personne de l'effet des dispositions du présent article. Cependant, cet exercice montre **les limites du bouclier dans une période où un effort est demandé à chacun** pour maîtriser les comptes publics ou, comme dans le cadre du présent article, pour réformer un pan important de notre protection sociale. S'il n'eût pas été concevable que les plus favorisés de nos concitoyens ne soient pas sollicités dans le contexte actuel, **le bouclier ne visera donc plus qu'une fraction (certes importante) des impôts**, et non plus les impôts eux-mêmes, **pour les comparer aux revenus des contribuables**. Ainsi, alors que les précédents aménagements s'inscrivaient dans la logique du dispositif (en visant, en particulier, à mieux définir les revenus des contribuables), **c'est, cette fois, la philosophie même du bouclier fiscal qui est remise en cause**.

Ces dispositions montrent bien **l'urgence d'une « remise à plat » de la fiscalité du patrimoine et des revenus du patrimoine**, dont le Président de la République a annoncé le principe à l'horizon du printemps prochain.

B. NE PAS PRÉEMPTER LE DÉBAT À VENIR SUR LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ PATRIMONIALE ET DES REVENUS DU PATRIMOINE

C'est pourquoi, sans porter aucun jugement sur le fond, votre rapporteur général n'estime pas opportun de préempter, dans le cadre du présent projet de loi de finances, les conclusions de ce grand débat, qui doit être global.

D'une part, réformer de manière isolée tel ou tel pan de la fiscalité patrimoniale ou des revenus du patrimoine n'apparaît pas de bonne méthode. D'autre part, il ne s'agit pas de se priver de marge de manœuvre financière pour financer les mesures qui pourraient être prises à la mi-2011, concernant notamment l'impôt de solidarité sur la fortune.

Pour ces raisons d'opportunité, votre rapporteur général propose de revenir sur les votes de l'Assemblée nationale relatifs :

- au report de trois ans de l'entrée en vigueur de l'abattement applicable aux plus-values mobilières à raison de la durée de détention des titres, ce dispositif n'ayant, de surcroît, aucun coût pour les finances publiques en 2011 ;

- à l'assujettissement aux prélèvements sociaux des plus-values immobilières et des plus-values professionnelles portant sur des immeubles qui bénéficient d'un abattement à compter de la sixième année.

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

ARTICLE 4

(Art. 200 septies du code général des impôts)

Suppression du crédit d'impôt attaché aux revenus distribués de source française ou étrangère

Commentaire : le présent article supprime le crédit d'impôt en faveur des revenus distribués de source française ou étrangère.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt attaché aux revenus distribués de source française ou étrangère est défini à l'**article 200 septies du code général des impôts**. Il a été institué lors de la réforme du régime fiscal des distributions, dans le cadre de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, qui avait abouti à la suppression de l'avoir fiscal.

Le crédit d'impôt est égal à 50 % du montant des revenus perçus avant application des abattements de 40 % et de 1 525 euros (ou 3 050 euros pour les contribuables soumis à imposition commune). Il s'applique aussi aux revenus perçus dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA).

Il est plafonné annuellement à :

- 115 euros pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs ;
- 230 euros pour les couples mariés ou liés par un pacte civil de solidarité (PACS) et soumis à imposition commune.

Tout comme l'abattement de 40 % et les abattements forfaitaires précités, il ne s'applique pas aux contribuables qui ont choisi l'imposition des dividendes au prélèvement forfaitaire libératoire prévu à l'article 117 *quater* du code général des impôts¹⁶.

De plus, le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année de perception des revenus distribués. Il s'applique après imputation des réductions d'impôts, des autres crédits d'impôt et des prélèvements et retenues non libératoires.

Enfin, il est remboursé si son montant est supérieur à l'impôt dû, sauf s'il est inférieur à 8 euros.

Contrairement aux abattements d'assiette précités, créés pour remplacer l'avoir fiscal, ce crédit d'impôt ne visait pas à atténuer la double imposition économique des dividendes mais à **compenser la diminution de**

¹⁶ Instauré par l'article 10 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, le taux de ce prélèvement doit d'ailleurs passer de 18 % à 19 % aux termes de l'article 3 du présent projet de loi de finances, dans le cadre du financement de la réforme des retraites.

revenu distribué liée à la suppression de l'avoir fiscal pour les petits épargnants.

Selon l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, **la dépense fiscale associée à ce dispositif est estimée à 610 millions d'euros en 2010.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à abroger l'article 200 *septies* du code général des impôts. **La suppression du crédit d'impôt s'appliquerait à compter de l'imposition des revenus de l'année 2010.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme les mesures proposées à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2011, **le dispositif proposé par le présent article s'inscrit dans le cadre du financement de la réforme des retraites¹⁷.**

Votre rapporteur général reconnaît que, dans le contexte actuel, il n'est pas illégitime de faire participer l'ensemble des revenus au redressement des finances publiques comme au financement des retraites.

En outre, **l'efficacité de cette dépense fiscale relativement substantielle est loin d'être prouvée.** En effet, elle est très dispersée (sur plus de 11 millions de foyers) pour un gain moyen par contribuable de l'ordre de 67 euros. Dès lors, son effet d'entraînement peut paraître douteux. Au moment de la réforme du régime fiscal des distributions prévoyant la suppression du précompte et de l'avoir fiscal, votre rapporteur général avait d'ailleurs émis de sérieux doutes sur l'instauration de ce système de crédit d'impôt, jugeant ce dernier insuffisant pour compenser les pertes liées à la suppression de l'avoir fiscal, tout en représentant un coût substantiel pour les finances publiques¹⁸.

Il faut néanmoins souligner que cette mesure alourdira objectivement la fiscalité de l'épargne en actions, en particulier pour les foyers modestes. Or leur nombre est loin d'être négligeable parmi les bénéficiaires du dispositif, comme le montre le tableau ci-après, les foyers imposés à 40 % ayant, pour la plupart, intérêt à opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire.

¹⁷ Voir à cet égard le tableau figurant au sein du commentaire de l'article 3 du présent projet de loi de finances.

¹⁸ Rapport général n° 73 (2003-2004), Tome III, commentaire de l'article 66.

**Répartition des bénéficiaires du crédit d'impôt
en fonction de leur taux marginal d'imposition**

Taux marginal d'imposition	Nombre de foyers bénéficiaires (en milliers)	Montant moyen des revenus ouvrant droit à abattement	Moyenne des taux moyens	Montant moyen de l'impôt brut
0 %	1 352	220	0,3 %	0
5,5 %	2 747	254	0,2 %	336
14 %	4 113	664	4 %	1 949
30 %	1 373	3 419	11 %	8 603
40 %	203	25 211	21 %	51 734

Source : direction de la législation fiscale

De manière générale, alors que les réglementations dites Solvabilité II et Bâle III risquent de pénaliser ce type de supports, le législateur doit veiller à l'attractivité de l'épargne en actions, dans l'intérêt des épargnants eux-mêmes aussi bien que de l'économie nationale, dont les entreprises doivent pouvoir s'appuyer sur un socle solide d'actionnaires individuels. Votre rapporteur général formulera d'ailleurs des propositions en ce sens dans le cadre de l'examen de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 5

(Art. 150 duodecies, 150-0 A, 151 sexies, 170, 200 A et 1649-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale)

Suppression du seuil de cession pour l'imposition à l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisés par les particuliers

Commentaire : le présent article propose d'imposer à l'impôt sur le revenu, dès le premier euro de cession, les plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisés par les particuliers, harmonisant ainsi le régime fiscal de ces plus-values avec leur régime au regard des prélèvements sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SEUIL DE CESSION POUR L'IMPOSITION À L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES

1. Les principes

Conformément aux dispositions des articles 150-0 A à 150-0 F du code général des impôts (CGI), les plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisées par les particuliers résidant fiscalement en France et agissant de la cadre de la gestion de leur patrimoine privé, sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Les gains nets concernés sont imposables à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 18 % par voie de rôle (et aux prélèvements sociaux, de 12,1 % au total, *cf. infra*), lorsque le montant des cessions du foyer fiscal excède un seuil qui, indexé sur le barème de l'impôt sur le revenu, est fixé 25 830 euros pour 2010. **Lorsque ce seuil est franchi, le montant total des plus-values réalisées est imposable.**

A l'inverse, lorsque ce seuil de cession n'est pas franchi au cours d'une année, les plus-values réalisées au cours de ladite année sont exonérées d'impôt sur le revenu.

Il est à noter que ce seuil s'apprécie en totalisant l'ensemble des cessions réalisées, au cours de la même année, par l'ensemble des membres du foyer fiscal, sauf celles qui bénéficient d'une exonération. En cas d'événements exceptionnels, il s'apprécie par référence à la moyenne des cessions de l'année considérée et des deux années précédentes. Si aucune cession n'a été effectuée au cours des deux années précédentes, il convient de prendre en compte le tiers des cessions de l'année considérée pour apprécier si le seuil est franchi.

Les événements exceptionnels justifiant une appréciation particulière du seuil de cession

Pour l'application des dispositions qui précèdent, sont considérés comme exceptionnels les événements suivants :

- licenciement du contribuable ou de son conjoint ;
- départ en retraite ou en préretraite (avec cessation totale d'activité) du contribuable ou de son conjoint (même effectué à sa demande, le départ en retraite anticipé d'un contribuable est considéré comme un événement exceptionnel dès lors que l'intéressé cesse toute activité professionnelle) ;
- invalidité affectant le contribuable, son conjoint ou l'un de ses enfants à charge ;
- décès de l'un des époux, divorce ou séparation de corps, redressement ou liquidation judiciaires du contribuable ou de son conjoint ;
- tout autre événement revêtant un caractère de gravité tel qu'il contraint le contribuable à liquider tout ou partie de son portefeuille.

2. Les inconvénients de ce dispositif

Ce dispositif présente plusieurs inconvénients en termes d'équité.

En premier lieu, **il s'applique au montant des cessions** sans considération du montant de plus-values, alors même que ce sont bien les plus-values qui sont soumises à l'imposition.

Ensuite, l'effet de seuil est très brutal puisque, **en cas de franchissement, les plus-values sont imposables au premier euro**, et non à compter du seuil lui-même ou à partir d'un quelconque mécanisme dégressif.

En revanche, l'appréciation annuelle du seuil permet à un investisseur d'échapper à l'imposition en étalant ses cessions sur plusieurs années.

Enfin, ce mécanisme aboutit à exonérer des revenus sans prise en compte des pertes. Les moins-values nettes constatées une année où l'ensemble des cessions est inférieur au seuil sont reportables les dix années suivantes, sous réserve, là encore, de franchissement du seuil.

Votre rapporteur général, qui a été à l'origine de plusieurs relèvements de ce seuil¹⁹, avait d'ailleurs souligné les limites de ce mécanisme dans son commentaire de l'article de la loi de finances pour 2008 ayant instauré le prélèvement forfaitaire libératoire²⁰.

¹⁹ Notamment dans le cadre de l'article 10 de la loi de finances pour 2003 et de l'article 61 de la loi de finances pour 2007.

²⁰ Rapport général n° 91 (2007-2008), Tome II, fascicule 1, volume 1, commentaire de l'article 6.

B. LA SOUMISSION DE L'ENSEMBLE DES GAINS AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

Une évolution importante a déjà été opérée dans le cadre de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010

En effet, l'article 17 de cette loi n° 2009-1646 a modifié l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, afin de **supprimer, pour l'assiette des prélèvements sociaux, les effets de l'exonération créée par l'existence du seuil précité**. En conséquence, les gains et les pertes sont constatés dès le premier euro de cession pour l'assiette des prélèvements sociaux, depuis le 1^{er} janvier 2010.

Il y a donc, en l'état actuel du droit, depuis le début de l'année, une déconnexion entre l'assiette fiscale et l'assiette des prélèvements sociaux pour les plus-values de cessions mobilières.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE SUPPRESSION ET UNE HARMONISATION

Le présent article vise, d'une part, à **supprimer le seuil de cession pour l'imposition à l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux** réalisés par les particuliers et, d'autre part, à **harmoniser le régime fiscal de ces plus-values avec leur régime au regard des prélèvements sociaux**.

A cette fin, le 1^o du A du II modifie l'article 150-0 A du code général des impôts, en supprimant :

- la fin du premier alinéa du 1 du I de cet article, aux termes duquel l'imposition ne s'applique pas en-deçà du seuil précité ;

- le deuxième alinéa de ce même 1 du I, relatif à l'appréciation du seuil en cas d'intervention d'un événement exceptionnel, comme indiqué précédemment.

Le rendement de cette mesure, qui s'appliquerait aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2011, est estimé à 180 millions d'euros en 2012.

B. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

De nombreuses modifications de coordination sont nécessaires pour prendre en compte le changement résultant de la suppression du seuil de cession précitée. Il s'agit de supprimer des références à ces seuils, devenues superfétatoires.

A cette fin, Le **I** supprime le second alinéa de l'article 150 *duodecies* du code général des impôts.

Le **B du II** supprime des références au seuil au sein premier alinéa du 2 et du premier alinéa du 4 de l'article 150-0-A du même code.

De même, le **C du II** supprime la dernière phrase des 2, 2 bis, 6 et 7 du II de l'article 150-0 A du même code, tandis que le **III** supprime le troisième alinéa du II de l'article 151 *sexies* du même code.

En outre, le **IV** modifie le troisième alinéa du 1 de l'article 170 du même code et le **V** modifie l'alinéa 6 de l'article 200 A du même code.

Le **VII** modifie le 1° et supprime le quatorzième alinéa de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

Enfin, le **VI** propose une coordination au sein du bouclier fiscal, qui mérite un développement particulier. Lorsque, comme indiqué *supra*, les plus-values ont été assujetties aux prélèvements sociaux dès le premier euro, le 7 de l'article 1649-0 A (relatif au bouclier fiscal) qui traite de ces plus-values exonérées a été modifié : alors que les plus-values sous le seuil n'étaient jusqu'alors pas retenues au dénominateur du bouclier fiscal, du fait de l'acquittement des prélèvements sociaux, elles le sont devenues pour leur montant soumis à la contribution sociale généralisée (CSG). **Le VI du présent article** tend à supprimer purement et simplement le 7 de l'article 1649-0 A, les plus-values imposables à l'impôt sur le revenu étant déjà couvertes par les revenus visés au 4 de ce même article. Toutes les plus-values seront désormais retenues pour leur montant soumis à l'impôt sur le revenu.

C. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **A du VIII** précise les dates d'application des modifications apportées par les précédents alinéas de l'article : les I à V et le VII s'appliquent aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2011, tandis que le VI s'applique pour la détermination du plafonnement des impositions afférentes aux revenus réalisés à compter du 1^{er} janvier 2011.

En outre, le **B du VIII** prévoit la mise en place de dispositions transitoires pour les contribuables concernés, qui n'ont par hypothèse par franchi le seuil de cessions en 2010. D'une part, l'alignement du montant des moins-values reportables au 1^{er} janvier 2011 pour impôt sur le revenu sur celui des moins-values reportables en matière de prélèvements sociaux à la même date. D'autre part, la création d'un crédit d'impôt au titre des revenus de l'année 2010 pour compenser la perte du droit à report à compter de 2011 de moins-values.

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels au présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme les dispositions prévues aux articles 3 et 4 du présent projet de loi de finances, les mesures proposées par l'article 5 doivent contribuer au financement de la réforme des retraites. Pour les mêmes raisons qu'exposées précédemment, votre rapporteur général soutient donc leur adoption, les revenus du capital devant participer à l'effort national.

En outre, la mesure proposée aura le mérite de rétablir l'harmonie des assiettes fiscale et sociale sur les plus-values mobilières, ce qui rendra davantage de cohérence et de lisibilité à l'ensemble.

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

ARTICLE 5 bis (nouveau)
*(Art. 3 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative
pour 2009)*

**Prorogation du dispositif de taxation des plus values de cession dans le
cadre des opérations de cession-bail réalisées par les sociétés de crédit bail
immobilier et leurs réseaux**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par nos collègues Nicolas Forissier et Arlette Grosskost vise à pérenniser le régime de cession-bail permettant l'étalement, sur la durée du contrat, de la taxation des plus values de cession.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 3 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, codifié à l'article 39 *novodecies* du code général des impôts, a créé un régime particulier permettant « *lorsqu'une entreprise cède un immeuble à une société de crédit-bail dont elle retrouve immédiatement la jouissance en vertu d'un contrat de crédit-bail* », que le montant de la plus-value de cession de cet immeuble puisse être « *réparti par parts égales sur les exercices clos pendant la durée du contrat de crédit-bail sans excéder quinze ans.* »

Toutefois, lorsque l'immeuble est acquis par l'entreprise ou que le contrat de crédit-bail est résilié, le solde est imposé immédiatement.

Ce dispositif fiscal favorisant le refinancement des entreprises avait été introduit par le Sénat dans le Plan de relance de l'économie, à l'initiative de Gérard Cornu et des membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

A la demande de votre rapporteur général et du Gouvernement, l'amendement initial de nos collègues avait toutefois été rectifié afin d'intégrer un bornage dans le temps du dispositif, et son application avait été limitée au 31 décembre 2010.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Arlette Grosskost, avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, le présent article vise à proroger le dispositif en supprimant la date-butoir du 31 décembre 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que le dispositif de l'article 39 *novodecies* du code général des impôts a connu un **grand succès**.

Les opérations de cessions-bail ont enregistré une forte progression, Selon les auteurs de l'amendement, elles auraient triplé en nombre et leur montant cumulé serait passé de 500 millions d'euros à 1,5 milliard en moyenne annuelle.

En rendant les opérations de cessions-bail plus attractives, par l'étalement dans le temps de la fiscalité, ce régime fiscal a facilité le refinancement des entreprises et participé au soutien de l'activité économique en période de crise.

Toutefois, ce dispositif a un coût de trésorerie pour l'Etat, et il doit être considéré comme un **élément du plan de relance de l'économie**. A ce titre, il n'a **pas vocation à être pérennisé** et votre commission propose, par **amendement**, de **limiter à deux années sa prolongation**.

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

ARTICLE 6

(Art. 216 du code général des impôts)

Régime des sociétés mères Déplafonnement de la quote-part de frais et charges

Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer le plafonnement de la quote-part pour frais et charges intégrée dans le résultat fiscal des sociétés qui bénéficient du régime des sociétés mères et filiales. Cette mesure tend à mettre fin à une faculté d'optimisation fiscale et s'inscrit dans l'équilibre financier de la réforme des retraites.

I. LE MÉCANISME DE LA QUOTE-PART POUR FRAIS ET CHARGES DANS LE RÉGIME DES SOCIÉTÉS MÈRES ET FILIALES

A. LE PRINCIPE ET LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ AU RÉGIME « MÈRE-FILLE »

Le régime fiscal des sociétés mères et filiales, dit « mère-fille », remonte dans son principe à 1920 et est défini aux articles 145, 146 et 216 du code général des impôts. Il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre communautaire fixé par la **directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990**²¹, qui ne concerne toutefois que les seules distributions effectuées au sein de l'Union européenne.

Il est accordé sur **option** et tend à **prévenir le risque de double imposition** des dividendes provenant des filiales, **quel que soit leur Etat d'implantation**. L'article 145 définit le champ des entreprises et dividendes éligibles, et l'article 216 pose le principe de l'exonération des dividendes perçus dans le cadre de ce régime.

En effet, les bénéfices sont taxés à l'impôt sur les sociétés (IS) dans le résultat de la filiale. Si celle-ci distribue ses bénéfices, notamment à sa société mère, ces derniers vont représenter un produit pour la société mère et devraient donc, à ce titre, être rapportés à son résultat et donc soumis une seconde fois à l'IS. Le régime prévoit ainsi la **déductibilité**, dans le bénéfice net de la société mère imposée en France, des dividendes et produits nets reçus de ses filiales, **sous déduction d'une quote-part pour frais et charges de 5 %** (cf. *infra*).

Ce régime est applicable aux sociétés et autres organismes soumis à l'IS au taux normal en France, quelle que soit leur nationalité, et qui détiennent des participations dans des filiales **françaises ou étrangères**, remplissant les **trois conditions** suivantes :

²¹ Directive du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, modifiée par les directives 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003 et 2006/98/CE du Conseil du 20 novembre 2006.

1) Les titres de participation doivent revêtir la forme nominative ou être déposés dans un établissement désigné par l'administration (hypothèse aujourd'hui désuète).

2) Les titres de participation doivent représenter **au moins 5 % du capital de la société émettrice** – ce pourcentage s'appréciant à la date de mise en paiement des produits de la participation –, ou, pour les groupes bancaires mutualistes, représenter un montant supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros.

Ce régime se révèle donc favorable et dérogatoire à la conception de la relation entre une société mère et sa filiale en droit commercial, qui se fonde sur la notion de contrôle (direct ou indirect) ou sur une participation supérieure ou égale à la moitié du capital. Il est en outre **plus favorable que le droit commun européen** puisque la qualité de société mère sur le plan fiscal doit être automatiquement reconnue, depuis le 1^{er} janvier 2009²², à partir d'un seuil minimal de participation de 10 % dans une filiale (15 % entre 2007 et 2009). La directive n'interdit toutefois pas à un Etat membre de prévoir le bénéfice de ce régime à partir d'un seuil inférieur.

3) Enfin les titres doivent avoir été **conservés pendant un délai de deux ans**, conformément à une dérogation prévue par l'article 3 de la directive du 23 juillet 1990, précitée. En cas de non-respect du délai de conservation, la société mère participante est tenue de verser au Trésor une somme égale au montant de l'impôt dont elle a été exonérée indûment, majoré de l'intérêt de retard.

Les produits nets déductibles sont non seulement les dividendes régulièrement distribués, mais encore les boni de liquidation, les distributions de réserve, les avances considérées comme distribuées ou les intérêts excédentaires de comptes courants d'associés. Sont en revanche exclus les jetons de présence, les produits d'obligations, les distributions irrégulières (en application d'une jurisprudence du Conseil d'Etat du 6 juin 1984) et les revenus occultes.

L'article 39²³ de la loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005 a apporté plusieurs assouplissements à ce régime, avec une **simplification des conditions formelles de détention des titres**²⁴, la possibilité d'appliquer ce régime dès la première année de détention des titres (pour autant que le délai minimal de détention de deux ans soit *in fine* respecté), une meilleure neutralité des opérations de restructuration placées sous le régime de faveur des fusions de l'article 210 A du code général des

²² Aux termes de la directive 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003 modifiant la directive 90/435/CEE précitée.

²³ Précisé par l'instruction fiscale BOI 4 H-3-07 n° 39 du 19 mars 2007.

²⁴ L'obligation de souscrire l'engagement de détention de deux ans a été supprimée pour les titres de participation non souscrits à l'émission. L'obligation de détention des titres pendant au moins deux ans a cependant été maintenue et étendue aux titres souscrits à l'émission.

impôts, et l'**extension de son champ d'application aux titres dépourvus de droits de vote**²⁵, tels que les actions de préférence.

De même, l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2009, dans le cadre du renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale, a exclu du bénéficiaire du régime les **produits perçus de filiales implantées dans des Etats et territoires non coopératifs** à compter du 1^{er} janvier 2011.

Dans son dernier rapport sur « *les entreprises et les "niches" fiscales et sociales* », publié en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) **évalue à 42 000 le nombre d'entreprises bénéficiant de ce régime**, la répartition sectorielle avant consolidation intra-groupe montrant une surreprésentation de l'industrie en 2007.

B. LE PLAFONNEMENT DE LA QUOTE-PART POUR FRAIS ET CHARGES OFFRE UNE POSSIBILITÉ D'OPTIMISATION

Une quote-part de frais et charges, d'un montant forfaitaire de 5 %, doit être réintégrée dans le résultat fiscal de la société mère. Cette disposition est conforme à l'article 4 de la directive du 23 juillet 1990²⁶. Cette réintégration a pour objet de maintenir dans les bases de l'IS les frais et charges de gestion se rapportant aux participations dont les produits sont exonérés d'impôt. Ces frais de gestion étant déductibles du résultat de la société-mère, la quote-part traduit le principe général de non-déductibilité des dépenses ou charges afférentes à des revenus non soumis à l'impôt.

Cette quote-part est également intégrée dans l'assiette d'imposition des **plus-values à long terme de cessions de titres de participation**, qui sont exonérées depuis le 1^{er} janvier 2007. Le taux d'imposition effectif de ces plus-values est donc de 33,33 % x 5 %, soit **1,67 %**.

Outre son caractère forfaitaire, le deuxième alinéa du I de l'article 216 du code général des impôts prévoit un **plafonnement de cette quote-part aux frais réels entendus extensivement**, soit « *au montant total des frais et charges de toute nature exposés par la société participante* » au cours de la période d'imposition. Ce mécanisme permet d'éviter qu'une société puisse être imposée sur un montant supérieur à celui des recettes autres que les produits des participations, en dégagant un profit imposable du seul fait de la réintégration de la quote-part²⁷. Il tient ainsi compte du caractère relativement dégressif des frais et charges afférents aux montants élevés de dividendes

²⁵ Dès lors que la société détient au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société émettrice.

²⁶ Qui précise notamment que « tout Etat membre garde la faculté de prévoir que des charges se rapportant à la participation et des moins-values résultant de la distribution des bénéfices de la société filiale ne sont pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère. Si, dans ce cas, les frais de gestion se rapportant à la participation sont fixés forfaitairement, **le montant forfaitaire ne peut excéder 5 % des bénéfices distribués par la société filiale** ».

²⁷ Conformément à l'instruction BOI 4 H-4-99.

rapatriés par les groupes français fortement internationalisés, pour lesquels le montant réel des frais et charges encourus peut être éloigné de 5 %.

Néanmoins ce plafonnement peut aussi poser problème en étant utilisé dans un **schéma d'optimisation fiscale**, qui se présente de la façon suivante. Un groupe de sociétés crée une société holding n'ayant aucune autre activité que celle de détenir des titres, soit une holding « passive ». Or ce type de structure présente la particularité de ne générer que très peu de frais et charges. Ainsi au moment de la perception des dividendes, la société holding qui a opté pour le régime mère-fille ne réintègre pas 5 % du montant des dividendes versés, car il représente un montant supérieur à celui des frais et charges de toute nature qu'elle a exposés au cours de l'année. Par application du plafonnement, elle réintègre le montant réel des frais et charges, soit un montant très peu important voire inexistant. La suppression du plafonnement rendrait caduc ce schéma d'optimisation fiscale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article supprime, au sein de l'article 216 du code général des impôts, la phrase suivante : *« cette quote-part ne peut toutefois excéder, pour chaque période d'imposition, le montant total des frais et charges de toute nature exposés par la société participante au cours de la même période »*, qui institue le plafonnement de la quote-part pour frais et charges.

Par conséquent, **les sociétés-mères seront désormais imposées sur 5 % du produit total des participations**, quel que soit son montant.

Faute de mesure spécifique d'application, ces dispositions ont vocation à s'appliquer dès l'établissement des comptes se rapportant à l'année 2010.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette suppression du plafonnement de la quote-part de frais et charges. Elle permet de mieux prévenir certains abus et avait été annoncée par le Gouvernement dès le printemps 2010, puis confirmée en juillet, en tant que **mesure contribuant à l'équilibre financier de la réforme des retraites**, à hauteur de 5,4 %. Cette annonce anticipée justifie le caractère partiellement rétroactif de la mesure.

Elle est également conforme à la proposition n° 56 formulée dans le rapport précité du CPO, qui détaille également le rendement budgétaire de cette mesure. Sur la base des exercices clos en 2008, les résultats taxables

augmenteraient de 700 millions d'euros sans tenir compte des situations déficitaires ni des déficits reportables en avant et de 667 millions d'euros en intégrant les déficits de l'exercice. **Le gain budgétaire serait ainsi d'environ 200 millions d'euros par an.**

A. UN RÉGIME FISCAL LÉGITIME MAIS ONÉREUX

Le régime mère-fille n'est depuis 2006 plus considéré comme une dépense fiscale, mais comme une **modalité de calcul de l'impôt**, conception que partage votre rapporteur général dès lors que ce dispositif est prévu par le droit communautaire et a vocation à s'appliquer à toutes les entreprises éligibles, sans privilégier un quelconque secteur.

Son coût a fortement augmenté depuis quelques années, bien que cette évaluation soit délicate, et le CPO le qualifie d'« *exponentiel* » depuis les années 1990. Il a ainsi été relativement stable de 1980 à 1990 (2,5 milliards de francs en 1980 et 6,5 milliards de francs en 1990, soit 0,1 point de PIB), mais s'est considérablement accru à compter de 2007 pour atteindre 27,3 milliards d'euros en 2008 et 34,9 milliards d'euros en 2009, soit 1,8 point de PIB.

Cette évaluation doit cependant être considérée avec prudence car elle se fonde sur le rendement théorique d'une double imposition des produits des filiales – économiquement illégitime et juridiquement encadrée par le droit communautaire – et ne tient pas compte d'une adaptation de l'organisation des groupes, qui profitent aujourd'hui de l'exonération par des distributions échelonnées de dividendes.

Selon le CPO, cette forte croissance du coût de l'exonération peut être liée à de nombreux facteurs :

- **le poids des dividendes reçus dans le PIB a été multiplié par dix depuis le début des années 1980**, en partie en raison du développement des groupes et de la filialisation, et donc des dividendes intragroupes ;

- les conditions de détention ont été variables, avec un seuil exprimé tantôt en valeur, tantôt en part des actions détenues (passage de 10 % à 5 % en 2001 par exemple). Cette évolution a joué sur l'assiette éligible, à montant constant de dividendes reçus : en 2007, plus de 80 % des dividendes perçus par les sociétés non financières étaient éligibles au régime mère-fille. Le coût de l'exonération en part du PIB a ainsi été multiplié par vingt depuis 1980.

B. LA QUESTION DU CRITÈRE DU SEUIL DE PARTICIPATION

L'hypothèse d'un relèvement du seuil minimal de participation de 5 % à 10 % a également envisagée par le CPO. Celui-ci estime que **le dispositif français est relativement favorable** en se fondant sur le constat suivant :

- la France fait partie des huit pays de l'OCDE qui accordent le bénéfice du régime quelle que soit la provenance des dividendes ;

- comme l'Espagne et les Pays-Bas, **le taux de participation exigé est le plus faible parmi ceux requis** (5 % du capital), contre 10 à 15 % dans la moitié des pays de l'OCDE ;

- en revanche, l'exonération des dividendes est subordonnée en France à la **durée de détention la plus longue**, soit deux ans comme en Grèce, en Pologne et en Norvège.

Le CPO a donc formulé une recommandation (proposition n° 55) tendant à relever le taux de détention de 5 % à 10 %, qui permettrait de priver mécaniquement un certain nombre de sociétés du bénéfice du régime mère-fille. Il reconnaît toutefois **que le surplus de rentrées fiscales sur le long terme lié à cette évolution devrait être relativisé** pour deux raisons :

- d'une part, il ne concernerait que les distributions effectuées en dehors d'un groupe fiscal puisque les distributions effectuées au sein d'un groupe fiscal intégré bénéficient d'un dispositif spécifique de neutralisation pour les distributions intra-groupe, en application du troisième alinéa de l'article 223 B du code général des impôts ;

- d'autre part, les sociétés mères chercheraient probablement à augmenter leur pourcentage de détention à 10 % pour pouvoir bénéficier du régime, si bien que l'augmentation du taux de détention aurait moins d'effet au fil du temps, face aux comportements d'optimisation des entreprises concernées.

Une proposition d'amendement en ce sens de notre collègue député Pierre-Alain Muet a reçu un avis défavorable du Gouvernement et de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et **n'a pas été adoptée par l'Assemblée nationale**. Sans être *a priori* opposé sur le fond, votre rapporteur général estime, à l'instar de Gilles Carrez, **qu'une telle mesure doit faire l'objet d'une concertation européenne ou être examinée à l'aune des régimes de nos principaux partenaires**, en particulier celui de l'Allemagne avec laquelle notre pays doit amorcer une stratégie de convergence. Or ce pays ne prévoit aucun seuil minimal de détention du capital de la filiale.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6
(Art. 145 et 223 B du code général des impôts)*

**Dispositif « anti-abus »
dans les régimes « mère-fille » et d'intégration fiscale**

Commentaire : pour mettre fin à certains schémas d'optimisation fiscale utilisés dans le cadre du régime mère-fille et du régime d'intégration fiscale, le présent article additionnel propose de neutraliser en amont la moins-value déductible constatée lors d'une cession ou d'une fusion par échange des titres de la filiale distributrice.

I. L'OPTIMISATION DES MOINS-VALUES DANS LE RÉGIME MÈRE-FILLE ET LE RÉGIME D'INTÉGRATION FISCALE

A. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX RÉGIMES

1. Le régime « mère-fille »

Le régime fiscal des sociétés mères et filiales, dit « mère-fille », est défini aux articles 145, 146 et 216 du code général des impôts. Il est accordé sur **option** et tend à prévenir le risque de double imposition des dividendes provenant des filiales, quel que soit leur Etat d'implantation.

Ce régime prévoit ainsi la déductibilité, dans le bénéfice net de la société mère imposée en France, des dividendes et produits nets reçus de ses filiales, sous déduction d'une quote-part pour frais et charges de 5 %. L'article 145 définit le champ des entreprises et dividendes éligibles, et l'article 216 pose le principe de l'exonération des dividendes perçus dans le cadre de ce régime.

La conception des filiales est extensive et distincte du droit des sociétés puisque les titres de participation doivent représenter **au moins 5 % du capital de la société émettrice** ou, pour les groupes bancaires mutualistes, un montant supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros. Ils doivent également être détenus pendant une durée d'au moins deux ans. Les autres conditions d'éligibilité des titres détenus et produits ou dividendes perçus sont précisées dans le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi de finances.

2. Le régime des groupes fiscalement intégrés

Le régime de l'intégration fiscale, codifié aux articles 223 A à 223 U du code général des impôts, a été aménagé à de nombreuses reprises, notamment par la loi de finances rectificative pour 2006 et la dernière loi de

finances rectificative pour 2009²⁸. Il fait l'objet d'une utilisation croissante par les groupes d'entreprises.

Ce régime optionnel permet à la société tête de groupe, dite société intégrante ou société mère, d'être seule redevable de l'impôt sur les sociétés (IS) dû par ses filiales et sous-filiales dont elle détient, directement ou indirectement, et de manière continue au cours d'un exercice, au moins 95 % du capital. La société mère ne peut être détenue, directement ou indirectement, à 95 % ou plus par une autre personne morale française soumise à l'IS. Elle choisit librement, avec leur accord, les sociétés à intégrer, comme elle peut mettre fin à tout moment à cette intégration, de façon définitive ou temporaire. Les sociétés du groupe doivent également clôturer leurs exercices à la même date.

La société mère comme les filiales intégrées doivent être de droit français et relever de l'IS dans les conditions de droit commun. Tirant les conséquences de l'arrêt « *Société Papillon* » rendu par la Cour de justice des communautés européennes le 27 novembre 2008, l'article 33 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009, précitée, a cependant modifié le périmètre de l'intégration fiscale pour permettre l'interposition d'une ou plusieurs sociétés résidentes d'Etats européens – qui ne sont pas pour autant fiscalement intégrées et sont dénommées « *sociétés intermédiaires* » – entre une société mère et ses filiales françaises membres du groupe. Les filiales de droit étranger ne font donc plus « écran » à l'intégration de sous-filiales résidentes en France.

B. L'OPTIMISATION PAR CUMUL DE DIVIDENDES EXONÉRÉS ET DE MOINS-VALUES DÉDUCTIBLES

Le régime des distributions de dividendes a permis une utilisation abusive des dispositifs de faveur que sont les régimes mère-fille et de groupe fiscal, dans le cadre de montages très optimisants. Ces schémas mettent ainsi en œuvre des opérations successives de distribution et de fusion visant à vider une société-cible de ses actifs puis à la faire disparaître, peu de temps après son acquisition, de façon à cumuler deux dispositifs fiscaux favorables, que sont l'exonération des dividendes perçus, au titre du régime mère-fille, et la déductibilité d'une moins-value dans le cadre d'une fusion. Deux schémas ont ainsi été identifiés :

1) Dans le premier schéma, une société dont l'actif est principalement constitué de trésorerie est acquise à au moins 95 % par une société membre d'un groupe fiscal et devient donc membre du même groupe. La trésorerie est rapidement rapatriée par distribution de dividendes et produits exonérés. La valeur des titres de la filiale est alors amputée du montant du dividende

²⁸ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009.

détaché²⁹. La société acquise est ensuite absorbée par une autre société du groupe, par échange de titres, et la société cédante constate une moins-value d'annulation des titres de la société absorbée, correspondant aux dividendes et produits exonérés, qui est déductible de l'IS.

2) Dans le second schéma, la société acquise n'est pas immédiatement absorbée mais fait l'objet d'une cession interne au groupe, après distribution de produits exonérés, et la moins-value correspondante n'est déduite que lors d'une fusion ultérieure de cette société. L'asymétrie entre exonération et déductibilité est identique. En effet, dans une telle hypothèse, la cession intra-groupe a pour conséquence la réalisation d'une moins-value à court terme, certes neutralisée pour la détermination du résultat de l'exercice en cours, mais qui a vocation à être ultérieurement déneutralisée (déduction à court terme) lorsque la société cédée à l'intérieur du groupe sera absorbée ou cédée hors du groupe.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce type de montage n'a pu être requalifié ni redressé sur le terrain de l'abus de droit par simulation ou fraude à la loi, dans la mesure où l'opération, dans les cas constatés, ne présentait pas de caractère fictif ni ne poursuivait un but exclusivement fiscal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de mettre fin à ces deux schémas d'optimisation et d'accroître ainsi les recettes d'IS par une neutralisation en amont de la moins-value déductible, en deux temps :

- en cas d'échange de titres consécutif à une fusion, les dividendes distribués immédiatement avant l'opération ne peuvent être exonérés que si la perte résultant de l'échange n'est pas déduite ;

- en cas de cession intra-groupe à court terme (moins de deux ans), le prix de revient des titres est minoré du montant des dividendes perçus.

Il modifie pour cela l'article 145 du code général des impôts (I), relatif aux conditions d'éligibilité des titres de participation au régime des sociétés mères, et 223 B du même code (II), relatif aux modalités de détermination et de retraitement du résultat d'ensemble d'une société mère d'un groupe fiscalement intégré.

Le troisième alinéa du c du 1 de l'article 145 du code général des impôts prévoit que, dans le cadre du régime mère-fille, les titres échangés lors

²⁹ Dans le cas de dividendes perçus de sociétés cotées, on constate généralement un mécanisme de « courbe en J » : la valeur du titre est mécaniquement réduite à court terme puis revient à son cours initial. Néanmoins les fusions dont il est ici question ne concernent guère les sociétés cotées.

de certaines opérations de restructuration³⁰ sont réputés détenus jusqu'à la cession des titres reçus. Le I du présent article complète ces dispositions pour préciser que le profit ou la perte afférents à ces opérations ne sont pas compris dans le résultat de l'exercice de leur réalisation. Par conséquent, le bénéfice de l'exonération des dividendes au titre du régime mère-fille suppose que la moins-value éventuellement constatée à l'occasion de la fusion ultérieure par échange des titres ne soit pas déduite du résultat de l'exercice dudit échange. En cas de déduction, les dividendes perçus sont *de facto* requalifiés comme non éligibles au régime mère-fille.

Cette disposition trouve particulièrement à s'appliquer lors de l'échange de droits sociaux résultant d'une fusion ou d'une scission de sociétés. Le 7 *bis* de l'article 38 prévoit en effet que le profit ou la perte réalisé lors de l'échange des droits sociaux peut être compris dans le résultat de l'exercice au cours duquel les droits reçus en échange sont cédés, selon que la société cédante a ou non opté pour le régime de faveur des fusions³¹, qui assure la neutralité fiscale de ces opérations.

S'agissant du régime de groupe, le troisième alinéa de l'article 223 B du code général des impôts prévoit que les produits de participations intra-groupe, le cas échéant perçus d'une société intermédiaire, sont déductibles du résultat d'ensemble de la société mère s'ils n'ouvrent pas droit au régime mère-fille. Les mesures de neutralisation des flux qui caractérisent le régime de groupe conduisent ainsi au même résultat dans le montage évoqué *supra*, que les dividendes soient éligibles ou non au régime mère-fille.

Le II du présent article corrige donc ces dispositions en prévoyant que lorsque les titres correspondants n'ont pas été conservés pendant un délai de deux ans, leur prix de revient est diminué, pour la détermination de la plus ou moins-value de cession, du montant des produits de participation y afférents dont le montant a été retranché du résultat d'ensemble. Cet aménagement permet ainsi de modifier le calcul de la plus ou moins-value à court terme d'annulation ou de cession des titres, en réintégrant le montant du dividende qui a été exonéré.

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

³⁰ Soit une offre publique d'échange ; la conversion, le remboursement ou l'échange d'obligations en actions ; l'échange de droits sociaux résultant d'une fusion ou d'une scission de sociétés ; et les apports partiels d'actifs placés sous le régime de faveur des fusions, sous condition d'agrément.

³¹ Les sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés sont placées d'office sous le régime de faveur, mais peuvent y renoncer.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6
(Art. 219 du code général des impôts)*

**Dispositif « anti-abus »
dans le régime des plus ou moins-values à long terme**

Commentaire : le présent article additionnel propose de mettre fin à une pratique d'optimisation consistant à externaliser et rendre déductibles des moins-values sur des titres de participation qui bénéficient du régime d'exonération des plus-values à long terme.

I. LE TRAITEMENT DES PLUS-VALUES ET MOINS-VALUES À LONG TERME SOUMISES À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

A. LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME D'EXONÉRATION DES TITRES DE PARTICIPATION

Depuis l'importante réforme introduite par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004, à l'initiative de votre rapporteur général, les plus-values à long terme de cession de titres de participation, originellement imposées au taux de 19 %, sont exonérées d'impôt sur les sociétés (IS) au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007, sous réserve d'une quote-part de frais et charges de 5 %, imposée au taux normal.

Il en est de même, dans certaines conditions, pour les plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et d'actions de sociétés de capital risque (SCR) détenues depuis au moins cinq ans, et pour les distributions de produits liées à cette détention.

Outre l'exonération, le régime du long terme, essentiellement prévu par l'article 219 du code général des impôts, prévoit des taux réduits d'imposition, de 15 % pour certaines catégories de plus-values et produits³², et de 19 % pour les titres de sociétés d'investissement immobilier cotées. Les titres de placement, les titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées et les titres de sociétés établies dans des Etats et territoires non coopératifs sont exclus du régime du long terme.

Cette exonération a été progressive – le taux est ainsi passé à 15 % au 1^{er} janvier 2005 puis à 8 % au 1^{er} janvier 2006 – et une taxe exceptionnelle de 2,5 % (« *exit tax* ») a été prélevée en deux étapes (au 15 mars 2006 et au 15 mars 2007) sur le montant des réserves spéciales de plus-values à long terme existant à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2004.

³² En particulier les produits nets de concession de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle.

Il convient de rappeler que cette réforme était avant tout motivée par la nécessité d'un alignement sur ce que proposaient déjà nos principaux partenaires européens (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), et donc par une volonté de replacer la France dans la compétition fiscale. Ce régime d'exonération est d'ailleurs aujourd'hui appliqué dans 21 pays de l'OCDE sur 29.

Aux termes du *a ter* de l'article 219 du code général des impôts³³, constituent des titres de participation « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* ». Cette présomption simple par inscription comptable est liée à un faisceau de critères économiques : constituent ainsi de véritables participations les titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une influence notable ou un contrôle sur la société émettrice. Les titres représentant au moins 10 % du capital d'une entreprise bénéficient ainsi d'une double présomption comptable et fiscale.

D'autres catégories de titres sont fiscalement assimilées à des titres de participation³⁴. En tout état de cause, le bénéfice du régime du long terme est conditionné à une détention des titres et produits sur une durée d'au moins deux ans.

Les règles d'imputation des moins-values (et des provisions pour dépréciation) sur les plus-values sont relativement complexes. Pour chaque secteur d'imposition, la plus-value nette résulte de la compensation des plus-values à long terme et des moins-values de même nature de l'exercice. La plus-value nette à long terme imposable à l'un des taux réduits peut le cas échéant être compensée avec la moins-value nette à long terme de l'exercice qui relève d'un autre taux. La plus-value nette qui en résulte peut être utilisée pour compenser :

- soit les moins-values à long terme subies au cours des dix exercices précédents qui n'ont pas encore été imputées et relèvent des taux réduits, à l'exclusion des moins-values afférentes à des titres de participation (*cf. infra*) ;
- soit le déficit de l'exercice et les déficits antérieurs reportables.

En revanche, en contrepartie de l'exonération des plus-values, les moins-values nettes à long terme sur des titres de participation et assimilés ne sont pas déductibles du résultat imposable et ne peuvent pas être imputées sur les plus-values relatives à d'autres catégories de titres, selon un principe de « sectorisation ».

³³ Et du dix-huitième alinéa du 5° du I de l'article 39 du même code.

³⁴ En particulier les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice, et les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères.

B. LE SCHEMA D'OPTIMISATION PAR ANTICIPATION ET EXTERNALISATION DE MOINS-VALUES

Bien que les provisions pour dépréciation de titres de participation ne soient pas déductibles de l'IS, il a été constaté que certaines sociétés parvenaient à un résultat équivalent, selon une technique dont la crise économique a renforcé l'intérêt puisque celle-ci conduit nombre de sociétés à déprécier leurs titres et à enregistrer comptablement des moins-values.

Le schéma d'optimisation consiste ainsi à matérialiser des moins-values sur des titres de participation ayant normalement vocation à être détenus sur le long terme, en cédant ces derniers à une filiale ou à une société sœur dans les deux années de leur acquisition. La cession n'est ainsi pas soumise au régime du long terme et la moins-value, qui aurait normalement dû rester latente et ne pas être déductible, peut être déduite du résultat imposable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de mettre fin au schéma d'optimisation évoqué *supra* en soumettant au régime du long terme les plus et moins-values de cession de titres de participation entre entreprises liées, autre que les titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées, quelle que soit la durée de détention de ces titres.

Il complète ainsi le I de l'article 219 du code général des impôts, précité, par un *a septies* qui prévoit que lorsqu'il existe des liens de dépendance – concept traditionnel en droit fiscal – entre l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire des titres, le régime des plus-values et moins-values à long terme s'applique aux plus-values et moins-values de cession de titres de participation. L'absence de disposition sur la durée de détention implique donc que le seuil de deux ans ne s'applique pas.

Aux termes du 12 de l'article 39 du code général des impôts, des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :

« a. lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;

« b. lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise ».

Par cohérence, cette disposition ne concerne pas les titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées, mentionnées au a *sexies-0 bis*³⁵ du I de l'article 219, car ils ne bénéficient pas du régime du long terme.

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

³⁵ *Qui définit les sociétés à prépondérance immobilière comme « les sociétés dont l'actif est, à la date de la cession [des] titres ou a été à la clôture du dernier exercice précédant cette cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par des immeubles, des droits portant sur des immeubles, des droits afférents à un contrat de crédit-bail conclu dans les conditions prévues au 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier ou par des titres d'autres sociétés à prépondérance immobilière ».*

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6
(Art. 212 du code général des impôts)*

**Mécanisme « anti-abus » dans le
dispositif de lutte contre la sous-capitalisation**

Commentaire : le présent article additionnel propose de remédier à une faculté de contournement du dispositif de lutte contre la sous-capitalisation, en assimilant à des intérêts intra-groupe les intérêts rémunérant des prêts consentis hors du groupe mais garantis par une société du groupe.

**I. LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA SOUS-CAPITALISATION
N'EST PAS EXEMPT DE FAILLES**

A. LA JUSTIFICATION DU RÉGIME ANTI SOUS-CAPITALISATION

L'article 113 de la loi de finances pour 2006³⁶ a réformé en profondeur (avec une application au 1^{er} janvier 2007) le mécanisme de lutte contre la sous-capitalisation des sociétés d'un groupe économique, c'est-à-dire des entreprises liées directement ou indirectement par des liens de dépendance, au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts³⁷. Ce dispositif, prévu au 3^o du 1 de l'article 39 et à l'article 212 du code général des impôts, avait été remis en cause par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes³⁸ (CJCE) et celle du Conseil d'Etat³⁹.

Les intérêts d'emprunt se rapportant à d'autres personnes que l'exploitant (prêts d'associés ou aux filiales) constituant des charges déductibles, la tentation existe de sous-capitaliser une société en maximisant le montant des intérêts déductibles pour minorer le résultat imposable. Les groupes internationaux sont plus particulièrement susceptibles d'y recourir, dans la mesure où l'endettement entre sociétés liées peut contribuer à un transfert de bénéfices de celles sous-capitalisées vers la société mère ou les sociétés établies dans les pays à fiscalité plus faible. La fixation du niveau de

³⁶ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

³⁷ Des liens de dépendance sont ainsi réputés exister entre deux entreprises :

« a - lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;

« b - lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise. »

Les modalités d'application du présent 12 sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

³⁸ Cf. l'arrêt « Lankhorst-Hohorst GmbH » du 12 décembre 2002.

³⁹ Cf. les décisions « SARL Coréal Gestion » (sur la conformité au principe communautaire de liberté d'établissement) et « Andritz » (sur la conformité aux clauses de non-discrimination présentes dans certaines conventions fiscales bilatérales) du 30 décembre 2003.

taux d'intérêt répond dès lors à une logique analogue à celle des prix de transfert.

Le choix du mode de financement de l'entreprise, par le capital ou la dette, ne dépend donc plus des seules considérations économiques, mais également de l'environnement fiscal dans un contexte de concurrence croissante entre Etats. La plupart des grands pays, dont la France, ont dès lors mis en place des dispositifs de prévention et de sanction de la sous-capitalisation à des fins d'optimisation fiscale, en limitant la déductibilité des intérêts en volume et/ou en taux.

B. LES LIMITES À LA DÉDUCTIBILITÉ DES INTÉRÊTS

Sans revenir en détails sur les nombreuses dispositions très techniques du régime applicable depuis 2007, on peut en rappeler les principales caractéristiques.

Le régime a été étendu à l'ensemble des prêts intra-groupe (dans son acception économique et non pas fiscale) mais se veut néanmoins centré sur les situations réellement abusives. Il n'est donc pas applicable aux intérêts dus par les établissements de crédit, compte tenu de leur statut encadré (notamment en termes de capital minimum), aux opérations de financement réalisées dans le cadre de centrales de gestion de trésorerie, ni aux opérations d'acquisition de biens d'équipement en crédit-bail. Il ne s'applique pas non plus aux intérêts inférieurs à 150 000 euros ni aux entreprises ayant démontré, en apportant la preuve contraire, que leur endettement n'est pas anormal au regard du ratio d'endettement du groupe auquel elles appartiennent.

La déductibilité des intérêts est logiquement appréciée à l'aune du taux d'intérêt et du volume d'endettement. S'agissant du taux, les intérêts sont déductibles dans la limite d'un taux de référence⁴⁰, égal à « *la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans* ».

En termes de volume, et de manière plus novatrice, les intérêts correspondants aux emprunts contractés par une entreprise auprès de l'ensemble des entreprises liées doivent respecter simultanément les trois limites suivantes :

- une limite « d'endettement global » : les avances ou prêts des sociétés liées ne doivent pas excéder 150 % des capitaux propres (ou du capital social s'il est supérieur) de la société bénéficiaire ;

⁴⁰Ou, s'ils sont supérieurs, « d'après le taux que cette entreprise emprunteuse aurait pu obtenir d'établissements ou d'organismes financiers indépendants dans des conditions analogues », soit le taux de marché, par analogie le principe de pleine concurrence prévu par l'OCDE pour la détermination des prix de transfert.

- une limite de « couverture d'intérêts » par le résultat courant avant impôts (RCAI) : la charge d'intérêts ne peut excéder 25 % du RCAI, préalablement majoré desdits intérêts et des amortissements pris en compte pour la détermination de ce même résultat ;

- une limite d'endettement intra-groupe, soit le montant global des intérêts reçus par cette entreprise emprunteuse d'autres sociétés du groupe.

La fraction des intérêts excédant la limite la plus favorable à l'entreprise emprunteuse ne peut alors être déduite de l'exercice. Elle n'est toutefois pas définitivement perdue puisque ce « stock » d'intérêts non déductibles peut être reporté en avant et déduit au titre des exercices suivants, ce qui est plus favorable que la plupart des régimes européens équivalents. Une décote annuelle de 5 % est toutefois appliquée.

Enfin des modalités particulières sont prévues pour les groupes fiscalement intégrés, analogues à celles applicables aux déficits intra-groupe. Chaque société membre du groupe calcule son résultat individuel en appliquant le régime de l'article 212, puis les intérêts non déductibles déterminés au niveau de chaque société sont transférés à la société tête de groupe, qui peut dans certaines conditions les imputer sur le résultat d'ensemble du groupe.

C. LES FACULTÉS DE CONTOURNEMENT HORS GROUPE

Le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation ne limite la déduction que des seuls intérêts versés à des sociétés du groupe économique. Il peut dès lors être contourné, selon un mécanisme couramment dénommé « *back to back* », en substituant à un prêt intra-groupe un prêt bancaire hors groupe garanti par une société du groupe.

Les intérêts versés par la société emprunteuse du groupe échappent ainsi aux limites de déduction, alors même que l'économie de ce schéma est très similaire à celle d'un prêt direct, tant au regard des risques encourus par la société qui se porte caution ou garantit l'emprunt que de l'absence ou de l'insuffisance de capitalisation de la société emprunteuse.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'inspirant du régime américain⁴¹, le présent article propose d'étendre le périmètre des emprunts couverts par le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation aux prêts consentis hors du groupe mais garantis ou cautionnés par une société du groupe.

⁴¹ De ce point de vue, les régimes allemand et australien sont encore plus contraignants puisqu'ils couvrent l'endettement global, intra-groupe ou hors groupe.

Il propose donc de compléter le II de l'article 212 du code général des impôts, relatif aux limites de déductibilité et aux dérogations au dispositif, par un 3 qui prévoit une assimilation entre les prêts intra-groupe et certains prêts hors groupe directement ou indirectement garantis par une entité du groupe. Sont ainsi assimilés à des intérêts servis à une entreprise liée directement ou indirectement, au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts précité, les intérêts qui rémunèrent des sommes laissées ou mises à disposition dont le remboursement est garanti :

- directement, par une sûreté accordée par une entreprise liée au débiteur ;

- ou indirectement, par une entreprise dont l'engagement est lui-même garanti par une sûreté accordée par une entreprise liée au débiteur.

Les types de sûretés concernés ne sont pas précisés ; ces dernières peuvent donc être personnelles (caution, garantie à première demande, et le cas échéant une lettre de confort ou d'intention⁴² en cas d'obligation de résultat) ou réelles (nantissement des titres de la société débitrice, gage, hypothèque, fiducie ou privilège). Le traitement des lettres de confort pourra cependant être précisé par l'administration fiscale à la lumière de la jurisprudence.

Cette mesure anti-abus doit ainsi permettre de minorer des pertes de recettes, pour un montant non évalué mais susceptible d'atteindre des dizaines de millions d'euros.

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

⁴² La lettre d'intention est définie par l'article 2322 du code civil, modifié par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés, comme « l'engagement de faire ou de ne pas faire ayant pour objet le soutien apporté à un débiteur dans l'exécution de son obligation envers son créancier ».

ARTICLE 6 bis (nouveau)
(Art. L. 225-185-1 [nouveau] du code de commerce)

Montant des retraites chapeau

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Charles de Courson, propose, d'une part, de plafonner le montant des « retraites chapeau » perçues par les mandataires et dirigeants sociaux, et, d'autre part, de supprimer la déductibilité des charges afférentes à ces dispositifs.

I. LE DROIT EXISTANT

Le terme « retraites chapeau » recouvre en fait plusieurs régimes juridiques différents :

1) Les régimes de retraite supplémentaire à prestations définies dans leur ensemble : ce sont des régimes par lesquels un employeur s'engage directement à verser à ses salariés un complément de retraite sous forme de rente viagère et dont le montant est fixé contractuellement. Ces régimes sont couramment désignés sous l'appellation « **régimes article 39** » en référence à l'article du code général des impôts qui définit les règles de déductibilité fiscale des charges des entreprises ;

2) Les régimes de retraite supplémentaire différentielle à prestations définies. La rente perçue dans les systèmes de retraites à prestations définies peut être additionnelle ou différentielle. Dans ce dernier cas, les régimes garantissent aux bénéficiaires un niveau de retraite global, tous régimes confondus ;

3) Les régimes de retraite supplémentaire à prestations définies et à droits aléatoires : le droit à prestations est conditionné à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise. Il existe donc un aléa quant au versement des rentes qui peuvent être additionnelles ou différentielles. Si le salarié, ou le mandataire social, n'achève pas sa carrière dans l'entreprise, il ne perçoit pas cette retraite supplémentaire. Ces régimes relèvent de **l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale qui détermine le régime social des versements de l'employeur.**

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale avec un **avis de sagesse du Gouvernement**, le présent article résulte d'une initiative de notre collègue député Charles de Courson, approuvée par la commission des finances.

A. LE PLAFONNEMENT DU MONTANT DES RETRAITES CHAPEAU

Le présent article propose d'introduire, au sein du code de commerce, un nouvel article L. 225-185-1 tendant à limiter à 30 % du dernier salaire annuel le montant du « régime différentiel de retraite » pouvant être perçu par le président du conseil d'administration, le président du directoire, les membres du conseil de surveillance ou le directeur général d'une société anonyme.

B. LA SUPPRESSION DE LA DÉDUCTIBILITÉ FISCALE DES VERSEMENTS POUR L'ENTREPRISE

Le présent article **propose, toujours dans le cadre du nouvel article du code de commerce qu'il crée, de supprimer la déductibilité fiscale des charges afférentes aux régimes différentiels de retraite.**

Les dispositions résultant du présent article sont réputées « *d'ordre public* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient tout d'abord de relever que le présent article est un **quasi cavalier budgétaire**. En effet, il ne trouve sa place dans une loi de finances que du seul fait qu'il n'autorise pas la déductibilité des « retraites chapeau » de l'impôt sur les sociétés. Cette disposition de circonstance ne devrait avoir qu'un impact très mineur sur l'équilibre budgétaire.

En tout état de cause, la loi de finances n'est pas le lieu propice à un débat sur le droit applicable aux rémunérations des dirigeants et mandataires sociaux, qui relève du **droit des sociétés**.

Par ailleurs, il importe de souligner que le **régime fiscal et social** des « retraites chapeau » a **fait l'objet de plusieurs modifications importantes – dans le sens d'un alourdissement croissant** – dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 contient également des dispositions s'y rapportant.

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

ARTICLE 6 ter (nouveau)
(Art. L. 225-185-2 [nouveau] du code de commerce)

Montant des indemnités de départ

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, propose, d'une part, de plafonner le montant des indemnités de départ des dirigeants et mandataires sociaux, et, d'autre part, de supprimer la déductibilité à l'impôt sur les sociétés des charges afférentes à ces dispositifs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES « PARACHUTES DORÉS » ONT FAIT L'OBJET D'UN ENCADREMENT RENFORCÉ

1. La nature et le contenu des indemnités de départ

Les indemnités de départ, dits « parachutes dorés », sont des rémunérations différées octroyées aux dirigeants et mandataires sociaux lorsqu'ils quittent la société (révocation, licenciement sans faute professionnelle, départ dans l'intérêt de l'entreprise avant l'âge légal de la retraite, *etc.*).

Sur le plan de la technique juridique, ces « parachutes dorés » prennent la forme d'une convention *ad hoc* ou d'une clause particulière dans le mandat social ou le contrat de travail du dirigeant⁴³, ou encore au sein d'un autre contrat liant ce dernier à la société. Concrètement, ils peuvent consister en l'une ou l'autre des formules suivantes :

- le versement d'indemnités forfaitaires pour cause de cessation des fonctions, ces indemnités étant calculées sur la base d'un nombre d'années de salaire. Il s'agit là du cas le plus fréquent ;
- la levée d'options de souscription d'actions, généralement combinée avec les indemnités précitées ;
- l'octroi d'avantages matériels ou en nature, le plus souvent conçus comme un complément des autres éléments du « parachute doré ».

Dans une acception large de la notion, assez courante, on considère que les « retraites chapeau » en sont également une composante.

⁴³ *Le dirigeant se voit confier un mandat pour la direction de la société, il peut néanmoins également bénéficier d'un contrat de travail, en tant que salarié de celle-ci. Le code AFEP-MEDEF sur le gouvernement d'entreprise de décembre 2008 recommande de mettre fin au contrat de travail lorsque le dirigeant devient mandataire social.*

Les articles 8 et 9 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie ont organisé la publicité des éléments de rémunération différée des dirigeants de sociétés cotées et les ont soumis au régime des conventions réglementées.

2. Une publicité obligatoire

Aux termes de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, le rapport annuel à l'assemblée générale indique « *les engagements de toutes natures, pris par la société au bénéfice de ses mandataires sociaux, correspondant à des éléments de rémunération, des indemnités ou des avantages dus ou susceptibles d'être dus à raison de la prise, de la cessation ou du changement de ces fonctions ou postérieurement à celles-ci. L'information donnée à ce titre doit préciser les modalités de détermination de ces engagements. Hormis les cas de bonne foi, les versements effectués et les engagements pris en méconnaissance des dispositions du présent alinéa peuvent être annulés* ».

3. Des éléments de rémunération soumis au régime des conventions réglementées

Le régime des conventions réglementées est prévu par les articles L. 225-38 à L. 225-42 du code de commerce pour les sociétés anonymes à conseil d'administration, dites « monistes », et L. 225-86 à L. 225-90 du même code pour les sociétés à conseil de surveillance et directoire, dites « dualistes ».

Il vise à faire autoriser par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance puis approuver par l'assemblée générale, après rapport spécial des commissaires aux comptes, les conventions « *intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs [ou l'un des membres du conseil de surveillance ou du directoire, pour les sociétés dualistes], l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant [...]* », ainsi que les conventions passées par la société auxquelles l'une des personnes précitées est « *directement intéressées* ».

Concrètement, il s'agit de prévenir les abus et les conflits d'intérêt que pourrait faciliter la position des dirigeants de ces sociétés.

L'article 8 de la loi de confiance et de modernisation de l'économie précitée a soumis les rémunérations différées au régime des conventions réglementées. Ainsi, l'article L. 225-42-1⁴⁴ du code de commerce prévoit que dans les sociétés dont les titres sont admis sur un marché réglementé « *les*

⁴⁴ Article L. 225-90-1 du même code pour les sociétés dualistes.

engagements pris au bénéfice de leurs présidents, directeurs généraux ou directeurs généraux délégués [ou d'un membre du directoire], par la société elle-même ou par toute société contrôlée ou qui la contrôle [...], et correspondant à des éléments de rémunération, des indemnités ou des avantages dus ou susceptibles d'être dus à raison de la cessation ou du changement de ces fonctions, ou postérieurement à celles-ci, sont soumis » au régime des conventions réglementées.

Ce dispositif a été renforcé par l'article 17 de la loi dite « TEPA⁴⁵ ». Désormais, l'autorisation de la convention réglementée par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance doit être rendue publique sur le site Internet de la société dans un délai de cinq jours suivant la réunion du conseil. Elle doit être consultable durant toute la durée des fonctions du bénéficiaire.

L'approbation de la convention par l'assemblée générale fait également l'objet d'une « ***résolution spécifique pour chaque bénéficiaire*** ». Cette disposition permet d'éviter une pratique antérieure qui consistait à ne soumettre qu'à un seul vote toutes les conventions réglementées relatives aux rémunérations. Les actionnaires n'avaient alors pas d'autre choix que de les accepter ou de les rejeter « en bloc ».

4. Une rémunération versée sous condition de performances

Par ailleurs, l'article 17 de la loi TEPA précitée a également complété les articles L. 225-42-1 et L. 225-90-1 du code de commerce afin de préciser que « ***sont interdits les éléments de rémunération [...] dont le bénéfice n'est pas subordonné au respect de conditions liées aux performances du bénéficiaire, appréciées au regard de celles de la société*** » qu'il dirige.

Le rapport spécial des commissaires aux comptes, présenté à l'assemblée générale avant l'approbation des conventions réglementées, doit comporter le montant et les modalités d'octroi de la rémunération différée, y compris les conditions de performance qui s'y attachent.

Avant le versement de la rémunération différée, le conseil d'administration ou de surveillance doit constater « ***lors ou après la cessation ou le changement effectif des fonctions, le respect des conditions prévues*** ». La décision du conseil est rendue publique dans les mêmes conditions que celle autorisant la convention réglementée. Elle doit rester disponible au moins jusqu'à la prochaine assemblée générale. Le code de commerce précise que tout versement effectué en méconnaissance de ces dispositions « *est nul de plein droit* ».

⁴⁵ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

B. LES INDEMNITÉS DE DÉPART NE SONT QUE PARTIELLEMENT DÉDUCTIBLES DU BÉNÉFICE DES ENTREPRISES

Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 21 de la loi de finances pour 2009 **plafonne** le montant des indemnités de départ déductible du bénéfice imposable des sociétés à six fois le plafond annuel de la sécurité sociale⁴⁶, soit **environ 208 000 euros**.

Il s'agit de limiter, pour les sociétés, l'avantage fiscal associé aux rémunérations différées en l'alignant sur le régime fiscal des licenciements.

Alors que les rémunérations différées pouvaient être totalement déduites de l'impôt sur les sociétés, **celles-ci sont désormais défiscalisées uniquement pour la part inférieure à six fois le plafond annuel de la sécurité sociale**. Au-delà, la rémunération prélevée par l'entreprise sur ses bénéfices est assujettie à l'impôt sur les sociétés.

II. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale

Le présent article additionnel résulte d'un amendement de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, approuvé par la commission des finances avec un avis de sagesse de son rapporteur général. En séance publique, le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Le présent article prévoit la création d'un nouvel article L. 225-185-2 au sein du code de commerce (alinéa 1). Celui-ci dispose que le président du conseil d'administration et le directeur général, ou selon les cas, les membres du conseil de surveillance et le président du directoire d'une société anonyme ne peuvent se voir accorder « ***une indemnité totale de départ supérieure à deux fois la plus haute indemnité de départ en cas de licenciement d'un salarié prévue par les accords d'entreprise, ou à défaut les accords conventionnels de branche, ou à défaut la loi*** » (alinéa 2). Le même article précise que « *cette indemnité n'est pas déductible au regard de l'impôt sur les sociétés* ».

Enfin, aux termes de l'alinéa 3 du présent article, les dispositions précitées sont réputées « ***d'ordre public*** ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient tout d'abord de relever que le présent article est un quasi cavalier budgétaire. En effet, il ne trouve sa place dans une loi de finances que du seul fait qu'il n'autorise pas la déductibilité des indemnités de départ de

⁴⁶ 5 bis de l'article 39 du code général des impôts.

l'impôt sur les sociétés. Cette disposition de circonstance ne devrait avoir qu'un impact très mineur sur l'équilibre budgétaire.

Sur le fond, la mesure s'applique à toutes les sociétés anonymes alors que le droit actuel ne vise que les sociétés dont les titres sont admis sur un marché réglementé, c'est-à-dire à titre principal les sociétés du CAC 40.

Le champ des personnes concernées diverge également avec le droit applicable puisque les directeurs généraux délégués ne sont pas mentionnés alors que les membres du conseil de surveillance sont explicitement désignés.

La loi de finances n'est pas le support propice à une refonte de ce régime, qui relève du droit des sociétés.

Il est en outre à craindre que le dispositif proposé ne soit pas opérationnel. En effet, le montant de l'indemnité de départ du dirigeant est calculé par référence avec celui de « *la plus haute indemnité de départ en cas de licenciement d'un salarié* » prévue, selon les cas, soit par les accords d'entreprise, soit par les accords de branche, soit par la loi.

Or le montant de l'indemnité de licenciement est lui-même fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise⁴⁷. Concrètement, cela signifie qu'une entreprise qui accorde une indemnité de départ à son dirigeant serait contrainte de calculer, à l'instant *t*, l'indemnité de licenciement de chacun de ses salariés. A partir de là, elle serait en mesure de déterminer quel est le montant le plus élevé et pourrait déduire le plafond de l'indemnité de départ de son dirigeant. Ce système est tout simplement inapplicable compte tenu du nombre de salariés des entreprises implicitement visées par le présent article.

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

⁴⁷ Il est égal à un cinquième du salaire mensuel par année d'ancienneté. A partir de dix ans d'ancienneté, ce taux passe à deux quinzième du salaire mensuel.

ARTICLE 6 quater
(Art. 39 bis A du code général des impôts)

Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse

Commentaire : adopté à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, le présent article a pour objet de proroger d'un an le régime spécial des provisions pour investissements des entreprises de presse.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES PROPRE AUX ENTREPRISES DE PRESSE

Un régime de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse a été institué en 1953, en plus du régime des provisions ordinaires.

Ce régime, défini à l'article 39 *bis* A du code général des impôts (CGI), permet aux entreprises de constituer en franchise d'impôt, par prélèvement sur leurs résultats, les provisions destinées à financer certaines dépenses, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication ou les investissements destinés à la constitution de bases de données.

Les entreprises éligibles doivent exploiter « soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale » (IPG), ou soit, depuis la loi Hadopi de 2009⁴⁸, un service de presse en ligne⁴⁹ consacré pour une large part à l'IPG.

La constitution de la PPI est autorisée pour les exercices allant de 1997 à 2010.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, le présent article vise à proroger le régime de la provision pour investissements des entreprises de presse d'un an afin que ces dernières puissent constituer une provision déductible du résultat imposable de

⁴⁸ Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

⁴⁹ Service reconnu en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

l'exercice 2011 en vue de faire face notamment à des dépenses d'investissements technologiques.

A cette fin, il propose de remplacer l'année « 2010 » par l'année « 2011 » au premier alinéa du 1 de l'article 39 *bis* A du code général des impôts.

III. la position de votre commission des finances

Cette mesure vise à soutenir la presse écrite dans sa mutation, afin de faire face aux défis technologiques, en termes de production et de diffusion des contenus.

En outre, elle devrait permettre enfin à la presse spécialisée de bénéficier de ce régime alors qu'elle en a été privée les quatre dernières années de sa prorogation, en raison d'une interprétation *contra legem* du décret d'application de l'article 39 *bis* A du CGI.

En effet, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le Sénat a adopté deux amendements proposés par votre rapporteur général afin de n'écarter aucun des titres qui bénéficiaient jusqu'en 2006 de la PPI pour les années 2007 à 2010, en particulier les hebdomadaires ne relevant pas *stricto sensu* de la catégorie des titres d'information politique et générale (IPG), telle que la presse spécialisée (agricole en particulier).

Cependant, le décret d'application n° 2008-260 du 14 mars 2008 relatif à la mise en œuvre de la provision a exclu la presse spécialisée, contrairement à la volonté du législateur. En effet, il exigeait que la publication présente « ***un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs*** ».

Votre rapporteur général a donc déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2009 tendant à mettre fin à l'interprétation restrictive du décret d'application.

Il se félicite de constater que la promesse de Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, lors du débat en séance du 26 novembre 2008, d'élaborer un nouveau décret conforme à la volonté du législateur, a été finalement suivie d'effet. Un nouveau décret, en date du 27 avril 2010⁵⁰, a modifié la notion d'IPG afin d'inclure dans le champ de l'article 39 *bis* A la presse spécialisée.

Sont désormais regardés comme consacrés à l'IPG, les publications et les services de presse en ligne qui apportent « *de façon permanente et continue sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens* ».

⁵⁰ Décret n° 2010-412 du 27 avril 2010 relatif à la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse.

[et qui] consacrent au moins le tiers de leur surface rédactionnelle à cet objet ».

En revanche, votre rapporteur général déplore qu'un délai de dix-sept mois se soit écoulé entre l'engagement d'élaborer un nouveau décret et sa réalisation, privant pendant cette période la presse spécialisée du bénéfice de l'article 39 *bis* A⁵¹.

En conséquence, il juge équitable de proroger le régime de la PPI afin que la presse spécialisée, dans un contexte économique difficile, puisse procéder à des dépenses de développement technique et d'innovation.

En outre, il convient de souligner que le mécanisme de la PPI s'inscrit dans les recommandations du rapport Cardoso⁵², visant à concentrer les aides à la presse sur l'investissement et non le fonctionnement. Le coût de la mesure est inférieur à 500 000 euros par an.

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

⁵¹ *En réponse, le ministère de la culture et de la communication a précisé que l'élaboration du décret avait été retardée en raison de l'intégration des services en ligne dans la nouvelle rédaction.*

⁵² *Rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat au ministre de la culture et de la communication remis par Aldo Cardoso le 8 septembre 2010 intitulé : « la gouvernance des aides publiques à la presse ».*

ARTICLE 6 quinquies (nouveau)
(Art. 39 ter du code général des impôts)

Abrogation de la provision de reconstitution de gisement d'hydrocarbures

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, propose d'abroger la **provision de reconstitution de gisement d'hydrocarbures**.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 39 *ter* du code général des impôts, **les entreprises qui effectuent la recherche et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux en France** métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer (DOM) **sont autorisés à déduire de leur bénéfice net d'exploitation**, dans la limite de 50 % de ce bénéfice, **une provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures égale à 23,50 % du montant des ventes des produits marchands extraits des gisements qu'ils exploitent en métropole ou dans ces départements**.

Il est précisé que les bénéficiaires affectés à cette provision à la clôture de chaque exercice doivent être employés, dans un délai de deux ans à partir de la date de cette clôture, soit sous la forme d'immobilisations ou de travaux de recherche réalisés pour la mise en valeur des gisements d'hydrocarbures situés en France métropolitaine ou dans les DOM, soit à l'acquisition de participations dans les sociétés ayant pour objet d'effectuer une telle recherche ou exploitation.

Dans ce cas, les sommes correspondantes peuvent être transférées à un compte de réserve ordinaire assimilé aux réserves constituées par prélèvements sur les soldes bénéficiaires soumis à l'impôt.

Dans le cas contraire, les fonds non utilisés doivent être rapportés au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel a expiré ce délai.

En outre, les entreprises qui réalisent des investissements amortissables en emploi de la provision doivent rapporter à leurs résultats imposables, au même rythme que l'amortissement, une somme égale au montant de ces investissements. En revanche, lorsque la provision est employée sous une autre forme, la même réintégration est effectuée en une seule fois.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson avec les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, propose **d'abroger l'article 39 ter du code général des impôts, c'est-à-dire la provision de reconstitution de gisement d'hydrocarbures.**

Le gain pour l'Etat qui résulterait de cette mesure est estimé à **20 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que les conditions dans lesquelles a été créé le dispositif fiscal précité, à une époque où il convenait de favoriser la prospection pétrolière sur le territoire d'une France qui s'étendait bien au-delà de ses frontières actuelles, ne sont plus réunies.

En outre, il n'est pas illégitime de demander aux entreprises du secteur pétrolier de consentir à un tel effort, qu'elles peuvent sans aucun doute supporter, dans le cadre de ce texte qui remet en cause, en tout ou partie, des avantages fiscaux dont bénéficient de nombreux contribuables.

C'est pourquoi il est favorable à l'adoption de cet article.

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

ARTICLE 6 sexies (nouveau)
(Art. 220 *undecies* du code général des impôts)

Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôts en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, propose de proroger d'un an la réduction d'impôts en faveur des entreprises entrant dans le capital des entreprises de presse éditant des publications d'information politique et générale.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2007⁵³ instaure, à l'article 220 *undecies* du code général des impôts (CGI), une **réduction d'impôts** en faveur des **entreprises ayant souscrit au capital des sociétés exploitant, soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité** au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale (IPG) telle que définie à l'article 39 *bis* A du CGI⁵⁴.

Sont considérés comme se consacrant à l'information politique et générale⁵⁵ les publications et les services de presse en ligne qui :

- apportent de façon permanente et continue sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, et
- consacrent au moins le tiers de leur surface rédactionnelle à cet objet.

Aux termes de l'article 220 *undecies* du CGI, **la réduction d'impôt est égale à 25 %⁵⁶ du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire**, réalisées au capital des entreprises de presse, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2010.

Les sociétés, souscriptrice et bénéficiaire, doivent être, toutes deux, soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et n'avoir aucun lien de dépendance entre elles.

⁵³ Cf. le II de l'article 14 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

⁵⁴ Cf. article 52 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

⁵⁵ Cf. décret n° 2010-412 du 27 avril 2010 relatif à la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse.

⁵⁶ La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel les souscriptions en numéraire ont été effectuées. Le solde non imputé n'est ni reportable ni restituable.

L'entreprise souscriptrice ne doit pas avoir été, elle-même, bénéficiaire de la souscription ouvrant droit à cette réduction d'impôt. Elle doit conserver pendant cinq années, à compter de la souscription, les titres ayant ouvert droit à la réduction d'impôt.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, avec avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à proroger d'un an le **régime de déduction fiscale, prévu par l'article 220 *undecies* du CGI qui arrive à expiration au 31 décembre 2010.**

A cette fin, il propose de remplacer l'année « 2010 » par l'année « 2011 » au I de l'article 220 *undecies* du CGI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La demande de prorogation d'une année, jusqu'au 31 décembre 2011, du régime de la réduction d'impôts bénéficiant aux sociétés entrant dans le capital des entreprises de presse participe à l'effort des pouvoirs publics en faveur du secteur de la presse, mis en place à la suite des Etats généraux de la presse⁵⁷.

Ces derniers ont mis en lumière des problèmes structurels liés à la sous-capitalisation des entreprises de presse ainsi qu'au sous-investissement qui en découle. Or, la réduction d'impôts accordée aux entreprises qui souscrivent en numéraire au capital des entreprises de presse incite à la recapitalisation des titres en difficulté, dans un contexte de mutations technologiques et de crise économique.

Ce dispositif a donc pour objectif de favoriser la consolidation des fonds propres des entreprises de presse, à l'instar du régime de la provision pour investissement de l'article 39 *bis* A du CGI⁵⁸.

En conséquence, il apparaît pertinent de **faire coïncider les durées d'application** des deux dispositifs puisqu'ils poursuivent des objectifs semblables. La prorogation du régime de l'article 39 *bis* A du CGI est par ailleurs proposée dans le cadre de l'article 6 *quater* du présent projet de loi de finances.

⁵⁷ Les mesures prises à la suite des Etats généraux de la presse ont notamment porté sur une hausse des aides directes (l'aide au portage passant de 8 millions d'euros à 70 millions d'euros ainsi qu'une aide aux services en ligne passant de 500 000 euros à 20 millions d'euros).

⁵⁸ Ce dernier permet aux entreprises de constituer en franchise d'impôt des provisions destinées à financer certaines dépenses, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication.

S'agissant du **coût de la mesure**, il est estimé à moins d'un **million d'euros**, pour les souscriptions réalisées en 2011 par des entreprises qui clôturent leur exercice avant le 30 septembre 2011.

Enfin, il convient de souligner que la presse écrite traverse une crise sans précédent, étant confrontée à une baisse des abonnements dans un contexte de concurrence accrue de nombreux sites Internet gratuits d'information et de chute des recettes publicitaires. En outre, la France est l'un des pays où la diffusion de quotidiens pour 1 000 habitants est la plus faible (159 quotidiens, contre 626 au Japon ou 305 en Allemagne).

Les faiblesses du secteur ont, par ailleurs, été constatées dans le cadre du rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat de Aldo Cardoso remis le 8 septembre 2010, et intitulé « *Gouvernance des aides publiques à la presse* ». Traitant principalement du système des aides directes à la presse, il insiste sur la nécessité de renforcer le ciblage et l'efficacité du soutien des pouvoirs publics. Les aides indirectes doivent donc constituer un effet de levier dans la modernisation du secteur de la presse.

Dispositifs fiscaux en faveur de la presse

- Dispositifs dont le coût est supporté par l'Etat :

- **le taux réduit de TVA (2,1 %)** pour les livraisons, commissions et courtages portant sur les publications de presse qui remplissent les conditions prévues aux articles 72 et 73 de l'annexe III au CGI ;
- **le régime des provisions pour investissement de l'article 39 bis A du CGI** en faveur des entreprises de presse qui exploitent soit un journal quotidien, soit une revue d'une périodicité au maximum mensuelle, consacrée pour une large part à l'information politique et générale, soit un service de presse en ligne reconnu, consacré pour une large part à l'information politique et générale ;
- **la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse ;**
- **les exonérations de charges sociales pour les vendeurs-colporteurs** et porteurs de presse créées en loi de finances rectificative d'avril 2009 ;
- **l'aide au transport postal de la presse** aux termes des accords Etat-presse-La Poste du 23 juillet 2008 sous forme d'une participation financière aux surcoûts de la mission de service public du transport fiscal répartie entre le programme « Presse » de la mission « Médias » et le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ».

Evaluation du coût pour l'Etat des aides indirectes à la presse

(en millions d'euros)

Nature de l'aide	2009	2010	2011
Moins-values de recettes pour le Trésor public : taux de TVA super réduit (2,1 %)	190	190	190
Régime spécial de provisions pour investissements (art. 39 bis A du CGI)	Moins de 0,5	Moins de 0,5	Moins de 0,5
Exonération de contribution économique territoriale	Non chiffrable	Non chiffrable	Non chiffrable
Réduction d'impôt pour souscription en capital de sociétés de presse (art. 220 undecies du CGI)	Moins de 0,5	Moins de 1	Moins de 1
Aides au transport postal de la presse	159	270	268,5
Exonération de charges pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse		12	14
TOTAL	350	473	473,5

Sources : *Projet de loi de finances pour 2010, tome II « Evaluation des voies et moyens », dépenses fiscales ; Projet annuel de performances pour 2011 « Programme Presse, livre et industries culturelles »*

- Dispositifs dont le coût est supporté par les collectivités territoriales :

- l'exonération de contribution économique territoriale en faveur des entreprises de presse de l'article 1458 du CGI ;

- l'abattement sur la base imposable à la contribution économique territoriale des diffuseurs de presse de l'article 1469 A quater du CGI.

Source : *Ministère de la culture et communication*

La reconduction pour un an de ces deux régimes devrait être mise à profit pour en évaluer la pertinence au regard du dispositif global de soutien à la presse.

Cet exercice devrait être facilité d'une part par l'exploitation du rapport remis au ministre du budget et, d'autre part, par les analyses résultant de l'évaluation globale des niches fiscales existant au 1^{er} janvier 2009 que le Gouvernement doit, en application de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, rendre au Parlement avant le 30 juin 2011.

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

Article 6 septies (nouveau)
(Art. 14 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Report de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, tend à reporter de 2011 à 2014 la suppression définitive de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA).

I. UNE SUPPRESSION DE L'IFA PROGRAMMÉE EN TROIS TEMPS

A. UN IMPÔT FORFAITAIRE QUI PÉNALISE LES ENTREPRISES DÉFICITAIRES

Avant la loi de finances pour 2009, toutes les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) étaient également assujetties à l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), dont le régime est fixé par les articles 223 *septies* à 223 *undecies* du code général des impôts. L'IFA a été instituée en 1974 pour assurer une participation minimale de l'ensemble des personnes morales à la couverture des dépenses publiques. De nombreuses catégories de personnes morales en étaient cependant d'ores et déjà exonérées, notamment celles dont le chiffre d'affaires hors taxes était inférieur à 400 000 euros.

Le principal reproche adressé à l'IFA est de taxer toutes les entreprises qu'elles soient ou non bénéficiaires. Pour cette raison, sa suppression définitive est prévue par l'article 14 de la loi de finances pour 2009.

Dans le régime antérieur à la loi de finances pour 2009, le barème de l'IFA, progressif, s'établissait ainsi :

Tranches de chiffre d'affaires hors taxes majoré des produits financiers	Montant de l'IFA (en euros)
Entre 400 000 et 750 000 euros	1 300
Entre 750 000 et 1,5 million d'euros	2 000
Entre 1,5 million et 7,5 millions d'euros	3 750
Entre 7,5 millions et 15 millions d'euros	16 250
Entre 15 millions et 75 millions d'euros	20 500
Entre 75 millions et 500 millions d'euros	32 750
Plus de 500 millions d'euros	110 000

B. UNE SUPPRESSION EN TROIS TEMPS

La suppression de l'IFA constituait un engagement du Président de la République mis en œuvre à l'orée d'un ralentissement économique de grande ampleur. En effet, il n'était pas souhaitable de maintenir cette imposition dont le caractère procyclique pour les petites entreprises en difficulté était avéré.

Sa suppression a été réglée en trois temps :

- dès le 1^{er} janvier 2009, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros, soit près de 210 000 d'entre elles, en ont été exonérées ;

- à compter du 1^{er} janvier 2010, la suppression a été étendue à plus de 129 000 entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions d'euros ;

- au 1^{er} janvier 2011, l'IFA devait définitivement disparaître pour près de 22 500 entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 15 millions d'euros.

Le coût net global de cette mesure, estimé fin 2008, s'élevait à environ 1 milliard d'euros.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à reporter du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2014 la suppression définitive de l'IFA. Elle demeure en vigueur pour les plus grandes entreprises, dont le chiffre d'affaires excède 15 millions d'euros. Le barème de l'imposition qui leur est opposable demeure inchangé.

Ce dispositif devrait permettre de conserver près de 434 millions d'euros de recettes fiscales⁵⁹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le contexte financier et économique qui prévalait lors de la suppression de l'IFA a considérablement évolué. Ce n'est plus la crise mais bien la reprise qui est attendue pour 2011. A l'inverse, à l'issue de cette période difficile, les comptes publics connaissent des déséquilibres inquiétants qui doivent amener à préserver les recettes.

⁵⁹ Le gain brut du report est de 584 millions d'euros. Mais l'IFA étant une charge déductible au titre de l'IS, la mesure entraîne une moindre recette d'IS de 150 millions d'euros. Le gain net s'élève donc à 434 millions d'euros.

De surcroît, la suppression de l'IFA est intervenue avant la suppression de la taxe professionnelle qui va coûter près de cinq milliards d'euros chaque année au budget de l'Etat. Les entreprises ont donc d'ores et déjà bénéficié d'un effort considérable, en termes de fiscalité, de la part de l'Etat.

A ce stade, le présent article ne fait que reporter une suppression dont le principe n'est pas remis en cause.

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

ARTICLE 7

(Art. 995 et 1001 du code général des impôts)

Application à un taux réduit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) aux contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables »

Commentaire : le présent article propose de supprimer l'exonération de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) dont bénéficient les contrats d'assurance maladie complémentaires « solidaires » et « responsables » et de la remplacer par un taux d'imposition intermédiaire de 3,5 %.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉPENSE FISCALE ONÉREUSE QUI A ATTEINT SON OBJECTIF

A. UNE EXONÉRATION DESTINÉE À ENCOURAGER LA DIFFUSION DES CONTRATS D'ASSURANCE MALADIE DITS « SOLIDAIRES ET RESPONSABLES »

1. Le principe : un assujettissement de toute convention d'assurance à la TSCA

L'article 991 du code général des impôts (CGI) prévoit **l'assujettissement de toute convention d'assurance conclue avec une société ou compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger**, quels que soient le lieu et la date auxquels elle a été conclue, à une taxe annuelle, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Cette taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur.

2. Des taux variables selon la nature de la convention d'assurance

L'article 1001 du CGI fixe six taux différents de la TSCA en fonction du risque contre lequel la convention d'assurance prémunit son bénéficiaire (*cf.* tableau suivant). Le taux retenu pour **les contrats d'assurance maladie « ordinaires »** est de **7 %**.

Taux de la TSCA en fonction de la nature des contrats d'assurance

Taux	Nature des contrats d'assurance
7 %	- les assurances contre l'incendie relatives à des risques agricoles non exonérés ; - les assurances contre l'incendie des biens affectés de façon permanente et exclusive à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ainsi que des bâtiments administratifs des collectivités locales ; - les assurances garantissant les pertes d'exploitation consécutives à l'incendie dans le cadre d'une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ; - les contrats d'assurance maladie.
9 %	- toutes les autres assurances non spécifiquement mentionnées.
18 %	- les assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur.
19 %	- les assurances contre les risques de toute nature de navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance.
24 %	- les assurances contre l'incendie souscrites auprès des caisses départementales.
30 %	- toutes les autres assurances contre l'incendie non spécifiquement mentionnées.

Source : commission des finances, à partir de l'article 1001 du code général des impôts

3. De nombreuses exonérations, dont les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables »

Plusieurs cas d'exonérations de TSCA sont prévus par les articles 995 à 1000 du CGI. Parmi ceux-ci figurent :

- **les contrats d'assurance maladie facultatifs souscrits de manière individuelle ou collective** dits « solidaires et responsables » (15° de l'article 995 du CGI) ;

- **les contrats d'assurance maladie obligatoires souscrits de manière collective** dits « solidaires et responsables » (16 ° de l'article 995 du CGI).

Cette double condition pour bénéficier d'une exonération de TSCA a été introduite en deux temps :

- la notion de « **contrats solidaires** » a d'abord été introduite par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2001. Il s'agit des contrats qui, d'une part, ne prennent pas en compte l'état de santé de l'assuré pour la tarification des primes et cotisations et, d'autre part, ne reposent pas sur un questionnaire médical ;

- à cette notion de contrats solidaires, l'article 57 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a ajouté celle de « **contrats responsables** ». Pour bénéficier de cette appellation, les contrats d'assurance maladie sont tenus de prendre en charge certaines prestations de prévention et, en revanche, de ne pas prévoir la prise en charge de certaines participations forfaitaires destinées à responsabiliser les assurés (les franchises médicales, par exemple).

Les conditions pour bénéficier de l'appellation « contrat responsable »

• **Les obligations minimales de prise en charge**

Un contrat « responsable » doit prendre en charge **les prestations liées à la prévention et celles liées aux consultations du médecin traitant et à certaines prescriptions** (au moins 30 % du tarif servant de base au remboursement par l'assurance maladie pour les consultations du médecin traitant et du médecin correspondant ; au moins 30 % du même tarif pour les médicaments remboursables au taux le plus élevé prescrits par le médecin traitant ou le médecin correspondant ; au moins 35 % du même tarif pour les frais d'analyses et de laboratoire prescrits par les mêmes personnes).

• **Les interdictions de prises en charge**

Un contrat « responsable » ne doit pas couvrir :

- la participation forfaitaire de **1 euro** à la charge des assurés pour chaque acte ou chaque consultation ;
- la **majoration du ticket modérateur** en l'absence de désignation de médecin traitant ou lorsque la consultation s'effectue en dehors du parcours de soins ;
- la **majoration du ticket modérateur** en cas de refus du patient d'autoriser l'accès ou la modification de son dossier médical personnel par le professionnel de santé ;
- les **dépassements d'honoraires** en cas de consultation d'un médecin par un patient qui n'y a pas été adressé par son médecin traitant ;
- les **franchises médicales** sur les boîtes de médicaments (50 centimes), les actes paramédicaux (50 centimes) et les transports (2 euros).

Source : commission des finances, d'après l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale

L'objectif de cette exonération était de favoriser le **développement de la couverture complémentaire** santé de la population tout en incitant les assurés à respecter un **parcours de soins vertueux** et à optimiser les dépenses de santé.

B. UN OBJECTIF AUJOURD'HUI REMPLI ET UN COÛT DE 2,2 MILLIARDS D'EUROS

1. 99 % des contrats d'assurance maladie sont aujourd'hui « solidaires et responsables »

Aujourd'hui, 93 %⁶⁰ de la population française déclarent disposer d'une complémentaire santé et **99 %⁶¹ des bénéficiaires d'une couverture complémentaire sont couverts par des contrats « solidaires et responsables »**.

2. Un coût équivalent au tiers du produit de la TSCA

Le coût total de cette dépense fiscale est élevé puisqu'il devrait atteindre **2,2 milliards d'euros en 2010⁶²**.

⁶⁰ Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), *Enquête Santé Protection sociale 2006*.

⁶¹ Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

⁶² *Projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Santé »*.

A titre de comparaison, ce montant représente plus du **tiers du produit de la TSCA en 2010** (6 milliards d'euros) et près du **double des crédits inscrits pour 2010 sur la mission « Santé »** à laquelle cette dépense fiscale est rattachée.

Jusqu'en 2010, le produit de la TSCA est affecté au budget général et aux départements. En 2011, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la TSCA sera entièrement transférée aux conseils généraux.

Produit de la TSCA (2009-2011)

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	Evaluation 2010	Evaluation 2011
TSCA « Etat »	2 408	2 902	0
TSCA « départements »	3 127	3 127	6 167
Total	5 535	6 029	6 167

Source : commission des finances, d'après l'annexe au présent projet de loi « Evaluations des voies et moyens » – tome I

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : REMPLACER L'EXONÉRATION PAR UN TAUX INTERMÉDIAIRE D'IMPOSITION

Le présent article propose de supprimer l'exonération de TSCA dont bénéficient les contrats d'assurance maladie complémentaires « solidaires et responsables » et de la remplacer par un **taux d'imposition intermédiaire de 3,5 %**.

Cette mesure était initialement destinée à **financer une partie des transferts de déficits du régime général de la sécurité sociale à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)**.

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION DE TSCA ET SON REMPLACEMENT PAR UN TAUX INTERMÉDIAIRE D'IMPOSITION

Le **I** de l'article 7 **supprime** ainsi **l'exonération** de TSCA dont bénéficiaient jusqu'à maintenant les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables ».

Le **1** du **II** du présent article introduit un **nouveau taux spécifique de TSCA de 3,5 %** pour les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables », les critères desdits contrats restant inchangés. Il s'agit d'un taux intermédiaire par rapport au taux de « droit commun » appliqué aux autres contrats d'assurance maladie non « solidaires » et non « responsables », soit 7 %.

Le **III** du présent article précise que le I et le II du présent article **s'appliquent aux primes ou cotisations échues à compter du 1^{er} janvier 2011**.

B. UNE AFFECTATION À LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE

Le 2 du I indique que, par dérogation, **le produit de la TSCA sur les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables » - estimé à 1,1 milliard d'euros - est affecté à la CADES**. Le reste du produit de la TSCA sera transféré aux départements.

En effet, dans le schéma initial de financement de la reprise des déficits du régime général de sécurité sociale, le Gouvernement, excluant toute augmentation de la CRDS, proposait – outre l'adossement du Fonds de réserve des retraites et l'allongement de quatre années de la durée de vie de la CADES – d'affecter à celle-ci un « **panier de recettes** » composé du produit :

- de la TSCA sur les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables » (présent article) ;
- de la taxation des contrats d'assurance-vie multi-support (article 8 du présent projet de loi) ;
- de la taxe de sortie sur les réserves de capitalisation des entreprises d'assurance (article 9 du présent projet de loi).

Le schéma initial de financement des reprises de dette sociale prévues entre 2011 et 2018

Les reprises de dette prévues entre 2011 et 2018 devaient reposer sur le compromis suivant :

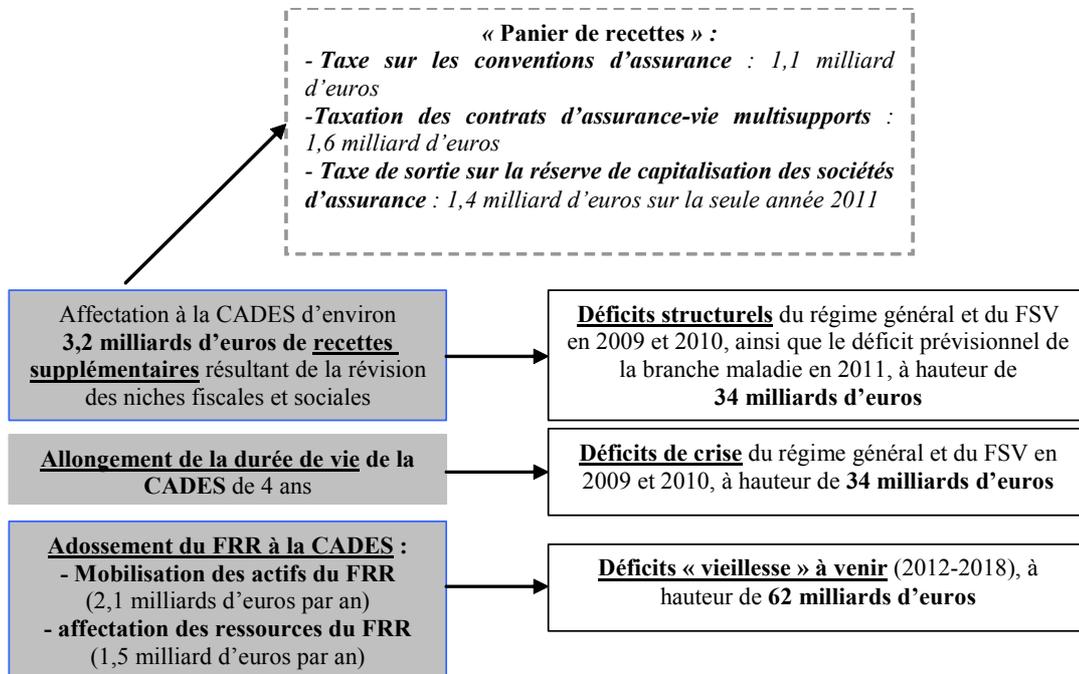
1) **l'adossement du Fonds de réserve des retraites (FRR) à la CADES, et par conséquent l'affectation à la CADES des ressources du FRR**, correspondant notamment à une partie du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital. La liquidation progressive des actifs du FRR entre 2012 et 2024 permettrait de financer, dans la limite de 62 milliards d'euros, le remboursement des futurs déficits « Vieillesse » transférés à la CADES entre 2012 et 2018 ;

2) **l'allongement de la durée de vie de la CADES de quatre ans** : l'article 1^{er} de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale a organisé cette dérogation au principe introduit en 2005 selon lequel tout nouveau transfert de dette ne peut être opéré que par l'apport de ressources nouvelles. Cet allongement a vocation à financer les déficits de crise du régime général et du FSV en 2009 et 2010, évalués à 34 milliards d'euros ;

3) **l'affectation à la CADES d'environ 3,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires résultant de la révision des niches fiscales et sociales**. Elles ont vocation à financer, à hauteur de 34 milliards d'euros, le remboursement des déficits structurels du régime général et du FSV en 2009 et 2010, ainsi que le déficit prévisionnel de la branche maladie en 2011.

Source : avis n° 694 (2009-2010) de notre collègue Jean-Jacques Jégou

Le schéma initial de reprise de dette proposé par le Gouvernement



Source : commission des finances

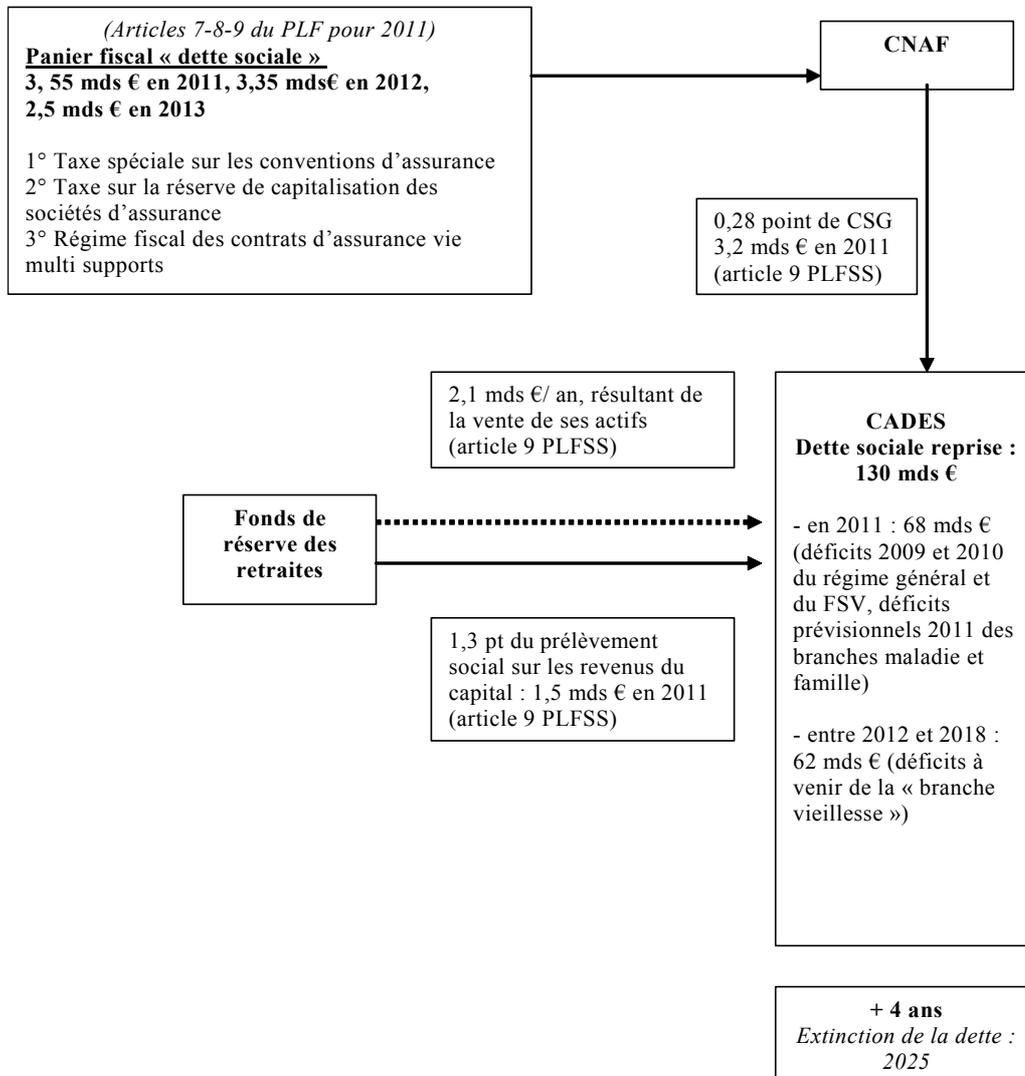
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AFFECTATION À LA BRANCHE FAMILLE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à modifier l'affectation du produit de la TSCA sur les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables ». **Celui-ci ne sera pas affecté à la CADES, mais à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).**

Cet amendement tire les conséquences du compris trouvé à l'Assemblée nationale à l'issue de l'examen, d'abord, du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, puis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

L'Assemblée nationale a, en effet, fait le choix de transférer à la CADES 0,28 point de CSG initialement affectée à la CNAF et, en contrepartie, d'affecter à la branche famille le « panier de recettes » initialement constitué pour la CADES, composé notamment de la TSCA sur les contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables ».

Nouveau schéma de refinancement de la dette sociale à l'issue de l'examen du PLF et du PLFSS pour 2011 à l'Assemblée nationale



Source : commission des finances

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si le dispositif proposé devrait **demeurer incitatif pour les organismes complémentaires**, cette nouvelle mise à contribution amène néanmoins à s'interroger, de nouveau, sur **le partage des rôles entre l'assurance maladie de base et l'assurance maladie complémentaire**.

A. UN DISPOSITIF QUI DEVRAIT RESTER INCITATIF

1. Une dépense fiscale qui n'est pas supprimée entièrement

Deux principaux éléments permettent de penser que ce dispositif demeurera attractif et que le nombre de contrats « solidaires » et « responsables » continuera à être élevé :

- d'une part, **la dépense fiscale dont bénéficient ces contrats n'est pas entièrement supprimée** : un taux intermédiaire fixé à 3,5 % demeure incitatif par rapport à un taux de « droit commun » pour les autres complémentaires santé de 7 %. Cette exonération partielle représentera encore un coût de près de 1,1 milliard d'euros ;

- d'autre part, créée en 2004⁶³ pour amorcer le développement des contrats « solidaires » et « responsables », **cette exonération a aujourd'hui atteint son but** puisque plus de 99 % des contrats complémentaires santé sont aujourd'hui « solidaires » et « responsables ». Il paraît peu probable que l'ensemble de ces contrats complémentaires santé soient remis en cause immédiatement.

2. Un secteur qui bénéficie encore de nombreuses aides

Plusieurs arguments sont, par ailleurs, avancés par le Gouvernement pour justifier cette mesure nouvelle et la capacité d'absorption de celle-ci par les mutuelles, les institutions de prévoyance et les compagnies d'assurance.

En premier lieu, comme l'a rappelé Mme Roselyne Bachelot Narquin, ministre de la santé et des sports, devant la commission des affaires sociales du Sénat⁶⁴, **chaque année, environ 600 millions d'euros de dépenses prises en charge par les assurances complémentaires sont mécaniquement déportés vers l'assurance maladie**, en raison de l'effet combiné du vieillissement de la population et du régime de prise en charge à 100 % des patients en affection de longue durée (ALD). Cette analyse est cependant contestée par les organismes complémentaires, qui observent qu'ils doivent

⁶³ Depuis le 1^{er} octobre 2002, le code général des impôts prévoit une exonération de TSCA pour les contrats d'assurance maladie complémentaire dits « solidaire ». L'article 57 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a restreint le champ d'application de cette exonération aux seuls contrats « solidaires » également « responsables ».

⁶⁴ Audition du 28 octobre 2010.

faire face, de leur côté, à certains transferts de charges (déremboursements, par exemple).

Est, ensuite, mise en avant la « **bonne santé** » **financière des organismes complémentaires**. Cet élément est difficile à appréhender en l'absence de données précises. Il convient de rappeler à cet égard que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 avait prévu la remise d'un rapport annuel sur la situation financière des organismes complémentaires. Si le rapport 2010 n'a pu encore être transmis, celui de 2009 ne permet pas de dégager une analyse précise de la situation financière de ce secteur.

Enfin, **les organismes complémentaires bénéficient de nombreuses autres aides**, notamment, au titre des contrats collectifs. Dans son rapport sur les entreprises et les niches fiscales et sociales, le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi évalué à **7,5 milliards d'euros**, soit 55 % des cotisations versées, les avantages fiscaux et sociaux dont bénéficient les contrats d'assurance maladie. La seule exclusion de l'assiette des cotisations employeurs des contributions versées pour les contrats collectifs et obligatoires représente une perte de 2 milliards d'euros pour la sécurité sociale⁶⁵. En sens inverse, il convient néanmoins de rappeler que ce secteur est soumis à deux taxes spécifiques : la contribution prévoyance (700 millions d'euros en 2009) et la contribution au fonds « CMU-c » (1,8 milliard d'euros en 2009).

B. UNE NOUVELLE MISE À CONTRIBUTION DES ORGANISMES COMPLÉMENTAIRES QUI CONDUIT À S'INTERROGER SUR L'ÉVOLUTION À MOYEN TERME DE L'ARCHITECTURE DE L'ASSURANCE MALADIE

Cette nouvelle contribution des organismes complémentaires, à hauteur d'un milliard d'euros, n'est cependant pas neutre. Outre que se pose la question de son éventuelle répercussion sur les cotisations demandées aux adhérents, elle conduit plus largement à s'interroger sur l'évolution de notre système de protection sociale.

1. Une possible répercussion sur les assurés

Le bilan global du régime fiscal et social des organismes de complémentaires santé permet de relativiser l'impact de la mesure proposée. **Il n'en demeure pas moins qu'un risque de répercussion de cette charge nouvelle sur les adhérents existe**, même si la concurrence entre les acteurs du secteur de l'assurance jouera probablement un rôle de frein.

Outre que celle-ci a déjà été annoncée par les complémentaires santé, il convient de rappeler que ce secteur a vu son régime fiscal s'alourdir ces dernières années : en 2009, la contribution des complémentaires santé au fond

⁶⁵ Chiffrage du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

« CMU-c » a ainsi doublé, passant de 2,5 % à 5,9 %, pour un rendement de 1,8 milliard d'euros en 2009⁶⁶.

Par ailleurs, contrairement au doublement de la contribution au fond « CMU-c » qui avait donné lieu à un engagement des mutuelles à garantir une stabilité des cotisations demandées à leurs assurés au titre de l'année 2009⁶⁷, **aucun engagement de même nature n'a été pris s'agissant de l'assujettissement des contrats santé « solidaires » et « responsables » à la TSCA.**

Aucune estimation de cette éventuelle répercussion sur le tarif des contrats santé n'a pu, à ce stade, être transmise à votre commission des finances. Il est, en effet, difficile de distinguer précisément, dans la hausse des tarifs pratiqués, ce qui relève de l'augmentation d'une taxe de ce qui relève de l'augmentation naturelle des dépenses de santé financées par les complémentaires santé.

Néanmoins, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie indiquait, dans son rapport de juillet 2008⁶⁸, qu'**un basculement de 3 à 4 milliards d'euros de dépenses sur les organismes complémentaires pourrait conduire à une augmentation des cotisations versées à ces organismes comprise entre 130 euros et 185 euros par an et par ménage, soit l'équivalent de 0,45 à 0,6 % de leur revenu disponible.**

Si une telle répercussion était effectivement constatée, **elle serait directement supportée par les adhérents de complémentaires santé**, qui pourraient choisir soit de conserver leur contrat moyennant une augmentation de son prix, soit de souscrire un contrat garantissant un moindre degré de protection, soit de renoncer à une complémentaire santé. Ces effets sont difficiles à évaluer et dépendront de l'ampleur de la répercussion.

2. Un impact sur des dispositifs connexes destinés à favoriser l'accès à la couverture maladie complémentaire

Par ailleurs, **cette mesure pourrait avoir un impact sur des dispositifs connexes destinés à favoriser l'accès à la couverture maladie complémentaire** - CMU-complémentaire (CMU-c) et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).

Autrement dit, la réduction d'une « niche fiscale » (l'exonération de TSCA) dans le but de financer le remboursement de la dette sociale pourrait paradoxalement conduire indirectement, en fonction de l'ampleur de la

⁶⁶ Article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁶⁷ Lettre en date du 28 juillet 2008 co-signée par Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, Eric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et Jean-Pierre Davant, président de la Mutualité française : « Les mutuelles feront les meilleurs efforts, dans le contexte européen actuel, pour ne pas répercuter cette contribution dans les cotisations de leurs adhérents, dès lors qu'elles seront associées plus étroitement à la gestion du risque santé et que les règles du système de soins évolueront ».

⁶⁸ HCAAM – rapport de septembre 2008.

répercussion de cette charge nouvelle, d'une part, à accroître les dépenses du régime général ; d'autre part, à accroître une autre « niche fiscale », l'ASC qui prend la forme d'un crédit d'impôt. Ces dépenses seraient néanmoins de moindre ampleur par rapport au coût actuel de l'exonération de TSCA dont bénéficient les complémentaires santé (2,2 milliards d'euros).

Le dispositif de CMU-c est en effet financé par les organismes de base de sécurité sociale et les organismes complémentaires qui sont remboursés forfaitairement par le fonds « CMU-c », il y a donc un risque, pour la caisse nationale d'assurance maladie et les organismes complémentaires, de voir leur « manque à gagner »⁶⁹ augmenter en raison de la hausse des prix des contrats d'assurance maladie.

Quant à l'ACS, financée également par le fonds « CMU-c », elle est revalorisée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, qui permettra notamment de palier les effets éventuels de la suppression de l'exonération de TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables. Si la contribution des complémentaires santé au fonds « CMU-c » est aujourd'hui plus que suffisante pour financer le fonds⁷⁰, il conviendra de vérifier que la revalorisation de l'ACS – ainsi que sa montée en charge compte tenu notamment de la crise économique – ne nécessitera pas, à terme, le versement par l'Etat d'une subvention d'équilibre, comme l'y oblige la loi⁷¹. Les dépenses d'ACS se sont élevées à 110 millions d'euros en 2009⁷².

3. La nécessité d'un débat sur l'articulation entre assurance obligatoire et assurance complémentaire

L'imbrication de ces dispositifs et l'impact par ricochet de l'un sur l'autre conduisent, de façon plus générale, à s'interroger de nouveau sur l'architecture de notre système de protection sociale et notamment sur **la répartition des rôles entre l'assurance maladie de base et l'assurance maladie complémentaire**. Cette question est d'autant plus prégnante que **la mise en place du cinquième risque pourrait passer**, comme le préconise la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance dont votre rapporteur général est président⁷³, par **l'instauration d'un partenariat entre la couverture obligatoire de base et les organismes complémentaires**.

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

⁶⁹ Les dépenses liées à la CMU-c sont remboursées par le fonds à titre forfaitaire, soit 370 euros par bénéficiaire, alors que la dépense moyenne supportée par l'assurance maladie s'élève à 420 euros, soit « un manque à gagner » de 170 millions d'euros en 2009.

⁷⁰ Le fonds a enregistré un excédent de 100 millions d'euros en 2009.

⁷¹ Article L. 862-3 du code de la sécurité sociale.

⁷² Rapport annuel de performances pour 2009 de la mission « Santé ».

⁷³ Philippe Marini (président), Alain Vasselle (rapporteur), « Construire le cinquième risque : le rapport d'étape », rapport d'information n° 447 (2007-2008).

ARTICLE 8

(Art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et art. L. 1649-0-A du code général des impôts)

Aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **aligner le rythme de l'imposition aux prélèvements sociaux du compartiment en euro des contrats d'assurance sur la vie dits « multi-supports » sur celui des contrats « mono-support » exprimés en euros, c'est-à-dire annuellement et non au dénouement du contrat ;**
- **prévoir une procédure de restitution au dénouement du contrat en cas d'imposition aux prélèvements sociaux, supérieure au montant dû sur la totalité du contrat, après réalisation effective d'une moindre plus-value ou d'une moins-value.**

I. LE DROIT EXISTANT : L'IMPOSITION AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE « MULTI-SUPPORTS » AU DÉNOUEMENT DU CONTRAT

Les contrats d'assurance sur la vie peuvent prendre soit la forme d'un **fonds en euros** (majoritairement investi en obligations d'Etat à faible risque), **d'unités de compte (UC)** (parts d'OPCVM⁷⁴, actions, obligations) ou enfin une combinaison des deux, ce qui est le cas des contrats dits « multi-supports ».

Les produits de ces contrats sont soumis aux prélèvements sociaux d'un montant global de 12,1 %⁷⁵. **Cependant, les modalités de prélèvement différent**, selon qu'il s'agit d'un contrat exprimé ou non en unités de compte, **en raison de leur nature particulière.**

En effet, la rémunération d'un contrat en euros dont le capital est garanti bénéficie d'un « effet cliquet ». Le taux net global ne peut être remis en cause quelle que soit l'évolution des taux. En revanche les contrats en unités de compte sont à capital variable. Leur rendement fluctue en fonction de la valeur à un moment donné des unités de compte qui les composent.

⁷⁴ Organisme de placement collectif en valeurs mobilières.

⁷⁵ 8,2 % au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), 0,5 % au titre de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), 2 % au titre du prélèvement social, 0,3 % au titre des contributions additionnelles à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et 1,1 % au titre du revenu de solidarité active.

S'agissant des contrats d'assurance-vie dits « mono-support » ou « assurance-vie en euros », les prélèvements sociaux s'effectuent sur une base annuelle, lors de l'inscription des produits en compte. Le montant des intérêts est, en effet, calculé annuellement, puis il est crédité au compte de l'assuré.

Quant aux **contrats composés d'unités de compte, le prélèvement est effectué au dénouement du contrat**⁷⁶, en cas de rachat partiel ou total, ou même de décès⁷⁷, depuis le 1^{er} janvier 2010. Les contrats **multi-supports** qui constituent d'un point de vue juridique des contrats en unités de comptes, obéissent à la même règle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'APPLICATION ANNUELLE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX AU COMPARTIMENT EURO DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE MULTI-SUPPORTS

Le présent article propose **d'aligner le rythme de l'imposition aux prélèvements sociaux** du compartiment « euros » **des contrats multi-supports sur celui des contrats en euros**. En conséquence, le **1^o du I** du présent article modifie le **3^o du II** de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

Il prévoit également au dénouement du contrat **un mécanisme de restitution des sommes** acquittées « au fil de l'eau » lorsque le montant qui a été payé s'avère à la fin du contrat être supérieur au montant des prélèvements sociaux devant être acquittés après calcul du rendement final et effectif du contrat multi-supports.

Le principe de régularisation ainsi que ses modalités d'application sont décrits au **2^o du I** du présent article. Deux cas sont envisagés. En cas de dénouement total, l'excédent est entièrement reversé au contrat. En cas de rachat partiel, ce dernier n'est reversé que proportionnellement⁷⁸. L'établissement payeur peut demander la restitution des sommes reversées à l'assuré. Celle-ci « *s'effectue par voie d'imputation sur la contribution due par l'établissement payeur à raison des autres produits de placements. A défaut d'une base d'imputation suffisante, l'excédent de contribution non imputé est reporté ou remboursé.* »

⁷⁶ Cf. le 3^o du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité social : « [...] Sont également assujettis à cette contribution : [...] 3^o Les produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation, ainsi qu'aux placements de même nature mentionnés à l'article 125-0 A du code général des impôts, quelle que soit leur date de souscription, à l'exception des produits attachés aux contrats mentionnés à l'article 199 septies du même code. »

⁷⁷ Cf. article 18 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁷⁸ L'excédent est versé à proportion du « rapport existant entre les primes comprises dans ce rachat et le montant total des primes versées net des primes comprises ».

Le **II** du présent article opère une **coordination** avec l'ordonnance du 24 janvier 1996 instituant la CRDS afin de viser à l'article 16 de l'ordonnance le nouveau mécanisme de restitution en cas de « trop payé ».

Le **III** vise à ce que l'acompte des prélèvements sociaux versés par les assureurs en 2011 prenne en compte la nouvelle mesure.

Aux termes du **IV**, le présent article s'applique « *aux produits inscrits aux bons ou contrats à compter du 1^{er} janvier 2011⁷⁹* ». La réforme n'est donc pas rétroactive.

S'agissant de l'affectation des **recettes supplémentaires** ainsi générées, le **V dispose que** la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) **en est la bénéficiaire**.

Le **gain immédiat** de la mesure est de **1,6 milliard d'euros en 2011**, puis est décroissant jusqu'en 2019.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA COORDINATION DU NOUVEAU MÉCANISME AVEC LE BOUCLIER FISCAL

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements rédactionnels** à l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Puis elle voté, à l'initiative de notre collègue Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, **une disposition visant à coordonner l'imposition** aux prélèvements sociaux sur le compartiment en euros des contrats multi-supports **avec le mécanisme du bouclier fiscal**.

En effet, dans la mesure où les prélèvements sociaux seront désormais assis sur la partie « euros » de ces contrats, leur règlement doit avoir comme contrepartie le revenu correspondant, dans le cadre de la mise en jeu du bouclier fiscal. Sans cette coordination, ce nouveau prélèvement viendrait augmenter le montant des impositions sans contrepartie, ce qui pourrait conduire à une optimisation fiscale par le jeu des restitutions d'impôts.

En conséquence, le 2° du **II bis** nouveau modifie le 6 de l'article 1649-0 A du CGI.

Une coordination similaire est également prévue dans l'hypothèse d'une restitution de prélèvements sociaux à l'issue du contrat si une moins value ou une moindre valorisation était constatée. Il convient alors de prévoir explicitement que cette restitution vient diminuer le montant des autres impositions pour le calcul du bouclier fiscal.

⁷⁹ A l'exception de ceux inscrits en compte au titre des intérêts techniques et des participations aux bénéfices de l'exercice 2010.

A cet effet, le 1° du II *bis* nouveau modifie le premier alinéa du 3 de l'article 1649-0- A du CGI .

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article a été modifié afin d'**affecter le produit** de l'imposition à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) au lieu de la CADES. L'Assemblée nationale a également voté un amendement du Gouvernement tirant les conséquences du changement d'affectataire.

Enfin, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, elle a **reporté l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} mai 2011**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée est se justifie par la part souvent prépondérante du compartiment « euros » dans l'investissement des contrats multi-supports.

Selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance, (FFSA), l'encours des contrats d'assurance-vie, soit 1 253 milliards d'euros en décembre 2009, se répartit de la façon suivante: 17 % en UC, 42 % sur le compartiment « euros » des multi-supports et 41% sur les contrats mono-support en euros. L'encours des unités de compte (dont la moitié est investie en action et l'autre moitié en support obligataire) s'élève donc à moins de 213 milliards d'euros contre près de 1 040 milliards d'euros souscrits sur des supports en euros.

Les contrats dits « UC purs » sont rares. Si l'on considère que l'ensemble des UC appartient au groupe des contrats multi-supports, **la proportion d'UC représente moins de 29 % du total des encours des contrats multi-supports contre 71 %⁸⁰ pour les compartiments euros.**

S'agissant des flux en 2009 (soit près de 120 milliards d'euros), on observe que les cotisations se répartissent en moyenne à hauteur de 16 % sur les UC, 19 % sur les mono-supports euro et 65 % sur des contrats multi-supports.

Si ces chiffres doivent être interprétés avec toute la prudence nécessaire, face à des profils d'investisseurs très variés, il apparaît néanmoins que **certains d'entre eux ont pu souscrire un contrat multi-supports, investi dans une très large majorité en euros, afin de reporter l'imposition des prélèvements sociaux au dénouement du contrat.**

Le présent article tend donc à **mettre fin à l'inégalité de traitement** entre souscripteurs de contrats d'assurance-vie, selon que leur investissement en euros s'est porté sur un contrat mono-support ou multi-supports.

⁸⁰ $(1\,253 \times 0,42) / (1\,253 \times 0,42) + (1\,253 \times 0,17)$.

Il n'en reste pas moins que le dispositif proposé, qui vise à modifier le fait générateur d'imposition aux prélèvements sociaux des produits inscrits sur le compartiment en euros des contrats multi-supports, soulève une interrogation, celle de **l'imposition d'une plus-value latente**.

En effet, la provision mathématique est constituée d'un nombre de parts d'unités de comptes et non de la valeur de l'unité de comptes. La valorisation finale suit à la hausse ou à la baisse celle des marchés où les unités de compte sont investies.

Prélever par anticipation la CSG et la CRDS sur le compartiment « euros » du contrat multi-supports peut alors conduire un assuré à acquitter une imposition en l'absence *in fine* de produits, si la performance des unités de compte est moindre que prévue.

C'est pourquoi, d'un point de vue microéconomique, **le mécanisme de restitution** des sommes éventuellement trop perçues au dénouement du contrat, en cas de moins-value globale du contrat ou d'une moindre valorisation, est indispensable.

D'un point de vue macroéconomique, la disposition ne devrait pas déstabiliser la collecte des cotisations sur les contrats d'assurance-vie dans la mesure où l'attractivité fiscale du produit est maintenue. L'initiative de l'Assemblée nationale de reporter de quatre mois la date d'entrée en vigueur est raisonnable.

Enfin, votre rapporteur général rappelle que la taxation des compartiments euros des contrats multi-supports s'inscrit dans un plan de financement de la CNAF. Cette affectation est cohérente avec les évolutions du schéma de reprise de dette par rapport au projet initial proposé par le Gouvernement⁸¹.

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

⁸¹ En effet, le Parlement a inséré dans le projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale une disposition prévoyant que la CADES ne se voie affecter que des impositions à assiette universelle (comparable à celle de la CRDS ou de la CSG). En conséquence, dans le nouveau schéma, les nouvelles recettes sont affectées à la branche famille du régime général. La CADES se voit quant à elle affecter une fraction de contribution sociale généralisée (CSG).

ARTICLE 9

(Art. 39 quinquies GE [nouveau] du code général des impôts)

Taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **instaurer une « taxe de sortie » au taux de 10 % sur la réserve de capitalisation existante des entreprises d'assurance, mutuelles et instituts de prévoyance, et**
- **mettre fin au régime en vigueur relatif aux sommes dotées et reprises sur la réserve de capitalisation afin de prévoir pour l'avenir la taxation des dotations et l'exonération des reprises.**

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉSERVE DE CAPITALISATION DES ORGANISMES D'ASSURANCE CONSTITUÉE EN FRANCHISE D'IMPÔTS

Les organismes d'assurance, sociétés d'assurance, sociétés mutuelles et institutions de prévoyance, doivent constituer une réserve de capitalisation⁸² afin de **lisser les évolutions des taux des obligations à taux fixe**, en cas de hausse comme de baisse.

Si les taux d'intérêt baissent, la valeur du titre s'apprécie. En cas de cession du titre, l'assureur réalise une **plus-value qui doit être obligatoirement affectée à la réserve de capitalisation.**

En effet, les obligations détenues en portefeuille ont été acquises au moment de la souscription des contrats afin d'assurer le rendement de ceux-ci jusqu'à leur terme. Lorsqu'une cession a lieu avant le remboursement du capital, la plus-value éventuelle n'est pas jugée disponible pour une distribution immédiate aux actionnaires ou aux assurés car elle a pour contrepartie un remplacement à un taux moindre.

Symétriquement, lorsque les taux d'intérêt augmentent, la valeur du titre se déprécie. **Toute cession constatant la moins-value donne lieu à une « reprise »** des sommes versées sur la réserve de capitalisation.

⁸² Cf. articles R333-1 et A 333-3 du code des assurances.

Exemple de fonctionnement de la réserve de capitalisation

« Le souscripteur d'un contrat en euros verse une prime nette de 100, qui permet à l'assureur d'acquérir une obligation de durée 8 ans versant un coupon annuel de 4. Une baisse des taux d'intérêt de 4 % à 3 % fait mécaniquement passer la valeur de l'obligation de 100 à 107.

« L'assureur décide de vendre l'obligation, ce qui génère une plus-value de cession de 7.

« 1^{er} cas (purement théorique car non admis par la réglementation) : l'organisme d'assurance enregistre cette plus-value en résultat et ne réinvestit dans le fonds en euros que le montant net de la plus-value. Le fonds en euros dispose alors uniquement de 100 (à savoir le prix de la vente net de la plus-value) et de coupons annuels futurs de 3 (soit le niveau en vigueur des taux d'intérêt). Le fonds s'est appauvri.

« 2^{ème} cas (réglementation actuelle) : la plus-value de 7 est dotée à la réserve de capitalisation et le fonds en euros dispose, après la cession, d'une richesse de 107 (dont 7 isolés en réserve de capitalisation) et de revenus annuels futurs de 3,21 (soit 3 % de 107). Dans ce cas, les revenus annuels seraient toujours plus faibles qu'en l'absence de cession de l'obligation (3,21 au lieu de 4) mais les souscripteurs de contrats disposeraient d'un « droit » sur la réserve de capitalisation à hauteur de 7, qui compenserait la perte annuelle de revenus. »

Source : AGEFI n° 466 du 29 octobre au 4 novembre 2010

Créée en 1938 pour compenser la diminution du revenu obligatoire des assureurs vie, la réserve de capitalisation a été étendue aux assureurs « non vie » en 1974.

Les sommes versées sur les réserves de capitalisation dans les comptes 2009 des différents organismes d'assurance, qu'ils relèvent tant du code des assurances, que de celui de la mutualité ou de la sécurité sociale, s'élèvent à **17 milliards d'euros** qui se répartissent en 13,5 milliards d'euros pour les organismes « vie » et 3,3 milliards d'euros pour les organismes « non vie ».

S'agissant des organismes d'assurance-vie, la réserve de capitalisation représente en moyenne le quart des fonds propres. Pour les plus grands acteurs, elle est comprise entre 12 % et 40 %. Quelques organismes dépassent même les 50 %.

Ces cessions obligatoires sont neutralisées, quant au résultat fiscal et comptable, **par les dotations et les reprises sur la réserve de capitalisation.**

Les dotations, en cas de plus values affectées à la réserve de capitalisation, sont déductibles du résultat et **ne sont pas imposées**⁸³.

Les reprises, venant compenser les moins-values obligatoires, sont imputées au résultat et sont **soumises à l'impôt sur les sociétés.**

83 Décision ministérielle du 21 septembre 1973.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE « TAXE DE SORTIE » EXCEPTIONNELLE SUR LE STOCK DE LA RÉSERVE DE CAPITALISATION ET LA TAXATION DES DOTATIONS À L'AVENIR

Le présent article propose :

- d'une part, d'**instaurer une « taxe de sortie »** exceptionnelle sur les sommes mises en réserve (stock) ;

- d'autre part, d'**inverser le régime fiscal actuel** des dotations et reprises **en taxant, à l'avenir, les dotations et exonérant les reprises (flux).**

Le I vise à **instaurer une taxe de sortie de 10 % sur la réserve de capitalisation des organismes d'assurance**, c'est-à-dire les entreprises exerçant une activité d'assurance ou de réassurance, les sociétés mutuelles et les institutions de prévoyance intervenant dans le secteur de l'assurance sur la vie et celui de la « non vie ». Elle est assise sur le montant de la réserve à l'ouverture de l'exercice en cours au jour de la « publication » de la présente loi de finances, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2010.

Elle est affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Elle n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés. Son rendement est estimé à 1,7 milliard d'euros.

Le présent article prévoit **deux aménagements** quant aux modalités de mise en œuvre de cette nouvelle taxe afin de ne pas créer de perturbations dans le secteur de l'assurance.

D'une part, **la taxe est plafonnée à 5 % du montant des fonds propres.** D'autre part, **elle est acquittée en deux fois.** La première moitié est due lors du dépôt de sa déclaration, en 2011 et la seconde dans les seize mois de son exigibilité, en 2012. La taxe est recouvrée selon les mêmes procédures, sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Le II dispose que **les frais d'assiette** et de recouvrement sont déterminés dans les conditions prévues à l'article 8 de l'ordonnance relative au remboursement de la dette sociale.

Le III propose la **création d'un nouvel article 39 quinquies GE** dans le code général des impôts disposant que les dotations ou reprises sur la réserve de capitalisation ne sont plus prises en compte pour la détermination du résultat imposable. En conséquence, elles ne seront ni déduites pour les premières, ni taxées pour les secondes.

Le IV prévoit que le nouveau régime fiscal des flux s'applique à compter de la « publication » de la présente loi. **Le surplus de recettes** annuelles supplémentaires engendré par ce changement de régime d'imposition est **évalué à 200 millions d'euros par an.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AFFECTATION À LA CNAF AU LIEU DE LA CADES

Au I et IV du présent article, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, afin principalement de substituer le terme « publication » au terme « promulgation ».

En outre, par cohérence par rapport aux positions prises lors de son examen du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, elle a décidé **d'affecter à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** le produit de cette taxe exceptionnelle.

En conséquence, **l'Assemblée nationale a également réécrit le II** du présent article en prévoyant de déterminer directement dans la présente loi les **frais d'assiette et de recouvrement** au lieu de renvoyer à l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale régissant la CADES. Elle a adopté l'amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, proposant que ces frais soient fixés à 0,5 %.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE QUI AMÉLIORE LES FONDS PROPRES DES ASSUREURS

Votre rapporteur général s'est interrogé sur les conséquences de la taxation de la réserve de capitalisation proposée par le présent article qui ne se limite pas à instituer **une taxe exceptionnelle, mais l'accompagne, pour l'avenir, d'une modification du régime fiscal des dotations et reprises sur la réserve.**

Selon le droit en vigueur, les dotations sont défiscalisées alors que les reprises sont soumises à l'impôt sur les sociétés. Le présent article propose, inversement, de taxer les dotations, et d'exonérer les reprises.

Si les cessions obligataires sont en théorie neutralisées, d'un point de vue fiscal et comptable, par les dotations et les reprises sur la réserve de capitalisation, force est de constater que **la baisse des taux d'intérêt ces dernières années a permis aux assureurs de se constituer des quasi fonds propres en franchise d'impôt⁸⁴. Les dotations de la réserve ont été globalement supérieures aux reprises.**

Ainsi, l'évolution des taux ainsi que le régime fiscal en vigueur ont pu pour une large part inciter les organismes d'assurance à réaliser leur plus-values non taxées, sans symétriquement procéder aux cessions de titres

⁸⁴ Les sommes distribuées ou mises en réserve sont en principe imposées à l'IS.

dépréciés afin d'éviter toute imposition sur les reprises. En l'absence d'une obligation **de céder les obligations** dépréciées, certaines entreprises d'assurance ont préféré conserver les titres obligataires dépréciés jusqu'à leur terme.

La reprise des sommes en réserve n'étant pas automatique, son imposition n'est donc pas acquise. C'est pourquoi, le Gouvernement propose de prélever une « taxe de sortie » sur le stock⁸⁵, doublée d'une modification du régime fiscal pour le futur. S'il s'avérait que la tendance à la baisse des taux d'intérêt s'inverse, le nouveau régime permettrait de procéder aux reprises sans taxation afin de compenser les moins-values obligataires réalisées lors de la cession des titres.

B. UNE NORMALISATION DU RÉGIME FISCAL PORTEUSE D'INCERTITUDES

Votre rapporteur général tient à rappeler la **nature hybride** de la réserve de capitalisation, spécificité française. Celle-ci est, d'un point de vue prudentiel, considérée comme **provision technique**⁸⁶ et donc constitue à ce titre une dette vis-à-vis des souscripteurs, alors que d'un point de vue comptable, elle est reconnue comme faisant partie des **fonds propres**⁸⁷ de **l'assureur**, lors de l'analyse de sa solvabilité.

En effet, les organismes d'assurance doivent respecter deux ratios principaux : la marge de solvabilité ainsi que la couverture des engagements réglementés. La réserve de capitalisation est inscrite en capitaux propres et fait partie à ce titre des éléments admissibles à mettre en regard de l'exigence minimale de marge de solvabilité. Elle est comprise, par ailleurs, dans les engagements réglementés qui doivent être couverts par des actifs admissibles.

Or, si **la réforme ainsi proposée ne vise pas à modifier la nature de la réserve de capitalisation** puisque l'obligation de dotation de la réserve en cas de plus-value réalisée demeure, **elle pourrait, cependant, avoir un impact sur le niveau de la réserve ainsi que sur les modalités de gestion des titres détenus par les assureurs.**

Les assureurs seraient moins **encouragés à procéder à des versements sur la réserve**, en raison de la taxation des dotations. De surcroît, ils pourraient être incités à réaliser les moins-values des titres dépréciés.

Ces craintes doivent être appréciées au regard des incertitudes présentes que sont l'évolution des taux, la reprise économique et le traitement de la réserve de capitalisation dans le cadre de la directive « solvabilité II ».

⁸⁵ *Compte tenu de la situation fiscale particulière de certains redevables exonérés temporairement d'impôts sur les sociétés, le présent article se conforme au droit communautaire qui instaure le primat de la nature des activités réalisées sur celle de la qualité de l'opérateur qui les réalise afin d'éviter toute distorsion de concurrence.*

⁸⁶ Cf. Articles R. 331-3 et R. 331-6 du code des assurances.

⁸⁷ Cf. Articles R. 334-3 et R. 334-11 et Annexe A. 334-10 du code des assurances.

Si la taxation de la réserve est donc pertinente, sa mise en œuvre est complexe car elle doit permettre de satisfaire l'objectif de réduction des déficits publics tout en évitant de déstabiliser le secteur assurantiel.

Votre rapporteur général rappelle que la réserve de capitalisation constitue un **élément majeur de la solvabilité des assureurs** (vie et non vie) **et donc de la sécurité financière des assurés.**

D'une part, elle permet **d'absorber les moins-values** en cas de hausse des taux. D'autre part, **elle vise à préserver les intérêts des assurés** contre tout comportement « opportuniste » de la part des assureurs en cas de baisse des taux. Ceux-ci ne peuvent pas distribuer aux actionnaires la plus-value qui serait réalisée en cas de cession du titre et racheter des obligations dont la rémunération serait fixée à un taux inférieur.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général a tenté de proposer un **compromis** entre **la nécessité de taxer un stock qui a « échappé »** en quelque sorte à l'impôt, en raison d'une évolution des taux favorable et **le maintien d'une incitation au renforcement des fonds propres** des sociétés d'assurance.

Cet amendement, adopté par la commission des finances mais rejeté en séance publique, prévoyait le maintien du régime actuel sur les flux futurs de dotations et de reprises. En contrepartie, il proposait l'application d'un **taux de 23 % « de rattrapage »** sur toutes les reprises issues du stock qui seraient effectuées à l'avenir, en plus du prélèvement de la taxe de 10 % sur le stock.

A la date de l'examen du présent article par la commission, votre rapporteur général n'a pas achevé son évaluation de l'ensemble des conséquences du nouveau régime fiscal de l'imposition des dotations sur le niveau de la réserve de capitalisation. C'est pourquoi, votre commission propose de réserver la position de la commission sur le présent article.

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

ARTICLE 10

(Art.39, 54 bis, 93, 170 bis, 199 undecies B, 1010, 1010 bis, 1011 bis, 1011 ter du code général des impôts)

Adaptation de la taxe sur les véhicules de sociétés

Commentaire : le présent article a pour objet de réviser le champ de la taxe sur les véhicules de sociétés et d'autres taxes sur les véhicules, afin de réintégrer les véhicules de tourisme qui, en application de la directive 2007/46/CE, peuvent être exonérés par assimilation à des véhicules utilitaires.

I. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉS

A. LES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE TAXATION DES VÉHICULES

1. La taxe sur les véhicules de société

L'article 1010 du code général des impôts prévoit que les sociétés sont soumises à une taxe annuelle, appelée « taxe sur les véhicules de société » (TVS), à raison des véhicules qu'elles **utilisent** (par location ou mise à disposition) en France quel que soit l'Etat d'immatriculation, ou qu'elles **possèdent** et qui sont immatriculés en France, lorsque ces véhicules relèvent de la catégorie des **voitures particulières** au sens du 1 du C de l'annexe II à la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970⁸⁸. La TVS n'est cependant pas applicable aux véhicules destinés exclusivement à la vente, à la location de courte durée ou à l'exécution d'un service de transport public, lorsque ces opérations correspondent à l'activité normale de la société.

La TVS n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés. Les tarifs sont depuis 2006 fixés en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone et non plus de la puissance administrative, selon le barème ci-après :

⁸⁸ Directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

Barème de la TVS selon la date d'acquisition ou d'utilisation du véhicule

Véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1^{er} juin 2004 et qui n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1^{er} janvier 2006	
Taux d'émission en gr. CO ₂ / km	Tarif en euros par gr. CO ₂
< ou = 100	2
> 100 et < ou = 120	4
> 120 et < ou = 140	5
> 140 et < ou = 160	10
> 160 et < ou = 200	15
> 200 et < ou = 250	17
> 250	19
Autres véhicules	
Puissance fiscale en chevaux-vapeur	Tarif en euros
< ou = 4	750
De 5 à 7	1 400
De 8 à 11	3 000
De 12 à 16	3 600
> 16	4 500

2. La taxation des voitures polluantes

Les véhicules immatriculés en tant que voitures particulières sont également soumis, depuis le 1^{er} janvier 2009, à une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation⁸⁹, communément appelée « **malus automobile** » ou « **écopastille** », prévue par l'article 1011 *bis* du code général des impôts. Le barème est progressif – de 200 à 2 600 euros – en fonction du taux d'émission de CO₂. A compter du 1^{er} janvier 2011, le barème sera plus sévère avec un abaissement des seuils et tarifs de 5 gr. CO₂ / km. Le malus sera donc applicable dès le seuil de 151 gr. CO₂ / km au lieu de 156 gr. CO₂ / km en 2010.

Avant 2009, seules les voitures particulières les plus polluantes et dont la première mise en circulation était intervenue à compter du 1^{er} juin 2004, émettant plus de 200 gr. CO₂ / km ou dont la puissance fiscale était supérieure à 10 chevaux-vapeur, étaient soumises à une taxe additionnelle prévue à l'article 1010 *bis* du même code.

⁸⁹ Cette taxe perçue par les régions est prévue par l'article 1599 quinquies du code général des impôts.

Enfin l'article 1011 *ter* soumet à une taxe annuelle de 160 euros les voitures particulières dont le taux d'émission de dioxyde de carbone dépasse 245gr./km (240 gr./km à compter de 2012), à l'**exception, notamment, des véhicules détenus ou utilisés par des sociétés et soumis à la TVS.**

Ces trois taxes, comme la TVS, font référence à la définition des « voitures particulières » issue du 1 du C de l'annexe II de la directive 70/156/CEE précitée.

3. Le plafonnement de la déductibilité des amortissements

Il existe en outre pour ces véhicules des dispositions particulières en matière d'amortissement, tendant à plafonner leur déductibilité en tant que charges.

Ainsi le 4 de l'article 39 du code général des impôts **exclut des charges déductibles**, pour les entreprises imposables dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, l'amortissement et les loyers de location et de crédit-bail des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières, pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse 9 900 euros pour les véhicules les plus polluants (soit un taux d'émission supérieur à 200 gr. CO₂ / km), et de 18 300 euros pour les autres. L'article 93 du même code prévoit les mêmes dispositions pour le calcul des bénéficiaires non commerciaux.

B. LA FACULTÉ D'OPTIMISATION NÉE DE LA DIRECTIVE DE 2007

La directive-cadre 2007/46/CE du 5 septembre 2007⁹⁰ s'est substituée à la directive précitée du 6 février 1970 en modifiant la réglementation technique afférente à la réception des véhicules à moteur. Ces dispositions ont été transposées en droit français par un arrêté du 4 mai 2009.

Cette directive permet d'homologuer dans certaines conditions des « véhicules à usages multiples », **aménagés comme des voitures particulières** et qui relevaient auparavant de la catégorie M1, dans la nouvelle catégorie dite « N1 », prévue par son annexe II et qui concerne essentiellement les **véhicules utilitaires légers**. La catégorie N1 regroupe ainsi les « véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal ne dépassant pas 3,5 tonnes », qui ne comportent pas plus de sept places assises (dont celle du conducteur) et qui peuvent transporter, une fois la totalité des sièges occupés, autant de bagages ou de marchandises que le poids des passagers embarqués. **Ces caractéristiques sont donc suffisamment**

⁹⁰ Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

larges pour permettre d'assimiler certaines voitures de tourisme à des véhicules utilitaires.

Le champ d'imposition s'en trouve en pratique réduit puisque ces véhicules administrativement considérés comme utilitaires bénéficient d'une **exonération de la TVS et des autres taxes exposées *supra***, soit la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation, le « malus » et la taxe sur les véhicules les plus polluants. De même, ces véhicules N1 bénéficient d'une **absence de limitation de la déduction des amortissements** ou des loyers de location et de crédit bail, telles que prévues aux articles 39 et 93 du code général des impôts. Ils sont donc fiscalement amortissables pour leur prix réel d'acquisition.

Ce dispositif est **paradoxal** puisqu'il contribue *in fine* à favoriser fiscalement des véhicules de grandes dimensions, tels que la Renault Laguna break ou la Citroën C5 break, ou de grosse cylindrée avec émissions de dioxyde de carbone élevées, tels que l'Audi Q7, le Volkswagen Touareg et le Porsche Cayenne, qui étaient supposés figurer parmi les plus imposés. Certains constructeurs ont d'ailleurs rapidement intégré cette incohérence en proposant dès l'été 2009 des gammes dédiées de véhicules correspondant à cette catégorie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article entend **mettre fin à l'incohérence fiscale née de la transposition de la directive 2007/46/CE** pour éviter, à champ constant, qu'une modification de la réglementation technique permette de contourner l'esprit de la législation fiscale.

Il propose donc d'intégrer dans le champ d'imposition aux différentes taxes, en particulier à la TVS, et dans celui du plafonnement des amortissements déductibles, **les véhicules classés dans la catégorie N1 mais dont l'usage et la destination sont ceux d'un véhicule de tourisme**. Ainsi seuls continueraient d'être exonérés les véhicules utilitaires « classiques », c'est-à-dire affectés à la livraison de marchandises, ne disposant de places assises qu'à l'avant du véhicule.

Pour éviter tout effet d'aubaine en fin d'exercice, le **X** du présent article prévoit l'application de ces dispositions **à compter du 1^{er} octobre 2010**, soit le lendemain du dépôt du présent projet de loi de finances.

A. L'ADAPTATION DES CHAMPS DE LA TVS ET DU PLAFONNEMENT DES AMORTISSEMENTS DÉDUCTIBLES

Le **VI** du présent article réécrit le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, relatif au champ de la TVS, pour préciser que les

véhicules imposés relèvent de la catégorie des « **véhicules de tourisme** ». Les conditions d'utilisation ou de possession demeurent inchangées. Ces véhicules de tourisme sont définis comme :

- les **voitures particulières** au sens du 1 du C de l'annexe II de la directive 2007/46/CE précitée ;

- les **véhicules à usages multiples** qui, tout en étant classés dans la catégorie N1, sont **destinés au transport de voyageurs** et de leurs bagages ou de leurs biens. Cette définition par destination permet d'inclure tous les véhicules de tourisme, nonobstant leur classification technique.

Le **I** modifie le 4 de l'article 39 du code général des impôts, relatif à la non-déductibilité de certaines charges, pour tenir compte de cette nouvelle définition :

- aux a et b, relatifs au plafonnement de la déductibilité de l'amortissement de certains véhicules acquis, loués ou faisant l'objet d'une opération de crédit-bail, les « *véhicules de tourisme au sens de l'article 1010* » se substituent ainsi, respectivement, aux véhicules « *immatriculés dans la catégorie des voitures particulières* » et aux « *voitures particulières* » ;

- au sixième alinéa, relatif à la prise en compte de ces amortissements non-déductibles pour la détermination de la plus ou moins-values de cession des véhicules, la mention des « *véhicules de tourisme* » est précisée par référence à l'article 1010.

Le **III** procède à une modification analogue dans le 3° du 1 de l'article 93, relatif au périmètre des charges déductibles pour la détermination du résultat imposé dans la catégorie des bénéfices non commerciaux, qui fait actuellement référence aux « *voitures particulières* ».

B. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION ET DE COHÉRENCE AFFÉRENTES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET AUX AUTRES TAXES

Par coordination et cohérence, les autres alinéas du présent article modifient des dispositions du code général des impôts, en particulier celles relatives aux obligations déclaratives des contribuables et aux autres taxes sur les véhicules, mentionnées *supra*, pour **intégrer la nouvelle définition des véhicules de tourisme ou la référence à la directive précitée du 5 septembre 2007**. Les termes « *automobiles* », « *voitures particulières* », « *voitures de tourisme* » ou « *véhicules de tourisme* » sont ainsi remplacés ou complétés, selon le cas, par une référence aux « *véhicules de tourisme au sens de l'article 1010* » dans les articles suivants du code général des impôts :

- l'article 54 *bis*, relatif à la déclaration (jointe à celle des résultats de l'exercice) de l'affectation des véhicules figurant à l'actif de l'entreprise (**II** du présent article) ;

- l'article 170 *bis*, relatif aux obligations déclaratives de toute personne qui possède certains biens⁹¹ (IV) ;

- l'article 199 *undecies* B, relatif à des réductions d'impôt accordées au titre de certains investissements réalisés en outre-mer (V) ;

- l'article 1010 *bis* précité, relatif à la taxe additionnelle à la taxe sur les certifications d'immatriculation (VII) ;

- l'article 1011 *bis* précité, relatif au « malus » automobile (VIII) ;

- l'article 1011 *ter* précité, relatif à la taxe annuelle applicable aux véhicules les plus polluants (IX). Le 3° du IX répare également une double erreur dans le dernier alinéa du I de cet article, qui faisait référence à la « *taxe sur les véhicules de société* », qui n'est pas désignée comme telle dans l'article 1010 (mais dans le chapitre que l'annonce), et à l'exonération des sociétés, alors qu'en l'espèce ce sont les véhicules qui sont exonérés.

* *
 *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut qu'être favorable à ces dispositions qui restaurent la logique et l'esprit de la TVS et du « malus » écologique en comblant une lacune qui permettait à certains véhicules très polluants d'être exonérés.

En effet, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, le nombre de véhicules immatriculés par effet d'aubaine dans la catégorie N1 est estimé à 8 000. En se fondant sur une moyenne de 5 000 euros d'avantage fiscal par an et par véhicule, le gain associé à cette mesure concernant la catégorie des véhicules N1 est évalué à 40 millions d'euros.

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

⁹¹ Voiture de tourisme destinée exclusivement au transport des personnes, yacht, bateau de plaisance ou un ou plusieurs chevaux de course.

ARTICLE 11

(Art. 279 du code général des impôts)

Suppression du taux réduit forfaitaire de TVA sur les offres composites de services de télévisions et de services électroniques

Commentaire : le présent article modifie les conditions d'application du taux réduit de TVA sur les offres composites de services de télévisions et de services électroniques en supprimant la notion d'assiette forfaitaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX OFFRES COMPOSITES, DITES « TRIPLE PLAY », D'ACCÈS À UN RÉSEAU DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE

En application de l'article 279 du code général des impôts, le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduit à 5,5 % s'applique aux services de télévision par voie hertzienne, réseau câblé et Internet.

Depuis 2008, lorsque ces services sont compris dans une offre composite, dites *triple play*, comprenant des services de téléphonie, d'Internet et de télévision, pour un prix forfaitaire, le taux réduit de TVA est appliqué à 50 % du prix de l'offre globale.

C'est en application de l'instruction administrative n° 37 du 7 avril 2008 (BOI 3C-2-08) que tous les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), tels que Orange et Free, ont mis en pratique cette ventilation de TVA pour la facturation de leurs abonnements Internet-Téléphonie-Télévision.

A titre d'exemple, depuis mai 2008, le montant de l'abonnement chez Orange est passé de 25 euros hors taxe (HT), soit 29,90 euros toutes taxes comprises (TTC) avec une TVA à 19,6 %, à 26,56 euros HT ainsi taxés :

- 13,28 euros à 5,5 % de TVA ;
- 13,28 euros à 19,6 % de TVA ;
- soit 29,89 TTC au total.

Cette application de deux taux de TVA sur les offres composites a eu pour effet, selon les opérateurs, de développer l'offre d'accès à Internet. Mais elle n'a pas été sans conséquence sur le niveau des recettes fiscales de l'Etat : le taux réduit de TVA sur 50 % du montant de l'abonnement *triple play* engendre un « manque à gagner » de recettes de 1,87 euro par abonnement

mensuel, ce qui correspond à une perte de recettes pour l'Etat évaluée à 800 millions d'euros⁹².

Aussi, peut-on estimer que le maintien du prix TTC au même niveau (facturation inférieure à 30 euros pour tous les opérateurs pour des raisons commerciales) a contribué à accroître les marges des FAI, sans bénéfice évident pour les consommateurs.

B. LES TERMES DE LA MISE EN DEMEURE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le 18 mars 2010, la Commission européenne a mis en demeure la France sur l'infraction à la directive TVA que représente l'application d'un taux réduit de TVA sur 50 % du prix des offres composites comprenant des services électroniques et télévisuels, aux motifs que l'application de ce taux réduit :

- ne prend pas en compte le nombre et l'importance des autres services associés (Internet et téléphonie) ;

- ne tient pas compte de l'effectivité de la prestation, notamment lorsque le client n'est pas matériellement susceptible de bénéficier du service de télévision inclus dans l'abonnement (impossibilité technique du réseau téléphonique, absence de mise à disposition du décodeur spécifique par l'opérateur).

La Commission a également rappelé que l'article 98 de la directive TVA prévoit expressément que « *les taux réduits ne sont pas applicables aux services fournis par voie électronique* ». Elle a ajouté que, pour que le taux normal ne soit pas applicable, il faudrait démontrer que les services autres que de télévision fournis dans le cadre de l'offre composite (téléphone, internet) n'ont, du point de vue de l'utilisateur, qu'un caractère accessoire.

Cette procédure a donc contraint le Gouvernement à s'interroger sur les modalités de mise en conformité du droit existant et, par voie de conséquence, sur une remise en cause de l'application forfaitaire du taux réduit de TVA.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif présenté par le Gouvernement et adopté, sans modification, à l'Assemblée nationale **supprime l'application forfaitaire du taux réduit de TVA sur 50 % du prix des offres composites** tel qu'il était pratiqué depuis 2008 par les opérateurs sur la base de l'instruction fiscale précitée.

⁹² Source : étude d'impact annexée au projet de loi de finances pour 2011.

A cette fin, il est procédé, en premier lieu, à une réécriture complète du b *octies* de l'article 279 du code général des impôts qui régit l'application du taux réduit de TVA aux abonnements souscrits pour recevoir les services de télévision mis à disposition par voie hertzienne (1° du b *octies*), sur un réseau câblé (2° du b *octies*) et sur un réseau de communication électronique (3° du b *octies*). Le dispositif proposé **ne remet pas en cause l'application du taux réduit de TVA sur les services de télévision** quel que soit le vecteur des signaux, mais en actualise la rédaction par référence à l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication⁹³.

En second lieu, la rédaction du 3° du b *octies* est modifiée afin que le bénéfice de la TVA à taux réduit sur la part forfaitaire de 50 % du prix des offres composites soit supprimé.

Le nouveau principe est donc que le taux réduit forfaitaire de TVA n'est plus applicable lorsque la distribution du service de télévision est comprise dans une offre composite qui comporte l'accès à un réseau de communication électronique pour un prix forfaitaire.

Toutefois, l'article 11 prévoit une **exception et maintient la possibilité d'appliquer le taux réduit de TVA sur la part de l'abonnement correspondant aux droits de distribution de services de télévision acquis contre rémunération par l'opérateur.**

L'appréciation de la **part éligible au taux réduit de TVA** ferait dorénavant l'objet d'une appréciation *in concreto* en fonction de deux modes de calculs alternatifs :

- dans le premier cas, le calcul est effectué au regard des **sommes effectivement payées, par usager, pour l'acquisition de services télévisés pour lesquels l'opérateur a effectivement négocié et acquitté des droits.** Pour les opérateurs de téléphonie, cela aurait, selon toute vraisemblance, pour effet de réduire la part effective du prix de l'abonnement *triple play* éligible au taux réduit de TVA ;

- dans le second cas, le calcul est effectué sur la base du **prix auquel le même service de télévision est distribué, par le même opérateur, dans une offre distincte de l'offre composite.** Ce cas de figure vise les opérateurs qui proposent à la fois des offres composites et des offres purement télévisuelles (sur le câble, notamment). En l'état actuel du marché, le prix de ces offres purement télévisuelles est supérieur à la fois au montant des droits télévisés de distribution effectivement acquitté par les opérateurs d'offre composites, mais aussi à la part forfaitaire des offres composites actuellement bénéficiaire du taux réduit de TVA. Par conséquent, l'application littérale de ce critère pourrait conduire à élargir, pour ces opérateurs et par rapport à la situation actuelle, l'assiette du taux réduit de la TVA.

⁹³ « Est considéré comme service de télévision tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons » (*alinéa 4 de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 précitée*).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Outre la mise en conformité avec le droit européen, cet article a pour conséquence de restreindre le champ d'application de la TVA à taux réduit et donc d'augmenter les recettes de TVA pour l'Etat.

L'application plus large du taux normal de TVA à l'ensemble des offres triple play présente deux avantages :

- l'abandon de l'application forfaitaire du taux réduit de TVA au profit d'une assiette calculée sur la base d'éléments économiques objectifs permet d'écarter le grief soulevé par la Commission européenne et de se rapprocher de la réalité des usages. En effet, selon toute vraisemblance, la souscription d'un abonnement est motivée principalement par l'accès à Internet et non à la télévision, bien que 46 % des abonnements souscrits comprennent une offre télévisuelle ;

- le gain en matière de recettes de TVA est estimé à **1,1 milliard** d'euros par an, en prenant pour hypothèse la croissance actuelle du marché qui est de 35 % par an.

Les « effets secondaires » de la mesure ont été identifiés et l'on peut considérer que les avantages l'emportent sur les risques :

- le surcroît d'imposition n'est pas neutre pour les opérateurs mais les éventuelles répercussions sur le prix des abonnements devraient rester limitées. Compte tenu du caractère concurrentiel de ce marché, il n'est pas certain que la hausse de TVA doive nécessairement entraîner la fin des offres à 29,90 euros TTC, puisque tel en était déjà le montant avant la mise en place du taux réduit.

- les conséquences de la fin du taux réduit sur le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) sont traitées à l'article 12 du présent projet de loi de finances.

La dernière **incertitude** réside dans les conséquences du double mode de calcul de la fraction de l'abonnement éligible au taux réduit de TVA sur le fonctionnement du marché des offres composites, constitué d'opérateurs issus tant du monde de la téléphonie que de celui de la télévision.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11
(Art. 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts)*

Instauration d'une taxe sur l'achat de services de 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 l'achat de services de publicité en ligne par les entreprises établies en France.

La préservation des recettes publiques implique de réduire les niches, de lutter contre la fraude mais aussi d'adapter les assiettes fiscales aux évolutions technologiques, de manière à prévenir leur inéluctable attrition.

Au mois de janvier 2010, le débat fiscal sur les problématiques soulevées par la dématérialisation du commerce via Internet s'est enrichi de la proposition de la commission « Création et Internet », dite « Zelnik », consistant à instituer une taxe sur la publicité en ligne⁹⁴.

Votre rapporteur général avait, dans les semaines suivantes, défendu un amendement sur ce thème dans le cadre de la discussion au Sénat de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010. Il s'agissait de créer une taxe due par tout hébergeur de site de communication au public en ligne établi dans un État membre de la Communauté européenne qui fournit un service en France.

S'inspirant très directement de la proposition de la commission « Zelnik », ce dispositif s'était avéré impraticable en raison de la localisation hors de France des principaux redevables visés.

Cette initiative ne permettait donc pas d'atteindre l'objectif recherché. En effet, les grands portails et moteurs de recherche internationaux, pour la plupart basés et taxés à l'étranger, attirent une part importante du marché publicitaire national. Le fait que ces sociétés sont fiscalisées à l'étranger, bien

⁹⁴ A la demande du Président de la République et du ministre de la culture et de la communication, MM. Patrick Zelnik, Jacques Toubon et Guillaume Cerutti 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.

que l'opération publicitaire soit réalisée sur le territoire français, se traduit donc par une « *fuite de matière fiscale* »⁹⁵.

Pour autant, ce premier débat n'aura pas été inutile puisque la commission des finances a poursuivi ses travaux et a organisé le 7 avril 2010 une table ronde sur l'impact du développement du commerce électronique sur les finances de l'Etat⁹⁶. Des pistes de réflexions concrètes ont été dégagées et permettent aujourd'hui de présenter **un nouveau dispositif fiscal, opérationnel et territorialement applicable.**

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES SERVICES DE PUBLICITÉ EN LIGNE : L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MARCHÉ...

L'émergence d'un nouveau modèle économique – le financement des services Internet par la publicité – s'inscrit dans un marché largement globalisé.

Cette nouvelle source de revenus, qui a tout particulièrement réussi au moteur de recherche Google dont les revenus ont plus que décuplé entre 2003 et 2007 pour s'établir à 16,6 milliards de dollars, tend à supplanter, en matière de services logiciels, la vente directe de licences. L'essentiel des revenus de ce groupe est d'origine publicitaire. La raison pour laquelle l'attention du secteur des médias et de la création, s'exprimant au travers du « rapport Zelnik », s'était tournée vers Google est que son siège social, en Europe, est situé à Dublin, « captant » ainsi une partie du marché publicitaire français sans contrepartie fiscale. Mais si Google est un acteur majeur de la publicité en ligne, il n'est pas le seul et le débat ne saurait se réduire à la mise en place d'un dispositif de taxation *intuitu personae*.

Selon le syndicat des régies internet⁹⁷ (SRI), les **annonceurs français** ont consacré, **2,11 milliards d'euros en 2009** à leurs diverses opérations de communication sur Internet. Il convient de préciser que l'e-publicité, sous toutes ses formes, fait appel à des canaux de communication très variés : liens sponsorisés, publicité graphique, annuaires, affiliation à des réseaux de sites, prospection (e-mailing), comparateurs de prix et, depuis peu, le

⁹⁵ 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 » (source : *vœux au monde de la culture* du 7 janvier 2010).

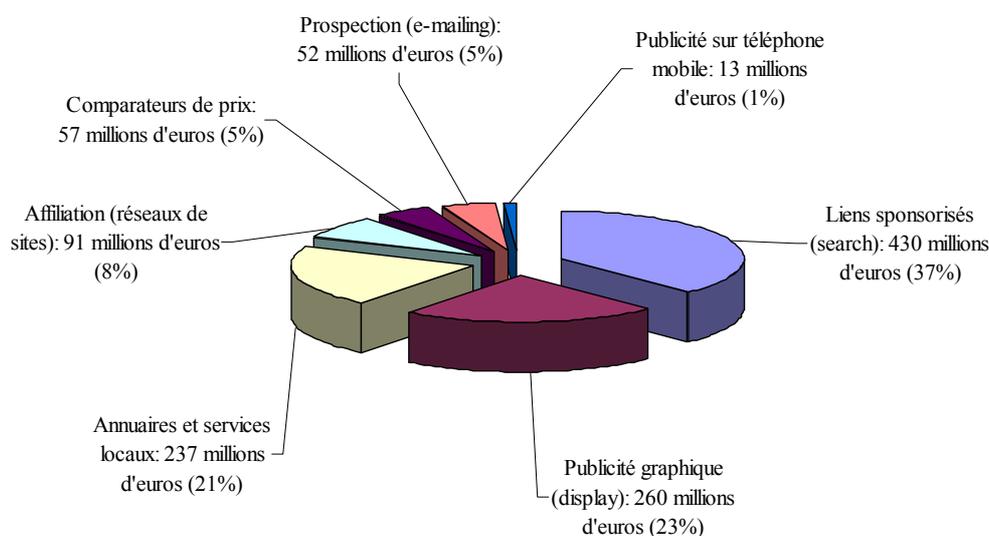
⁹⁶ Rapport d'information n° 398 (2009-2010) « Le développement du commerce électronique : quel impact sur les finances publiques ? » présenté par Philippe Marini, rapporteur général.

⁹⁷ Ce syndicat a été créé en juillet 2003 à l'initiative des principales régies publicitaires françaises afin de promouvoir et développer le média Internet en France. Il regroupe les principales régies publicitaires actives sur Internet (AOL, Lagardère, M6, TF1, Yahoo, Microsoft, Orange, etc.).

développement de la publicité sur les applications Internet des téléphones mobiles.

Les dépenses effectuées pour l'achat de liens sponsorisés, dont le marché est détenu majoritairement par Google, et d'espaces publicitaires (publicité graphique) représentent la moitié du marché de la publicité en ligne. Le graphique ci-dessous présente la répartition par canaux de communication du chiffre d'affaires du secteur pour le premier semestre 2010.

Le chiffre d'affaires de la publicité en ligne au premier semestre 2010, réparti entre les différents canaux de communication



Source : 4^{ème} édition de l'observatoire de l'e-pub (Syndicat des régies Internet)

Cet ensemble compose un marché qui a connu une période de forte croissance en 2008 (+ 23 %), suivie d'un ralentissement notable en 2009 du fait de la crise (6 % de croissance au lieu de 14 % attendus initialement). Néanmoins, nous assistons à l'émergence d'un marché nouveau qui devrait continuer à croître de 7 à 8 % en 2010 et qui représente une part de plus en plus importante du marché publicitaire tous médias confondus (marché « plurimédia »). Ainsi, le baromètre du marché publicitaire⁹⁸ indique que si la télévision demeure en première position (33 % du marché publicitaire plurimédia), suivi de la presse (28,6 %) et de la radio (14,9 %), la part de marché d'Internet s'établit en moyenne à 12,2 %.

L'e-publicité n'est donc plus un marché de niche et entre pour une part croissante dans le modèle économique de la publicité qui est, par ailleurs, étroitement encadré sur le plan juridique, notamment fiscal. **A l'inverse de la publicité télévisée, radiophonique ou par voie de presse, il faut donc observer qu'aucune taxe spécifique ne concerne la publicité sur Internet.**

⁹⁸ Sources : Baromètre du marché publicitaire – juin 2010 – (Kantar Media et CNC).

B. ... QUI ÉCHAPPE AU CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXATION DE LA PUBLICITÉ

La taxation de la publicité est une pratique de droit commun en matière fiscale. Ainsi, depuis 1982, ont été mises en place 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).

Les procédures de recouvrement sont variées et correspondent aux caractéristiques de chaque secteur. Ainsi, la taxe sur la publicité télévisée s'applique aux régies publicitaires sur les sommes versées par les annonceurs. Le produit de ce prélèvement s'élève à 70 millions d'euros. Quant à elle, la publicité réalisée au moyen d'imprimés et d'insertion dans les journaux gratuits fait l'objet d'une taxe de 1 % due directement par l'annonceur (le produit de cette taxe s'établit à 30 millions d'euros).

Le principe de taxation des revenus publicitaires sur Internet est donc juridiquement possible et économiquement justifié. La création d'une telle imposition contribuerait à rétablir une forme de neutralité, donc d'équité, dans la taxation des revenus publicitaires. En effet, **rien ne justifie, a priori, que la publicité sur l'Internet échappe par nature à un prélèvement supporté par la publicité dans les médias traditionnels.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. ADOPTER UN MODÈLE DE TAXATION ADAPTÉ À L'INTERNET : TAXER LES FLUX À LEUR ORIGINE

Si le dispositif de taxation de la publicité en ligne proposé au début de l'année 2010 ne pouvait atteindre son objectif, c'est précisément parce que se posait le problème du ciblage du redevable : taxer un hébergeur ou un opérateur Internet dont la fiscalité peut relever d'un autre Etat est inopérant. Aussi, tout l'enjeu du dispositif proposé est de reposer sur un **modèle fiscal adapté aux pratiques de l'Internet.**

Les travaux de la commission « Zelnik » ne posaient pas seulement la question de la loyauté du marché de la publicité en ligne, mais aussi celle de la localisation des revenus. Or, comme nous l'avons vu précédemment, la localisation du bénéfice taxable dans un autre Etat que celui où le service est rendu favorise l'installation du prestataire dans les Etats pratiquant des politiques de « compétitivité fiscale ». Dans ce cas, le revenu des opérateurs étrangers de publicité en ligne ne peut donc être appréhendé par le fisc français.

C'est sur ce point que les enseignements de la table ronde du 7 avril 2010 précitée ont permis de dégager une solution opérationnelle : plutôt que tenter de fiscaliser les bénéfices, il apparaît plus efficace d'instaurer un

recouvrement de la taxe directement sur le preneur de la prestation (l'acheteur) et non sur le vendeur.

D'autres solutions sont envisageables, notamment la désignation obligatoire d'un « **correspondant fiscal** » ainsi que l'a mise en place la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne au moyen d'un agrément par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Toutefois, il convient de souligner que cette procédure particulièrement encadrée ne se justifie que parce que les jeux d'argent ne sont pas un secteur d'activité comme les autres. Ils comportent des risques en termes d'addiction des clients, d'atteinte à l'éthique des compétitions et de blanchiment d'argent. Cet enjeu d'ordre public n'est donc pas transposable en tant que tel au commerce électronique au sens large et au secteur de la publicité en ligne en particulier. Même si la question mérite d'être étudiée par l'administration fiscale, la multiplicité des régies publicitaires Internet rendrait malaisée l'instauration d'un agrément officiel qui pourrait, par ailleurs, constituer une entrave à l'exercice du commerce.

C'est pourquoi, conformément à la **logique de taxation des flux**, ainsi que cela est déjà pratiqué pour certaines dépenses de publicité, il apparaît **plus simple et efficace de faire reposer cette taxe sur le client du service**, dès lors qu'il est établi en France.

B. INSTAURER UNE PROCÉDURE COMPARABLE AUX DISPOSITIFS EXISTANT DE TAXATION DE LA PUBLICITÉ EN CIBLANT LES ENTREPRISES PLUTÔT QUE LES PARTICULIERS

Il ne s'agit pas de créer une procédure d'exception. La question n'est donc pas de taxer Google en tant que tel, mais d'appréhender fiscalement les flux engendrés par ce nouveau marché, pour définir un modèle pérenne de prélèvement sur une assiette dynamique.

La question qui se pose concrètement est de savoir comment l'acheteur du service, c'est-à-dire l'annonceur, acquittera la taxe. Or les dispositifs comparables de taxation de la publicité empruntent la procédure de droit commun de déclaration de chiffres d'affaires des entreprises (la déclaration CA3). Celles-ci déclareraient et acquitteraient la taxe dans les mêmes conditions que la taxe sur la valeur ajoutée. De la sorte, l'administration fiscale est totalement compétente pour assurer le contrôle du dispositif dans la mesure où le redevable de la taxe est établi en France.

Aussi, cette nouvelle **taxe devrait être appliquée uniquement aux transactions électroniques effectuées entre entreprises** dites *business to business* (B2B), et **les achats de services de publicité électronique effectués par les particuliers étant exclus** de son champ.

Il est donc 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 due par tout preneur, établi en France, de services de publicité en ligne, est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des sommes versées.

Au cas d'espèce, le produit n'excéderait pas **20 millions d'euros** en prenant pour référence le taux de **1 %** communément pratiqué en matière de taxe sur la publicité.

Il s'agit de remédier à des distorsions de concurrence sur le marché de la publicité, qui ne doit pas être biaisé en faveur d'un type de support. La neutralité fiscale est une exigence renforcée dans un secteur aussi sensible que l'information. Or la captation du marché publicitaire constitue une source d'affaiblissement des médias. L'enjeu de la création de cette nouvelle taxe est donc à la fois fiscal et économique.

En guise de conclusion, votre rapporteur général se bornera à rappeler les propos qu'il a déjà tenus : « *il faut aller vite, car, si l'État mettait plus d'un an à répondre à la question posée par le Président de la République lui-même, il ne serait pas, à mon sens, très efficace* »⁹⁹.

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

⁹⁹ Cf. annexe I – Extrait du compte rendu des débats de la séance publique du 16 février 2010 portant sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11
(Art. 302 bis ZM [nouveau] du code général des impôts)

Instauration d'une taxe sur les achats de services de commerce électronique

Commentaire : le présent article additionnel vise à introduire un article 302 bis ZM dans le code général des impôts afin d'instituer, au profit du budget général de l'État, une taxe sur les services de commerce électronique (TASCoE) achetés par les entreprises établies en France.

L'érosion des assiettes fiscales en raison du développement du commerce électronique et de la montée en puissance des flux transfrontaliers de prestations de services dématérialisés est une problématique à laquelle votre commission des finances consacre une attention toute particulière¹⁰⁰. Plus encore que pour la publicité en ligne, **le poids économique du commerce électronique constitue un enjeu majeur pour la préservation mais aussi la création de nouvelles ressources fiscales.**

Or, **le commerce électronique échappe à la taxe sur les surfaces commerciales** (TaSCom) qui s'applique au commerce traditionnel. Aussi, en vertu du principe de neutralité fiscale il apparaît légitime d'**étudier la création d'une imposition spécifique** sur un marché en plein essor.

Les bouleversements de la société et la globalisation des échanges rendus possible par l'Internet doivent être accompagnés et encouragés, car ils sont créateurs de richesse. Mais ils deviendraient une menace pour les finances publiques si les transferts d'activité économique vers ces marchés ne s'accompagnaient pas d'une adaptation du système fiscal. La responsabilité du Gouvernement, comme de la représentation nationale, est donc d'identifier dès à présent les mutations de l'économie afin de mieux en maîtriser les flux de richesse. L'entreprise semble ambitieuse, mais il s'agit, par nécessité, de **prendre en compte le développement du commerce électronique pour adapter notre modèle de prélèvement fiscal à l'ère numérique.**

L'objectif de la **taxation des services de commerce électronique** est de définir un **nouveau socle d'imposition** dont la dynamique de l'assiette et l'importance du produit pourront contribuer à préserver des ressources budgétaires de l'Etat.

¹⁰⁰ Rapport n° 398 (2009-2010) précité.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LE PROBLÈME DE LA LOCALISATION DE LA CRÉATION DE RICHESSE ET DE LA TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT

La croissance rapide du commerce électronique met potentiellement en danger les recettes procurées par deux impôts : la TVA et l'impôt sur les sociétés. Si pour la première, les choses rentreront partiellement et progressivement dans l'ordre à compter de 2015, lorsqu'elle sera facturée, pour l'ensemble des secteurs d'activité, dans le pays du consommateur, la dématérialisation des créations de richesse remet, en revanche, en cause les fondements mêmes sur lesquels repose l'impôt sur les sociétés : le principe de territorialité, la détermination de la localisation des revenus, la notion d'établissement stable.

L'impôt sur les sociétés est au cœur des difficultés soulevées par la localisation de la richesse créée par le commerce électronique. En effet, le système international en vigueur pose le principe selon lequel les revenus produits sur un territoire y sont taxés. Mais, la dématérialisation des services pose la question du lieu où sont créés les revenus, battant ainsi en brèche le principe fiscal français de territorialité de l'impôt.

Or les multinationales ont une approche globale du marché européen. Un siège social paneuropéen consolide la majorité du chiffre d'affaires et des bénéfices. Par exemple, eBay est implanté en Suisse, Amazon au Luxembourg, Expedia et Google en Irlande. Ces mécanismes ne sont pas propres au e-commerce mais leur ampleur est accrue par la grande mobilité des fonctions, des biens et des risques. Ainsi, en matière d'optimisation fiscale sur l'impôt sur les sociétés, Amazon capte un volume d'affaires de 930 millions d'euros en France, alors que la filiale française ne déclare qu'un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros, au titre de prestations de services logistiques, rémunérées par la holding luxembourgeoise.

Le tableau ci-après montre que ce constat n'épargne pas les autres pays européens.

L'impôt sur les sociétés (IS) et le cas d'Amazon Europe :
la répartition du volume d'activité et du chiffre d'affaires déclaré par pays
(en millions d'euros)

	Volume d'activité	CA déclaré	Emplois (ETP)
Luxembourg		3 801 M€	Non communiqué
France	930 M€	25 M€	318
Royaume-Uni	820 M€	105 M€	1 695
Allemagne	1 794 M€	67 M€	1 810
Irlande	90 M€	35 M€	50
Autres	-	3,5 M€	-
TOTAL	4 038 M€	4 038 M€	-

Source : étude réalisée par le cabinet Greenwich Consulting pour la commission des finances du Sénat

Ce phénomène s'explique par le fait que les mêmes règles internationales, qui ont abouti à la création de la notion d'établissement stable, rendent possible le rattachement des revenus dans un autre Etat que celui où le service est rendu, ce qui favorise l'installation du prestataire dans les Etats pratiquant des politiques de « compétitivité fiscale ».

Les travaux de votre commission des finances ont mis en lumière une impossibilité de taxer de manière efficace les revenus à moins de mener une réflexion sur les deux pistes suivantes :

- la modification des règles internationales de l'OCDE et communautaires dans le cadre du projet ACCIS (« Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés »), afin d'assurer des recettes fiscales aux Etats où naissent les chiffres d'affaires et non à ceux où sont domiciliés les groupes ;

- la taxation du chiffres d'affaires, plutôt que celle des bénéfices, afin d'instaurer un **recouvrement de la taxe directement sur le preneur de la prestation et non sur le vendeur.**

Il apparaît que toute initiative tendant à relocaliser en France des revenus déclarés dans un autre Etat se heurterait aux conventions fiscales signées par la France, dont la renégociation serait longue et difficile. Reste donc la piste de la taxation de l'acheteur. Celle-ci présente le mérite de relever de la législation interne et de la compétence de l'administration fiscale nationale pour en assurer le recouvrement. Or, dans ce domaine, il faut constater qu'aucune taxe spécifique ne s'applique au commerce électronique.

B. LA TAXE SUR LES SURFACES COMMERCIALES N'A PAS D'ÉQUIVALENT DANS LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE

Si le commerce électronique présente, du point de vue fiscal, peu de disparités fiscales avec le commerce traditionnel, il est une particularité à souligner : les services de commerce en ligne échappent à la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), applicable aux surfaces de vente au détail supérieures à 400 m² dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur ou égal à 460 000 euros. Le rendement annuel de la TaSCom est évalué à environ 595 millions d'euros pour 2009 et 2010¹⁰¹.

Dans la mesure où commerce électronique et commerce traditionnel revêtent des réalités différentes, il ne semble pas anormal que chaque type de commerce possède des avantages et inconvénients propres. Pourtant les sites de commerce électronique ne paient pas de loyer sur des surfaces importantes, celles-ci se limitant à l'hébergement des serveurs. Par ailleurs, les entrepôts présentent certes des coûts, mais ils ne sont pas soumis à la TaSCom puisque celle-ci est assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail.

Pour certains acteurs du commerce électronique, la vente en ligne a été développée à partir d'une activité de distribution préexistante et constitue donc une extension de leur activité de vente en magasins.

En vertu du principe de neutralité fiscale, pourquoi une même activité de commerce serait-elle taxée selon qu'elle relève d'une vente traditionnelle ou d'une vente en ligne ? Par analogie à la surface de vente en magasin pourrait être associée une notion de services de commerce électronique.

Aussi, dans la mesure où la TaSCom n'a pas d'équivalent en commerce électronique, la création d'une TASCoe (taxe sur les achats de services de commerce électronique) serait une **transposition adaptée au modèle spécifique des transactions inter-entreprises sur Internet**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE INTER-ENTREPRISE : UNE ASSIETTE FISCALE PÉRENNE ET DYNAMIQUE

Selon la définition de l'OCDE, la structuration du commerce électronique, qui englobe les transactions de biens et de services effectuées au moyen d'un réseau électronique, comporte en fait plusieurs réalités :

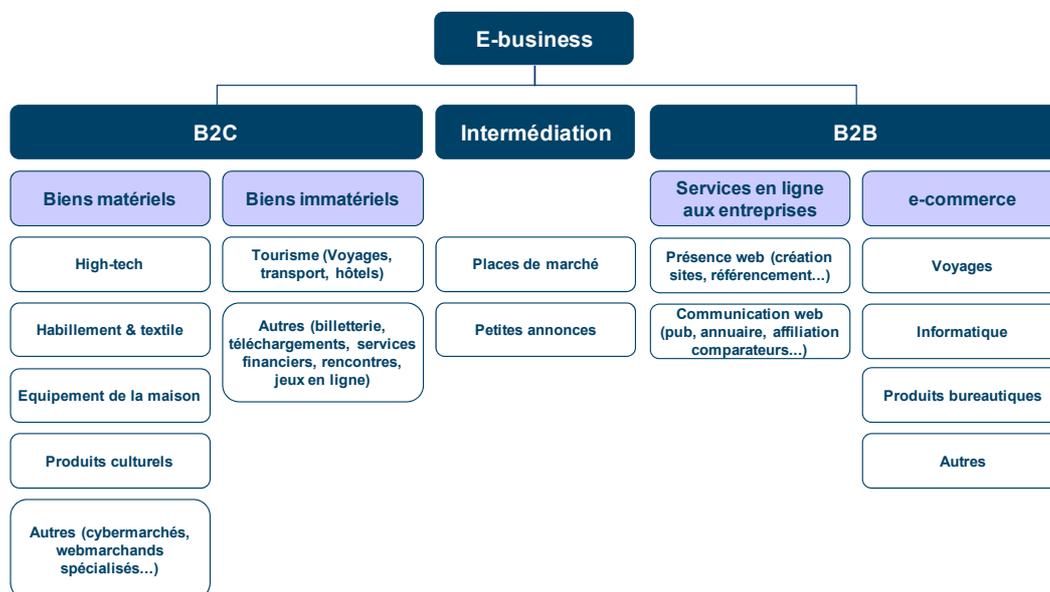
- le commerce B2C (*business to consumer*) est constitué d'entreprises ayant mis à profit Internet pour développer un nouveau canal de vente de produits et/ou services à destination des particuliers ;

- l'intermédiation C2C (*consumer to consumer*) permet la structuration du secteur informel de la vente entre particuliers ;

¹⁰¹ Source : fascicule « Voies et moyens », tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2011.

- le commerce inter-entreprise, dit B2B (*business to business*), concerne le commerce interentreprises.

Les catégories de transactions



Source : étude du cabinet Greenwich Consulting réalisé pour la commission des finances du Sénat

Ces secteurs, d'une importance économique inégale, présentent les ordres de grandeurs suivants pour 2008 :

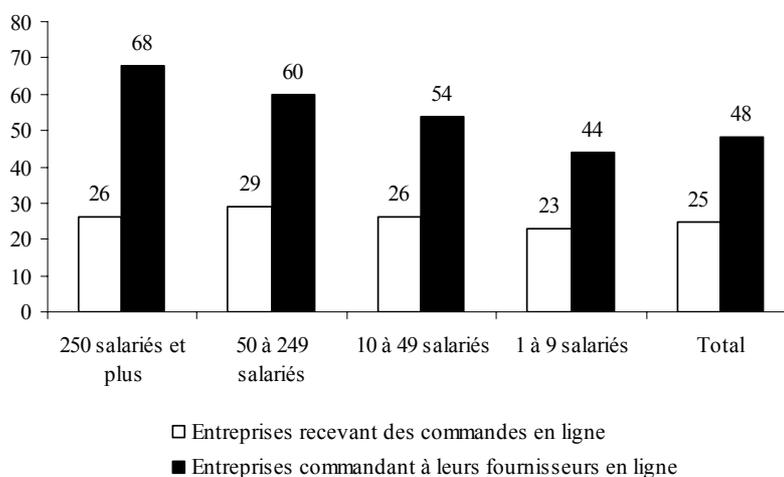
- les transactions entre particuliers demeurent limitées, avec environ 650 millions d'euros pour les transactions de type « petites annonces » et 100 millions d'euros pour les places de marché, dont eBay et Priceminister détiennent 75 % du marché ;

- le commerce électronique des entreprises vers les particuliers représente environ 17 milliards d'euros ;

- le secteur des transactions interentreprises représente 90 % du commerce électronique total, soit 150 milliards d'euros de revenus répartis entre les transactions réalisées sur Internet pour un montant de 80 milliards d'euros et les échanges électroniques de données (electronique data interchange) d'une valeur de 70 milliards d'euros.

En valeur absolue, les volumes de « e-business » au Royaume-Uni (170 milliards d'euros), en Allemagne (160 milliards d'euros) et en France (150 milliards d'euros) présentent des montants très proches, mais avec 30 % d'achats issus du commerce électronique, le Royaume-Uni se classe en première position, devant la France (18 %) et l'Allemagne (15 %). Ce secteur conserve des marges de progression d'autant plus grande que l'achat en ligne présente pour les entreprises des avantages immédiats en gain de temps et en réduction de coût. En 2007, 48 % des entreprises européennes ont effectué leurs commandes à leurs fournisseurs par voie électronique.

Part des entreprises effectuant leur commande en ligne



Source : e-business W@tch 2007 (étude réalisée par le cabinet Greenwich consulting pour la commission des finances du Sénat)

Au total, le poids du commerce électronique inter-entreprises réalisé sur Internet devrait représenter une assiette fiscale pérenne et dynamique qui pourrait s'établir, en 2014, autour de 110 milliards d'euros¹⁰².

B. L'INSTAURATION D'UNE TAXE SUR LES SERVICES DE COMMERCE ÉLECTRONIQUE INTER-ENTREPRISES

Par analogie avec la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), la création d'une taxe sur les achats de services de commerce électronique (TASCoE) serait mise à la charge de l'entreprise. Le parallélisme s'arrête à ce niveau car dans le cas de la TaSCom, c'est le **vendeur** (le magasin de commerce de détail) qui acquitte la taxe. Pour les motifs tenant à la territorialité de l'impôt présentés plus haut, la TASCoE serait due par **l'entreprise qui achète** à son fournisseur.

Néanmoins, **ces deux types de taxation se rejoignent d'un point de vue économique car, dans les deux cas, ce n'est pas le client final, c'est-à-dire le particulier, qui paye directement la taxe mais la taxe intervient dans la détermination du prix facturé au client final.**

La TASCoE, comme la TaSCom, serait **due par les entreprises** pour plusieurs motifs :

- si la TASCoE peut être analysée comme une taxe nouvelle, elle peut aussi, et surtout, être considérée comme une **extension du domaine de la TaSCom au secteur du commerce électronique** ;

- l'administration fiscale doit être en mesure de **contrôler le recouvrement** de la taxe. En étant mise à la charge des entreprises, établies en France, qui achète un service de commerce électronique, celle-ci peut être

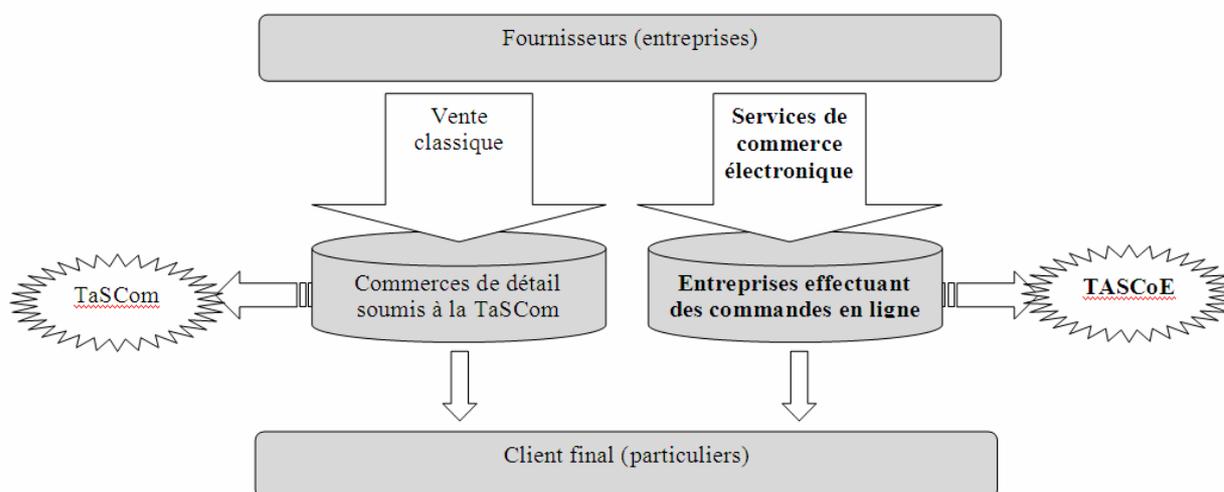
¹⁰² Estimation réalisée par le cabinet Greenwich consulting pour votre commission des finances.

déclarée et acquittée dans les mêmes conditions que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

- il convient d'éviter toute mesure qui serait préjudiciable à la diffusion des nouvelles technologies, qu'il faut évidemment encourager. Une taxation des achats en ligne effectués par les particuliers serait inévitablement perçue comme telle.

Le schéma comparé d'application de la TaSCom et de la TASCoe présenté ci-dessous montre l'analogie des deux taxations et leur relative neutralité sur le client final puisqu'il y a tout lieu de s'attendre à ce que l'imposition soit répercutée dans le prix.

Schéma comparé d'application de la TaSCom et de la TASCoe



Source : commission des finances

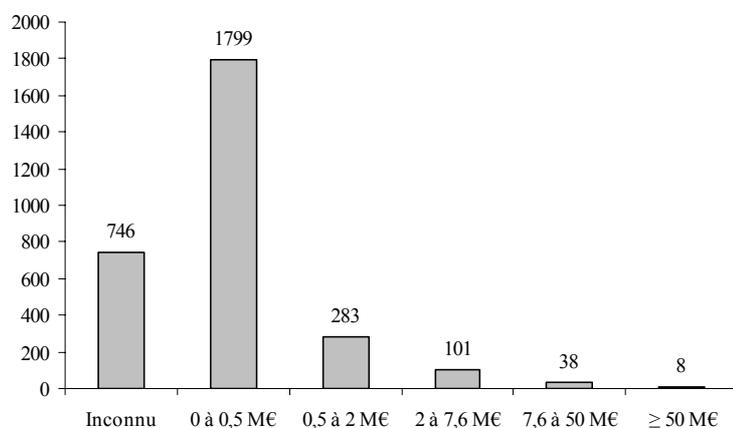
Le dispositif proposé pour la création de la TASCoe serait le suivant :

- cette taxe serait due par tout **preneur** – entreprises établie en France et soumise à la taxe sur la valeur ajoutée – de services de commerce électronique ;

- elle serait **assise sur le montant des dépenses** engagées pour l'achat de toute fourniture de biens ou services effectué au moyen d'une communication électronique dans des conditions définies par décret ;

- elle **ne s'appliquerait pas lorsque le chiffre d'affaires annuel de l'établissement preneur de la prestation de commerce électronique serait inférieur à 460 000 euros** (ce montant étant le même que celui qui déclenche l'exigibilité de la TaSCom). Par conséquent, près des deux tiers des entreprises en seraient exonérées.

Répartition, en 2008, des entreprises en fonction de leur niveau de chiffre d'affaires
(en milliers d'entreprises)



Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

La taxation de l'entreprise « acheteuse » est en tout état de cause nécessaire en raison de la dématérialisation du commerce électronique et de l'implantation à l'étranger de nombreux sites, faisant obstacle à la territorialité de l'impôt. Elle constitue donc le seul moyen de mettre en place, en l'état des normes internationales sur la notion d'établissement stable, une fiscalité nationale sur les flux de commerce électronique.

Enfin, en retenant un taux de 0,5 % du montant hors taxe des sommes versées par le preneur et une assiette taxable de l'ordre de 80 à 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel internet, le produit de cette taxe représenterait de 400 à 500 millions d'euros, sans risque de délocalisation majeur puisque les redevables seraient déjà des entreprises établies en France. Il faut sans doute minorer cette estimation pour tenir compte du nombre d'entreprises exonérées.

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

ARTICLE 11 bis (nouveau)
(Art. 265 ter du code des douanes)

Extension des possibilités d'utilisation des huiles végétales pures dans les véhicules des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Balligand, a pour objet d'ouvrir la possibilité d'utilisation des huiles végétales pures comme carburant dans les véhicules des collectivités territoriales destinés au transport de personnes, quel que soit le mode de gestion de ces flottes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 265 *ter* du code des Douanes est relatif aux huiles végétales pures, à leur utilisation et à l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) dont elles bénéficient.

Les huiles végétales pures (HVP) sont définies comme « *l'huile, brute ou raffinée, produite à partir des plantes oléagineuses sans modification chimique par pression, extraction ou procédés comparables* ».

L'article 265 *ter* prévoit ainsi que les huiles végétales pures peuvent être utilisées, pures ou mélangées, comme carburant dans « *les véhicules des flottes captives des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant conclu un protocole avec le préfet et le directeur régional des douanes territorialement compétents* ».

L'utilisation de ces huiles végétales ne concerne pas aujourd'hui les véhicules de transport collectif des collectivités.

Enfin, ces huiles végétales pures sont soumises à la taxe intérieure de consommation (tarif applicable au gazole, soit 42,84 euros par hectolitre) diminué de la défiscalisation sur les EMHV (biodiesel), soit 11 euros par hectolitre. Par conséquent, en 2010, les HVP utilisées comme carburant pour les flottes captives des collectivités et leurs groupements sont taxées à $42,84 - 11 = 31,84$ euros par hectolitre.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Balligand, **avec l'avis favorable de la commission des finances**, le présent article vise à ouvrir la possibilité d'utilisation des huiles végétales pures (HVP), d'une part, **aux véhicules destinés au transport de personnes** et, d'autre part, **quel que soit le mode de gestion des flottes** des collectivités locales (régie, délégation de service public).

Jean-Pierre Balligand s'est en effet livré, dans sa municipalité, à une expérimentation consistant à faire fonctionner des véhicules municipaux avec du carburant classique et des huiles végétales pures. **Cette expérimentation, fondée sur l'article 256 ter des douanes, a donné des résultats très positifs.** Or, celle-ci revêt un champ d'application limité. En effet, lorsqu'elle a été instaurée, en 2005-2006, le Préfet et le directeur régional des douanes, dans le cadre du Protocole prévu par l'article 265 ter, en avaient restreint le périmètre, afin de vérifier que l'utilisation des biocarburants n'aurait pas de conséquences négatives sur les moteurs et sur les émissions de gaz à effet de serre.

Compte tenu des résultats, l'Assemblée nationale a jugé souhaitable d'étendre le champ d'application de cette expérimentation. **De même, le fait d'autoriser l'utilisation des biocarburants quel que soit le mode de gestion des flottes des collectivités locales vise à en faciliter l'usage et introduit davantage de souplesse dans le mécanisme actuel.**

Le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a précisé que la mesure proposée devait être gagée, mais que son coût était si minime qu'il était difficile à évaluer. C'est pourquoi **nous ne disposons pas de simulation sur le coût occasionné par cette mesure.**

Le Gouvernement a donné un avis favorable à ce dispositif et a levé le gage, après l'adoption de son sous-amendement visant à conditionner l'utilisation de ces carburants à la conclusion d'un « *protocole avec le préfet et le directeur régional des douanes territorialement compétent* ».

Le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a souligné que ce sous-amendement était « *d'autant plus légitime que c'est déjà dans le cadre d'un tel protocole que les véhicules municipaux peuvent utiliser les biocarburants en question* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure pragmatique, qui vise à permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de recourir aux agrocarburants pour leurs transports collectifs, selon les différents modes de gestion de leurs flottes.

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

ARTICLE 11 ter (nouveau)
(Art. 279 du code général des impôts)

Application du taux réduit de TVA à la location d'aires d'accueil et de terrains de passage des gens du voyage

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, vise à appliquer le taux réduit de TVA à 5,5 % à la location d'aires d'accueil et de terrains de passage des gens du voyage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES OBLIGATIONS À LA CHARGE DES COMMUNES

En application de la **loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage**, les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage, dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

Dans chaque département, un **schéma départemental** est établi au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

Ce schéma prévoit les **secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées**. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. En outre, il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent. Enfin, il détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental.

B. UN DÉVELOPPEMENT DIFFICILE DES AIRES D'ACCUEIL

Les aires d'accueil et les terrains de passage destinés au séjour des familles sont soumises à des **normes techniques d'aménagement et de gestion**, définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

Afin de déterminer si ces normes encadrant la conception et l'aménagement de ces espaces expliquent les **difficultés rencontrées par les communes pour développer la réalisation de ces aires**, le ministère de

l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que le secrétariat d'Etat au logement et à l'urbanisme ont confié une mission au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour faire des propositions d'allègement de ces normes.

Le CGEDD vient de rendre son rapport, dont la principale conclusion est la suivante : **les lenteurs constatées dans la réalisation des aires d'accueil ne s'expliquent pas par un problème de normes** qui engendreraient des surcoûts. Bien souvent, les aires existantes vont au-delà du strict minimum imposé par ces normes techniques. Les surcoûts proviennent surtout du fait que les aires sont souvent installées à l'écart des zones urbanisées et que leur réalisation implique des coûts de « voirie-réseaux-distribution » (VRD).

Le CGEDD fait donc des **propositions pour stimuler le développement des aires d'accueil** :

- transférer la compétence en matière d'installation des aires d'accueil à l'échelon intercommunal, alors qu'elle relève actuellement du maire ;

- modifier la composition de la commission départementale des schémas d'accueil des gens du voyage afin d'entendre les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés ;

- aménager le pouvoir de substitution du préfet au maire pour mettre en place des aires d'accueil ;

- sur les aires de grand passage, accepter la mise en place d'aires « tournantes » si et seulement si une aire fixe existe par département ;

- fixer par décret en Conseil d'Etat les normes minimales des aires de grand passage ;

- prévoir l'agrément des gestionnaires des aires pour viser leur professionnalisation ;

- harmoniser les droits d'usage des aires en instituant au besoin dans la réglementation une fourchette de tarif minimal et maximal ;

- prévoir une durée de stationnement limité sur les aires ;

- prévoir la création de groupements d'intérêt public (GIP) départementaux pour l'accompagnement des gens du voyage (avec l'adoption d'une convention-type de gestion des aires, des abus et clauses illégales étant souvent constatés en la matière).

C. LES MODES DE GESTION DES AIRES ET DES TERRAINS

Deux possibilités s'offrent en matière de gestion de ces aires et de ces terrains : la gestion directe (en régie) ou la gestion déléguée.

1. La gestion directe en régie

Il s'agit, dans ce cas, du **mode d'exploitation direct du service par la commune ou l'EPCI**. Le service en régie n'a ni personnalité morale, ni autonomie financière. Il est placé sous la dépendance directe de la collectivité dont il relève. Celle-ci utilise, pour l'accomplissement de sa mission, son propre patrimoine et ses agents.

La gestion en régie permet une **maîtrise des orientations** par la commune ou l'EPCI, ainsi qu'un lien direct entre la politique définie et son application par le service, puisque la collectivité concentre les compétences politiques et techniques. Par ailleurs, ce mode de gestion permet une évolution plus rapide en cas de changement d'orientation et un meilleur recouvrement des recettes.

2. La gestion déléguée

Il s'agit, dans ce cas, d'un contrat par lequel la gestion de l'aire est **confiée à un gérant distinct de la collectivité ou de l'établissement public responsable**. Cette gestion est soumise à un régime contractuel : la délégation de service public.

Ce mode de gestion permet de **faire appel à des compétences** déjà éprouvées en matière de gestion des aires d'accueil et de connaissance des voyageurs, lorsque ces compétences n'existent pas déjà en régie.

Selon les informations recueillies par votre commission, il semblerait que la gestion déléguée soit le mode privilégié en matière d'aires d'accueil et de terrains de passage.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale avec un **avis de sagesse du Gouvernement**, le présent article résulte d'une initiative de nos collègues Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, approuvée par la commission des finances.

Cet article vise à **appliquer le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % à la location d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF CONFORME AU DROIT COMMUNAUTAIRE

L'annexe III de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA autorise l'application du taux réduit à « la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravane ».

Le droit communautaire ne s'oppose donc pas à l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % dans le cas de la location d'aires d'accueil ou de terrains de passage aux gens du voyage.

Le *a ter* de l'article 279 du code général des impôts (CGI) ouvre déjà le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % à la location d'emplacements sur les **terrains de campings classés**, à condition que soit délivrée à tout client une note agréée par l'administration indiquant les dates de séjour et le montant de la somme due.

B. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE FINANCIER EN FAVEUR DU DÉLÉGATAIRE

Aujourd'hui, on dénombre **en moyenne quinze aires d'accueil et terrains de passage par département**.

Afin d'appliquer les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, les communes et les EPCI font souvent appel à un délégataire de droit privé pour assurer la gestion des aires d'accueil et des terrains de passage. Pour ce délégataire, **la rentabilité d'un tel équipement est moindre que celle tirée d'un camping classé**, notamment du fait de l'application d'un taux de TVA différent selon les cas : 19,6 % pour les aires et les terrains contre 5,5 % pour les campings classés.

Le passage à un taux de TVA réduit de 5,5 % pour les aires d'accueil et les terrains de passage **rendrait financièrement plus attractif ce type de délégation de service public**. La baisse du taux de TVA permettrait en effet au délégataire de capter une partie de ce surplus de recettes et d'augmenter sa marge.

De ce fait, les communes et les EPCI pourraient voir **un plus grand nombre de candidats concourir** dans le cadre de ces délégations de service public. Les communes et les EPCI pourraient ainsi remplir plus aisément leurs obligations en matière d'ouvertures d'aires d'accueil et de terrains de passage au regard de la loi précitée du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

C. UN EFFET INCITATIF EN VUE DE LUTTER CONTRE LE « CAMPING SAUVAGE » ?

Le passage à un taux réduit de TVA à 5,5 % pour les aires d'accueil et les terrains de passage peut également déboucher sur un **effet incitatif en faveur de la fréquentation de ces espaces** spécialement destinés aux gens du voyage.

Si le surplus de marge lié à l'abaissement de la TVA n'est pas entièrement capté par le délégataire de service public, mais qu'une part en est répercutée sur le prix, celui-ci enregistrera une baisse. Cette baisse pourrait orienter le choix d'un l'emplacement, pour les gens du voyage, en faveur des aires qui leur sont réservées, plutôt que sur des espaces où leur installation est irrégulière.

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

ARTICLE 11 quater (nouveau)
(Article 302 bis KG du code général des impôts)

Modulation de la taxe sur la publicité des chaînes de télévision

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Michèle Tabarot, Michel Herbillon, Christian Kert et Franck Riester, propose de réduire le taux de la taxe sur la publicité jusqu'à une suppression totale de la publicité sur France Télévisions.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi du 5 mars 2009 relative à la liberté de communication audiovisuelle¹⁰³ a instauré deux nouvelles taxes, dont l'une porte sur la publicité diffusée sur les chaînes de télévision. Son régime est codifié à l'article 302 *bis* KG du code général des impôts (CGI)¹⁰⁴.

La taxe est due par tout éditeur de services de télévision, au sens de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication¹⁰⁵. Il s'agit essentiellement des chaînes de télévision historiques ainsi que celles de la télévision numérique terrestre (TNT) ou encore les chaînes thématiques diffusées sur le réseau câblé ou par satellite, dont le siège est en France.

L'assiette de cette taxe est constituée du montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, **des recettes publicitaires**, c'est-à-dire les sommes versées par les annonceurs à ces chaînes de télévision ou à leurs régisseurs.

Cette assiette est réduite, d'une part, des sommes acquittées en application de la taxe sur les services de télévision, prévue à l'article 302 *bis* KC du code précité ainsi que, d'autre part, d'un abattement forfaitaire de 4 % permettant de prendre en compte le coût de fonctionnement des régies publicitaires des chaînes.

Le taux de la taxe est de 3 % pour chacun des services de télévision¹⁰⁶. Cependant, il ne s'applique que sur la fraction du montant des versements annuels¹⁰⁷ **qui excède 11 millions d'euros**, afin de protéger les chaînes émergentes dont le chiffre d'affaires est plus faible.

¹⁰³ Cf. article 32 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

¹⁰⁴ La seconde taxe s'applique aux services fournis par les opérateurs de communications électroniques. Son régime est codifié à l'article 302 *bis* KH du CGI.

¹⁰⁵ Cf. article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

¹⁰⁶ Chaque groupe télévisuel acquitte la taxe pour chacune des chaînes qu'il possède.

¹⁰⁷ Hors taxe sur la valeur ajoutée.

En outre, **la loi précitée aménage le dispositif pour les chaînes de la TNT**, en fixant un taux progressif évoluant de 1,5 % en 2009, à 2 % en 2010, 2,5 % en 2011, afin d'atteindre le taux plein de 3 % en 2012.

Enfin, le législateur a souhaité prendre en compte la croissance ou la décroissance du chiffre d'affaires publicitaire de chaque chaîne, en établissant un **plafond** ainsi qu'un **plancher**.

Ainsi, la taxe est **plafonnée à la moitié de l'accroissement** de son assiette, c'est-à-dire des recettes publicitaires.

Cependant, en tout état de cause, **le montant de la taxe ne peut pas être inférieur à 1,5 % de l'assiette**.

En conséquence, **le taux est de 3 % en cas de croissance des recettes** publicitaires sur la fraction excédant 11 millions d'euros ; le montant de la taxe est plafonné à la moitié de l'augmentation de ces recettes.

En revanche, **le taux n'est que de 1,5 % en cas de décroissance** des recettes publicitaires.

Exemple théorique

Si l'évolution du chiffre d'affaires publicitaire est négative, le taux « plancher » de la taxe s'applique.

A titre d'illustration, dans le cas d'une assiette théorique de 100 millions d'euros en 2009 et de 90 millions d'euros en 2010, il est appliqué un taux minimal de 1,5 % au montant de 90 millions d'euros diminué de 11 millions d'euros, en dépit de la diminution de 10 millions d'euros des recettes publicitaires.

Si la variation du chiffre d'affaires, d'une année sur l'autre, est nulle, le taux « plancher » est mis en œuvre.

Si l'augmentation des recettes publicitaires est positive, le taux de la taxe est de 3 % après abattement. Le plafond entre en jeu. Ainsi, dans le cas d'une assiette théorique de 100 millions d'euros en 2009 et de 110 millions d'euros en 2010, le taux de 3 % est appliqué au montant de 110 millions d'euros, diminué de 11 millions d'euros. Le montant de la taxe est plafonné à 5 millions d'euros (la moitié de l'augmentation).

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

En raison de la crise qu'a rencontrée le secteur de l'audiovisuel l'an dernier, le taux de la taxe due au titre de l'année 2009 a été abaissé en loi de finances rectificative pour 2009¹⁰⁸ à 0,5 % pour les chaînes de la TNT et à 0,75 % pour les chaînes historiques.

¹⁰⁸ Cf. article 89 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Le montant des sommes encaissées au titre de 2009 est de 27,7 millions d'euros. S'agissant de 2010, il est évalué à 17 millions d'euros¹⁰⁹. Au 30 juin 2010, 8,4 millions d'euros avaient été recouvrés.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Michèle Tabarot, Michel Herbillon, Christian Kert et Franck Riester, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, tend à modifier le taux de la taxe sur la publicité tant pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique que pour les chaînes de la TNT.

Il fixe le taux à 0,5 % pour les services de télévision diffusés en voie hertzienne terrestre. Ce taux se substituerait aux deux taux actuels (3 % et 1,5 %) jusqu'à la mise en œuvre de la suppression de la publicité entre six heures et vingt heures sur France Télévisions.

S'agissant de la TNT, le taux de la taxe est établi à **0,25 %** en 2010 et 2011 afin de tenir compte de leur situation financière précaire.

A cette fin, le 1^o du I du présent article propose de modifier le 1 du IV de l'article 302 *bis* KG du CGI en remplaçant les deux derniers alinéas par :

« Toutefois, jusqu'à la mise en œuvre de la disposition mentionnée à la deuxième phrase du premier alinéa du VI de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ce taux est fixé à 0,5 % ».

« Pour les services de télévision autres que ceux diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique, le taux est fixé à 0,25 % en 2010 et en 2011 ».

Le 2 du I supprime le 2 du IV de l'article 302 *bis* KG.

Le coût de la mesure est estimé à **58 millions d'euros**. Le montant prévisionnel de recouvrement de la taxe en l'absence d'une réduction du taux s'établissait à 71 millions d'euros en 2011. Il est désormais de 13 millions d'euros.

¹⁰⁹ La taxe est en effet versée en année *n* par acompte mensuel ou trimestriel égal à un douzième ou un quart de la taxe due au titre de l'année *n+1*. Puis elle fait l'objet d'une régularisation du solde en avril *n+1*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient, en matière de politique de l'audiovisuel, d'assurer à la fois le financement des chaînes du service public, sans aggraver le déficit du budget de l'Etat. Or l'articulation de ces deux objectifs est complexe.

S'agissant de la modulation de la taxe sur la publicité, certains éditeurs de télévision ont été confrontés à un ralentissement du marché publicitaire dès 2008. Entre 2008 et 2009, les recettes nettes de ce marché ont baissé pour l'ensemble des médias de 12,5 % et plus particulièrement de 11 % pour le secteur télévisuel.

L'année 2010 s'annonce sous de meilleurs auspices, le premier semestre donnant des signes de progression. L'ensemble des investissements publicitaires a augmenté de 7,8 % entre les premiers semestres 2009 et 2010. Cette reprise concerne l'ensemble des secteurs à l'exception d'Internet, qui enregistre une baisse de 19,3 %, alors que ses recettes brutes avaient été jusqu'alors en augmentation constante depuis 2004. La hausse la plus importante est celle enregistrée par les chaînes de télévision, soit + 18,2 %.

France Télévisions réalise la meilleure performance entre 6 heures et 20 heures comme en témoigne le tableau ci-dessous. Bien que sortis de la récession publicitaire, la progression de TFI et de M6 est beaucoup plus limitée.

Evolution des investissements publicitaires bruts avant et après 20 heures

Janvier - juin 2009 – Janvier - juin 2010

	TF1	France 2	France 3	Canal +	M 6
Investissements entre 6 h et 20 h	+ 9,8 %	+ 46,5 %	+ 7,7 %	+ 18,9 %	+ 5,6 %
Investissements entre 20 h et 6 h	+ 18,6 %	- 41,8 %	+ 16,4 %	- 8,9 %	+ 8,4 %

Source: direction des études, des statistiques et de la prospective du Centre national de la cinématographie (CNC)

Quant à la TNT, l'examen des recettes publicitaires brutes permet de confirmer sa croissance sur ce marché. Tandis que le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes historiques est en progression en moyenne de 12,1 %, celui de la TNT, toutes chaînes confondues est de 39,2 %. Cette augmentation permet à ces dernières de gagner 3,4 points de parts de marché, pour s'établir à 22,4 % en juin 2010 contre 68,1 % pour les chaînes historiques qui perdent ainsi 2,4 points par rapport au premier semestre 2010.

	TV nationales ¹	TV TNT ²
Investissements entre 6 h et 20 h	+ 12,5 %	+ 39,1 %
Investissements entre 20 h et 6 h	+ 14,0 %	+ 39,2 %

¹ TV nationales : TFI, France 2, France 3, Canal +, France 5, M 6.

² TV TNT : Direct 8, W 9, TMC, NT1, NRJ 12, France 4, BFM TV, I>télé, Virgin 17, Gulli.

Source: direction des études, des statistiques et de la prospective du CNC

Toutefois, il convient toutefois de **distinguer la situation des cinq chaînes indépendantes** (Direct 8, Direct star, Gulli, NRJ 12 et BFM TV) **de celles adossées à une chaîne historique (TF1 et M6)**. Les premières n'ont eu, au premier semestre 2010, qu'un gain de 0,5 point de parts de marché publicitaire en s'établissant ainsi à 5,5 %. Les secondes ont capté près de 73,3 % de ce marché dont 49,1 % pour TF1 (avant l'intégration de TMC et NT1) et 24,2 % pour M6 avec W9. Les cinq nouvelles chaînes indépendantes enregistrent une perte cumulée depuis leur création de 400 millions d'euros en 2009 en raison notamment des recrutements qu'elles ont effectués, de leur engagement dans la production patrimoniale ainsi que dans le déploiement de la TNT.

S'agissant de France Télévisions, si l'évolution des montants de recettes publicitaires du groupe à partir de 2009 traduit la baisse de la part des recettes commerciales dans les ressources totales de l'entreprise, en raison de la suppression de la publicité en soirée dès janvier 2009, **le groupe a néanmoins réalisé un chiffre d'affaires supérieur aux prévisions**.

Ainsi que l'ont constaté Claude Belot, rapporteur spécial, et Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis sur la mission « Médias », dans le cadre de leur contrôle de France Télévisions¹¹⁰, un surplus de recettes publicitaires et de parrainage a été réalisé en 2009 par rapport aux prévisions du plan d'affaires à hauteur de 144,9 millions d'euros. En juin 2010, le conseil d'administration de France Télévisions a été informé que l'objectif prévu dans le plan serait à nouveau dépassé de 142,6 millions d'euros pour atteindre 372 millions d'euros de recettes de publicité et de parrainage.

Evolution des ressources propres de France Télévisions

(en millions d'euros)

	Réalisé 2009	Budget 2010	Réalisé 1 ^{er} semestre 2010	PLF 2011
Ressources propres	413,5	345,1	236,9	384,9
Dont ressources de publicité et parrainage	404,9	339,0	232,4	372,0
Dont autres recettes commerciales	8,6	6,1	4,5	12,9

Source des données : Programme annuel de performances pour 2011 de France Télévisions

Ces améliorations permettent raisonnablement d'espérer que les recettes de publicité et de parrainage en 2011 dépasseront le plan d'affaires et se maintiendront à un niveau au moins égal à celui attendu pour 2010 soit 372 millions d'euros.

¹¹⁰ Cf. Rapport d'information n° 597 (2009-2010) du 30 juin 2010 de Claude Belot et Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture et de la commission des finances.

En d'autres termes, France Télévisions devrait voir ses ressources propres augmenter de 171,2 millions d'euros de plus que prévu par le plan d'affaires pour 2011.

En conséquence, **votre rapporteur général se déclare favorable à la modulation de la taxe sur la publicité ainsi proposée.**

La fixation du taux à 0,5 % au lieu de 3 % en cas de croissance des recettes ou de 1,5 % en cas de décroissance, dans l'attente de la mise en œuvre de la suppression totale de la publicité sur France Télévisions, **se justifie tout d'abord par l'absence de report majeur des annonceurs en soirée** sur les chaînes privées.

En effet, l'effet de la crise économique, les changements dans la réglementation du minutage, les stratégies commerciales ainsi que l'évolution structurelle de la demande vers d'autres supports tels que Internet ou la presse numérique, ont affecté le report attendu des recettes publicitaires enregistrées en soirée vers les chaînes privées.

En outre, **cet effet d'aubaine sera encore retardé en raison de la mise en œuvre du moratoire** relatif à la date de suppression totale des écrans publicitaires sur les chaînes de France Télévisions, prévu à l'article 76 du présent projet de loi de finances pour 2011.

Quant au taux spécifique de la TNT de 0,25 % prévu en 2010 et 2011, c'est-à-dire jusqu'au basculement vers la diffusion en numérique, il prend en compte la situation financière de ce secteur qui, s'il connaît un succès populaire, **n'a pas encore atteint le succès économique.**

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

ARTICLE 11 quinquies (nouveau)
(Art. 302 bis ZK et 1609 tertricies du code général des impôts)

Evolution du régime fiscal des paris hippiques

Commentaire : dans un objectif de plus grande conformité au droit communautaire, le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de convertir la redevance au profit des sociétés mères organisatrices de courses de chevaux, actuellement due par les opérateurs de paris hippiques en ligne, en une taxe directement versée à l'Etat. En contrepartie, le taux du prélèvement sur les paris hippiques en ligne et sur le réseau physique est abaissé de 5,7 % à 4,6 %.

I. LA NOUVELLE FISCALITÉ DES PARIS HIPPIQUES

L'introduction, par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, d'un nouveau régime légal de reconnaissance et d'encadrement des opérateurs de paris et de poker en ligne, a conduit à renouveler le régime fiscal des jeux d'argent et de hasard, et en particulier des paris hippiques.

A. LA FISCALITÉ DES PARIS HIPPIQUES

1. Les prélèvements fiscaux

La légalisation des paris hippiques et sportifs « en ligne » s'est accompagnée de la création *ex nihilo* d'un régime fiscal, contrepartie budgétaire à l'introduction d'un régime d'agrément par la nouvelle Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). La fiscalité des paris, en particulier ceux en ligne, fut ainsi guidée par **trois principes** :

- une simplification et une **neutralité** selon le réseau de distribution et les types de paris, se traduisant par une **double harmonisation, en termes d'assiette et de taux, pour tous les paris**, hippiques ou sportifs, en ligne ou proposés dans le réseau physique ;

- une fiscalité assise sur les **mises**, soit le montant brut des sommes engagées (y compris les gains réinvestis), plutôt que sur le produit brut des jeux (PBJ), auquel recourent cependant la plupart des Etats européens qui ont ouvert le marché des jeux en ligne. Ce choix était notamment motivé par la portée des conventions d'éviction de la double imposition conclues avec les Etats qui retiennent l'assiette du PBJ, et par l'impact direct qu'exerce l'assiette des mises sur le taux de retour aux joueurs (TRJ), cohérent avec la position

défendue par le Gouvernement selon laquelle le niveau du TRJ constitue un des principaux leviers de lutte contre l'addiction ;

- la possibilité de taxer les opérateurs étrangers agréés et ne disposant pas d'établissement stable en France, par une obligation de désigner un **correspondant fiscal**, établi en France et accrédité par l'administration, qui s'engage à remplir les formalités de déclaration et à acquitter le prélèvement à la place de l'opérateur (article 302 *bis* ZN du code général des impôts). Un dispositif analogue est prévu pour la taxe sur le risque systémique, introduite par l'article 16 du présent projet de loi de finances.

L'article 302 *bis* ZG du code général des impôts, introduit par l'article 47 de la loi précitée, prévoit donc un **prélèvement sur les sommes engagées** par les parieurs sur les paris hippiques en ligne et sur le pari mutuel organisé par les sociétés de courses dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891¹¹¹, soit les paris « en dur ». Ce prélèvement est dû par le PMU, opérateur « historique », ou les sociétés de courses intéressées, ainsi que par les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'ARJEL.

Selon des dispositions communes aux paris hippiques et sportifs, le premier alinéa de l'article 302 *bis* ZJ du même code dispose que ce prélèvement est assis sur le **montant brut** des sommes engagées par les parieurs, incluant les gains réinvestis sous forme de nouvelles mises. De même, l'article 302 *bis* ZK du même code fixe le taux de ce prélèvement à **5,7 %, contre environ 7,7 % dans le régime antérieur** des paris hippiques « en dur ».

Le produit de ce prélèvement ne revient pas intégralement à l'Etat, puisqu'il est affecté à concurrence de 15 % et dans la limite de 10 millions d'euros aux **communes** sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes, et dans la limite de 700 000 euros par commune.

2. Les prélèvements sociaux

Aux termes des articles L. 137-20 et L. 137-23 du code de la sécurité sociale, introduits par l'article 48 de la loi précitée, le PMU ou les sociétés de course intéressées ainsi que les opérateurs agréés doivent acquitter un **prélèvement social de 1,8 %**, également assis sur les mises engagées par les parieurs, quel que soit le canal de distribution des paris. Ce prélèvement s'est substitué à la CSG et à la CRDS auparavant dues sur une fraction de l'assiette des mises, qui ont été supprimées.

L'article L. 137-24 du même code prévoit qu'une fraction de 5 % de ce produit, dans la limite de 5 millions d'euros, est affecté à l'Institut national

¹¹¹ Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). Le surplus du produit est affecté aux **régimes obligatoires d'assurance maladie**, et non à la CADES qui souhaitait conserver des financements clairs, lisibles et peu diversifiés. Le même dispositif est prévu pour les opérateurs de paris sportifs et les opérateurs de poker en ligne, moyennant pour ces derniers des aménagements d'assiette et de taux (0,2 %).

B. LA REDEVANCE PERÇUE AU PROFIT DES SOCIÉTÉS DE COURSE

L'article 1609 *tertricies* du code général des impôts, introduit par l'article 52 de la loi précitée du 12 mai 2010 prévoit, **au profit des sociétés de courses**¹¹², une **redevance payée par les opérateurs** de paris hippiques en ligne et **assise sur les sommes engagées par les parieurs**. Il prévoit ainsi une assiette, une fourchette de taux et des modalités de recouvrement, ce qui tend à rapprocher la redevance perçue au profit des sociétés de course d'une imposition de toutes natures¹¹³.

Ce dispositif s'apparente donc davantage à une **taxe dont le produit est affecté**, bien que le prélèvement envisagé ait pris le nom de redevance.

S'agissant de son **assiette**, elle est calculée de la même manière que le prélèvement fiscal sur les paris (*cf. supra*) et porte donc sur les **sommes engagées par les parieurs sur les paris hippiques en ligne** et sur les gains réinvestis sous forme de nouvelles mises, qui seront donc également assujettis.

S'agissant du **taux**, dont l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts précise qu'il doit être déterminé dans une fourchette comprise entre 7,5 % et 9 %, il a été **fixé à 8 %** par un décret en date du 3 août 2010¹¹⁴ pris en application de l'article, de manière à tenir compte du **coût des missions de service public des sociétés de courses**. Ces dernières ont d'ailleurs l'obligation de tenir une **comptabilité distincte** à laquelle est rattaché le produit de la redevance destiné à financer leurs missions de service public.

Le taux de 8 % résulte également du constat selon lequel, avant l'adoption de la loi du 12 mai 2010 précitée, **8 % des mises « en dur » revenaient à la filière hippique** : le résultat net du PMU, objet du reversement, s'est en effet élevé à 731,5 millions d'euros en 2009, tandis que le montant total des enjeux sur les courses hippiques la même année

¹¹² Aux termes du premier alinéa de l'article, la redevance est « destinée à financer les missions de service public telles que définies à l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ».

¹¹³ Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Celles-ci nécessitent donc l'intervention obligatoire du législateur, ce qui n'est pas le cas pour les redevances. Par ailleurs, les impositions de toutes natures se caractérisent, en principe, par une absence de contrepartie pour service rendu, ce qui les distingue également des redevances.

¹¹⁴ Cf. le décret n° 2010-909 du 3 août 2010 fixant le taux de la redevance due par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne en application de l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts.

représentait 9,3 milliards d'euros, soit un taux de retour de 8 %. Il convient d'observer que le **PMU, groupement d'intérêt économique** dont les deux sociétés mères de courses, France Galop et le Cheval Français, sont les principaux membres, **reverse chaque année l'intégralité de son résultat net** à ces derniers.

Par ailleurs, l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts précise que le **produit** de la taxe sera **affecté au prorata des enjeux misés sur chaque spécialité**, trot et galop, aux sociétés mères de courses de chevaux¹¹⁵, à charge pour ces dernières de répartir ensuite les sommes versées entre les sociétés de courses elles-mêmes.

Les **modalités de recouvrement** de cette redevance **s'inspirent de celles applicables à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**. En effet, bien qu'elle donne lieu à une déclaration mensuelle dont le modèle est fixé par l'administration et qui est déposée accompagnée du paiement dans les délais fixés en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, la redevance est constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA. De même, les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à celle-ci.

Les **missions de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés mères**, dont cette redevance vise à assurer le financement, sont définies à l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, modifié par l'article 65 de la loi du 12 mai 2010 précitée.

Un **décret du 2 novembre 2010**¹¹⁶, relatif aux obligations de service public des sociétés de courses, a précisé **de manière détaillée, dans un cahier des charges** annexé au décret, **le contenu de ces missions de service public assurées par les sociétés de courses**, qui constituent une sorte de **contrepartie à la redevance**. Cette contrepartie fait de cette redevance un dispositif quelque peu ambigu d'un point de vue du droit fiscal, puisqu'elle tient à la fois de la **taxe affectée** et de la **redevance pour service rendu**.

Notre collègue François Trucy, rapporteur du projet de loi sur l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, s'était interrogé dans son commentaire de l'article 52, codifié à l'article 1609 *tertricies* du CGI, sur la portée du dispositif au regard du **droit de la concurrence** et du **régime communautaire applicable en matière d'aides d'Etat**. Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, s'était montré rassurant face aux

¹¹⁵ Cette répartition proratisée conduit à un retour à peu près équivalent entre les deux sociétés mères du trot et du galop. En effet, les enjeux des paris portent de manière assez équilibrée entre les deux spécialités.

¹¹⁶ Décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés mères.

interrogations du rapporteur, à l'occasion de la réunion de la commission le 19 janvier 2010.

Cette redevance a été **notifiée à la Commission européenne** et se trouve aujourd'hui **examinée au regard du régime communautaire relatif aux aides d'Etat**. A ce stade, la discussion entre le Gouvernement et la Commission est toujours en cours et **l'issue de cette procédure formelle d'examen communautaire reste incertaine**.

Le principe d'un retour financier vers la filière est également appliqué, mais dans une moindre mesure, aux paris sportifs. L'article 1609 *tricies* du code général des impôts, introduit par l'article 51 de la loi précitée, prévoit ainsi que les opérateurs de paris sportifs en ligne doivent acquitter un prélèvement assis sur les mises et affecté au **Centre national de développement du sport (CNDS)**. Le taux de ce prélèvement est de 1,3 % en 2010 puis augmente progressivement à **1,5 % en 2011 puis 1,8 % à compter de 2012**, soit un taux identique à celui du prélèvement de même nature acquitté par la Française des Jeux sur l'assiette des autres jeux (de loterie, tirage et grattage) et plafonné à 163 millions d'euros.

C. L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE DEPUIS L'OUVERTURE

L'ouverture du marché des jeux en ligne est effective depuis le 8 juin 2010, date de délivrance des onze premiers agréments par l'ARJEL. Aux termes du décret du 23 septembre 2010, **41 agréments ont été délivrés par l'ARJEL à 31 opérateurs**, parmi lesquels 21 concernent les jeux de cercle, 13 les paris sportifs et 7 les paris hippiques. Les seuls opérateurs présents sur les trois types d'offres sont Betclic, le PMU et SPS Betting France. La quasi-totalité des opérateurs de paris sportifs proposent du pari à cote fixe et mutuel.

Dans les quatre mois qui ont suivi l'ouverture du marché¹¹⁷, **deux millions de comptes joueurs ont été ouverts**. Chaque semaine 500 000 internautes français sont actifs et misent en moyenne une centaine d'euros par semaine, soit environ 7 euros par pari. **Environ 250 millions d'euros de mises ont été enregistrés sur les sites agréés de paris sportifs** (le football représentant moins que prévu avec 56 % des mises), et **les paris hippiques ont bien résisté avec 215 millions d'euros de mises**, dont l'essentiel au profit du PMU, compte tenu de la moindre atomie de l'offre dans ce secteur.

¹¹⁷ Source : interview de Jean-François Villotte, président de l'ARJEL, à La Tribune du 8 octobre 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de notre collègue député Jean-François Lamour, qui était rapporteur du projet de loi sur l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, modifie certains paramètres de la fiscalité des paris hippiques afin de **renforcer la sécurité juridique du retour à la filière équine au regard du droit communautaire**.

Il propose ainsi de **convertir la redevance actuellement due en une taxe directement perçue par l'Etat (II du présent article)**. Pour garantir la pérennité du retour aux sociétés mères, **le taux du prélèvement sur les paris hippiques en ligne ou du réseau physique est abaissé de 5,7 % à 4,6 % (I du présent article)**, afin de permettre au PMU de reverser le surcroît de résultat ainsi dégagé aux sociétés mères.

Le **III** du présent article prévoit une entrée en vigueur du nouveau dispositif **à compter du 3 août 2010**, qui correspond à **la date de publication du décret fixant le taux de cette redevance**, la notification du mécanisme de redevance à la Commission européenne datant pour sa part du 13 avril 2010.

A. LE CHANGEMENT DE NATURE DE LA « REDEVANCE HIPPIQUE »

La redevance prévue par l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts, payée par les opérateurs de paris hippiques en ligne et assise sur les sommes engagées par les parieurs, **ne disparaît pas mais change de nature**.

Elle fait ainsi l'objet d'une conversion en une **taxe dont le produit est affecté au budget général et non plus au profit des sociétés mères de courses**. Directement perçue par l'Etat, la taxe engendrera des recettes fiscales supplémentaires, dont le produit peut être estimé d'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général à **86 millions d'euros**, sur la base d'un chiffre d'affaires des paris en ligne de l'ordre de 1,1 milliard d'euros¹¹⁸.

En vue de garantir la pérennité du retour à la filière équine, ce dispositif de conversion de la nature de la taxe s'accompagne de l'abaissement proportionné de la fiscalité applicable aux paris hippiques, de manière à ce que **l'excédent de recettes enregistré par le PMU soit reversé aux sociétés mères de courses**.

¹¹⁸ L'évaluation correspond à une année pleine (2011 ici).

B. LA CONTREPARTIE : UNE NOUVELLE FISCALITÉ DIFFÉRENCIÉE DES PARIS HIPPIQUES ET SPORTIFS

En contrepartie de la conversion de la redevance en une taxe perçue par l'Etat, le taux du prélèvement assis sur les mises engagées sur les paris hippiques est abaissé. Le I du présent article modifie ainsi l'article 302 *bis* ZK du code général des impôts, précité, pour prévoir un **taux désormais différencié selon la nature des paris**. Il est ainsi de :

- **4,6 % des mises engagées au titre des paris hippiques**, au lieu de 5,7 % dans le droit actuel ;

- 5,7 % des mises engagées sur les paris sportifs, soit le maintien du taux actuel.

La diminution de 1,1 point sur une assiette beaucoup plus large que celle de la redevance, soit l'ensemble des paris hippiques quel que soit le mode de distribution, est censée compenser le changement de nature et d'affectation de cette redevance.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, cette réduction du taux de 5,7 % à 4,6 % devrait en effet permettre au PMU de dégager en année pleine **106 millions d'euros de marge brute** sur la base d'un chiffre d'affaires de 9,4 milliards d'euros. La TVA appliquée sur cette marge s'élevant à 17 millions d'euros, **la marge nette pour le PMU serait donc de l'ordre de 86 millions d'euros**, cet excédent étant ensuite reversé à la filière puisque, comme il a été vu précédemment, le PMU est un GIE qui reverse l'intégralité de son résultat net aux sociétés mères. **L'évolution du taux est donc calculée pour que le produit dégagé compense intégralement le manque à gagner pour la filière qui découle de l'affectation au budget de l'Etat du produit de la redevance.**

Dans la mesure où **la fiscalité des paris hippiques deviendra plus attractive**, le montant reversé à la filière équine pourrait aller plus loin qu'une simple compensation : un **effet volume** résultant de la progression de la masse des paris et donc du chiffre d'affaires des opérateurs peut en effet être anticipé, ce qui devrait engendrer une **hausse du bénéfice net du PMU et renforcer le financement de la filière équine.**

Le dispositif proposé par le présent article doit en effet être replacé dans le contexte général du financement de la filière cheval.

Le financement de la filière équine

Les sociétés de courses et leurs sociétés mères s'insèrent dans une organisation nationale appelée « l'Institution des courses françaises ». Cette dernière est représentée par une association, la **Fédération nationale des courses françaises (FNCF)**, instituée par le décret n° 97-456 du 5 mai 1997.

L'organisation de la filière prend également, depuis 2005, la forme d'un **fonds de financement de la filière équine**, géré par la FNCF sous la direction d'un comité composé de huit professionnels et d'un seul représentant de l'Etat. Il s'agit du « **Fonds Eperon** », qui représente un montant annuel de l'ordre de **10 millions d'euros**, redistribués au profit de l'ensemble des sports équestres, de l'équitation de loisir, ou, encore, de l'attelage et destinés à participer au financement de projets structurants et innovants.

Outre **le rôle des courses hippiques dans le financement de la filière cheval** – à la faveur du reversement du résultat net du PMU aux sociétés mères et aux autres sociétés de courses, soit **731,5 millions d'euros en 2009** et qui pourrait être de l'ordre de 820 millions d'euros par an avec l'entrée en vigueur du présent article –, il convient de souligner l'existence de crédits budgétaires au service de la politique du cheval.

Des crédits dont le montant reste à déterminer proviennent de subventions versées par le ministère de la Santé et des sports mais surtout, le ministère de l'agriculture consacre différentes ressources à la filière.

La subvention allouée par aux Haras Nationaux, aujourd'hui Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), s'est ainsi élevée à **42,6 millions d'euros en 2010** et serait réduite à 41,6 millions d'euros en 2011. L'IFCE, opérateur de l'Etat, apporte un soutien aux professionnels de la filière et, dans cette optique, met en place des contrats de partenariat. Par ailleurs, il apporte une aide importante aux chevaux de trait en matière d'étalonnage puisque, pour ceux-ci, l'identification est gratuite (soit un coût d'environ 10 millions d'euros par an).

Le soutien budgétaire du ministère de l'agriculture passe également par l'action 14 du programme 154, soit **9,95 millions d'euros en 2010**, qui devrait baisser de 45 % et 2011 pour atteindre 5,65 millions d'euros. Cette ligne abonde les subventions destinées à la filière « sport, loisir, travail », dont l'élevage des chevaux de trait et la production de viande. En sont donc exclues les courses hippiques. Ces crédits sont attribués aux structures (associations nationales de races et fédérations les regroupant), aux associations ayant un rôle national et d'intérêt général (Handi-cheval, Ligue de protection du cheval, Institut du droit équin, aux primes aux compétitions équestres organisées sous l'égide de la Fédération française d'équitation et, enfin, aux primes aux concours d'élevage 0 à 6 ans; et, en particulier les primes réservées aux épreuves de 4 à 6 ans organisées par la Société hippique française et dont le but est la formation et la valorisation du jeune cheval (étape essentielle car le cheval, pour être commercialisé, doit être prêt à l'emploi et avoir 5 ou 6 ans).

Il convient de noter qu'il existe enfin des **aides communautaires à la filière**, soit dans le cadre général des aides « agricoles », auxquelles peuvent prétendre les éleveurs de chevaux (mesures de « soutien à l'herbe »), soit la « prime aux races menacées d'extinction » (PRME), soutien destiné aux chevaux de trait d'un montant de **1,5 million d'euros par an** en France.

Les conclusions de la RGPP de juin 2008 ont recommandé de **mieux cibler les aides à la filière cheval et d'éviter le saupoudrage** (certaines primes ont un montant dérisoire et donc sans effet), de responsabiliser les acteurs professionnels et de **travailler en concertation sur les redistributions au profit de la filière**. Ainsi une réflexion s'est engagée avec les professionnels pour revoir la nature et la répartition des soutiens ainsi que pour mettre en place prochainement un **fonds en faveur de l'élevage dans les filières trait et sport**, le cas échéant à partir des gains des paris hippiques.

Le nouveau taux applicable aux paris hippiques permet également de **réduire le différentiel de prélèvements globaux** entre les paris hippiques et les paris sportifs, qui s'élèvent aujourd'hui, respectivement, à 15,5 % et 8,8 % en incluant les prélèvements sociaux, mais hors valorisation du droit d'exploitation sur les manifestations sportives. Selon les acteurs de la filière hippique, ce différentiel était de nature à réduire le taux de retour aux joueurs potentiel et l'attractivité des paris sur les courses de chevaux.

Notre collègue François Trucy, rapporteur au nom de la commission des finances, avait cependant relativisé cette perception en se fondant notamment sur les arguments suivants :

- le TRJ des paris hippiques sur le réseau physique est nettement supérieur à celui des jeux de loteries, de grattage et de tirage ;

- la concurrence et le risque de captation des paris hippiques par les paris sportifs sont d'autant plus élevés que l'offre de paris sportifs porte sur de courtes séquences d'une compétition sportive. Or les caractéristiques des paris sportifs sont encadrées par la loi ;

- les paris hippiques demeurent dans l'esprit de la plupart des joueurs structurellement associés au PMU. En outre, le PMU bénéficie d'un **avantage compétitif** sur ce créneau du fait de l'autorisation des seuls **paris mutuels**, qui induisent donc un coût d'entrée non négligeable ;

- le PMU s'est lancé avec un certain succès dans une **diversification** de son offre en direction des paris sportifs et du poker en ligne, qui doit contribuer à moyen terme à sécuriser son chiffre d'affaires ;

- enfin il importe de **ne pas placer sur le même plan la redevance au profit de la filière équine**, qui est prélevée sur le résultat des opérateurs de paris en ligne et affecte donc avant tout leur rentabilité, **et le prélèvement fiscal** en amont, qui exerce un impact direct sur le TRJ et est inférieur pour les paris hippiques à celui des paris sportifs, compte tenu du prélèvement supplémentaire sur ces derniers au profit du CNDS.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **comprend les motivations de ces aménagements**, qui permettent de **garantir les retours vers la filière hippique** tout **en cessant d'affecter aux sociétés mères de courses 8 % du montant des paris** sur les courses de chevaux, **par l'intermédiaire d'une redevance au statut ambigu** soumise, qui plus est, à une procédure formelle d'examen par la Commission européenne.

Il est cependant étonnant que ce **dispositif** ait été **annoncé comme « provisoire »** lors de sa présentation à l'Assemblée nationale par François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Les dispositions proposées pourraient en effet demeurer en vigueur un temps

indéterminé une fois le présent article adopté, d'autant plus que le Gouvernement n'a absolument pas fait part de ses intentions au terme de l'arbitrage rendu par la Commission européenne, que ce dernier s'avère favorable ou non à l'existence de la redevance sur les paris hippiques.

Votre rapporteur général s'interroge donc sur le caractère transitoire de la mesure proposée par le présent article et suivra attentivement la **poursuite des discussions avec la Commission européenne** ainsi que les **éventuelles initiatives prises par le Gouvernement** à ce sujet. L'ouverture formelle de la procédure par la Commission devrait intervenir dans le courant du mois de novembre, ce qui ouvrira un délai de dix-huit mois pour la remise de son avis.

En outre, il estime que le Gouvernement devra faire preuve de **vigilance dans la répartition des ressources dont les sociétés mères bénéficieront**. Les retours vers la filière équine devront être utiles et efficaces. Le décret du 2 novembre 2010 précité, relatif aux obligations de service public des sociétés de courses, leur imposant de **rendre compte annuellement au ministre chargé de l'agriculture de l'exécution des missions de service public qui leur sont confiées**, votre commission des finances attend un contrôle rigoureux de la bonne exécution de leurs missions, conformément au cahier des charges annexé au décret¹¹⁹.

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

¹¹⁹ *Le troisième paragraphe de ce cahier des charges précise que les sociétés mères de courses « établissent les conditions d'attribution et de répartition des subventions pour prix de courses prévues dans leurs budgets et assurent le versement des allocations et primes de courses aux propriétaires et éleveurs de chevaux placés dans les courses aux fins de soutien au secteur de l'élevage ». De plus, « les conditions d'attribution et de répartition de ces subventions ont pour objet de favoriser l'amélioration de la race chevaline ».*

Par ailleurs, les sociétés mères mènent des activités d'intérêt général en matière de lutte contre le dopage (comme les contrôles biologiques et la recherche) et financent le contrôle des médications à l'élevage, à l'entraînement et sur les hippodromes, des modalités d'amélioration de la connaissance médicale et des chevaux, et des mesures de régulation des naissances. Elles participent, enfin, au financement, d'une part, des actions techniques et de formation professionnelle liées aux courses, à l'élevage et à la sélection des chevaux et, d'autre part, des centres et des cursus de formation des jockeys, des entraîneurs, des personnels des écuries de courses, des commissaires de courses et des techniciens hippiques.

ARTICLE 12

(Art. L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée)

Adaptation de la taxe due au CNC par les distributeurs de services de télévision

Commentaire : le présent article adapte le régime de la taxe sur les services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée, par coordination avec la suppression du taux réduit de TVA applicable aux offres composites de services de télévision et de services électroniques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION

Codifiée aux articles L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision est due :

1) par tout éditeur de services de télévision établi en France et ayant programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée. Il s'agit ici des chaînes de télévision ;

2) par tout distributeur de services de télévision établi en France, c'est-à-dire par les commercialisateurs de programmes, par exemple sous forme de bouquets de chaînes (TPS, Canalsatellite...).

1. La taxe due par les éditeurs

Pour les éditeurs de services de télévision l'assiette de la taxe est constituée par le montant hors taxe sur la valeur ajoutée¹²⁰ :

1) des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ;

2) du produit de la contribution à l'audiovisuel public encaissé par les redevables concernés, à l'exception de la société nationale de programme France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer, et des autres ressources publiques ;

¹²⁰ Cette taxe porte donc essentiellement sur les éléments de chiffre d'affaires.

3) des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés, ou aux personnes en assurant l'encaissement, à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.

Elle est calculée en appliquant un taux de 5,5 % à la fraction de l'assiette définie ci-avant excédant 11 millions d'euros. Ce taux est majoré de 0,2 % pour les services de télévision diffusés en haute définition et de 0,1 % pour les services de télévision diffusés en télévision mobile personnelle. La taxe due par France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer et pour les services de télévision dont l'éditeur est établi dans les départements d'outre-mer fait l'objet d'une réduction de 50 %.

2. La taxe due par les distributeurs

Pour les distributeurs de services de télévision, l'assiette de la taxe est constituée par le montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision. Une réfaction de 10 % est opérée sur cette assiette.

La taxe due est due au-delà de 10 millions d'euros d'encaissements annuels et calculée selon le barème suivant :

Fraction	Taux
Supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 75 millions d'euros	0,5 %
Supérieure à 75 millions d'euros et inférieure ou égale à 140 millions d'euros	1 %
Supérieure à 140 millions d'euros et inférieure ou égale à 205 millions d'euros	1,5 %
Supérieure à 205 millions d'euros et inférieure ou égale à 270 millions d'euros	2 %
Supérieure à 270 millions d'euros et inférieure ou égale à 335 millions d'euros	2,5 %
Supérieure à 335 millions d'euros et inférieure ou égale à 400 millions d'euros	3 %
Supérieure à 400 millions d'euros et inférieure ou égale à millions d'euros	3,5 %
Supérieure à 465 millions d'euros et inférieure ou égale à 530 millions d'euros	4 %
Supérieure à 530 millions d'euros	4,5 %

3. Le cas particulier des offres composites

L'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée dispose que « lorsqu'une offre donne également accès à d'autres catégories de services, la taxe est assise sur la **seule part** de cette offre correspondant aux services de télévision ». Cette mention vise notamment les offres dites

composites ou *triple play*, c'est-à-dire associant services de télévision, accès à internet et téléphonie, proposée par les fournisseurs d'accès à internet (FAI).

Cette « *seule part* » correspondant aux services de télévision est forfaitairement fixée à 50 % du prix global de l'offre composite, par décalque du régime de TVA à taux réduit applicable à ces mêmes offres. Une réfaction de 10 % est opérée sur cette assiette forfaitaire, qui porte son montant exact à 45 % du prix de l'offre composite.

C'est ce régime que le présent article modifie, par coordination avec la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites.

B. LE PRODUIT ET SA DESTINATION

1. Une taxe affectée au CNC

Le produit de la taxe est affecté au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), et plus précisément au compte de soutien à l'industrie des programmes qu'il gère, d'où son appellation traditionnelle de « taxe COSIP ». Elle est acquittée directement auprès de l'agent comptable du Centre national du cinéma et de l'image animée par acomptes mensuels ou trimestriels au moins égaux, respectivement, au douzième ou au quart du montant de la taxe due au titre de l'année civile précédente majoré de 5 %.

La taxe représente près de 80 % des recettes du CNC, aux côtés de la taxe sur les entrées en salles de cinéma (128 millions d'euros) et de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (38 millions d'euros).

Le CNC rend actuellement compte au Parlement de l'usage qu'il fait de ses ressources affectées, au moyen d'un document de performances dont la présentation est très proche de celle des bleus budgétaires. Les dépenses exposées par le centre sont très majoritairement des dépenses d'intervention en faveur du cinéma et de l'audiovisuel. Ainsi, un tiers des moyens est consacré à la production et à la création cinématographique, un autre tiers à la création et à la production audiovisuelle. 14 % des ressources vont à la numérisation des œuvres et des salles de cinéma, tandis que les fonctions support mobilisent 5,6 % des recettes (*cf. infra* III).

2. Un produit dynamique

Le CNC estime à 583 millions d'euros le produit de la taxe COSIP en 2011¹²¹, soit une progression très dynamique par rapport à 2010, où elle ne rapporterait « que » 422 millions d'euros (+38 %). Ce montant se décompose à raison de 316 millions d'euros acquittés par les éditeurs (+16 %) et de

¹²¹ Le CNC précise que les dispositions prévues par le présent article ne le conduisent pas à revoir cette prévision.

267 millions d'euros acquittés par les distributeurs (+77 %). Cette croissance résulte de l'extension, depuis 2008, de l'assiette du prélèvement aux distributeurs de services de télévision, et singulièrement aux opérateurs de télécommunication (*cf. infra* III).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE COORDINATION AVEC LA SUPPRESSION DU TAUX RÉDUIT DE TVA SUR LES OFFRES COMPOSITES

L'article 11 du présent projet de loi de finances supprime le taux réduit de TVA applicable à 50 % du prix des offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à internet (internet, télévision, téléphonie). Ce taux réduit ne s'appliquera désormais plus qu'aux services de télévision acquis en supplément par l'abonné (*cf. commentaire de l'article 11*).

Par coordination, le I du présent article modifie le régime d'assujettissement à la taxe COSIP de ces mêmes fournisseurs d'accès, dont on a vu qu'il constituait le décalque du régime de TVA (assujettissement forfaitaire de 50 % du prix de l'offre, avec réfaction de 10 %). Les FAI seront donc désormais assujettis à la taxe sur la totalité du prix de l'offre composite, mais moyennant une réfaction de 55 % opérée sur l'assiette. Cette modification est donc neutre¹²².

B. UN AJUSTEMENT DU TAUX MARGINAL

Le 3° de l'article L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée précise que, lorsqu'un éditeur est également distributeur de services de télévision, il calcule la taxe COSIP sur la part respective des recettes provenant de chaque activité.

Le II du présent article procède à une adaptation du taux marginal de taxe applicable à ces éditeurs « auto-distribués », qui passerait de 4,5 % à 6,9 %. Cette adaptation vise concrètement le groupe Canal+ et constitue une sorte de contrepartie au fait que la TVA continuera de s'appliquer à taux réduit sur les abonnements à la chaîne. La charge fiscale supplémentaire acquittée par Canal+ est estimée à 20 millions d'euros, que le CNC ne percevra toutefois qu'en 2012.

¹²² 55 % de 100 % font 45 %, de même que 10 % de 50 % faisaient 55 %...

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN OPÉRATEUR PROSPÈRE

1. Des recettes fiscales en augmentation de 30 % en 2011

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, pérennise le financement du régime d'aide à la création de programmes audiovisuels et cinématographiques mis en œuvre par le CNC. La taxe perçue par le centre est stabilisée, voire légèrement augmentée à terme sous l'effet du relèvement du taux marginal applicable aux éditeurs auto-distribués.

Cette évolution doit néanmoins être replacée dans le contexte global d'augmentation très significative des ressources fiscales affectées au CNC, qui « bondissent » de 30,2 % par rapport à 2010, pour passer de 576 millions d'euros à 750 millions d'euros.

Le dynamisme de la fiscalité affectée au CNC

(en euros)

Ressources affectées	2009	2010	2011	2010/2011
Taxe sur les entrées en salle de cinéma	127 890 634	121 346 000	127 870 000	5,4%
Taxe sur les services de télévision	451 020 421	422 308 000	583 346 000	38,1%
Taxe sur la commercialisation de vidéos	32 909 594	32 175 000	38 517 000	19,7%
Autres recettes	161 062	50 000	50 000	0,0%
Total	611 981 711	575 879 000	749 783 000	30,2%

Source : commission des finances, d'après le document de performances édité par le CNC

Comme votre rapporteur général l'a déjà évoqué, cette hausse est d'abord imputable au dynamisme de la taxe sur les services de télévision (+38 %). Selon le document de performance édité par le CNC, « *cette évolution résulte de la forte croissance des recettes des secteurs de la distribution de services de télévision, singulièrement des opérateurs télécoms. Ce secteur s'est concentré ces dernières années et bénéficie pleinement du développement de la distribution triple play, et depuis peu de celui du quadruple play, s'appuyant sur une demande soutenue manifestement insensible à la crise.* »

« *Par ailleurs, la prévision du produit de la (taxe) pour 2011, correspondant à l'assiette 2010, est fondée sur une hypothèse de rattrapage du marché publicitaire sur les chaînes de télévision historiques, après l'année 2009 marquée par le recul de celui-ci en raison de la crise économique.* »

« *Enfin, le produit de la (taxe) en 2011 devrait bénéficier de la poursuite du dynamisme des recettes des chaînes de la (télévision numérique terrestre) gratuite. »* »

On observe, en outre, que les autres recettes fiscales affectées au CNC présentent également un profil dynamique. Il en va ainsi :

1) du produit de la taxe affectée sur les entrées en salle de cinéma (128 millions d'euros en 2011, soit +5,4 %). Cette prévision se fonde sur une hypothèse de fréquentation de 190 millions d'entrées, en hausse par rapport aux années précédentes (185 millions), et sur un prix moyen du billet de 6,28 euros, tenant compte du tarif plus élevé, lié depuis la fin de l'année 2009 aux entrées réalisées par les films en 3D relief ;

2) du produit de la taxe affectée sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (38,5 millions d'euros en 2011, soit +19,7 %). Selon le CNC, cette hypothèse repose sur une stabilisation du marché de la vidéo physique en 2011 par rapport à 2010 et une croissance de 30 % du marché de vidéo à la demande.

2. Une progression de la dépense à l'avenant...

La progression de la dépense suit naturellement celle des recettes. Une comparaison des interventions financées par les recettes affectées entre le budget primitif 2010 et le projet de budget 2011 est, à cet égard, riche d'enseignements.

Les soutiens à la production et à la création cinématographique et audiovisuelle augmentent de 11 % (+ 37,8 millions d'euros), les soutiens aux industries techniques et à l'innovation de 61 % (+ 5,6 millions d'euros), les soutiens à la distribution, à la diffusion et à la promotion de 17 % (+ 26,3 millions d'euros), le financement du plan de numérisation des salles et des œuvres de 526 % (+ 78 millions d'euros) et les soutiens divers de 34 % (+ 7 millions d'euros).

Les dépenses du CNC financées par la fiscalité affectée : +30 % entre 2010 et 2011
(emploi des ressources fiscales)

(en euros)

	BP 2010	2011	2010/2011	%
Action 1 - Production et création cinématographiques	115 825 000	128 431 000	12 606 000	11%
Soutien automatique à la production	74 900 000	80 561 000	5 661 000	8%
Soutiens sélectifs à la production et à la création	40 925 000	47 870 000	6 945 000	17%
<i>Avance sur recettes</i>	26 000 000	29 000 000	3 000 000	12%
<i>Court métrage</i>	6 500 000	7 000 000	500 000	8%
<i>Autres aides sélectives à la production et à la création</i>	8 425 000	11 870 000	3 445 000	41%
Action 2 - Production et création audiovisuelles	230 810 000	256 010 000	25 200 000	11%
Soutien automatique à la production	180 000 000	200 000 000	20 000 000	11%
Soutiens sélectifs à la production	46 210 000	51 410 000	5 200 000	11%
Soutiens sélectifs à la création	4 600 000	4 600 000	0	0%
Action 3 - Industries techniques et innovation	9 116 000	14 700 000	5 584 000	61%
Soutien aux industries techniques	4 500 000	5 500 000	1 000 000	22%
Soutien sélectif à l'innovation (y compris relief)	4 616 000	9 200 000	4 584 000	99%
Action 4 - Distribution, diffusion et promotion du cinéma et de l'audiovisuel	152 029 000	178 316 000	26 287 000	17%
Distribution cinématographique	31 590 000	37 594 000	6 004 000	19%
<i>Soutien automatique à la distribution</i>	23 340 000	28 744 000	5 404 000	23%
<i>Soutiens sélectifs à la distribution</i>	8 250 000	8 850 000	600 000	7%
Exploitation cinématographique	78 490 000	82 479 000	3 989 000	5%
<i>Soutien automatique à l'exploitation</i>	57 740 000	61 379 000	3 639 000	6%
<i>Soutiens sélectifs à l'exploitation</i>	20 750 000	21 100 000	350 000	2%
Soutien sélectif à la diffusion du cinéma	5 085 000	18 230 000	13 145 000	259%
<i>Diffusion du cinéma</i>	4 085 000	4 620 000	535 000	13%
<i>Cinémathèque française</i>	0	11 000 000	11 000 000	-
<i>Education à l'image</i>	1 000 000	2 610 000	1 610 000	161%
Edition vidéo et VàD	12 600 000	13 100 000	500 000	4%
<i>Soutien automatique à la vidéo et à la VàD</i>	6 000 000	6 000 000	0	0%
<i>Soutiens sélectifs à la vidéo et à la VàD</i>	6 600 000	7 100 000	500 000	8%
Soutiens à la promotion du cinéma et des programmes audiovisuels en France et à l'étranger	24 264 000	26 913 000	2 649 000	11%
<i>Soutiens sélectifs à la promotion</i>	19 864 000	21 313 000	1 449 000	7%
<i>Soutien sélectifs à l'exportation</i>	4 400 000	5 600 000	1 200 000	27%
Action 4 bis - Plan numérique	14 900 000	93 322 000	78 422 000	526%
Numérisation des salles	14 400 000	26 000 000	11 600 000	81%
Numérisation des œuvres	0	61 972 000	61 972 000	-
Inventaire et conservation numérique	500 000	5 350 000	4 850 000	970%
Action 5 - Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles	20 950 000	27 988 000	7 038 000	34%
Aides à la production en région	15 300 000	15 500 000	200 000	1%
Fonds de garantie des prêts bancaires	4 500 000	4 500 000	0	0%
Programmes européens	0	5 188 000	5 188 000	-
Autres aides sélectives	1 150 000	2 800 000	1 650 000	143%
Action 6 - Fonction support *	32 249 000	41 987 000	9 738 000	30%
Provisions pour risques TST	0	9 029 000	9 029 000	-
TOTAL	575 879 000	749 783 000	173 904 000	30%

* Intégrant la suppression des cotisations professionnelles en 2011, prévue, selon le CNC, en projet de loi de finances rectificative pour 2011

Source : réponses au questionnaire

Une décomposition plus fine de la hausse des dépenses indique qu'elle est imputable :

1) à 20 % à la hausse des soutiens dits « automatiques » (+ 34,7 millions d'euros). Votre rapporteur général donne acte au CNC que ces interventions voient leur évolution directement ou indirectement corrélée à la progression des ressources qu'il perçoit. Ces aides « automatiques » répondent à une logique de guichet et sont, tout comme le produit des taxes affectées, indexées sur la croissance de la production et de la diffusion des œuvres ;

2) à 6 % à la hausse des dépenses de fonctions support, qui résulte de l'application d'un pourcentage de 5,6 % à l'assiette des ressources fiscales de l'opérateur, perçu au titre des frais de gestion. Il s'agit des dépenses de personnel, d'investissement et de fonctionnement courant, qui augmentent ainsi de 30 %, passant de 32 à 42 millions d'euros ;

3) à 14 % à la reprise, par le CNC, de dépenses auparavant supportées par le budget général de l'Etat, pour près de 25 millions d'euros (*cf. infra*) ;

4) à 5 % à la constitution d'une provision pour risque (9 millions d'euros)¹²³ ;

5) à 36 % à la mise en œuvre d'un plan de numérisation des œuvres cinématographiques en lien avec les investissements d'avenir (62 millions d'euros) ;

6) à 19 %, enfin, à la hausse des autres interventions dites « sélectives » du CNC, attribuées au cas par cas (à l'inverse des soutiens automatiques).

¹²³ Le budget 2011 prévoit également une provision pour risques de reversement de taxe sur les services de télévision (TST), dans le contexte de la procédure d'infraction en cours sur la TVA applicable aux offres composites des fournisseurs d'accès à internet (FAI) initiée par la Commission européenne. Le montant de taxe 2011 dont la restitution pourrait être réclamée par les FAI est évalué à 9 millions d'euros.

Clé de passage entre les dépenses 2010 et 2011 du fonds de soutien
(emploi des ressources fiscales)

(en euros)

Facteurs de hausse	Montants	Contribution à l'augmentation globale
Dépenses 2010	575 879 000	
Hausse des soutiens automatiques	34 704 000	20%
Hausse des dépenses support	9 738 000	6%
Débudgétisation de dépenses Culture	24 804 677	14%
Constitution d'une provision pour risque	9 029 000	5%
Financement de la numérisation des œuvres	61 972 000	36%
Hausse des autres soutiens	33 656 323	19%
Total des augmentations	173 904 000	100%
Dépenses 2011	749 783 000	

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

B. DES ÉVOLUTIONS À REBOURS DES ENGAGEMENTS SUR LA DÉPENSE

Votre rapporteur général ne peut qu'afficher son scepticisme face à des évolutions dont il considère qu'elles s'inscrivent à rebours des engagements gouvernementaux sur la maîtrise des dépenses publiques.

1. Une illustration des multiples effets pervers liés aux affectations de recettes

La situation du CNC est, à maints égards, emblématique des multiples effets pervers associés à l'affectation pérenne de ressources fiscales aux opérateurs de l'Etat. Ces affectations contreviennent au principe d'universalité budgétaire, nuisent à l'analyse consolidée des moyens publics consacrés à une politique et, surtout, aboutissent à soustraire purement et simplement à l'autorisation budgétaire annuelle des dépenses dont on constate, en l'espèce, que la progression suit celle des ressources.

De fait, plusieurs éléments méritent d'être relevés dans parmi les facteurs de hausse de la dépense en 2011.

Depuis la tenue des conférences sur les déficits et dans le cadre des débats entourant le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le Gouvernement martèle régulièrement que les normes transversales d'économies d'intervention et de fonctionnement assignées à l'Etat s'appliqueront également à ses opérateurs. Il conviendra donc que le ministre explique au Sénat comment le CNC contribue à cet objectif tout en voyant ses dépenses de fonction support augmenter de 30 % et ses interventions discrétionnaires ou automatiques progresser respectivement de 33,7 et de 34,7 millions d'euros.

Une observation s'impose également sur l'articulation des dépenses du CNC avec les investissements d'avenir. Le CNC envisage, comme indiqué

plus haut, de consacrer 93 millions d'euros à un plan d'aide à la numérisation des salles et des œuvres cinématographiques, précisant que cette prise en charge devrait permettre **« de limiter nettement l'appel à l'emprunt national »**. Or, selon un document gouvernemental du 22 septembre 2010 relatif aux investissements d'avenir et à la numérisation des contenus culturels, 750 millions d'euros seraient dédiés à la numérisation des contenus culturels, scientifiques et éducatifs. Le CNC a indiqué à votre rapporteur général que le volet « numérisation des œuvres » qu'il entendait mettre en œuvre (soit 62 millions d'euros sur les 93) était susceptible de recouper certaines dépenses éligibles aux investissements d'avenir, et que c'est donc ce volet précis qui permettrait de limiter l'appel à l'emprunt national.

De deux choses l'une, soit les dotations votées par le Parlement pour pourvoir aux investissements d'avenir sont censées couvrir les besoins liés à la numérisation des œuvres, et les ressources du CNC ne sont alors pas nécessaires, soit ces dépenses n'ont pas été prévues dans le cadre de l'emprunt national, et il n'y a donc pas lieu de présenter les interventions du CNC comme venant limiter l'appel à cet emprunt. En tout état de cause, cette possible « porosité » entre les interventions d'un opérateur et l'emprunt national augure mal de la lisibilité de la conduite des investissements d'avenir, lisibilité à laquelle votre commission des finances attache pourtant un prix tout particulier.

Enfin, les réponses au questionnaire budgétaire mentionnent que *« le CNC a proposé au ministère de la culture et de la communication de prendre en charge, à régime fiscal constant, une partie des **actions financées jusqu'alors sur des crédits budgétaires**. Le fonds de soutien prendrait ainsi à sa charge, à partir de 2011, les actions financées jusqu'à présent dans le cadre de la mission "Culture" (programme 224), ainsi qu'une part de la subvention allouée à la Cinémathèque française. L'enveloppe prévue représente au total 25 millions d'euros au budget 2011 du CNC »*. En effet :

1) le projet annuel de performances de la mission « Culture » indique que les 14 millions d'euros de subventions au CNC versés à partir du programme 224 ne sont pas reconduites en 2011 :

2) 11 millions d'euros de subvention à la Cinémathèque française, auparavant imputés sur le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture », seraient désormais pris en charge par le CNC.

On constate donc que l'accroissement des ressources du CNC conduit à substituer un opérateur prospère à un ministère impécunieux pour la couverture de dépenses auparavant imputées sur le budget général. Cette opération constitue un expédient bien connu auquel le Gouvernement a recours dans le cadre d'autres missions, et qui permet d'afficher une réduction des crédits budgétaires sans diminution du fait générateur de la dépense.

2. Un prélèvement exceptionnel sur les ressources affectées au CNC

Tout se passe donc comme si le CNC et son ministère de tutelle cherchaient à justifier par tous moyens que l'accroissement substantiel des ressources fiscales affectées à l'opérateur trouvait sa contrepartie dans l'augmentation des besoins en dépenses d'intervention. Si cette position peut-être, à la rigueur, défendue pour les soutiens « automatiques » dont l'évolution est corrélée à la croissance du marché, elle est en revanche plus contestable pour l'ensemble des autres dépenses du compte de soutien.

Parmi les hausses de dépenses prévues, plusieurs apparaissent particulièrement peu légitimes. Il en va ainsi :

1) de l'augmentation des dépenses de fonctionnement, non conforme aux engagements gouvernementaux sur la maîtrise de la dépense des opérateurs (9 millions d'euros) ;

2) de la hausse résultant de la débudgétisation des crédits de la mission « Culture » (25 millions d'euros), et qui soustrait la dépense correspondante à l'application de la norme « zéro valeur » ;

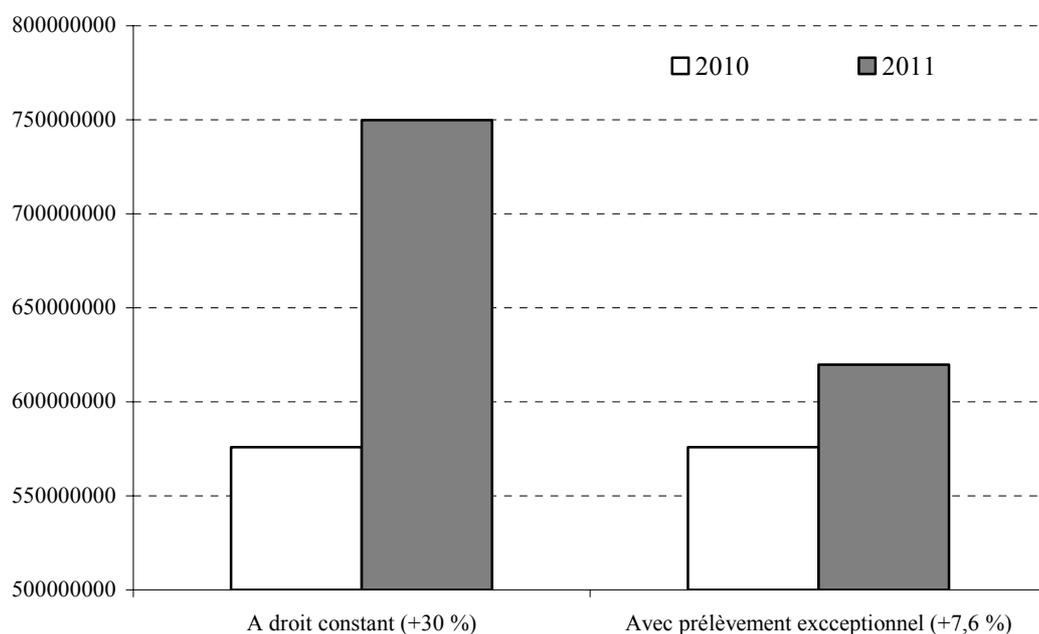
3) du surcroît de dépenses résultant du financement de la numérisation des œuvres cinématographiques, qui semble doubler les crédits disponibles au titre des investissements d'avenir (62 millions d'euros) ;

4) de l'augmentation des soutiens sélectifs et autres interventions à caractère discrétionnaire, qui sont plus aisément pilotables que les aides automatiques et doivent donc faire l'objet d'une stabilisation (33,7 millions d'euros).

Votre rapporteur général considère que la meilleure façon de ne pas pourvoir à ces dépenses est de ne pas attribuer au CNC la ressource correspondante. Il propose, dans ces conditions, d'opérer un prélèvement exceptionnel de 130 millions d'euros sur les ressources fiscales perçues en 2011 et réaffecté à la réduction du déficit du budget général.

Comme le montre le graphique qui suit, ce prélèvement exceptionnel ne diminuerait pas les ressources du CNC entre 2010 et 2011, mais limiterait leur progression à 44 millions d'euros, soit +7,6 % et, par conséquent, un taux d'accroissement que beaucoup d'opérateurs et services de l'Etat pourraient lui envier... Cet amendement ne remettrait pas davantage en cause les recettes supplémentaire tirées, à compter de 2012, du relèvement du taux marginal de taxe COSIP sur les éditeurs auto-distribués (+ 20 millions d'euros).

Effets d'un prélèvement exceptionnel sur les recettes du COSIP
(en euros)



Source : commission des finances

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

ARTICLE 13

(Art. 199 undecies B, 199 terdecies-0 A, 200 quater, 217 undecies et 885-0 V bis du code général des impôts)

Aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque

Commentaire : le présent article vise à réduire et à supprimer un certain nombre d'avantages fiscaux relatifs à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque. En outre, il aménage à la marge le champ d'application du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Un dispositif complexe qui a été plusieurs fois aménagé

Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergies et du développement durable, plus communément appelé crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD), résulte de l'article 5 de la loi de finances pour 2000 et est codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts. Il vise à soutenir le développement des énergies renouvelables dans le secteur domestique en atténuant le surcoût d'investissement par rapport à des solutions conventionnelles d'origine fossile.

Ce crédit d'impôt bénéficie aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4B du code général des impôts. Il s'applique aux diverses dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie et du développement durable réalisées du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2012. Plus précisément, le crédit d'impôt s'applique :

- aux dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans au titre de l'acquisition de chaudières à condensation, l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, l'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, l'acquisition de matériaux de calorifugeage et l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage ;

- au coût des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelables ou des pompes à chaleur, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, ainsi que la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à

chaleur géothermique. C'est à ce titre que les équipements photovoltaïques bénéficient du CIDD.

- au coût des équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération ;

- au coût des équipements de récupération de traitement des eaux pluviales.

Selon la nature et les caractéristiques de ces équipements, le contribuable intéressé a droit à un crédit d'impôt qui varie de 15 % à 50 % du coût de l'équipement.

Enfin, l'assiette de cet avantage fiscal est plafonnée, sur une base pluriannuelle de cinq ans, à 8000 euros pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple marié ou pacsé, soumis à une imposition commune. Ces sommes sont majorées de 400 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts.

Le régime actuellement applicable résulte de plusieurs aménagements qui ont conduit à en élargir la portée et à en renforcer les effets, au détriment toutefois de la lisibilité du dispositif.

Ainsi, l'article 109 de la loi de finances pour 2009 a prorogé le dispositif fiscal, qui devait s'achever le 31 décembre 2009, jusqu'au 31 décembre 2012. Le maintien de cette mesure s'inscrit dans le cadre des objectifs de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 30 août 2009 prévoyant une baisse de 38 % de la consommation d'énergie dans les bâtiments existants et une part de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique à l'horizon 2020. Dans ce cadre, l'avantage fiscal a été élargi aux propriétaires bailleurs, aux dépenses de pose pour les matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais engagés lors de certains diagnostics de performance énergétique.

De plus, la liste des équipements et des critères de performance qui sont exigés pour bénéficier de l'avantage fiscal fait l'objet de révisions périodiques afin que le crédit d'impôt soit toujours en adéquation avec les objectifs énergétiques poursuivis. A cet effet, plusieurs mesures d'évolution ont été prises dans le cadre de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Les mesures avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2010 dans le cadre de l'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2009 et de l'article 109 de la loi de finances pour 2009

- suppression des pompes à chaleur air/air et des chaudières basse température ;
 - réduction du taux du crédit d'impôt de 50 % à 40 % pour les équipements de chauffage au bois et les pompes à chaleur autres que air/air ;
 - suppression de la majoration de taux pour les chaudières à condensation, les fenêtres et les équipements de régulation de chauffage installés dans un immeuble construit antérieurement à 1977 et lorsque l'installation est réalisée dans les deux ans de l'acquisition du logement ;
 - baisse du taux du crédit d'impôt de 25 % à 15 % pour les fenêtres et chaudières à condensation ;
 - maintien du taux de 40 % en cas de remplacement d'un équipement de chauffage à bois par un nouvel équipement à bois plus performant sur un plan énergétique et environnemental, en application du Plan particules ;
 - maintien du taux de 40 % pour l'acquisition des pompes à chaleur géothermiques dédiées à la production de chaleur ;
 - extension du dispositif fiscal au coût de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain d'une pompe à chaleur géothermique ;
 - extension du dispositif fiscal aux pompes à chaleur dédiées uniquement à la production d'eau chaude sanitaire (chauffe-eau thermodynamiques) avec un taux d'aide de 40 %.
- Source : réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

De surcroît, les critères de performance des équipements de chauffage au bois et des pompes à chaleur ont été renforcés par l'arrêté du 30 décembre 2009 du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

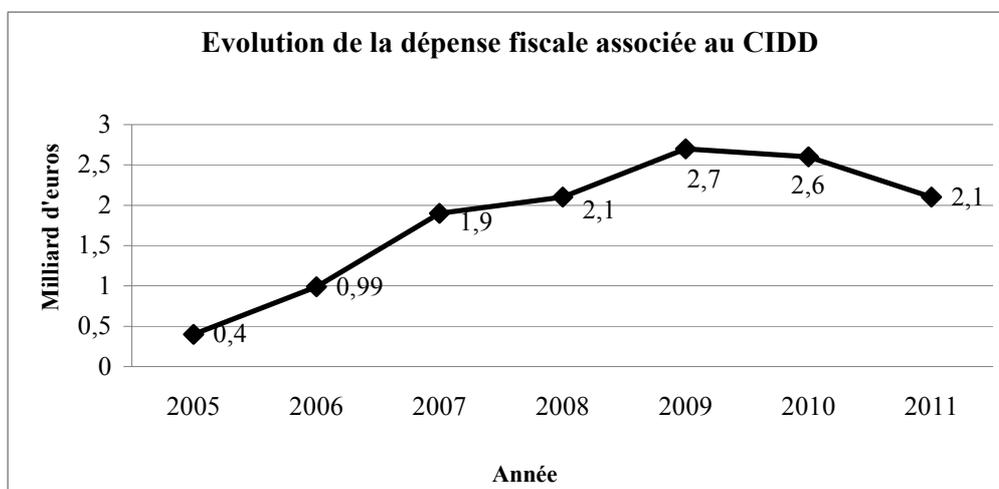
2. Un dispositif au coût exponentiel

Le crédit d'impôt en faveur du développement durable connaît un développement croissant. Une récente étude de l'INSEE relève ainsi qu'une résidence principale sur sept a fait l'objet de travaux de rénovation entre 2005 et 2008, bénéficiant du crédit d'impôt en faveur du développement durable.

En outre, selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011, il s'agissait, en 2010, de la sixième plus importante dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu, avec un coût estimé de 2,6 milliards d'euros en 2010 et de 1,95 milliard d'euros en 2011.

En effet, depuis sa mise en place en 2005, le coût du dispositif a rapidement et régulièrement augmenté, passant d'une enveloppe prévue initialement pour 2005 de 300 millions d'euros à un coût budgétaire de 2,8 milliards d'euros pour 2009 (dépenses engagées en 2008). Le coût du dispositif pour 2009 avait ainsi été notablement sous-évalué, initialement estimé à 1,5 milliard d'euros.

Le graphique ci-après retrace cette évolution.



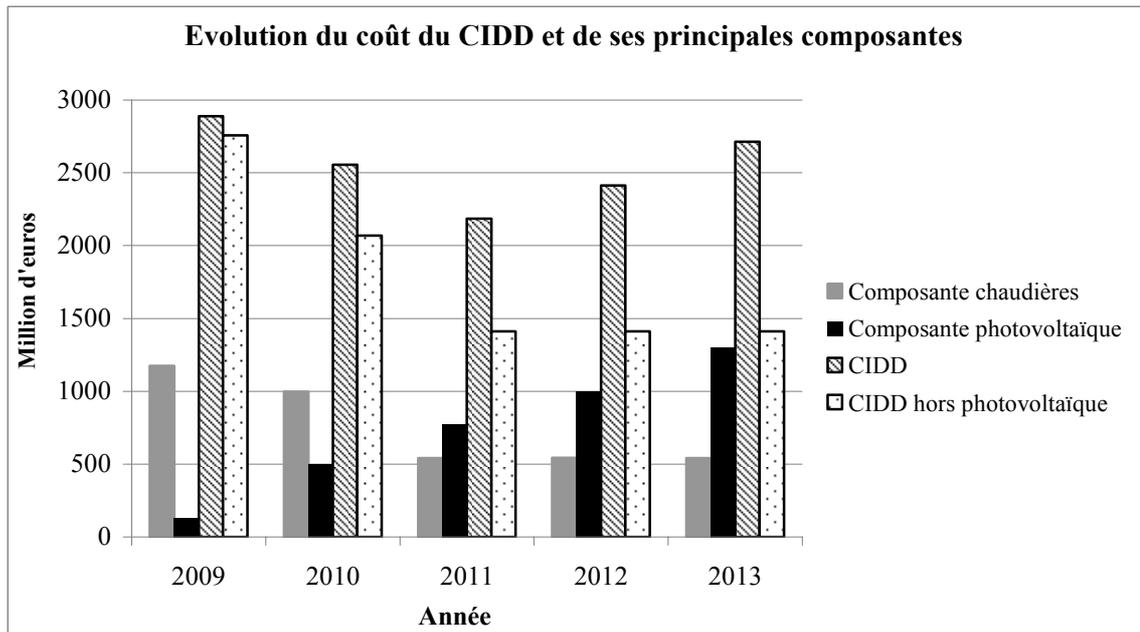
Source : commission des finances, d'après les chiffres transmis par le MEEDDM

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, cette situation résulte d'une forte augmentation en 2008 des travaux d'économies d'énergie et des installations d'équipements d'énergie renouvelable. De plus, la sensibilisation des Français aux économies d'énergie pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre a certainement joué un rôle dans le succès de cette mesure.

Au sein de cette enveloppe globale, le coût et la part du crédit d'impôt applicable aux équipements photovoltaïques ne cesse de croître. A cet égard, le Gouvernement estime que les perspectives continues de développement de cette filière doivent être prises en compte. En effet, dans ce secteur et d'après les derniers chiffres transmis par la direction générale de l'énergie et du climat, le coût du CIDD au titre de ces seuls investissements devrait atteindre 1,3 milliard d'euros en 2013.

De plus, le ministère de l'économie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) a constaté en 2010 une forte croissance du nombre d'équipements produisant de l'électricité d'origine photovoltaïque. Pour 43 000 équipements acquis en 2009, on compte déjà près de 40 000 raccordements sur le seul premier trimestre 2010. C'est pourquoi, la dépense pour 2011 est anticipée à hauteur de 1,2 milliard d'euros. D'après les études réalisées par le MEEDDM, le nombre d'équipements devrait croître davantage en 2011 et 2012.

Le graphique ci-dessous fait apparaître la progression particulièrement forte de la composante « photovoltaïque » du CIDD :



Source : commission des finances, d'après les chiffres transmis par le MEEDDM

B. LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU ET D'IMPÔT SUR LA FORTUNE AU TITRE DE L'INVESTISSEMENT EN FOND PROPRES DANS LES PME

1. Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu, dit Madelin, au titre des investissements au capital de PME non cotées

Selon les termes de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 25 %. Celle-ci concerne :

- les souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de petites et moyennes entreprises, directement depuis 1994 ou par l'intermédiaire de sociétés holdings depuis 2007, la limite annuelle des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt étant fixée à 20 000 euros pour une personne seule et à 40 000 euros pour un couple soumis à imposition commune ;

- depuis 2009, les souscriptions au capital de petites entreprises en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion, la limite annuelle de versements ouvrant droit à la réduction d'impôt étant fixée à 50 000 euros ou à 1 000 000 euros selon la situation de famille du contribuable ;

- les souscriptions en numéraires de parts de certains fonds, la limite annuelle de versements ouvrant droit à la réduction d'impôt étant fixée à 12 000 euros ou 24 000 euros selon la situation de famille du contribuable.

De plus, la société bénéficiaire de la souscription doit exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier.

2. Le dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des investissements dans les PME

Aux termes de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, les redevables de l'imposition sur la fortune peuvent imputer sur leur cotisation, dans la limite annuelle de 50 000 euros, 75 % des versements effectués au titre de souscriptions directes ou via des holdings au capital de PME communautaires exigibles. En outre, ils peuvent imputer 50 % des versements effectués au titre de souscriptions de parts de certains fonds d'investissement tels que les fonds d'investissement de proximité (FIP), les fonds communs de placement à risque (FCPR) et les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), dans la limite de 20 000 euros par an.

De surcroît, la société bénéficiaire des versements précités doit exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier définies à l'article 885 O *quater*, notamment celles des organismes de placement en valeurs mobilières, et des activités de gestion ou de location d'immeubles.

Enfin, tout comme pour la réduction d'impôt sur le revenu, le bénéfice de la réduction d'impôt sur la fortune est subordonné à la conservation des titres reçus en contrepartie des investissements éligibles pendant une durée minimale de cinq ans.

C. L'APPLICATION AU PHOTOVOLTAÏQUE DU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS EN OUTRE-MER

Outre les dispositifs détaillés ci-dessus, les installations photovoltaïques bénéficient, au même titre que les autres investissements réalisés par les entreprises, du régime spécifique de défiscalisation des investissements productifs réalisés en outre-mer.

1. Le principe de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit un dispositif de défiscalisation des investissements productifs neufs réalisés en outre-mer¹²⁴, dans le cadre d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu.

¹²⁴ Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

Les foyers fiscaux pouvant bénéficier de cette défiscalisation sont ceux domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

Le champ des entreprises concernées est vaste puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de ceux expressément exclus¹²⁵. Ce mécanisme de défiscalisation permet au contribuable de réduire le montant de son impôt sur le revenu d'un montant égal à 50 % de celui de l'investissement réalisé. Ce taux peut-être majoré jusqu'à 70 % dans certains cas particuliers.

En pratique, en général, le contribuable qui défiscalise est un particulier domicilié en métropole et n'a pas de lien avec l'entreprise réalisant l'investissement, un cabinet de défiscalisation se chargeant de faire le lien entre les deux.

Le montage financier classique consiste, la plupart du temps, pour le contribuable, à participer à une société en nom collectif (SNC), qui achète le bien en recourant pour partie à un emprunt bancaire. La SNC loue par la suite le bien à l'entreprise exploitante en outre-mer, qui lui verse des loyers, permettant le remboursement de l'emprunt bancaire. Dans ce cas, le mécanisme de défiscalisation impose à la fois que le bien soit conservé par l'entreprise pendant une durée de 5 ans et que les associés des sociétés propriétaires des biens conservent leurs parts dans ces sociétés pour une durée équivalente.

Au terme de cette période de 5 ans :

- soit le cumul des loyers versés par l'entreprise excède le prix de l'investissement et celui-ci est rétrocédé à l'entreprise exploitante pour un euro symbolique ;

- soit l'entreprise acquitte à la société la valeur de l'investissement non encore couverte par les loyers versés.

2. Une défiscalisation aux caractéristiques spécifiques

La défiscalisation des investissements outre-mer est donc non-patrimoniale, c'est-à-dire qu'outre la réduction d'impôt, le contribuable ne bénéficie *in fine* d'aucun accroissement de patrimoine.

Par rapport aux autres mécanismes de défiscalisation, celui des investissements productifs en outre-mer présente une autre spécificité. En effet, afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises d'outre-mer, un dispositif de rétrocession est institué par l'article 199 *undecies* B précité. Il est

¹²⁵ Les secteurs exclus sont le commerce, la restauration (à l'exception des restaurants de tourisme classés), les cafés, débits de tabac et de boissons, le conseil, la recherche et développement, l'éducation, la santé et l'action sociale, la banque, finance et assurance, les activités immobilières, de navigation de croisière, les services fournis aux entreprises (à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et des centres d'appels), les activités de loisirs, associatives et postales.

applicable aux montages financiers, évoqués ci-avant, où l'exploitant loue le bien à une société regroupant les investisseurs. Dans ce cas, la loi impose que 60 % du montant de la réduction d'impôt soit rétrocédé à l'entreprise exploitante, sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant.

Ainsi, pour le contribuable, un investissement de 100 produit une économie d'impôt sur le revenu de 50. A cette économie, il convient de retrancher le montant de l'avantage rétrocédé à l'exploitant, soit, en général, 60 %, donc 30. Enfin, le contribuable doit s'acquitter des frais de montage de l'opération perçus par les cabinets en défiscalisation, qui s'élèvent, en général, à environ 4 % du montant de l'investissement. Il en résulte, pour un investissement de 100, que le gain net du contribuable est de 16.

Pour sa part, l'exploitant ne bénéficie que du montant de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré aux contribuables finançant l'investissement, au terme de la location-vente à loyer bonifié. Ainsi, le mécanisme de la défiscalisation est comparable, pour l'exploitant, à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement.

Si l'article 199 *undecies* B permet au contribuable d'obtenir une réduction d'impôt sur le revenu, l'article 217 *undecies* en est le pendant et permet aux contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés (IS) d'obtenir une déduction d'IS, en utilisant le même montage financier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise avant tout à réduire et à supprimer un certain nombre de dispositions fiscales en faveur des investissements relatifs à la production d'énergie photovoltaïque. En outre, il réduit le champ d'application du crédit d'impôt en faveur du développement durable, afin d'en exclure les dépenses dont la finalité n'est pas environnementale.

A. LA SUPPRESSION DES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE PHOTOVOLTAÏQUE EN OUTRE-MER

1. Une suppression de la défiscalisation à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés

Le I du présent article insère, à l'article 199 *undecies* B du CGI, une phrase prévoyant que « la réduction d'impôt prévue au premier alinéa ne s'applique pas aux investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil ». Il a donc pour effet d'exclure totalement les installations photovoltaïques du champ d'application de la défiscalisation à l'impôt sur le revenu des investissements réalisés en outre-mer. Les entrepreneurs souhaitant installer des panneaux

photovoltaïques ne pourront plus faire appel à des cabinets de défiscalisation pour obtenir le bénéfice de ce dispositif, qui fonctionne comme une subvention pour leurs investissements.

Le III du présent article opère le même ajout à l'article 217 *undecies* du CGI. Il est le pendant de la modification proposée par le I mais s'applique à la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés. Il a donc pour effet d'**exclure totalement les installations photovoltaïques du champ d'application de la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés des investissements réalisés en outre-mer.**

2. Une application rétroactive

Le VI du présent article prévoit que les dispositions des I et III, c'est-à-dire la fin du bénéfice de la défiscalisation outre-mer pour les installations photovoltaïques, entre en vigueur au 29 septembre 2010, date d'adoption du présent projet de loi de finances en Conseil des ministres.

Cette rétroactivité du dispositif vise à éviter un afflux d'investissements nouveaux d'ici au 1^{er} janvier 2011, ce qui n'aurait pas manqué d'arriver si la disposition n'avait pas été applicable dès le 29 septembre 2010.

Le présent article précise le calendrier d'application de son dispositif, pour traiter le cas des projets d'investissements en cours de réalisation. Ces modalités sont différentes selon que le bénéfice de la réduction ou de la déduction d'impôt est, ou non, subordonné à l'agrément préalable du ministre du budget. Les projets d'investissements d'un montant supérieur à 250 000 euros doivent en effet avoir reçu un agrément préalable du ministre du budget pour donner droit à réduction ou déduction d'impôt¹²⁶.

a) Lorsqu'un agrément n'est pas nécessaire

Lorsqu'aucun agrément n'est nécessaire pour bénéficier de la défiscalisation, c'est-à-dire pour la défiscalisation dite « de plein droit », le a du VI prévoit le maintien du dispositif actuel pour :

- d'une part, les investissements pour lesquels le bénéficiaire de la réduction ou de la déduction d'impôt, c'est-à-dire le contribuable utilisant la défiscalisation, a accepté un devis et versé un acompte avant le 29 septembre 2010 ;

- d'autre part, pour les opérations de défiscalisation mises en œuvre au moyen d'une société intermédiaire, dont les parts sont détenues par les contribuables qui défiscalisent, lorsque les acquisitions ou souscriptions de parts de cette société ont été faites avant le 29 septembre 2010.

¹²⁶ Ce montant est porté à 1 million d'euros lorsque le contribuable qui bénéficie de la défiscalisation participe à l'exploitation de l'entreprise réalisant l'investissement ce qui, en pratique, n'est pas le cas concernant des installations photovoltaïques.

b) Lorsqu'un agrément est nécessaire

Lorsqu'un agrément est nécessaire pour bénéficier de la défiscalisation, le *b* du VI du présent article prévoit par ailleurs le maintien du dispositif actuel pour :

- d'une part, les investissements agréés avant le 29 septembre 2010, sous réserve du respect de la date de mise en production des installations prévues dans l'agrément ;
- d'autre part, les investissements pour lesquels l'exploitant a accepté un devis et versé un acompte, sous réserve qu'ils produisent de l'électricité au plus tard le 31 décembre 2010.

B. L'AMÉNAGEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT APPLICABLE AUX ÉQUIPEMENTS PHOTOVOLTAÏQUES

Le présent article vise à réduire de moitié le crédit d'impôt existant applicable aux équipements photovoltaïques, et ce pour les investissements qui interviennent à compter du 29 septembre 2010.

A cet effet, le 2° du II modifie de façon conséquente l'article 200 *quater* du code général des impôts. En effet, le tableau qui figure au d du 5 de l'article précité et qui récapitule les taux applicables aux différents types de dépenses est modifié à plusieurs égards.

D'une part, il est actualisé pour l'ensemble des types de dépense, en fixant les taux applicables en 2010 et à compter de 2011. D'autre part, il tient compte de la réduction, à compter de 2011, du taux applicable aux « équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil ».

Le tableau du d du 5 de l'article 200 *quater*, tel que modifié par le présent article, est donc désormais présenté ainsi :

Taux applicables aux différents types de dépenses

	2010	À compter de 2011
Cas général	50 %	50 %
Équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil	50 % ¹ ----- 25% ²	25%
Pompes à chaleur (autres que air/air) dont la finalité essentielle est la production de chaleur, à l'exception des pompes à chaleur géothermiques	25 %	25 %
Pompes à chaleur géothermiques dont la finalité essentielle est la production de chaleur	40 %	40 %
Pompes à chaleur (autres que air/air) thermodynamiques dédiées à la production d'eau chaude sanitaire	40 %	40 %
Pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques	40 %	40 %
Chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses		
Cas général	25 %	25 %
En cas de remplacement des mêmes matériels	40 %	40 %

Source : code général des impôts texte du présent article

De surcroît, le e du 2° du II précise la signification des renvois 1 et 2 du tableau. Ainsi, le renvoi 1 indique que le taux de 50 % applicable en 2010 au titre des équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil est valable « pour les dépenses payées jusqu'au 28 septembre 2010 inclus, ainsi que celles pour lesquelles le contribuable peut justifier, jusqu'à cette date, de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte à l'entreprise ». A l'inverse, le renvoi 2 indique que le taux de 25 % applicable en 2010 au regard des équipements précités concerne les dépenses payées à partir du 29 septembre 2010. A compter de 2011, le taux du crédit d'impôt s'élèvera à 25 %.

De même, le 2° du VI spécifie que la réduction du crédit d'impôt s'applique aux dépenses payées à compter du 29 septembre 2010, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable peut justifier, avant cette date, de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte à l'entreprise, ce qui reprend les renvois précités.

C. UN AMÉNAGEMENT À LA MARGE DU CHAMP D'APPLICATION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le 1° du II du présent article complète le 3° du b du 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts, qui dispose que sont éligibles au crédit d'impôt les dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans, payées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010, au titre de « *l'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques* », pour préciser qu'en seront désormais exclues « *les dépenses de parement* ». Il restreint donc le champ d'application du crédit d'impôt en faveur du développement durable, pour le recentrer sur les seules dépenses ayant une finalité environnementale.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de nous fournir des éléments chiffrés concernant le gain de cette mesure.

D. L'EXCLUSION DU CHAMP DE RÉDUCTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU « MADELIN » ET DE L'ISF-PME DES ACTIVITÉS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE

Le présent article procède enfin à un aménagement des dispositifs de réduction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune au titre de l'investissement en fonds propres dans les PME. En effet, le IV complète le d du 2° du I de l'article 199 terdecies 0 A du code général des impôts, afin d'exclure du champ de réduction de l'impôt sur le revenu « *les activités de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil* ».

De même, le V du présent article complète le b du 1 du I de l'article 885-0 V *bis* du même code dans ce sens en ce qui concerne l'impôt sur la fortune.

Enfin, le 3° du VI du présent article dispose que ces mesures s'appliqueront aux souscriptions effectuées à compter du 29 septembre 2010.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU DISPOSITIF GÉNÉRAL

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, avec l'avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement, destinés à aménager le délai de mise en œuvre de la réduction du crédit d'impôt en faveur des équipements photovoltaïques, afin d'éviter de pénaliser des particuliers s'étant engagés juridiquement et financièrement dans l'achat d'un panneau photovoltaïque, mais qui ne peuvent pas justifier d'un paiement au 28 septembre.

Ainsi, un premier amendement, adopté à l'initiative de notre collègue député Serge Poignant, reporte au 6 octobre inclus la prise en compte du

versement d'un acompte ou d'arrhes pour pouvoir bénéficier du taux de 50 % du crédit d'impôt, afin de ne pas pénaliser les particuliers s'étant engagés avant le 29 septembre. En effet, certaines entreprises ne demandent pas toujours des acomptes ou des arrhes à la signature d'un devis.

De même, un deuxième amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, sous-amendé par le Gouvernement, précise que la date du 6 octobre est valable pour les particuliers pouvant justifier d'un moyen de financement accordé à raison des dépenses concernées par un établissement de crédit. Les auteurs de l'amendement ont fait valoir notamment qu'en raison des demandes reçues par ces établissements, compte tenu de la complexité du financement et des délais nécessaires pour réaliser effectivement les installations, les dossiers déjà acceptés et non financés ou en cours d'études représentent un stock de plus de trois mois.

De plus, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel qui substitue le mot « déduction » aux mots « réduction d'impôt » à l'alinéa 14.

B. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION SPÉCIFIQUE SUR LES CONSÉQUENCES DU DISPOSITIF POUR L'OUTRE-MER

Une grande partie des débats à l'Assemblée nationale a porté sur les conséquences pour l'outre-mer de l'exclusion du secteur photovoltaïque du bénéfice de la défiscalisation des investissements productifs. Devant l'absence de consensus sur ce sujet, notamment sur le niveau de production d'énergies renouvelables atteint et en attente de raccordement dans chaque collectivité territoriale d'outre-mer, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement proposé par le Gouvernement.

Cet amendement complète le présent article par un VII qui prévoit la création d'une commission, composée d'élus et de représentants de l'administration, chargée d'évaluer l'impact du dispositif proposé pour l'outre-mer. La commission devra examiner les conséquences du dispositif :

- sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'outre-mer ;
- sur la puissance électrique installée des moyens de production intermittents en service et en attente de raccordement au 29 septembre 2010 ;
- et sur le montant de l'aide accordée aux autres secteurs économiques éligibles à l'aide à l'investissement outre-mer.

L'amendement adopté prévoit que la commission rendra ses conclusions au Parlement avant le 30 juin 2011 ce qui permettra, comme l'a indiqué François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, d'intégrer d'éventuelles adaptations au dispositif du présent article au projet de loi de finances rectificative que le Parlement doit examiner avant l'été 2011 et qui traitera notamment de la fiscalité du patrimoine.

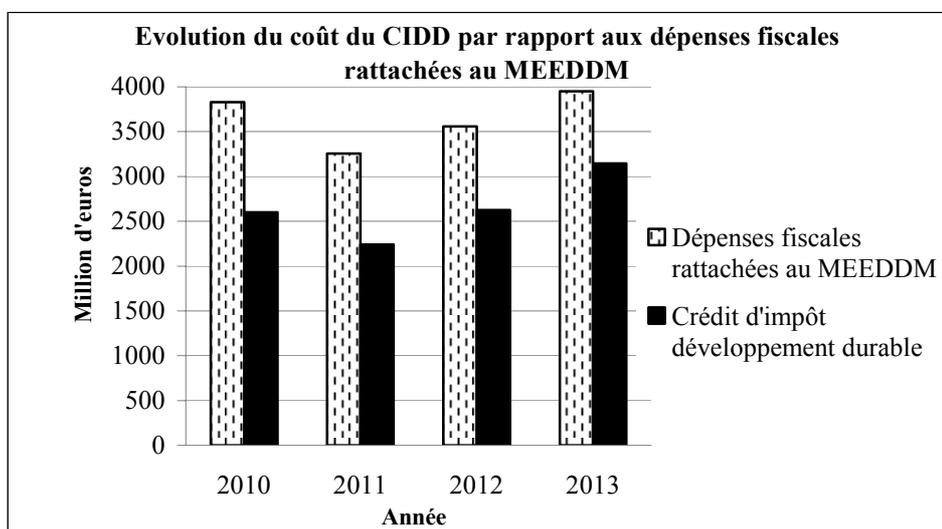
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit à l'économie générale du dispositif proposé par le Gouvernement et estime que les modifications apportées par nos collègues députés ne sont pas de nature à en bouleverser l'équilibre. Elles contribuent au contraire à atténuer de façon opportune les effets potentiellement négatifs de la rétroactivité.

Les dispositions du présent article se justifient à un double égard et correspondent à l'objectif affiché du Gouvernement de réduire les niches fiscales. D'une part, il s'agit d'enrayer encore le coût du crédit d'impôt en faveur du développement durable. D'autre part, il s'agit de revenir sur les multiples avantages fiscaux dont bénéficie la filière photovoltaïque, et dont la pertinence peut aujourd'hui être discutée.

A. POURSUIVRE L'EFFORT DE MAÎTRISE DU COÛT EXPONENTIEL DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les dépenses fiscales rattachées au MEEDDM sont nombreuses, au nombre de 88, et représentent un coût estimé à 15 milliards d'euros en 2010. Le crédit d'impôt en faveur du développement durable en est l'une des plus emblématiques. Le graphique ci-dessous présente l'évolution comparée du coût des dépenses fiscales du ministère et du seul CIDD.



Source : commission des finances, d'après les chiffres fournis par le MEEDDM

Celui-ci s'est indéniablement avéré un outil efficace de lancement de nouveaux produits performants sur le marché résidentiel, comme en témoigne la forte progression des technologies énergétiques performantes, telles que les chaudières à condensation ou les pompes à chaleur. Or, le dispositif est aujourd'hui victime de son efficacité et pèse désormais fortement sur les finances publiques. Cependant, comme le précise l'évaluation préalable de

l'article 13, le CIDD demeure un levier fiscal efficace pour lancer sur le marché français des filières qui, en son absence, ne pourraient exister que sur des niches limitées, empêchant la réalisation des objectifs nationaux en matière de lutte contre le réchauffement climatique et de maîtrise de l'énergie.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, pour l'avenir, l'ensemble des mesures prises en 2009, et évoquées plus haut, devraient permettre de contenir le coût de cette dépense fiscale, hors photovoltaïque. Ainsi, le coût du crédit d'impôt en faveur du développement durable (hors photovoltaïque) passerait de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2010 à 1,4 milliard en 2013.

Compte tenu de ces chiffres, la réduction de moitié du crédit d'impôt applicable aux équipements photovoltaïques paraît justifiée, et ce d'autant plus que les filières de production d'électricité à partir d'énergie solaire bénéficient d'ores et déjà d'aides publiques importantes comme l'éco-prêt à taux zéro (article 244 *quater U* du CGI) ou le taux réduit de TVA (article 279-0 *bis* du CGI).

L'application de cette réduction dès la fin septembre 2010 vise à éviter un effet d'aubaine qui aurait sans doute conduit à une augmentation des demandes d'équipements concernés sur les trois derniers mois de l'année, entraînant une hausse sensible du coût du dispositif. Cette précaution est donc légitime, mais cela pourrait poser un problème de rétroactivité. Enfin, le Gouvernement fait valoir l'argument selon lequel la diminution du taux du crédit d'impôt applicable aux équipements photovoltaïques pourrait orienter le marché vers d'autres équipements éligibles, comme le solaire thermique ou les pompes à chaleur.

L'exclusion du crédit d'impôt en faveur du développement durable des dépenses de parement des matériaux d'isolation thermique des parois opaques vise quant à elle à éviter de subventionner des éléments d'habillage ou décoratifs (bardage en bois, parement en pierres ou en ardoises), dont la finalité n'est pas environnementale. Elle se justifie également, même s'il s'agit d'une mesure marginale dont le gain devrait s'avérer limité.

Le présent article procède donc à un aménagement bienvenu d'un dispositif coûteux. Votre commission des finances a déjà dénoncé le caractère dispendieux du crédit d'impôt en faveur du développement durable, dont l'impact sur le budget de l'État fait, de surcroît, l'objet d'évaluations erratiques. Par ailleurs, votre rapporteur général a maintes fois souligné la nécessité d'adapter régulièrement cet avantage fiscal, afin d'en contenir l'impact budgétaire, d'en concentrer les effets sur les appareils les plus performants, et d'éviter la captation de la rente par les professionnels, via l'adaptation à la hausse de leurs prix. Dans ces conditions, les adaptations proposées par le présent article sont les bienvenues.

B. LA SUPPRESSION D'AVANTAGES FISCAUX CONTESTABLES AU PROFIT DE LA FILIÈRE PHOTOVOLTAÏQUE

1. Les niches applicables sur l'ensemble du territoire

Le présent article procède également à une suppression d'avantages fiscaux au profit de la filière photovoltaïque. Celle-ci repose sur des arguments économiques et budgétaires pertinents et s'inspire des propositions et recommandations émises par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), notamment dans son avis du 31 août 2010 sur le projet de décret d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil.

D'une part, en effet, l'électricité d'origine photovoltaïque bénéficie de prix de rachat très avantageux qui sont, selon le type d'installation, entre six et dix fois supérieurs au prix du marché, et garantis par contrat sur une période de 20 ans. En outre, plusieurs avantages fiscaux peuvent se cumuler avec l'obligation d'achat.

D'autre part, la multiplication des installations photovoltaïques au cours des deux dernières années est incontestable : d'après les chiffres transmis à votre rapporteur général, alors que le nombre de demandes atteignait 1 600 en 2006, 7 000 en 2007 et 25 000 en 2008, ce qui représente déjà une forte progression, il s'est élevé à 26 000 demandes pour le seul mois de décembre 2009. La très forte hausse de novembre 2009 s'explique cependant par un effet d'aubaine. En effet, l'Etat avait annoncé plusieurs mois à l'avance son intention de diminuer le tarif de rachat début 2010.

De plus, selon les données en volume transmises par EDF, le nombre de dossiers déposés pour obtenir l'accès aux tarifs de rachat dans le secteur photovoltaïque correspondrait dès 2009 au volume envisagé par le Grenelle de l'environnement à l'horizon 2020. De même, alors que la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) définissant les orientations énergétiques de notre pays avait fixé un objectif de 5 400 MW d'électricité photovoltaïque en 2020, cet objectif sera probablement atteint dès 2011. La suppression des avantages fiscaux en faveur de la filière photovoltaïque ne peut donc être regardée comme contraire aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Enfin, le coût fiscal de l'électricité photovoltaïque est considérable. Pour le seul crédit d'impôt en faveur du développement durable, il atteint 800 millions d'euros cette année.

De surcroît, plusieurs travaux récents ont alerté sur le risque financier que pourrait entraîner le développement exponentiel du photovoltaïque, qu'il s'agisse du rapport de la mission relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France, publié en septembre, ou de l'avis de la CRE précité. Ils soulignent ainsi que l'électricité photovoltaïque est la plus coûteuse des énergies renouvelables et qu'en « *l'absence de changement, le*

déploiement des installations photovoltaïques devrait se poursuivre à un rythme élevé entraînant un surcoût important pour les consommateurs ». De même, nos collègues députés Jean Launay et Michel Diefenbacher, dans un récent rapport d'information¹²⁷ sur les enjeux et la contribution au service public de l'électricité, parlent de « *bulle photovoltaïque* ».

En outre, la suppression des avantages fiscaux en ce qui concerne les dispositifs « Madelin » et « ISF-PME » se justifie. En effet, la réduction d'impôt doit être la contrepartie d'une exposition au risque économique. Comme le rappelle l'évaluation préalable de cet article, les réductions d'impôts octroyées en contrepartie de souscriptions au capital d'entreprises ont ainsi vocation à encourager la prise de risque et drainer par là-même des financements vers des entreprises qui dépendent du capital-risque pour investir et se développer. Or, dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque, l'existence de tarifs de rachat atténue le risque de l'investisseur. Ainsi, d'après les données de la direction générale du Trésor, les particuliers qui investissent dans ce type d'équipements bénéficient d'un taux de rendement interne de leur installation élevé, de l'ordre de 9 % grâce aux tarifs de rachat de l'électricité, ce taux passant à près de 20 % grâce au crédit d'impôt aux taux de 50 %. De ce fait, l'aide fiscale semble peu légitime d'un point de vue économique.

2. Une exclusion justifiée du bénéfice de la défiscalisation outre-mer

L'exclusion des installations photovoltaïques du bénéfice de la défiscalisation des investissements productions en outre-mer se justifie, d'une part, par le fait que le rythme des installations excède les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement et, d'autre part, par le coût engendré par cette niche fiscale.

a) Un rythme des installations qui excède les objectifs fixés

L'exclusion du secteur photovoltaïque de la défiscalisation des investissements productifs se justifie par le rythme élevé d'équipement des collectivités territoriales d'outre-mer. En effet, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que « ***les investissements agréés sur le photovoltaïque, hors opérations de plein droit, représentaient 81 millions d'euros en 2006, 134 millions en 2007, près de 200 millions en 2008, près de 430 millions en 2009 et 2,6 milliards, pour les demandes en cours d'instruction, en 2010*** ».

Ainsi, les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement pour 2020 pourraient être atteints dès 2011. Au regard de cette évolution, il apparaissait impératif de réduire les incitations fiscales à l'installation de panneaux photovoltaïques en outre-mer. Comme l'énonce l'avis précité de la

¹²⁷ Rapport d'information n° 2818 sur les enjeux et les perspectives de la contribution au service public de l'électricité

CRE du 31 août 2010, « *si [l'obligation d'achat pour les installations photovoltaïques outre-mer] devait être maintenue, l'éligibilité des projets aux dispositifs de défiscalisation applicables aux investissements en outre-mer [...] pourrait être abrogée* ».

Le Gouvernement reprend par ailleurs l'argument avancé par la CRE, selon lequel « *la capacité de production en attente de raccordement au réseau excède la demande locale en électricité et la limite technique d'acceptabilité des énergies intermittentes par les réseaux est dépassée. Cette situation est porteuse de risques pour la sécurité d'approvisionnement* ».

Votre rapporteur général a pu constater **l'absence de consensus sur le volume réel des capacités de production en attente de raccordement au réseau ou sur la limite effective d'énergies renouvelables pouvant être supportées par le réseau électrique.**

Toutefois, il n'est pas contestable que le rythme très élevé des installations photovoltaïques en outre-mer est supérieur aux objectifs initialement fixés. Par conséquent, **la question de savoir si la limite acceptable par les réseaux d'électricité locaux est déjà dépassée** ou ne le sera que dans les années à venir **ne constitue pas le fondement de la mesure proposée par le présent dispositif.**

En outre, par l'adoption de l'amendement proposé par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu la création d'une commission, composée d'élus et de représentants de l'administration, qui permettra d'établir un diagnostic partagé et objectif de la situation du photovoltaïque en outre-mer.

Votre rapporteur général salue cette initiative qui permet à la fois de **traiter le problème urgent de « l'explosion » de la dépense fiscale liée au photovoltaïque en outre-mer et d'ouvrir une perspective de révision du dispositif au regard des conséquences qu'il aura sur les économies ultramarines.**

b) Un coût excessivement élevé

D'après les informations transmises par le Gouvernement, le coût de la défiscalisation outre-mer appliquée aux installations photovoltaïques s'élève à 230 millions d'euros. Le gain résultant de leur exclusion du dispositif sera donc de 230 millions d'euros par an, à compter de l'année 2012.

Or, l'ensemble de la défiscalisation des investissements productifs, impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés confondus, coûtait, en 2010, 1,1 milliard d'euros d'après le projet annuel de performances « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances. Le secteur photovoltaïque est donc aujourd'hui, à lui seul, responsable de plus de 20 % du coût total de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, ce qui paraît totalement disproportionné par rapport à l'importance de cette activité dans les économies locales.

Ce phénomène est révélateur de **transferts d'investissements** qui ont pu avoir lieu **au détriment d'autres secteurs productifs**, du fait de l'excessive attractivité du secteur photovoltaïque. En effet, les investisseurs en outre-mer ont privilégié le photovoltaïque, secteur peu risqué du fait des tarifs de rachat par EDF, à des investissements productifs dans des entreprises intervenant dans d'autres secteurs. **L'exclusion des installations photovoltaïques du dispositif de défiscalisation devrait remédier à cette situation.**

Enfin, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, une partie du coût total de la défiscalisation outre-mer appliqué aux installations photovoltaïques résulte de dérives dans la mise en œuvre du dispositif, c'est-à-dire d'entreprises locales qui surfacturaient leurs investissements pour obtenir des montants en défiscalisation très supérieurs à ce qu'ils auraient dû être. On peut regretter que les contrôles administratifs n'aient pas été plus vigoureux pour empêcher ce genre de pratiques. Toutefois, **c'est essentiellement la progression rapide du nombre d'installations photovoltaïques en outre-mer qui explique la croissance du coût du dispositif et non les dérives auxquelles il a pu donner lieu.**

c) Une mesure qui ne devrait pas empêcher le développement du photovoltaïque en outre-mer

Le dispositif proposé par le présent article réduira le rythme de croissance de la production d'énergie photovoltaïque en outre-mer. C'est son objectif. Il ne devrait toutefois pas empêcher qu'elle continue, à une vitesse moins rapide.

En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le coût des installations photovoltaïques diminue rapidement. Par conséquent, le tarif de rachat applicable en outre-mer, fixé à 35 centimes d'euros par kilowattheure rendra de plus en plus rentable l'exploitation d'installations qui coûteront, elles, de moins en moins cher.

La commission prévue par le présent article grâce à l'amendement proposé par le Gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale permettra en outre de clarifier les perspectives d'évolution de la filière photovoltaïque, une fois supprimée son éligibilité à la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

C. LE GAIN FISCAL RÉSULTANT POUR L'ETAT DU DISPOSITIF

Il ressort de ces éléments et des informations recueillies par votre rapporteur général que le gain fiscal total résultant pour l'Etat du dispositif du présent article peut être évalué à 157 millions d'euros en 2011, 850 millions d'euros en 2012 et 1,05 milliard d'euros à compter de 2013, comme le détaille le tableau ci-dessous.

Gain fiscal résultant pour l'Etat du présent article

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Exclusion du photovoltaïque de la défiscalisation des investissements en outre-mer	0	230	230
Réduction du crédit d'impôt en faveur des équipements photovoltaïque de 50% à 25%	150	600	800
Exclusion du champ de réduction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune des activités de production d'énergie photovoltaïque	7	20	20
Exclusion des dépenses de parement du champ du CIDD ¹²⁸	nc	nc	nc
Total	157	850	1 050

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

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

¹²⁸ *Le gain de cette mesure est difficile à évaluer, mais il devrait être marginal.*

ARTICLE 13 bis (nouveau)

(Art. 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité)

**Modalités de fixation du niveau de la contribution
au service public de l'électricité**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Michel Diefenbacher, propose de modifier les modalités de fixation du niveau de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Ainsi, il tend à supprimer la disposition relative à la prorogation automatique de l'arrêté de l'année précédente fixant le montant de la CSPE en cas d'absence de nouvel arrêté et dispose que, en cas de carence du ministre chargé de l'énergie, le montant de la CSPE est revalorisé à hauteur du montant proposé par la commission de régulation de l'énergie (CRE), dans une certaine limite.

**I. LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ :
LES PRINCIPES ET LA PRATIQUE**

***A. LA CSPE, UNE COMPENSATION ENCADRÉE PAR DES PRINCIPES
CONTRADICTOIRES***

1. La compensation des charges de service public

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) a été créée par l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Celle-ci apparaît régie par **des principes contradictoires**, signes d'une certaine hésitation du législateur au moment de définir la nature même du service public de l'électricité et les conséquences financières qui doivent en découler.

Ainsi, le régime de la CSPE dispose :

- d'une part, que « ***les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques sont intégralement compensées*** » ;

- d'autre part, que **la CSPE est plafonnée**, la contribution applicable à chaque kilowattheure ne peut dépasser « *7 % du tarif de vente du kilowattheure, hors abonnement et hors taxes, correspondant à une souscription d'une puissance de 6 kVA sans effacement ni horosaisonnalité* ». En outre, **le montant de la contribution ne peut excéder 500 000 euros par**

site de consommation¹²⁹. Enfin, le montant total dû au titre de la CSPE par toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an est plafonné à 0,5 % de sa valeur ajoutée¹³⁰.

Les charges de service public compensées par la CSPE

Aux termes de l'article 5 de la loi n° 2000-108 précité, comprennent :

a) En matière de production d'électricité :

1° Les surcoûts qui résultent, le cas échéant, de la mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres en cas d'insuffisance d'investissements de production par les opérateurs ou des surcoûts résultant du rachat obligatoire à un tarif préférentiel de l'électricité produite par certaines filières (en particulier pour les filières liées au développement durable) par rapport aux coûts évités à Electricité de France (EDF) ou, le cas échéant, à ceux évités aux distributeurs non nationalisés (DNN) qui seraient concernés ;

2° Les surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental qui, en raison des particularités du parc de production inhérentes à la nature de ces zones, ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés de vente d'électricité ou par les éventuels plafonds de prix prévus par le I de l'article 4 de la présente loi ;

b) En matière de fourniture d'électricité :

1° Les pertes de recettes et les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre de la tarification spéciale « produit de première nécessité » ;

2° Les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de leur participation au dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité énergétique.

La CSPE doit également couvrir le budget du médiateur de l'énergie et les frais de gestion engagés

Source : loi n° 2000-108 du 10 février 2000

2. La détermination de la CSPE

Sur la base de ces principes, l'article 5 de la loi du 10 février 2000 précitée prévoit que les charges sont calculées sur la base d'une comptabilité appropriée¹³¹ tenue par les opérateurs qui les supportent, c'est-à-dire, en pratique, les opérateurs « historiques » (EDF et les DNN).

La compensation de ces charges, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par la CSPE, due par les consommateurs finals d'électricité installés sur le territoire national, dont le montant est calculé au

¹²⁹ Selon la modification de cet article opérée par l'article 37 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

¹³⁰ Article 67 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

¹³¹ Cette comptabilité, établie selon des règles définies par la CRE, est contrôlée aux frais des opérateurs qui supportent ces charges par leur commissaire aux comptes ou, pour les régies, par leur comptable public

prorata de la quantité d'électricité consommée (dans la limite, le cas échéant, des plafonds susmentionnés).

Le ministre chargé de l'énergie arrête ce montant sur proposition de la CRE, effectuée annuellement. Le montant de la contribution annuelle, fixé pour une année donnée, est applicable aux exercices suivants à défaut d'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté pour l'année considérée.

B. UNE PRATIQUE SYSTÉMATIQUE DE NON COMPENSATION DE L'INTÉGRALITÉ DES CHARGES QUI TEND À DEVENIR INSUPPORTABLE

1. Le mécanisme de report de charges

Du fait de ce fonctionnement, un mécanisme de report de charges figure à l'article 5 de la loi du 10 février 2000.

Ainsi, lorsque le montant des contributions collectées ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année, la régularisation intervient l'année suivante au titre des charges dues pour cette année.

De plus, si les sommes dues ne sont pas recouvrées au cours de l'année, elles sont ajoutées au montant des charges de l'année suivante.

2. Ses effets, présents et à venir

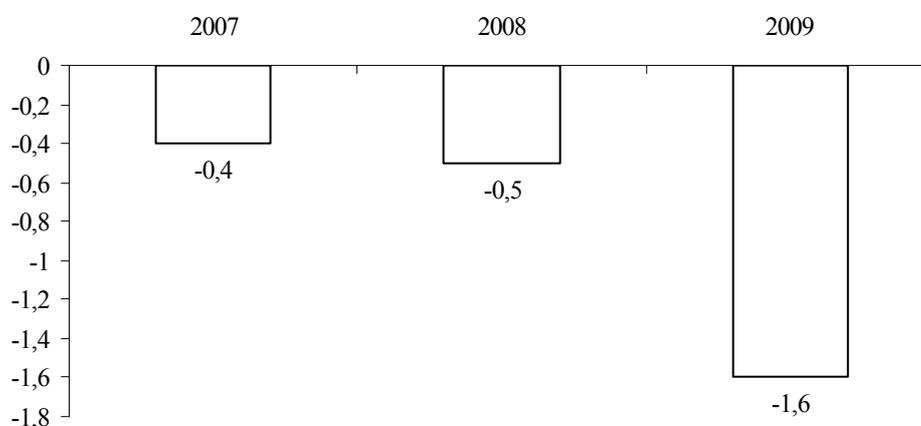
C'est ainsi que le déficit s'est creusé d'année en année, le niveau de la CSPE et les plafonnements évoqués précédemment ne permettant pas de faire face aux charges de service public énumérés ci-dessus.

Il est à noter que **ce déficit est supporté par le seul groupe EDF**, les « petits » opérateurs étant servis en priorité¹³².

Selon les éléments transmis à votre rapporteur général, le déficit subi par cette entreprise a évolué, dans la période récente, de la façon suivante :

¹³² Article 15 du décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité.

Déficit de compensation cumulé (en milliards d'euros)



Source : EDF

Cette situation devrait empirer dans les années à venir, sous l'effet de la très forte croissance prévisible des charges liées aux tarifs de rachat préférentiels dont bénéficie la filière de production d'électricité photovoltaïque. Ainsi, alors que la charge actuelle à compenser à ce titre est de l'ordre de 300 millions d'euros, ce chiffre devrait atteindre 2 milliards d'euros d'ici à 2014.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Diefenbacher, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, tend à réviser les règles de détermination de la CSPE.

A. L'ÉVOLUTION DE LA CSPE EN CAS DE CARENCE DU MINISTRE CHARGÉ DE L'ÉNERGIE

Il traite, tout d'abord, de l'hypothèse de la carence du ministre chargé de l'énergie relative à la prise de l'arrêté modifiant le niveau de la CSPE en fonction de l'évolution des charges constatées par la CRE.

Ainsi, son **1° du I** tend à supprimer la dernière phrase du douzième alinéa de l'article 5 de la loi n° 200-108 précité, aux termes de laquelle le montant de la contribution annuelle, fixé pour une année donnée, est applicable aux exercices suivants à défaut d'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté pour l'année considérée.

Son **2° du I** insère un alinéa dans ce même article, disposant que **si le ministre chargé de l'énergie ne prend pas d'arrêté fixant le montant de la**

contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE entre en vigueur le 1^{er} janvier. Il s'agit donc d'un pouvoir administratif par défaut conféré au régulateur, dans une double limite :

- celle du pouvoir du ministre, dont les actes restent d'une force supérieure à celle de la CRE ;
- celle de l'augmentation, limitée à 0,003 euro par Kwh par rapport au montant applicable avant cette date.

B. LA SUPPRESSION D'UN PLAFONNEMENT DE LA CSPE

Le 3^o du I propose de supprimer le treizième alinéa du même article, c'est-à-dire le plafonnement de la CSPE à 7 % du prix de vente de l'électricité.

En revanche, les autres plafonnements susmentionnés, de 500 000 euros par site de consommation et de 0,5 % de la valeur ajoutée, ne sont pas visés par le dispositif.

Enfin, le II du présent article tend à ce que l'ensemble de ces dispositions soient applicables à la fixation du montant de la contribution pour l'année 2011.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSAIRE VÉRITÉ DES COÛTS

Tout d'abord, votre rapporteur général ne peut que reconnaître la nécessité que la CSPE reflète au mieux le coût réel des charges de service public qu'elle est censée couvrir intégralement aux termes mêmes de la loi du 10 février 2000.

D'une part, il est anormal qu'une seule entreprise et ses actionnaires (au premier rang desquels figure l'Etat) aient à subir les lourdes conséquences financières de la carence des gouvernements successifs à adapter en temps et en heure le niveau des contributions.

D'autre part, dans un domaine où les prix français sont sous étroite surveillance communautaire, il est clair d'une décorrélation durable et croissante de la CSPE et de ces charges ne renforce pas la position française sur ce dossier.

De ce point de vue, l'initiative de notre collègue député Michel Diefenbacher apparaît bienvenue.

B. D'UTILES GARDE-FOUS POUR ASSURER LA TRANSITION

Malgré ces propos liminaires, **le dispositif proposé paraît également pertinent dans sa progressivité**. Si le principe du rattrapage est fixé, la trajectoire limite de manière raisonnable la progression annuelle de la CSPE à 0,003 euro par Kwh.

De fait, nos concitoyens et nos industriels, déjà inquiets des conséquences de la libéralisation du marché de l'électricité, dont prend acte et que traduit en droit national le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), ne comprendraient pas une augmentation trop brutale du prix de l'électricité, aussi légitime soit-elle.

Toutefois, si le dispositif proposé supprime le plafond de 7 % du prix de l'électricité applicable à l'ensemble des consommateurs, il ne remet pas en cause les deux autres plafonds, concernant plus particulièrement certains industriels, de 500 000 euros par site de consommation et de 0,5 % de la valeur ajoutée.

Or, si ce dernier plafond paraît proportionné, le plafond de 500 000 euros en valeur absolue, qui n'a pas varié depuis son instauration en 2003, pourrait être revu alors qu'un effort va être demandé à tous¹³³. Un élargissement de l'assiette de la CSPE au travers de l'augmentation de ce plafond permettrait de limiter l'augmentation qui s'appliquera aux consommateurs plus modestes, professionnels comme particuliers.

C'est pourquoi votre commission propose un **amendement** tendant à de porter ce plafond à 600 000 euros et à l'indexer, pour l'avenir, sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac.

C. LA RESPONSABILITÉ DU POLITIQUE DANS CE NOUVEAU SYSTÈME

Même dans un système donnant en apparence une responsabilité accrue au régulateur, dont les recommandations vaudront décision en cas de carence du ministre, **la responsabilité de l'évolution de la CSPE demeurera essentiellement politique**.

De ce point de vue, la perception de nos concitoyens rejoint la réalité car **les charges que doit compenser la CSPE sont la résultante directe de choix politiques** :

- **choix sociaux**, lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès à l'électricité à des tarifs préférentiels pour les plus démunis ;

- **choix énergétiques surtout**, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'assurer la montée en puissance de telle ou telle filière.

¹³³ Selon les informations dont dispose votre rapporteur général, en prenant en compte la possible augmentation de la CSPE en 2011, ce sont environ 250 sites qui sont concernés par le plafond de 500 000 euros.

Le dispositif actuel était biaisé car il permettait aux pouvoirs publics de lancer des chantiers apparemment populaires en en faisant supporter le coût, non aux consommateurs-électeurs comme il aurait été logique (et même légal) de le faire, mais à une seule entreprise. Aussi solide que soit EDF, ce scénario ne pouvait pas continuer de façon durable.

Désormais, grâce au dispositif proposé, les choix des pouvoirs publics tiendront peut-être davantage compte des coûts qu'il faudra réellement faire supporter aux Français. Cela devrait notamment conduire les gouvernements à se poser plus régulièrement la question de la pertinence des tarifs de rachat imposés dont bénéficient certaines filières de production d'électricité, comme l'éolien ou le photovoltaïque.

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

ARTICLE 14

(Art. 199 *terdecies-0 A*, 885-0 *V bis* et 1763 *C* du code général des impôts, L. 214-41, L. 214-41-1 et L. 214-41-2 (nouveau) du code monétaire et financier)

Aménagement des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la souscription au capital de PME et d'entreprises innovantes

Commentaire : le présent article tend à proroger la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin » au titre des souscriptions dans certains fonds d'investissements. A cette occasion, il propose de revoir le régime des investissements directs ou indirects dans des PME permettant aux souscripteurs de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU ET D'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE AU TITRE DES SOUSCRIPTIONS AU CAPITAL DE PME

Comme cela a déjà été décrit dans le commentaire de l'article 2 *bis* du présent projet de loi de finances, l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts prévoit une **réduction de 25 % de l'impôt sur le revenu** (dite réduction « Madelin ») **au titre de la souscription au capital de petites et moyennes entreprises (PME) non cotées**. Les montants des souscriptions sont retenus dans la limite d'un plafond de 20 000 euros pour les contribuables célibataires et de 40 000 euros pour les couples. La fraction des versements annuels qui excède ces limites ouvre droit à la réduction d'impôt au titre des quatre années suivantes¹³⁴.

Par ailleurs, l'article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a instauré une **réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) afin d'encourager le même type d'investissements**¹³⁵. Cet avantage (dit « ISF-PME ») est plus élevé que la réduction d'impôt « Madelin », tant en taux (75 %) qu'en plafond (50 000 euros de réduction d'impôt).

¹³⁴ D'autre part, comme indiqué dans le commentaire de l'article 2 *bis* du présent projet de loi de finances, les plafonds sont portés à 50 000 euros pour une personne seule et 100 000 euros pour un couple au titre des souscriptions au capital de petites entreprises de moins de cinq ans en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion (« Madelin amorçage »). En revanche, le report de la fraction excédentaire des versements sur les années suivantes n'est pas autorisé.

¹³⁵ Cette mesure a été codifiée à l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts.

Ces deux dispositifs concernent les souscriptions au capital de PME opérationnelles, non cotées, soumises à l'impôt sur les sociétés ou équivalent, et ayant leur siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale¹³⁶. **La réduction est conditionnée à l'engagement de conserver les parts reçues en contrepartie pendant cinq ans.**

Les réductions s'appliquent également dans les mêmes conditions aux **souscriptions au capital de sociétés respectant toutes les conditions précitées à l'exception de celles relatives à l'activité et dont l'objet social exclusif est de détenir des participations dans des sociétés exerçant une activité opérationnelle.** La réduction s'applique alors à hauteur des versements effectués par la société interposée au titre de souscriptions au capital de PME éligibles en direct. L'obligation de conservation s'applique au niveau de la holding comme du contribuable.

L'encadrement des holdings ISF-PME

Adopté à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot, l'article 106 de la loi de finances pour 2009 a encadré les conditions d'éligibilité de ces holdings afin de lutter contre les abus de certains gestionnaires de ces véhicules, qui permettent de bénéficier de la réduction d'impôt à hauteur de 75 %.

Ainsi, pour les versements effectués à compter de la date limite de dépôt de la déclaration au titre de l'année 2009, une holding est éligible si elle ne compte pas plus de cinquante associés ou actionnaires, si elle a exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques et si elle n'accorde aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de cinq ans.

Le coût de ces dispositifs est évalué à :

- **230 millions d'euros** pour la réduction d'IR « **Madelin** » ;
- **550 millions d'euros** pour la réduction **ISF-PME** au titre des investissements directs ou au travers de holdings.

¹³⁶ Il est à noter que, s'agissant de l'ISF-PME, les souscriptions de titres participatifs de sociétés coopératives de production (SCOP) sont également éligibles, de même que celles effectuées par des personnes physiques en indivision.

B. LES FONDS D'INVESTISSEMENT OUVRANT DROIT À UNE RÉDUCTION D'IMPÔT

1. Les fonds communs de placement à risques (FCPR)

Définis à l'article L. 214-36 et suivants du code monétaire et financier, les fonds communs de placement à risque (FCPR) ont leur **actif constitué à 50 % au moins de titres participatifs ou donnant accès directement ou indirectement au capital de sociétés non cotées.**

L'article 163 *quinquies* B du code général des impôts précise que, pour les FCPR dits « fiscaux » (dont les porteurs bénéficient d'une exonération des produits et plus-values sous réserve d'être réinvestis pendant la durée de conservation des parts, fixée à cinq ans), ce quota s'entend de **sociétés ayant leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne**, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou y seraient soumises dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France.

2. Les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)

Définis à l'article L. 214-41 du code monétaire et financier, les fonds communs de placement dans l'innovation (**FCPI**) doivent avoir leur **actif constitué pour 60 % au moins de valeurs mobilières**, parts de SARL et avances en compte courant, dont au moins 6 % dans des entreprises dont le capital est compris entre 100 000 et deux millions d'euros, émises par des sociétés autonomes de l'Union européenne, soumises à l'impôt sur les sociétés, comptant moins de 2 000 salariés et :

- **présentant un caractère innovant**, c'est-à-dire ayant réalisé, au cours des trois derniers exercices précédents, des dépenses de recherche donnant accès au régime du crédit d'impôt recherche (CIR) d'un montant au moins égal au tiers du chiffre d'affaires le plus élevé réalisé au cours de ces trois exercices ;

- ou justifiant de la création de produits, procédés ou techniques dont le **caractère innovant** et les perspectives de développement économiques sont **reconnus par OSEO innovation**.

Sont admis au quota de 60 % des FCPI :

- les titres participatifs et les titres émis par des sociétés non cotées ;
- les parts de SARL ou de sociétés étrangères dotées d'un statut équivalent ;

- les avances en compte courant consenties à des sociétés éligibles dans lesquelles le fonds détient au moins 5 % du capital, dans la limite de 15 % ;

- les parts ou titres émis par des sociétés non cotées dont l'objet exclusif est d'investir dans des sociétés « innovantes » et dont les emprunts d'espèce sont inférieurs à 10 % de leur situation nette comptable ;

- **les titres admis aux négociations sur un marché financier d'un État de l'EEE**, émis par des sociétés innovantes dont la **capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros** ou par des sociétés dont l'objet principal est la détention de participations financières, **dans la limite de 20 % de l'actif du fonds** pour les titres admis aux négociations sur un marché réglementé.

3. Les fonds d'investissement de proximité (FIP)

Aux termes de l'article L. 214-41-1 du même code, les fonds d'investissement de proximité (FIP) sont des **FCPR dont l'actif est constitué, pour 60 % au moins** de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant (dont au moins 10 % dans des nouvelles entreprises exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de cinq ans) **émises par des PME ayant leur siège dans un État membre de l'EEE** qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou en seraient passibles dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France.

Ces PME doivent notamment exercer leurs activités principalement dans des établissements situés dans une zone géographique choisie par le fonds et limitée au maximum à quatre régions limitrophes, ou, lorsque cette condition ne trouve pas à s'appliquer, y avoir établi leur siège social. Le fonds peut également choisir une zone géographique constituée d'un ou de plusieurs départements d'outre mer. La société peut être une holding si elle détient exclusivement des titres de sociétés éligibles.

Sont également prises en compte dans le calcul du quota de 60 %, dans la limite de 10 % de l'actif, les parts de FCPR et les actions de sociétés de capital-risque à concurrence du pourcentage d'investissement dans les sociétés éligibles, dans la limite de 20 % de l'actif, les titres admis aux négociations sur un marché financier émis par des sociétés de faible capitalisation, et les participations versées à des sociétés de caution mutuelle ou à des organismes de garantie intervenant dans la zone géographique choisie par le fonds.

4. Les réductions d'impôts

a) Les réductions d'impôts sur le revenu

Aux termes des VI et VI *bis* de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts, **les FCPI et les FIP ouvrent chacun droit à une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 25 % du montant de la souscription** dans la limite d'un plafond de 12 000 euros pour un célibataire et 24 000 euros pour un couple marié.

Cet avantage est conditionné à un **engagement du porteur de conserver les parts pendant cinq ans au moins** à compter de la souscription et de détenir, avec son conjoint et leurs descendants et ascendants, plus de 25 % des droits dans les bénéficiers de sociétés dont les titres figurent à l'actif du fonds ou de les avoir détenus à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la souscription des parts de fonds ou l'apport des titres. Enfin, le porteur de parts ne doit pas posséder, directement ou par personne interposée, plus de 10 % des parts du fonds, étant précisé qu'en outre le porteur de parts, son conjoint et leurs descendants et ascendants ne doivent pas détenir ensemble plus de 10 % des parts du fonds.

Un dispositif spécifique pour les investissements en Corse

Selon les dispositions du VI *ter* du même article du code général des impôts, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une **réduction de leur impôt sur le revenu égale à 50 % des souscriptions** en numéraire de parts de FIP dont l'actif est constitué pour 60 % au moins de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements situés en Corse.

b) La réduction d'ISF

La réduction d'ISF-PME s'applique à hauteur de **50 % des versements effectués au profit d'un FCPR fiscal¹³⁷ ou allégé, d'un FCPI ou d'un FIP**, sous réserve que **20 % de son actif pour les FIP et 40 % pour**

¹³⁷ Définis à l'article L. 214-36 et suivants du code monétaire et financier, les fonds communs de placement à risque (FCPR) ont leur actif constitué à 50 % au moins de titres participatifs ou donnant accès directement ou indirectement au capital de sociétés non cotées. L'article 163 quinquies B du code général des impôts précise que, pour les FCPR dits « fiscaux » (dont les porteurs bénéficient d'une exonération des produits et plus-values sous réserve d'être réinvestis pendant la durée de conservation des parts, fixée à cinq ans), ce quotas s'entend de sociétés ayant leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou y seraient soumises dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France.

les FCPI et FCPR soient composés de titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de sociétés de moins de cinq ans. Le montant du plafond de la réduction obtenu au travers d'un ou plusieurs fonds a été fixé à **20 000 euros**.

La réduction s'applique dans la limite de la proportion de l'actif du fonds investie en titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de sociétés éligibles en direct, préalablement fixée par le fonds. **Les taux de réduction effectifs aujourd'hui constatés sont de 30 % ou 35 %** (le quota d'investissement en entreprises éligibles à l'investissement direct est de 60 % ou 70 %).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RECENTRAGE DES INVESTISSEMENTS ÉLIGIBLES AUX RÉDUCTIONS D'IMPÔTS

Le **I** du présent article propose de modifier l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts relatif aux réductions d'impôts « Madelin », son **II** tendant à modifier l'article 885-0 V *bis* régissant le dispositif ISF-PME.

1. Le resserrement des activités éligibles

Il est, tout d'abord, proposé de modifier pour l'ensemble de ces réductions d'impôts, la condition relative à l'exercice exclusif d'une activité opérationnelle.

Ainsi, si les activités industrielles, commerciales, artisanales et agricoles resteraient éligibles, **seraient désormais exclues** :

- **l'ensemble des activités immobilières**¹³⁸. Toutefois, une exception est prévue pour les entreprises solidaires qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale ;

- **les activités financières** qui étaient jusqu'alors expressément éligibles pour la réduction d'impôt Madelin ;

- **les activités procurant des revenus garantis à raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production**. Il s'agit, en particulier, d'activités de production d'électricité éolienne ou photovoltaïque. L'objet de cette exclusion consiste à ne pas ajouter un avantage fiscal à l'obligation de rachat d'EDF à un tarif élevé¹³⁹, tant sur les plans des principes

¹³⁸ Et non plus seulement les sociétés gérant leur propre patrimoine immobilier pour la réduction d'impôt sur le revenu et les activités de gestion ou de location d'immeubles pour la réduction d'ISF.

¹³⁹ Voir à cet égard le commentaire de l'article 13 bis du présent projet de loi de finances.

relatifs au non-cumul des avantages, que parce que les réductions d'impôt ont vocation à inciter à une prise de risque. Une exclusion expresse des activités d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil est ajoutée par l'article 13 du présent projet de loi de finances.

2. L'exclusion de sociétés à raison de la nature de leurs actifs

Par ailleurs, il est proposé d'ajouter au sein des articles 199 *terdecies*-0 A et 885-0 V *bis* précités un alinéa dont l'objet serait d'exclure de ces avantages fiscaux **les sociétés dont l'actif est constitué de façon prépondérante** :

- **de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités** ;

- **de chevaux de courses ou de concours** ;

- **de vins ou d'alcools**. Il est à noter qu'une exception est prévue pour permettre l'éligibilité des sociétés dont l'objet même de l'activité consiste en la consommation ou la vente au détail de vins ou d'alcools, ce qui permet de maintenir dans le champ des avantages les entreprises de dégustation et les restaurateurs et cavistes qui rempliraient la condition d'actifs prépondérants compte tenu de la valeur des vins et alcools.

L'objet est, à chaque fois, de ne pas favoriser l'investissement dans des sociétés ne présentant pas de risque et peuvent même ouvrir la porte à de véritables détournements de la loi (en particulier lorsque leur véritable objet est la conservation et l'entretien d'actifs divers sans exercer d'activité réelle).

3. La généralisation et le renforcement des clauses anti-abus

a) L'exclusion des garanties en capital

Le présent article propose, par ailleurs, de renforcer la condition selon laquelle la société bénéficiaire des versements ne peut accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions.

Alors que cette condition s'applique, jusqu'ici, aux holdings ISF-PME, il est proposé de compléter la rédaction des articles 199 *terdecies*-0 A et 855-0 V *bis* précité de façon à :

- s'agissant de cette réduction d'impôt, **l'appliquer également aux sociétés bénéficiaires d'investissements directs** ;

- **étendre l'ensemble de ces dispositions à la réduction d'impôt « Madelin »**.

De plus, pour les deux mécanismes, il est proposé **d'allonger de cinq ans à dix ans le délai au cours duquel les remboursements d'apports donnent lieu à reprise de l'avantage fiscal**. Ces remboursements seraient donc proscrits jusqu'au 31 décembre de la dixième année suivant celle de la souscription, tout en l'étendant aux remboursements qui ne sont pas en numéraire.

Deux mesures de coordination complèteraient ces dispositions :

- d'une part, pour la réduction d'impôt « Madelin » qui prévoit que l'avantage n'est pas remis en cause en cas de donation à une personne physique sous réserve de poursuivre l'engagement initial, la non remise en cause serait conditionnée au fait que le donataire ne bénéficie pas du remboursement des apports avant le même terme ;

- d'autre part, l'harmonisation des rédactions des deux dispositifs pour ce qui concerne la non-remise en cause de l'avantage en cas de remboursement pour cause de liquidation judiciaire de la société.

b) L'exclusion des souscriptions précédées de remboursements d'apports

Par ailleurs, il est proposé **d'exclure de ces deux avantages fiscaux les souscriptions réalisées par un contribuable dans les douze mois suivant le remboursement, par la société bénéficiaire, de ses apports précédents**.

La logique de cette disposition est qu'une société qui a remboursé des apports dans l'année qui précède est réputée ne pas connaître de problème de financement.

c) L'exclusion des souscriptions donnant lieu à des contreparties

De plus, il est proposé d'ajouter aux articles précités du code général des impôts régissant ces deux dispositifs une mention selon laquelle « **les souscriptions au capital de la société confèrent aux souscripteurs les seuls droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé, à l'exclusion de toute autre contrepartie notamment sous la forme de tarifs préférentiels ou d'accès prioritaire aux biens produits ou aux services rendus par la société** ».

Il s'agit, par cette rédaction large, d'éviter des abus constatés notamment dans le domaine des services hôteliers et touristiques haut de gamme.

4. Les dispositions visant à assurer l'absence de cumul du « Madelin » et de l'ISF-PME avec d'autres avantages fiscaux

Le présent article propose la **suppression de toutes les possibilités de cumul des avantages fiscaux « Madelin » et ISF-PME sur une même assiette**, en modifiant la liste des exclusions figurant au III de

l'article 199 *terdecies*-O A pour la réduction d'impôt « Madelin » et en la transposant à la réduction d'ISF.

Ainsi, aux termes d'un nouveau paragraphe VI *quater* de l'article 199-*terdecies* 0-A du code général des impôts (dont le III serait supprimé par coordination) et d'un nouvel alinéa du V de l'article 885-0 V *bis* du même code, le « Madelin » et l'ISF-PME ne pourraient être cumulés :

- comme actuellement, ni avec le maintien des déductions des intérêts d'emprunts contractés pour souscrire au capital d'une société nouvelle (article 83-2° *quater*) ni avec les avantages associés aux PEA ou aux plans d'épargne salariale :

- ni avec la réduction d'impôt en faveur des logements outre-mer (article 199 *undecies* A) ;

- ni avec les réductions d'impôt au titre des investissements productifs outre-mer (article 199 *undecies* B), des emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise (article 199 *terdecies*-0 B), des souscriptions au capital de Sofica (article 199 *unvicies*), des souscriptions au capital de Sofipêche (article 199 *quatervicies*), de la déduction des intérêts d'emprunt contractés pour souscrire au capital d'une société coopérative de production (article 83-2° *quinquies*).

Bien entendu, comme actuellement, les deux dispositifs resteraient exclusifs l'un de l'autre.

Ces dispositions s'appliqueraient tant pour les investissements directs que pour les investissements intermédiés.

B. L'HARMONISATION DES RÉGIMES « MADELIN » ET « ISF-PME »

Le présent article propose, par ailleurs, d'harmoniser sur plusieurs points les dispositifs « Madelin » et ISF-PME.

1. Le respect des contraintes communautaires en matière d'aides d'Etat

Il est ainsi proposé de soumettre les sociétés bénéficiaires des versements donnant droit à l'avantage « Madelin » au respect des contraintes communautaires en matière d'aide d'État, dès lors qu'il constitue une aide indirecte aux entreprises, de la même façon que ce qui existe déjà en matière d'ISF-PME.

A cette fin, il est proposé d'insérer trois alinéas (*f*, *g* et *h* au 2° du I) de l'article 199 *terdecies*-0 A précité de manière à soumettre les sociétés bénéficiaires des versements, pour l'éligibilité desdits versements à la réduction d'impôt Madelin, aux conditions suivantes :

- être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises ;

- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ou relever des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie ; ces exclusions étant prévues par les lignes directrices pour le bénéfice des aides d'État autorisées dans les conditions qu'elles fixent ;

- bénéficier d'un montant de versements éligibles à la réduction d'impôt n'excédant pas un plafond fixé par décret. **Ce plafond ne peut excéder 1,5 million d'euros par période de douze mois.**

Pour les PME ne remplissant pas cumulativement les trois conditions précitées, aux termes d'un un nouveau paragraphe VI *quinquies* qui serait inséré au sein de l'article 199 *terdecies-0 A*, **le bénéfice de la réduction d'impôt Madelin, de même que celle du « Madelin renforcé », est subordonné au respect des règlements (CE) n° 1998/2006 et n° 1535/2007.** La réglementation des aides *de minimis* prévoit un plafond de 200 000 euros relevé à 500 000 euros jusqu'au 31 décembre 2010, sur une période de trois exercices. Ce plafond s'apprécie en retenant l'ensemble des aides publiques sous quelle que forme que ce soit si elles n'ont pas été notifiées à la Commission européenne ou ne sont pas couvertes par un règlement d'exemption.

2. L'assiette des versements

En outre, il est proposé de modifier la rédaction de l'article 199 *terdecies-0 A* précité afin de prévoir que, comme pour l'ISF-PME, **ce sont les versements qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin », et non pas les souscriptions.** Les investissements devraient donc avoir été décaissés pour ouvrir droit à l'avantage.

3. Les conditions spécifiques applicables aux sociétés intermédiaires

Enfin, le même article serait complété pour y **introduire le dispositif anti-abus relatif aux holdings** que, comme indiqué précédemment, notre collègue Philippe Adnot a mis en place pour l'ISF-PME.

Ainsi, les holdings « Madelin » ne devraient pas compter plus de cinquante associés ou actionnaires et devraient avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques.

C. LA RÉFORME DES FONDS D'INVESTISSEMENT

Le **IV et V du présent article (alinéas 91 à 94)** tendant à modifier respectivement l'article L. 214-41 du code monétaire et financier définissant les FCPI et l'article L. 214-41-1 du même code définissant les FIP.

Il s'agit de reconduire ces véhicules (dont, s'agissant du Madelin, l'avantage fiscal s'éteignait le 31 décembre 2010) tout en redéfinissant leurs contraintes d'investissement dans le but d'améliorer leur efficacité économique.

1. Les modifications communes aux FIP et FCPI tendant à renforcer l'efficacité des réductions d'impôt

Les IV et V du présent article proposent tout d'abord d'apporter certaines modifications identiques aux articles L. 214-41 et L. 214-41-1 précités afin d'intégrer, dans les modalités réglementaires d'investissement des fonds, les contraintes qui figuraient pour le bénéfice de la réduction d'ISF.

a) L'intégration dans le calcul des quotas de 60 % de conditions figurant pour l'investissement en direct

En premier lieu, **pour être éligibles au quota de 60 %** que doivent respecter les FCPI et les FIP, **les titres, parts et avances doivent être émis par des sociétés qui respectent les conditions fixées pour le bénéfice des réductions d'impôt applicables aux investissements directs**, à savoir :

- la condition d'activité opérationnelle telle que la modifie le présent texte (intégrant, en particulier, les exclusions énumérées ci-dessus) ;

- l'exclusion des sociétés à prépondérance de certains types d'actifs ;

- les conditions selon lesquelles les souscriptions confèrent les seuls droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé, à l'exclusion de toute autre contrepartie, et de non-garantie en capital aux associés ou actionnaires, par renvoi au i du 1 du I du même article ;

- ne pas avoir procédé au remboursement, partiel ou total, d'apports dans les douze derniers mois.

b) La condition de compter au moins deux salariés pour l'éligibilité au quota

De plus, il est proposé que, pour être éligibles aux quotas de 60 % les titres, parts et avances doivent être émis par des **sociétés qui comptent au moins deux salariés**.

Il s'agit évidemment de lutter contre le financement de « coquilles vides ».

c) La création d'un quota de 40 % d'investissement en fonds propres

Le présent article tend à **créer, pour les FCPI comme pour les FIP, un quota de 40 % de fonds propres.**

Ainsi, l'actif de ces fonds devrait être constitué à 40 % au moins de titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital ou de titres reçus en contrepartie d'obligations converties de sociétés respectant les conditions définies pour l'éligibilité au quota de 60 %.

2. Les modifications réglementaires propres à chaque type de fonds

a) La suppression du quota de 6 % des FCPI

Le présent article propose de supprimer, pour les FCPI, le quota de 6 % d'entreprises dont le capital est compris entre 100 000 euros et 2 millions d'euros.

De fait, pour les FCPI, financeurs de l'innovation, un quota fondé sur la capitalisation des entreprises cibles paraissait moins pertinent que le quotas de 60 % de leur actif investi en titres, avances et parts de sociétés opérationnelles innovantes et de 40 % de leur actif constitué de souscriptions au capital et d'obligations converties de même type d'entreprises.

b) La réforme des FIP

Le **V du présent article** propose une importante modification de la définition des FIP.

Ainsi, alors que cette condition constituait, jusqu'à présent, la raison d'être des FIP, il tendait, dans sa version initiale, à **supprimer les critères de localisation géographique des sociétés**, car l'évaluation du dispositif a fait apparaître une forte concentration des investissements dans quelques régions.

De plus, il était proposé de **supprimer également tout critère d'âge des entreprises**, puisque les sociétés éligibles au quota de 60 % ne seront plus tenues d'exercer leur activité ou d'être juridiquement constituées depuis moins de huit ans, et que, de surcroît, le sous-quota de 10 % d'entreprises exerçant ou juridiquement constituées depuis moins de cinq ans est supprimé.

En revanche, d'autres critères apparaissent pour le quota de 60 % des « nouveaux FIP » :

- il est ainsi proposé de supprimer l'éligibilité au quota des parts de FCPR et sociétés de capital risque (SCR) et des participations versées à des sociétés de caution mutuelle ou à des organismes de garantie intervenant dans la zone géographique choisie par le fonds ;

- et, surtout, **les sociétés éligibles au quota devraient être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion** au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État visant à promouvoir les

investissements en capital dans les PME, par renvoi aux *f*, *g* et *h* du 1 du I de l'article 885-0 V *bis*.

Les FIP deviendraient donc des véhicules investissant à hauteur d'au moins 60 % de leur actif dans des PME opérationnelles en amorçage, démarrage ou expansion et dont au moins 40 % de leur actif est constitué de souscriptions au capital et d'obligations converties de même type d'entreprises.

3. L'application des réductions d'impôt « Madelin » et ISF-PME aux nouveaux fonds

a) La réduction d'impôt sur le revenu

Il est proposé de proroger la réduction d'impôt sur le revenu applicable aux souscriptions de parts de FCPI et de FIP pour couvrir les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2012.

Cette date correspond à l'échéance de l'ensemble du dispositif « Madelin », y compris donc pour les investissements directs¹⁴⁰.

La rédaction initiale de l'article ne prévoyait pas de prorogation du dispositif « FIP Corse », décrit précédemment, qui arrive à échéance au 31 décembre 2010.

La réduction d'impôt s'appliquerait toujours à 25 % des versements, quels que soient les investissements effectués par le fonds.

Toutefois, deux évolutions visant à durcir le dispositif sont à noter :

- d'une part, comme pour la réduction d'ISF, l'avantage s'appliquerait sur une assiette nette des frais et commissions ;

- d'autre part, le *carried interest* des FCPI¹⁴¹ serait exclu de l'avantage fiscal, comme cela existe déjà pour les FIP et pour l'ensemble du dispositif ISF-PME.

Enfin, aux termes de l'article 58 du présent projet de loi de finances, l'avantage « Madelin » est inclus dans le « rabot » de 10 % des niches fiscales, ce qui ramène l'avantage réel des investisseurs à 22,5 %.

b) La réduction d'ISF

Comme pour l'impôt sur le revenu, il est proposé que les seuls fonds pouvant donner droit à la réduction d'impôt soient des FCPI ou des FIP ; les FCPR fiscaux et allégés en seraient donc désormais exclus.

En outre, il est proposé de **supprimer les sous-quotas spécifiques à l'ISF de 20 % ou 40 % de titres reçus en contrepartie de souscriptions au**

¹⁴⁰ Pour mémoire, l'avantage fiscal ISF-PME n'est pas borné dans le temps.

¹⁴¹ C'est-à-dire les parts donnant lieu à des droits différents sur l'actif net ou sur les produits du fonds attribuées en fonction de la qualité de la personne.

capital ou d'obligations converties de sociétés de moins de cinq ans éligibles en direct. En d'autres termes, il n'y aurait plus de « fonds ISF » soumis à des contraintes spécifiques, les véhicules étant parfaitement harmonisés.

En troisième lieu, si, à l'inverse de la réduction d'IR, un mécanisme de transparence s'applique pour le calcul de l'assiette de l'ISF, le présent article propose de le faire évoluer. Ainsi, alors que, jusqu'à présent, les versements étaient retenus à hauteur de l'actif du fonds investi dans des titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de société éligibles en direct, selon le nouveau régime qu'il est proposé d'inscrire au c du 1 du III de l'article 885-0 V *bis* précité :

- d'une part, le fonds devrait respecter au minimum le quota de 60 % fixé au code monétaire et financier pour chaque type de fonds ;

- et, d'autre part, **les versements nets des frais et commissions servant de base à l'avantage fiscal seraient retenus à proportion du quota d'investissement que le fonds s'engage à atteindre.**

Par coordination, les délais d'investissements fixés pour atteindre le taux s'appliqueront au quota minimum de 60 % et non plus à la proportion de l'actif représentatif de souscriptions au capital de sociétés éligibles en direct.

c) L'application des seuils communautaires

Actuellement, le bénéfice de la réduction d'ISF est soumis pour le bénéficiaire des investissements, soit au respect des règles *de minimis*, soit à un plafond fixé par décret dans la limite de 1,5 million d'euros pour les investissements réalisés dans des PME éligibles en phases d'amorçage, de démarrage ou d'expansion. Ce plafond a été fixé à 1,5 million d'euros, mais relevé à 2,5 millions d'euros pour la période allant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010.

Il est proposé que le bénéfice des avantages fiscaux soit placé sous le régime *de minimis* lorsque les titres des sociétés éligibles ne respectent pas cumulativement les trois conditions relatives à la phase de développement. Cela sous-entend que, dans le cas contraire, le plafond fixé par décret pour les investissements en direct devrait trouver à s'appliquer.

S'agissant des FCPI, il est prévu, symétriquement, que l'avantage soit subordonné, jusqu'à une date fixée par décret, soit au respect des plafonds *de minimis*, soit au plafond, plus élevé, fixé par décret pour les investissements en direct. Le bénéfice de ce dernier plafond serait accessible aux seules sociétés éligibles au quota réglementaire de 60 % qui respectent les trois conditions relatives à la phase de développement et qui, par ailleurs, remplissent les critères de la PME au sens communautaire.

D. LES OBLIGATIONS D'INFORMATION ET L'ENCADREMENT DE LA RÉMUNÉRATION DES INTERMÉDIAIRES

Le présent article propose de **généraliser les obligations d'information introduites par l'article 20 de la loi de finances pour 2010**, adopté à l'initiative du président Jean Arthuis, **et de doubler le montant plafond des amendes et pénalités** prévues à l'article 1763 C du code général des impôts.

1. Les délais d'investissement

Pour mémoire, l'article 20 de la loi de finances pour 2010, reprenant la proposition de loi que le Sénat avait adopté, le 29 juin 2009, à l'initiative de notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, visait principalement à **accélérer l'investissement des fonds d'investissement permettant à leurs souscripteurs de bénéficier d'une réduction d'IR ou d'ISF**. Il prévoit que les fonds doivent **atteindre 50 % du quota d'investissement au terme d'une période de huit mois à compter de la date de clôture** de la période de souscription fixée dans le prospectus complet du fonds, **et 100 % au plus tard le dernier jour du huitième mois suivant**. La période de souscription ne peut excéder huit mois à compter de la date de constitution du fonds, ou huit mois après la promulgation de la loi de finances pour 2010. Ces obligations sont assorties d'une amende à la charge de la société de gestion du fonds de 20 % des montants des investissements qui auraient permis d'atteindre 50 % du quota intermédiaire ou 100 % du quota final aux dates fixées. Le montant de cette amende est toutefois limité à la moitié du montant des sommes qui lui sont dues par le fonds au titre des frais de gestion pour l'exercice concerné. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux fonds ayant pour objet d'investir plus de 50 % de leur actif au capital de jeunes entreprises innovantes (JEI).

Il est proposé de **durcir les conditions d'application de l'amende de 20 %**, pour le non respect des délais fixés pour l'impôt sur le revenu et pour l'ISF, **en relevant le plafond au montant des sommes qui sont dues à la société de gestion par le fonds au titre des frais de gestion pour l'exercice concerné**. Par coordination, il serait procédé au même relèvement pour le montant plafond de l'amende dont est redevable la société de gestion lorsqu'un FCPR ouvrant droit à l'exonération des produits et plus-values n'a pas atteint son quota d'investissement de 50 %.

2. L'encadrement des frais et commissions et l'obligation d'information préalable à la souscription

a) L'encadrement des frais et commission

Le même article 20 de la loi de finances pour 2010 a également introduit une **régulation des frais et commissions des fonds et holdings dans le cadre du dispositif ISF-PME**. Selon cet article, un décret devait fixer les conditions dans lesquelles les investisseurs ou porteurs sont informés annuellement du montant détaillé des frais et commissions. Le même texte devait encadrer les frais relatifs à la commercialisation et au placement des actions de la société ou des parts du fonds. Le non respect de ces obligations est assorti d'une pénalité de 1 % du montant de la souscription qui a ouvert droit, pour chaque souscripteur, à la réduction d'impôt pour l'exercice concerné, plafonnée à la moitié du montant des sommes qui lui sont dues au titre des frais de gestion pour l'exercice concerné.

Le présent article propose de compléter ces dispositions en prévoyant qu'un décret fixe les conditions dans lesquelles les investisseurs sont informés du montant détaillé des frais et commission par les sociétés intermédiaires, les FCPI et les FIP, y compris pour la réduction « Madelin ».

De plus, pour ces deux réductions d'impôt, la nouvelle rédaction serait plus large, **le décret portant sur les frais et commissions directs et indirects et fixe les conditions dans lesquelles tous ces frais sont encadrés**.

b) L'obligation d'information préalable à la souscription

L'article 20 de la loi de finances pour 2010 a enfin imposé aux holdings de communiquer à chaque investisseur, avant la souscription de ses titres, un document d'information précisant notamment la période de conservation des titres pour bénéficier de l'avantage fiscal, les modalités prévues pour assurer la liquidité de l'investissement au terme de la durée de blocage, les risques encourus du fait de l'investissement et la politique de diversification des risques, les règles d'organisation et de prévention des conflits d'intérêts, les modalités de calcul et la décomposition de tous les frais et commissions, directs et indirects, et le nom du ou des prestataires de services d'investissement chargés du placement des titres.

Le présent article propose de compléter ces dispositions en prévoyant **l'application de l'obligation aux sociétés intermédiaires qui bénéficient de souscriptions ouvrant droit à la réduction d'impôt « Madelin »**. En cas de manquement, aux termes d'un nouvel alinéa inséré au sein de l'article 1763 C du code général des impôts, la société serait redevable d'une **amende égale à 10 % du montant des souscriptions qui ont ouvert droit à la réduction d'impôt sur le revenu ou à la réduction d'ISF**, plafonnée aux sommes dues à la société au titre des frais de gestion pour l'exercice concerné.

Les principales dispositions du décret d'application

A l'issue de cette partie, il convient de souligner que, pour avoir tardé à être publié, le décret n° 2010-1311 du 2 novembre 2010 d'application de l'article 20 de la loi de finances pour 2010 (qui doit être complété par un prochain arrêté) semble parfois anticiper sur les modifications législatives proposées par le présent article. Les grands principes de ce dispositif réglementaires sont décrits ci-après.

Tout d'abord, **les frais et commissions** ne peuvent être **prélevés que sur un nombre limité d'exercices** (mentionné dans le bulletin de souscription), la rémunération du distributeur étant **contractuellement plafonnée par mention manuscrite dans le bulletin de souscription**, ce qui devrait sans doute exercer une pression à la baisse de ces frais.

D'autre part, l'investisseur devra être informé par :

- la **mise en place d'une typologie des frais et commission**, les rendant plus transparents et aisément comparables. Ces informations seront donc présentées de façon normalisée, dans le bulletin de souscription, la notice d'information et le règlement ;
- un **tableau synthétique maximum de frais** renforcera encore cette comparabilité. De plus, la notice d'information présentera une comparaison normalisée de la valeur liquidative des parts attribuées au souscripteur selon trois *scenarii* de performance, ainsi que des frais de gestion et de distribution prélevés et du coût pour l'investisseur du *carried interest*.

3. La création d'une obligation de transmission d'un état récapitulatif des sociétés financées

Enfin, alors que rien de tel n'était prévu par l'article 20 de la loi de finances pour 2010, le présent article propose de **créer une nouvelle obligation à la charge des intermédiaires** afin que **l'administration fiscale puisse avoir connaissance des investissements réalisés au titre de l'emploi des sommes versées donnant lieu à une réduction d'impôt**.

Les intermédiaires devraient ainsi envoyer annuellement un état récapitulatif des sociétés financées, des titres détenus ainsi que des montants investis pendant l'année précédente, dans des conditions définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Là encore, **le non-respect de ces dispositions serait passible d'une amende** égale à 10 % du montant des souscriptions qui ont ouvert droit à la réduction d'impôt sur le revenu ou à la réduction d'ISF, dans la limite des sommes dues à la société au titre des frais de gestion pour l'exercice concerné¹⁴².

E. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **VII du présent article** prévoit les modalités d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 des nouvelles dispositions.

¹⁴² Si cet article ne prévoit pas d'amende pour les fonds, ceux-ci sont passibles des procédures de sanctions et pénalités de l'AMF.

Ainsi, la nouvelle obligation de transmission d'un état récapitulatif des sociétés financées par les FCPI et les FIP à destination de l'AMF s'applique aux montants investis par les fonds à compter du 1^{er} janvier 2011.

Les autres dispositions de l'article s'appliquent aux souscriptions effectuées dans des sociétés à compter du 1^{er} janvier 2011.

Pour ce qui concerne les fonds, deux cas sont à distinguer :

- pour les fonds constitués à compter du 1^{er} janvier 2011, les dispositions afférentes aux deux réductions d'impôt et au code monétaire et financier s'appliquent aux souscriptions effectuées à compter de cette même date ;

- pour les fonds constitués avant le 1er janvier 2011, les nouvelles contraintes relatives à la composition de leur actif, en particulier au quota de 60 %, ne s'appliqueront que pour les sommes souscrites auprès d'eux postérieurement au **29 septembre 2010** (date du Conseil des ministres ayant adopté le présent projet de loi de finances) et non investies par eux avant le 1^{er} janvier 2011. Les sommes souscrites après le 29 septembre 2010 et investies avant le 31 décembre 2010 restent soumises au droit actuel.

Si les fonds déjà constitués sont donc, dans une certaine mesure, visés par la réforme¹⁴³, ces véhicules ne seront pas concernés par les obligations déclaratives, la régulation des frais et commissions, la suppression du quota de fonds propres et des sous-quotas ISF.

Les fonds devront communiquer à l'administration fiscale la répartition entre les souscriptions effectuées avant le 29 septembre 2010 et celles effectuées à compter de cette date, ainsi qu'un état de leurs investissements au 31 décembre 2010.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre une douzaine d'amendements rédactionnels, de coordination ou d'harmonisation, l'Assemblée nationale a modifié cet article sur plusieurs points, dont certains de grande portée.

¹⁴³ Il en allait de même pour l'accélération des investissements découlant de l'article 20 de la loi de finances pour 2010.

A. LA RÉDUCTION DE L'AVANTAGE FISCAL ISF-PME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS DIRECTS OU AU TRAVERS DE HOLDINGS

1. Le passage du taux de la réduction d'ISF de 75 % à 50 %

Tout d'abord, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Nicolas Forissier et avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **réduire à 50 % (au lieu de 75 %) la réduction d'ISF-PME au titre des investissements directs ou au travers de holdings.**

L'investissement au travers de fonds (FCPI ou FIP) resterait soutenu à hauteur de 50 %.

Seul l'écart de plafond de réduction d'ISF (50 000 euros pour les investissements directs ou via des holdings contre 20 000 euros pour les fonds) distinguerait encore ces modalités de placement.

2. Une mesure « anti-abus » relative aux holdings animatrices

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement aux termes duquel **les souscriptions réalisées au capital d'une société holding animatrice ouvrent droit à l'avantage fiscal « ISF-PME direct » (ramené de 75 % à 50 % selon l'amendement précédemment évoqué) seulement lorsque lorsque la société est constituée et contrôle au moins une filiale depuis au moins douze mois.**

L'amendement précise la notion de « holding animatrice » : il s'agit d'une société qui, outre la gestion d'un portefeuille de participations, participe activement à la conduite de la politique de leur groupe et au contrôle de leurs filiales et rend le cas échéant et à titre purement interne, des services spécifiques, administratifs, juridiques, comptables, financiers et immobiliers.

L'auteur explique qu'il s'agit de mettre un terme à des pratiques d'optimisation tendant à faire bénéficier les souscripteurs de l'avantage fiscal le plus fort au travers de souscriptions à des holdings animatrices de groupe, qui ne sont pas soumises aux conditions encadrant les investissements dans des holdings (éligibilité encadrée et imputation « en transparence » des réductions d'impôt, c'est-à-dire uniquement à hauteur de l'investissement dont a effectivement bénéficié la cible et dans un délai de deux ans).

B. L'INTRODUCTION DE NOUVELLES MESURES RELATIVES AUX FIP

1. Un sous-quota pour les entreprises nouvelles

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, sur avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement réintroduisant, pour les FIP, un **quota d'investissement de 20 % dans des entreprises exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de huit ans**.

Ce taux correspond à celui qui était retenu pour la réduction d'ISF jusqu'à présent (mais pour les sociétés de moins de cinq ans).

2. La réintroduction d'un critère géographique

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **réintroduisant, pour les FIP, un critère géographique**.

Ainsi, pour l'application du quota de 60 %, le **nombre de régions de provenance des entreprises serait ramené à trois** (au lieu de quatre dans le régime actuel). En outre, pour éviter que quelques régions ne captent l'essentiel du flux, il est proposé de **limiter le pourcentage de la totalité de l'actif du fonds investi dans une même région à 50 %**.

3. La prorogation des « FIP Corse »

A l'initiative de notre collègue député Camille de Rocca Serra, avec les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **prorogeant jusqu'à 2012 l'avantage fiscal de 50 % sur l'impôt sur le revenu réservé aux « FIP Corse »**.

Toutefois, le rabot devant s'appliquer à l'ensemble de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts, l'avantage réel des contribuables serait, en pratique, ramené à 45 %.

C. LA CLARIFICATION DES CONDITIONS D'APPLICATION DES PLAFONDS COMMUNAUTAIRES

L'Assemblée nationale a également adopté deux amendements de notre collègue député Gilles Carrez, sous-amendés par le Gouvernement, visant à **clarifier les conditions d'application des plafonds communautaires**.

Ainsi, il serait clairement exprimé, au sein des articles 199-*terdecies* 0 A et 885-0 V *bis* précités que :

- que l'avantage est soumis, pour les sociétés bénéficiaires, à la réglementation des aides *de minimis* ;

- que toutefois un plafond fixé par décret dans la limite d'un plafond autorisé par la Commission européenne s'agissant des aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises ou les entreprises innovantes s'applique lorsque les sociétés bénéficiaires sont en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion.

Il est à noter que les sous-amendements du Gouvernement concernaient ce dernier point : alors que Gilles Carrez entendait limiter le plafond à 1,5 million d'euros, le Gouvernement a dit anticiper un probable relèvement du plafond de versements autorisés dans les PME aidées par des mesures de soutien au capital-investissement (la pérennisation du plafond de 2,5 millions d'euros étant évoquée).

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MODIFICATIONS RELATIVES AUX RÉDUCTIONS D'ISF ET D'IR DÈS LE 13 OCTOBRE 2010

Enfin, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **instaurant une entrée en vigueur au 13 octobre 2010** (date de l'examen du présent projet de loi de finances par la commission des finances de l'Assemblée nationale), **des modifications apportées aux réductions d'impôt sur le revenu et d'ISF pour les investissements effectués directement ou par l'intermédiaire d'une société interposée.**

Il s'agit d'éviter un « appel d'air » d'ici au 31 décembre 2010 vers les sociétés qui seront exclues du bénéfice des avantages fiscaux. Il est à noter que le Gouvernement a procédé de même pour l'article 13 du présent projet de loi de finances relatif aux avantages à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La pérennisation d'avantages fiscaux profitant aux investissements dans les PME, telle qu'elle est ici proposée, se justifie d'autant plus que ces dispositifs sont harmonisés et réellement orientés vers l'utilité économique, en évitant les abus et en encadrant de manière adéquate l'action des intermédiaires.

Le cumul d'avantages fiscaux, pouvant même parfois dépasser le montant de l'investissement, ne pouvait se justifier et il est sain que le présent article garantisse que les réductions d'impôts « Madelin » et « ISF-PME » soient exclusives d'autres soutiens fiscaux.

L'Assemblée nationale a également fait œuvre utile, notamment en approfondissant la redéfinition des FIP, en clarifiant les conditions d'application des plafonds communautaires et en prévoyant une entrée en vigueur immédiate de la restriction du périmètre des sociétés ouvrant droit aux avantages fiscaux.

Néanmoins, quelques éléments du dispositif ainsi rédigé pourraient encore être modifiés ou améliorés.

A. APPLIQUER LE « RABOT » SUR LES NICHEs FISCALES À L'ISF-PME SANS ANTICIPER LE DÉBAT SUR LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ PATRIMONIALE

En premier lieu, il est **nécessaire de bien distinguer deux exercices** :

- l'un, auquel le Président de la République doit inviter le Parlement à se prononcer à la fin du printemps 2011, concerne **l'ensemble de la fiscalité patrimoniale**, dont l'ISF (et, par là-même, l'ISF-PME) fait évidemment partie ;

- l'autre, d'échéance plus immédiate, que constitue le présent projet de loi de finances, dans lequel chaque contribuable est invité à faire des efforts que symbolise le « **rabot** », autrement dit la réduction homothétique des avantages fiscaux que propose l'article 58 du présent texte.

C'est pourquoi, pour l'heure, il convient d'aborder de manière fruste la question du taux de la réduction d'ISF figurant à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, en se contentant **d'appliquer le « rabot » de 10 % à l'ensemble des taux et des dispositifs tels qu'ils existent aujourd'hui**.

Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** tendant à ramener :

- à 67,5 %, dans la limite de 45 000 euros, l'avantage associé aux investissements directs ou au travers de holdings ;

- à 45 %, dans la limite de 18 000 euros, l'avantage associé aux investissements au travers de fonds.

B. PRÉCISER CERTAINES DISPOSITIONS « ANTI-ABUS »

1. Généraliser la clause du nombre minimum d'employés dans les sociétés cibles

L'équilibre entre fonds et holdings s'impose dès lors qu'il s'agit de lutter contre les investissements dans des « coquilles vides ».

Dès lors, votre commission vous propose un **amendement** tendant à **généraliser à l'ensemble des véhicules (et même aux investissements**

directs) l'obligation d'investir dans des sociétés comptant au moins deux salariés.

En effet, seuls doivent être soutenus les apports aux entreprises exerçant une activité réelle.

2. Appliquer la réglementation pertinente à l'ensemble des intermédiaires

Parmi les contournements observés pour éviter de se soumettre aux contraintes législatives qui s'imposent aux holdings bénéficiant d'avantage fiscaux, en particulier le dispositif « Adnot » et les obligations déclaratives de l'article 20 de la loi de finances pour 2010, il a été observé que certaines holdings recourent à des montages faisant intervenir des mandats de conseil et de gestion.

Ce faisant, elles agissent en fait comme des fonds de capital investissement, dont l'objectif est de mutualiser des masses importantes de souscriptions, auprès de nombreux souscripteurs n'assurant pas en réalité la gestion des participations. Elles échappent alors aux contraintes applicables aux fonds et holdings « classiques ».

Afin de faire respecter l'intention originelle du législateur, votre commission vous propose un **amendement** permettant de soumettre ces structures aux obligations des autres véhicules relatives à la transparence et à l'encadrement des frais de gestion et de distribution.

3. Exclure les entreprises solidaires du champ

Enfin, si, dans leur ensemble, les activités financières (qui recouvrent notamment les activités de prêts et de crédit-bail) ne semblent effectivement pas nécessiter une intervention publique pour leur financement, ce qui justifie leur exclusion des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 *terdecies*-0 a et 885-0 V bis du code général des impôts, tel n'est en revanche pas le cas des sociétés financières solidaires, qui n'offrent pas de rendement financier à leurs souscripteurs.

C'est pourquoi votre commission vous soumet un amendement proposant l'**instauration d'une exception pour ces sociétés**, de la même façon qu'elle a déjà été prévue par le présent article pour ce qui concerne les activités immobilières. Les investissements dans les sociétés financières solidaires pourraient donc toujours bénéficier des avantages fiscaux « Madelin » et « ISF-PME ».

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

ARTICLE 14 bis (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 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 impôts¹⁴⁴, **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 particulières¹⁴⁵ ;

- **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 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.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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.

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 INTRODUIT 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 versements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le **III** porte le « gage tabac », que le Gouvernement n'a pas levé.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions ont déjà été votées à deux reprises par l'Assemblée nationale, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, puis du premier projet de loi de finances rectificative pour 2010, relatif aux investissements d'avenir. A chaque fois, le Sénat a supprimé ce dispositif, la commission mixte paritaire ayant toujours confirmé ce choix.

La situation n'ayant pas évolué de manière significative depuis lors, votre rapporteur général rappelle les éléments qui l'ont conduit à préconiser la suppression de ce dispositif en loi de finances¹⁴⁶.

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

¹⁴⁶ 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 ;

- de plus, **le parallèle avec l'objectif de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME¹⁴⁷ 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.

Enfin, **le présent projet de loi de finances, dont la ligne directrice est la remise en cause partielle ou totale d'avantages fiscaux, ne semble pas le vecteur adéquat pour procéder à quelque extension de « niche » ISF que ce soit.**

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.

¹⁴⁷ Codifiée à l'article 885-0 V bis du code général des impôts.

ARTICLE 15

(Art. 199 ter B et 244 quater B du code général des impôts)

Remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche aux PME

Commentaire : le présent article propose de pérenniser, pour les seules petites et moyennes entreprises, la mesure de remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR) prise durant la crise pour l'ensemble des entreprises. En outre, à l'initiative de l'Assemblée nationale, il procède à divers aménagements du CIR.

I. LE « NOUVEAU » CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UN CHOIX FISCAL FORT EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE

A. LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DU CIR DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008

L'article 69 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a procédé à une réforme du crédit d'impôt recherche (CIR), créé dans le cadre de la loi de finances pour 1983, qui a changé l'ampleur et même la nature de ce dispositif d'incitation fiscale aux investissements en recherche et développement (R&D).

Cette réforme reposait principalement sur trois volets :

- la **suppression de la part dite « en accroissement »**, qui subventionnait l'augmentation d'une année sur l'autre des dépenses de R&D, afin de rendre cette aide fiscale à la fois plus compréhensible et plus attractive, les modalités de calcul de cette part étant complexes et surtout peu incitatives sur le long terme (le crédit d'impôt pouvant, en particulier, devenir négatif en cas de baisse des dépenses de R&D) ;

- le **triplément de la part « en volume »**, dont le taux de droit commun est passé de 10 % à **30 %**¹⁴⁸. Sur de telles bases, la réforme ne peut faire que très peu de perdants à court terme et presque aucun au bout de plusieurs années. En effet, seules les entreprises faisant plus que doubler leurs dépenses de R&D peuvent être pénalisées par l'effet cumulé de la suppression de la part « en accroissement » et du triplément de la part « en volume », ce qui n'est pas réaliste pendant un grand nombre d'années ;

- le **déplafonnement du crédit d'impôt** (auparavant limité à 16 millions d'euros). Toutefois, **pour la fraction des dépenses dépassant 100 millions d'euros** (ce niveau concernant une vingtaine d'entreprises), le

¹⁴⁸ Pour les entreprises qui demandent à bénéficier pour la première fois du CIR, ou qui n'en ont pas bénéficié depuis cinq ans, ce taux est majoré à 50 % la première année, puis à 40 % la deuxième année.

taux du crédit d'impôt a été réduit, pour passer à 5 %. De ce fait, même à taux réduit, tout investissement des entreprises en R&D sur le sol français peut bénéficier d'un soutien fiscal. L'incitation existe donc toujours, y compris pour les grands groupes les plus actifs en matière de recherche, qui dépassaient parfois notablement les anciens plafonds.

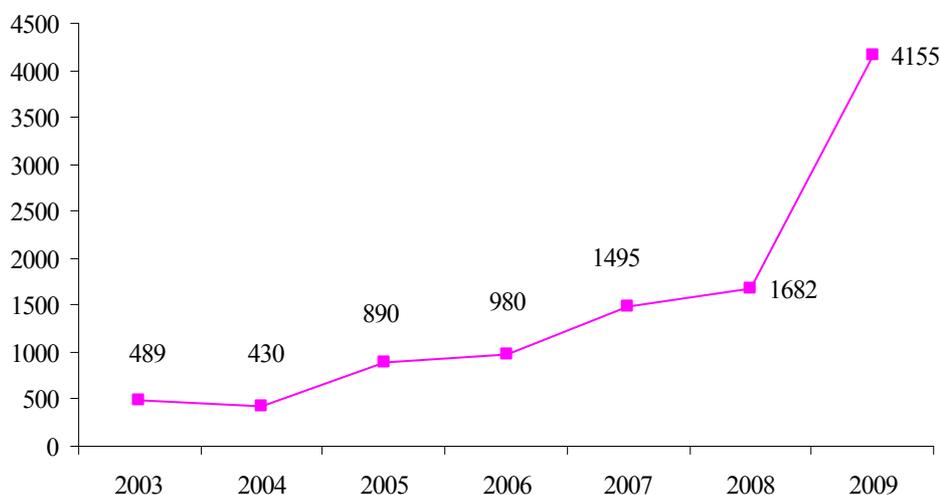
B. LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DU CIR

Comme cela était prévu¹⁴⁹ et même, dans une certaine mesure, souhaité par le législateur, **la dépense fiscale associée au CIR a changé d'échelle**, comme le montrent les données de 2009, représentatives des dépenses de R&D exposées en 2008, première année d'application du nouveau régime.

Ainsi, la dette de l'Etat au titre des dépenses de R&D effectuées par les entreprises en 2008 (donnée qui ne tient pas compte de l'effet du remboursement anticipé évoqué ci-après) s'élève à **4 154,6 millions d'euros**, contre 1 682 millions d'euros l'année précédente, soit une **hausse de 147 %**.

Cette première année du nouveau régime se caractérise donc par une évolution significative du coût du dispositif, comme le montre le graphique ci-après.

Total des créances de CIR (en millions d'euros)



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

Il est à noter que **cette évolution est bien due à la modification du régime fiscal** et non à une évolution significative de l'assiette du crédit d'impôt : en 2008, **les dépenses déclarées par les entreprises ont atteint 15 426,7 millions d'euros**, en progression de seulement 0,9 % par rapport à 2007.

¹⁴⁹ Voir notamment le commentaire de l'article 39 du projet de loi de finances pour 2008 (devenu l'article 69 de la loi) au sein du tome III du rapport général - Sénat n° 91 (2007-2008).

Ces effets ont conduit les commissions des finances des deux assemblées à contrôler dès à présent ce dispositif encore jeune. C'est ainsi que notre ancien collègue Christian Gaudin, alors rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale, co-présidée par nos collègues députés Olivier Carré et David Habib et dont nos collègues députés Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes étaient les rapporteurs, ont produit d'intéressants rapports d'information¹⁵⁰ établissant un premier bilan du « nouveau CIR ». De même, l'inspection générale des finances a étudié ce sujet et a rendu ses conclusions à la fin de l'été.

Sans entrer dans le détail de ces documents auxquels le lecteur pourra se référer, **tous concluaient au caractère prometteur du nouveau système et à la nécessité de stabiliser son économie générale afin d'en estimer les effets d'entraînement réels sur le moyen terme**, d'ici environ trois ans.

Cependant, les rapports parlementaires préconisaient **quelques mesures à la marge du dispositif, propres à assurer une meilleure maîtrise de son coût et à éviter certains abus**. Plusieurs de ces mesures ont d'ailleurs trouvé place au sein de cet article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale (*cf. infra*).

C. LA MESURE ANTI-CRISE DE REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DU CIR

1. La règle de droit commun

Selon les dispositions de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, le CIR est imputé sur l'impôt dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été exposées. **L'excédent de crédit d'impôt constitue au profit de l'entreprise une créance sur l'Etat d'égal montant**. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû **au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période**.

En d'autres termes, si l'entreprise ne peut imputer le CIR sur son impôt, le reliquat ne lui est remboursé qu'au bout de 4 ans. L'article 199 *ter* B donne ensuite la liste des catégories d'entreprises auxquelles cette règle générale ne s'applique pas et qui bénéficient d'un remboursement immédiat de leur CIR par l'Etat¹⁵¹.

¹⁵⁰ Rapport d'information Sénat n° 493 (2009-2010) et rapport d'information Assemblée nationale n° 2 686 (XIII^{ème} législature).

¹⁵¹ Il s'agit, en particulier des jeunes entreprises innovantes définies à l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts, des « gazelles » visées à l'article 220 decies du même code ou des entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires.

2. Le dispositif exceptionnel de 2009 et 2010

Ces dispositions ont été modifiées, à titre provisoire, par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008).

Par dérogation aux dispositions susvisées de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, **les créances sur l'Etat relatives à des crédits d'impôt pour dépenses de recherche calculés au titre des années 2005, 2006 et 2007 et non encore utilisées sont devenues immédiatement remboursables**¹⁵².

De plus, **le CIR pour dépenses de recherche engagées au titre de l'année 2008 a pu être directement imputé sur l'impôt dû au titre de l'année 2008, l'éventuel excédent étant immédiatement remboursable.**

Sur cette base, **les entreprises pouvaient obtenir, sur demande, le remboursement immédiat** d'une estimation de la différence positive entre, d'une part, le montant du CIR calculé à raison des dépenses de recherche engagées au titre de l'année 2008 et, d'autre part, le montant de l'impôt dû au titre de 2008.

Ces mesures étaient encadrées par des garde-fous. En particulier, **des sanctions étaient prévues en cas d'estimation trop optimiste du bénéficiaire**. Ainsi, lorsque le montant du remboursement effectué par l'Etat sur la base de l'estimation de l'entreprise excède de plus de 20 % la différence positive entre, d'une part, le montant du CIR réellement calculé à raison des dépenses de recherche engagées au titre de l'année 2008 et, d'autre part, le montant de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2008, **cet excédent fait l'objet :**

- d'une majoration de 5 % ;

- et d'un intérêt de retard de 0,40 % par mois. Cet intérêt de retard est calculé à partir du premier jour du mois qui suit le remboursement du CIR à l'entreprise sur la base de son estimation jusqu'au dernier jour du mois du dépôt de la déclaration de CIR et calculé à raison des dépenses engagées au titre de 2008.

La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, article 5) **a reconduit ce régime de remboursement immédiat du CIR, qui reste valable jusqu'au 31 décembre 2010.**

Toutefois, en dehors d'exceptions dûment énumérées¹⁵³, **le caractère provisoire de la mesure est réaffirmé**, l'exposé des motifs du projet de loi

¹⁵² Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux créances qui ont été cédées dans les conditions prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier ; il s'agit donc de ne viser que les dettes au titre du CIR dont la charge incombe réellement aux entreprises ayant effectué les dépenses de R&D.

¹⁵³ En outre, cet article a ajouté un IV au sein de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, qui énumère les exceptions au principe de l'imputation éventuellement différée du CIR. Ces

précisant bien qu'elle est conçue « *afin de soutenir l'activité des entreprises dans le contexte économique actuel* ».

Le **coût de trésorerie pour l'Etat** du remboursement anticipé est estimé à **3,7 milliards d'euros pour 2009, et à 2,5 milliards d'euros en 2010.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **pérenniser, pour les seules PME, le remboursement immédiat du CIR.**

A cette fin, son **I** propose de modifier sensiblement la rédaction de l'article 199 *ter* B du code général des impôts.

Cependant, cette réécriture de l'article ne tend qu'à changer le dispositif sur deux points (le reste étant de caractère rédactionnel) :

- **l'extension du principe du remboursement anticipé du CIR à la totalité des PME communautaires**, sans donc, comme jusqu'à présent, de « date limite » donnant un caractère provisoire à cette mesure ;

- et la **suppression de la déduction d'un intérêt en cas de remboursement anticipé à des entreprises en difficulté.**

Sur le premier point, le **B du I** du présent article tend à citer explicitement les petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I du règlement (CE) n° 800/2008 du 6 août 2008¹⁵⁴ parmi les structures pouvant bénéficier du remboursement immédiat des créances de CIR. **Cette mesure a un coût de trésorerie significatif pour l'Etat pour ces trois premières années d'application, estimé à 311 millions d'euros en 2011.** Ensuite, ce coût s'annulera si les dépenses de R&D des PME n'augmentent pas pendant ce laps de temps, le remboursement devant intervenir, en tout état de cause, la quatrième année suivant l'exposition de ses dépenses par une entreprise.

Sur le deuxième point, il est proposé, dans la nouvelle rédaction du 2° du II de l'article 199 *ter* B précité, de ne pas reprendre les deux phrases aux termes desquelles les créances de CIR aux entreprises en difficulté (entendues comme celles ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires) sont remboursables sous déduction d'un intérêt, au taux légal, appliqué à la créance restant à imputer. En conséquence, les créances de ces entreprises seraient désormais remboursées les créances à leur montant nominal. **Le coût de ce dispositif n'est pas connu mais est estimé à un niveau modique.**

dispositions seraient donc pérennes pour les entreprises en difficulté ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire, les PME de croissance et les jeunes entreprises innovantes (JEI).

¹⁵⁴ *Il s'agit des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.*

Le **II** du présent article propose de procéder à une simple coordination rédactionnelle au sein de l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

Enfin, le **III** tend à ce que les dispositions du présent article s'appliquent aux crédits d'impôt calculés au titre des dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2010.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté des amendements modifiant le régime actuel du CIR sur trois points.

A. LE RESSERREMENT DES CRITÈRES ET LE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DOCUMENTAIRES DES ENTREPRISES POUVANT OBTENIR UN TAUX DE CIR MAJORÉ

En premier lieu, à l'initiative du Gouvernement et de nos collègues députés Olivier Carré et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a modifié les règles applicables aux entreprises pouvant bénéficier d'un taux majoré de CIR.

Alors que, jusqu'à présent toutes les entreprises n'ayant pas perçu de CIR au cours des cinq dernières années pouvaient percevoir ce crédit d'impôt au taux de 50 % la première année, puis de 40 % la deuxième année, **le bénéfice de cette mesure serait désormais réservé aux sociétés** respectant ce critère et qui, de surcroît :

- **n'ont aucun lien de dépendance**¹⁵⁵ avec une autre entreprise ayant bénéficié du crédit d'impôt au cours de la même période de cinq années ;

- **ne sont pas détenues à 25 % au moins par un associé détenant ou ayant détenu au cours des cinq dernières années au moins 25 % du capital d'une autre entreprise n'ayant plus d'activité effective et ayant bénéficié du CIR au cours de la même période de cinq années ;**

- dont l'exploitant individuel de l'entreprise n'a pas bénéficié du crédit d'impôt au cours des cinq dernières années dans le cadre de l'exploitation d'une autre entreprise individuelle n'ayant plus d'activité effective, et ne détienne pas ou n'ait pas détenu au cours de la même période de cinq années au moins 25 % du capital d'une autre entreprise n'ayant plus d'activité effective et ayant bénéficié du crédit d'impôt au cours de la même période de cinq années.

En outre, afin de renforcer les moyens de contrôle de l'administration des finances publiques, il est proposé de compléter l'article 199 *ter* B précité

¹⁵⁵ *Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts.*

d'un alinéa aux termes duquel **les entreprises créées depuis moins de deux ans soient tenues de présenter aux services fiscaux à l'appui d'une demande de remboursement immédiat de créance de CIR les pièces justificatives attestant de la réalité des dépenses de recherche effectuées.**

B. L'ENCADREMENT DE L'INTERVENTION DES INTERMÉDIAIRES EN MATIÈRE DE CIR

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, du président Jérôme Cahuzac et des trois rapporteurs de la MEC, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à encadrer l'intervention des intermédiaires en matière de CIR.

Cet amendement tend ainsi à insérer, après le premier alinéa du I de l'article 244 *quater* B précité, un alinéa aux termes duquel **le montant des dépenses exposées par les entreprises auprès de tiers au titre de prestations de conseil pour l'octroi du bénéfice du CIR serait déduit des bases de calcul de ce dernier à concurrence :**

- du montant des sommes rémunérant ces prestations fixé en proportion du montant du crédit d'impôt pouvant bénéficier à l'entreprise ;

- ou du montant des dépenses ainsi exposées autres que celles susvisées lorsqu'il excède 5 % du montant des dépenses éligibles.

Comme l'ont fait valoir les auteurs de l'amendement, la déductibilité des rémunérations fondées sur un pourcentage du CIR obtenu produirait un effet proche d'une disposition rendant ces rémunérations non déductibles de l'impôt sur les sociétés. Quant au second point, il vise, en fait, les rémunérations forfaitaires excédant dans le cas général, 16,6 % de l'avantage en impôt).

Ces dispositions s'appliqueraient pour les dépenses de R&D exposées à compter du 1^{er} janvier 2011.

C. LA RÉVISION DES RÈGLES DE CALCUL CORRESPONDANT AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Enfin, à l'initiative des mêmes auteurs et de plusieurs auteurs de sous-amendements, l'Assemblée nationale a réaménagé les règles de calcul correspondant aux dépenses de fonctionnement prises en compte pour le calcul de l'assiette du CIR.

Actuellement, aux termes du *c* du II de l'article 244 *quater* B précité, ces dépenses sont fixées forfaitairement à 75 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche directement et exclusivement affectés à ces opérations et aux salariés auteurs d'une invention résultant d'opérations de recherche.

Conformément à une préconisation de la MEC, l'Assemblée nationale propose de réduire ce taux à 50 % tout en élargissant légèrement l'assiette aux rémunérations des jeunes docteurs, prises en compte pour le double de leur montant dans l'assiette du CIR. Cependant, un sous-amendement a ajouté à cette somme la prise en compte de 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes. Cet ajout vise à favoriser les entreprises industrielles dont, par hypothèse, les dépenses d'amortissement sont plus élevées que celles des entreprises de service.

Enfin, il est proposé de compléter le d bis du II du même article de sorte que le bénéfice du CIR au titre de la sous-traitance (potentiellement dans un autre pays membre de la Communauté européenne) soit réservé aux entreprises réalisant elles-mêmes 25 % des dépenses de R&D qu'elles déclarent. Il s'agit, selon les termes des auteurs, d'éviter la création par des entreprises, notamment étrangères, de filiales « boîtes aux lettres » ayant pour seul objet l'optimisation fiscale du CIR au titre de dépenses réalisées à l'étranger.

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueraient pour les dépenses de R&D exposées à compter du 1^{er} janvier 2011.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE MAINTIEN DU REMBOURSEMENT ANTICIPÉ POUR LES PME : LE MAXIMUM DES EFFORTS QUE L'ETAT PUISSE ENCORE FAIRE EN MATIÈRE DE CIR

S'agissant de la pérennisation du remboursement immédiat du CIR pour les PME, qui correspond à une mesure annoncée par le Président de la République à l'occasion de la clôture des Etats généraux de l'industrie, votre rapporteur général considère que cette importante mesure de trésorerie constitue le maximum des efforts que l'Etat peut encore consentir en matière de CIR.

Certes, la charge n'est pas modifiée et, à terme, en cas de maintien des dépenses de R&D au même niveau par les entreprises concernées, le coût de cette mesure devient nul, mais, de façon concrète, **l'Etat devra opérer des décaissements supplémentaires de plus de 300 millions d'euros en 2011.**

Il s'agit là d'une mesure forte de soutien économique en faveur des PME accomplissant des efforts en matière d'innovation.

B. LES APPORTS UTILES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

D'autre part, les apports de l'Assemblée nationale, généralement issus des travaux de la MEC, apparaissent utiles pour mieux encadrer le dispositif.

Il en est notamment ainsi des mesures anti-abus visant les entreprises bénéficiant de taux majorés lors des deux premières années de perception du CIR comme de l'encadrement des intermédiaires, qui semble proportionné et de nature à mettre un frein aux rémunérations parfois excessives de ces acteurs qui captent une partie de l'avantage fiscal destinés aux entreprises.

C. ALLER PLUS LOIN EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

Les plus gros bénéficiaires du CIR doivent progresser en matière de transparence de l'usage qu'ils font de leur crédit d'impôt, dans l'intérêt même de ce dispositif.

C'est pourquoi votre commission propose un **amendement imposant aux entreprises déclarant plus de 100 millions de dépenses éligibles**, et bénéficiant donc de la tranche de CIR de 5 %, **de transmettre annuellement à l'administration fiscale des informations sur leurs travaux de R&D en cours** pour lesquels ils bénéficient du CIR, sur leur état d'avancement et les moyens matériels et humains qu'ils y consacrent, ventilés par site.

Ces informations, à caractère confidentiel, pourront, le cas échéant, servir aux agents chargés du contrôle fiscal des intéressés.

De même, il serait utile que **les services du ministère chargé de l'économie et de l'industrie puissent disposer des mêmes informations sur le CIR et ses bénéficiaires que le ministère chargé de la recherche**, afin d'améliorer ses moyens d'analyse des effets de la mesure sur les entreprises.

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

ARTICLE 16

(Art. 235 ter ZE [nouveau] du code général des impôts)

Création d'une taxe de risque systémique sur les banques

Commentaire : dans un double objectif de dissuasion de la prise de risques excessifs et de compensation du coût éventuel de la résolution des crises bancaires, le présent article, de façon analogue à l'Allemagne et au Royaume-Uni, propose de créer une taxe dite « de risque systémique » assise sur les risques encourus par les principaux établissements de crédit, entreprises d'investissement et établissements de paiement.

I. LES JUSTIFICATIONS DE LA CRÉATION D'UNE TAXE DE RISQUE SYSTÉMIQUE

La création d'une taxe sur les activités financières a retenu l'attention de nombreux responsables politiques et plusieurs pays, de même que l'Union européenne, ont annoncé leur intention de mettre en place de telles taxes. Il convient néanmoins de noter que **les finalités divergent sensiblement entre les différents projets.**

Ils peuvent s'inscrire dans une **logique préventive, corrective, voire punitive. Il peut également s'agir de taxes « de rendement »**. Par exemple, la « taxe de responsabilité » américaine (*cf. infra*) a clairement été conçue pour que les institutions financières remboursent à l'Etat les sommes qu'il a dû déboursier pour soutenir le secteur. A l'inverse, en l'Allemagne, l'intention du Gouvernement est de mettre en place les instruments qui seront utiles à la résolution de la prochaine crise en les finançant par les revenus tirés de la taxe.

Il en résulte **une grande confusion sur la finalité, la portée et les modalités d'une taxe sur le secteur financier** – que reflète d'ailleurs la diversité de ses dénominations et avatars.

A. ENCADRER LE RISQUE SYSTÉMIQUE PAR LA SUPERVISION ET LA TAXATION DU SECTEUR FINANCIER

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, votre commission des finances avait demandé un rapport¹⁵⁶ sur l'établissement d'une taxe d'assurance systémique.

Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a confié à Jean-François Lepetit, ancien président de la Commission

¹⁵⁶ XIII de l'article 6 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

des opérations de bourse et du Conseil national de la comptabilité, la rédaction d'un rapport sur le risque systémique, qui lui a été remis en avril 2010¹⁵⁷.

Ce rapport ne recoupe qu'imparfaitement les demandes de votre commission des finances. En particulier, il ne traite pas de la possibilité de substituer une taxe sur les risques systémiques à la taxe sur les salaires. Néanmoins, le travail très abouti sur un sujet complexe a permis de jeter les fondements du présent article qui institue une taxe de risque systémique.

1. Un consensus international pour mieux appréhender les risques systémiques

Longtemps cantonné aux débats académiques, le risque systémique est devenu une source majeure de préoccupation avec la faillite de *Lehman Brothers*, en septembre 2008. Cet événement a cruellement rappelé aux acteurs économiques qu'ils entretiennent un réseau étroit de relations et d'interdépendance et qu'ils sont donc exposés, à des degrés divers, au risque systémique.

Dans son rapport, Jean-François Lepetit estime que *« le risque systémique est un **risque de nature macro-économique**, qui n'est pas clairement identifié dans la réglementation financière à la différence des risques micro-économiques plus classiques (risque de taux, risque de crédit, etc.). Le risque systémique est un **risque de dégradation brutale de la stabilité financière, provoqué par une rupture dans le fonctionnement des services financiers, et répercuté sur l'économie réelle. On ne peut pas exclure a priori d'institutions financières du champ de l'analyse du risque systémique** »*.

Le risque systémique est, en fait, une **accumulation de risques pris par différents acteurs, de manière autonome mais aussi rationnelle.** *« Autrement dit, le risque systémique **ne se réduit pas à la somme de risques individuels pris par les acteurs financiers** : dans certaines activités, notamment les activités de marché au sens large et certaines activités de gestion d'actifs, les risques pris sont supérieurs aux risques que mesurent les régulateurs micro-prudentiels »*¹⁵⁸.

Dès le sommet de Washington, les 14 et 15 novembre 2008, les membres du G 20 ont reconnu que *« les décideurs, les régulateurs et les superviseurs n'ont pas réussi à évaluer les risques qui s'accumulent sur les marchés financiers et à y répondre de manière adéquate »*.

Ainsi, dans la « Déclaration sur le renforcement du système financier », annexée à la déclaration finale du G 20 de Londres, le 2 avril 2009, les membres du G 20 se sont engagés à modifier les *« systèmes réglementaires pour que les autorités soient en mesure d'identifier et de*

¹⁵⁷ Jean-François Lepetit, Rapport sur le risque systémique, remis à Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en avril 2010.

¹⁵⁸ Ibid., p. 4.

prendre en compte les risques macro-prudentiels dans l'ensemble du système financier [...] pour limiter l'accumulation de risques systémiques ».

2. Une « boîte à outils » en cours d'élaboration

Trois types d'instruments différents sont, en fait, nécessaires pour mieux encadrer le risque systémique. A ce jour, la mise en place d'une surveillance macro-prudentielle est le chantier le plus avancé. Elle doit **s'attacher à identifier, le plus tôt possible, les risques potentiellement systémiques**. Comme le rappelle le « rapport Larosière »¹⁵⁹, « *l'objectif de la surveillance macro-prudentielle est de limiter les difficultés du système financier dans son ensemble afin de protéger l'économie générale des pertes importantes en termes de produit réel* ».

Dans cette optique, plusieurs institutions ont été chargées, à différents niveaux, de mettre en œuvre une surveillance macro-prudentielle. Par exemple, le G 20 a confié cette tâche au **Conseil de stabilité financière**. L'Union européenne vient récemment d'entériner la création d'un **Comité européen du risque systémique**, adossé à la Banque centrale européenne (BCE), tandis que la France a mis en place un **Conseil de régulation financière et du risque systémique**¹⁶⁰. De même, aux Etats-Unis, le *Financial Stability and Oversight Council* a été instauré par le *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* de juillet 2010.

Il convient également de prévoir la gestion des défaillances des institutions financières, comme le préconise le rapport Lepetit, c'est-à-dire éviter que les risques systémiques ne se réalisent à l'occasion d'un choc trop puissant pour être absorbé par l'économie.

Surtout, **il importe de prévenir la formation des risques systémiques et, à cet égard, l'outil fiscal apparaît comme un des plus adéquats pour influencer le comportement des acteurs financiers**.

En effet, comme le souligne le rapport Lepetit, les risques ne sont pas toujours appréciés de manière adéquate autant par les investisseurs que par les régulateurs et, de ce fait, **ils ne sont pas toujours « correctement tarifés »**.

¹⁵⁹ Rapport du groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'Union européenne, présidé par Jacques de Larosière et remis à la Commission européenne le 25 février 2009.

¹⁶⁰ Article 1^{er} de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

Extrait du rapport Lepetit

« Le travail d'identification de l'origine du risque systémique consiste à mettre en évidence, activité par activité, les différentes formes d'incitation qui peuvent conduire les acteurs financiers à accumuler de façon rationnelle, et en dehors de toute erreur de gestion, des risques.

« Ces incitations **peuvent venir des investisseurs eux-mêmes qui, ayant une mauvaise perception des risques supportés, n'exigent pas une rémunération appropriée.** En l'absence de base de données ou d'études académiques solides, il n'est pas possible à ce stade d'approfondir davantage cette analyse. [...]

« Surtout, **les failles dans la tarification des risques des activités financières par les régulateurs peuvent inciter les acteurs à accumuler les risques.** Il convient dès lors d'identifier précisément celles de ces activités financières dont les risques ne sont pas correctement couverts **et dégagent de ce fait des rendements excessifs** [...]. Cette sous-tarification des risques aurait deux principales origines possibles :

« - les failles dans la régulation micro-prudentielle qui laisse des possibilités d'arbitrage réglementaire permettant aux acteurs de ne pas prendre en charge tous les risques correspondant aux activités qu'ils mènent. [...]

« - les limites intrinsèques de la régulation micro-prudentielle qui n'estime qu'imparfaitement le risque systémique. »

La taxation du risque systémique a pour vocation de renchérir le coût du risque et donc de le rendre moins rentable pour les institutions financières. C'est aussi une taxe d'inspiration « pigouvienne »¹⁶¹ qui vise à internaliser le coût d'une externalité négative et, ainsi, à influencer les comportements, comme par exemple les taxes environnementales ou les taxes sur les alcools et les tabacs. Le rapport Lepetit indique que « l'instauration d'une taxe permettrait de dissuader les comportements à risque imparfaitement mesurés par la régulation micro-prudentielle classique. Il s'agirait **d'un instrument de correction complémentaire à l'arsenal micro-prudentiel.** [...] **L'objectif de la taxe est de faire internaliser autant que possible par les acteurs les coûts que peuvent entraîner ces comportements à risque** ».

B. UNE TAXE DONT LES MODALITÉS DOIVENT ÊTRE AJUSTÉES EN FONCTION DU BUT POURSUIVI

1. Le rapport du FMI pour une « contribution juste et substantielle du secteur financier »

Comme rappelé précédemment, sous l'expression de « taxation du secteur financier » se cachent en réalité des idées très différentes : taxe sur les

¹⁶¹ L'économiste Alfred Pigou fut le premier, en 1920, à théoriser l'utilisation de la fiscalité pour forcer certains acteurs à « internaliser » les conséquences négatives de leurs actes sur le reste de la société, par exemple en matière de pollution (principe du pollueur-payeur).

transactions financières, taxe sur les **activités** financières, taxe sur les **bonus**, taxe sur le **risque systémique**, etc.

La fiscalité peut donc être utilisée pour atteindre différents buts. Mais, en fonction de l'objectif poursuivi, il est nécessaire de répondre à deux questions fondamentales :

- quelle est l'assiette pertinente ?
- comment doit être utilisé le produit de la taxe ? Est-il préférable de l'affecter au budget général ou bien de le reverser à un fonds de résolution ?

Pour y répondre, les membres du G 20, lors du sommet de Pittsburgh, les 24 et 25 septembre 2009, ont demandé au Fonds monétaire international (FMI) de « *préparer [...] un rapport sur les différentes options que les pays ont adoptées ou envisagent d'adopter sur la manière dont le secteur financier pourrait assurer une contribution juste et substantielle au financement des charges liées aux interventions que les gouvernements ont mises en œuvre pour remettre en état le système bancaire* ».

Le rapport¹⁶² a été remis avant le sommet du G 20 à Toronto (26-27 juin 2010). Il examine plusieurs options. Pour réduire la prise de risque excessive, **il préconise en particulier une « contribution de stabilité financière » dont le produit pourrait tout aussi bien être versé à un fonds de résolution qu'au budget général.**

Le FMI plaide pour que cette contribution s'applique de la façon la plus large possible (banques, assurances, *hedge funds*, etc.). Il note en effet que plus le périmètre de la taxe sera étroit et plus il sera possible de déplacer le risque vers les structures qui n'y sont pas assujetties.

En ce qui concerne l'assiette, il critique, tout comme le rapport Lepetit (*cf. infra*), l'idée d'une taxation assise sur les actifs pondérés par les risques car elle ne fait que dupliquer les effets de la réglementation prudentielle issue du Comité de Bâle. Le rapport **préfère retenir les éléments du passif qui reflètent le mieux les risques**, en excluant notamment les fonds propres. Il note également qu'il serait **souhaitable d'intégrer les engagements hors-bilan** mais qu'il existe toujours de **réels obstacles comptables liés aux différences entre les normes américaines (US GAAP) et les normes internationales (IFRS)**, par exemple sur le traitement des produits dérivés. En tout état de cause, ce cadre doit toujours être adapté en fonction des institutions taxées afin de cibler au mieux le risque.

En ce qui concerne le taux, le FMI indique que, dans un premier temps, il serait envisageable de prévoir un taux fixe. En revanche, **à moyen terme, le taux devrait devenir progressif pour croître en fonction des risques pris.**

¹⁶² FMI, « A fair and substantial contribution by the financial sector, Final report for the G-20 », juin 2010.

Par ailleurs, le rapport insiste sur deux points. Tout d'abord, la contribution sera d'autant plus efficace qu'elle bénéficiera d'une mise en œuvre harmonisée au niveau international. Ensuite, **elle doit être liée à un mécanisme de résolution des crises crédible et effectif.**

A Toronto, les membres du G 20 n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une fiscalité internationale commune comme le relève le communiqué final : « ***nous nous sommes entendus sur le fait que le secteur financier devrait contribuer de manière substantielle et équitable à la prise en charge du fardeau lié aux interventions du Gouvernement [...] visant à remettre en l'état le système financier ou à financer le règlement et à réduire les risques découlant du système financier. Nous avons reconnu qu'il existe une série d'approches stratégiques à cet égard. Certains pays ont choisi une taxe financière. D'autres ont adopté une démarche différente*** ».

Le G 20 s'est notamment heurté aux refus des pays émergents, qui ont été relativement épargnés par la crise, de mettre en œuvre de nouvelles taxes alors que leurs banques n'ont que peu participé aux excès de la finance mondialisée.

2. Le rapport Lepetit prône une taxe pour réduire le risque systémique

Le rapport Lepetit se place, pour sa part, **dans une perspective de moyen à long terme**. Son auteur a analysé les moyens les plus efficaces pour réduire le risque systémique et assurer la stabilité financière.

La taxe sur le risque systémique figure parmi les outils qu'il juge pertinent. Néanmoins, il identifie cinq conditions essentielles à son efficacité :

- un **champ large** : « *le risque systémique s'accumule dans des activités qui peuvent être conduites par toutes les institutions financières régulées ou non régulées* » ;

- une **assiette ciblée sur les comportements à risques** ;

- une **mise en œuvre internationale** : l'instauration de la taxe « *ne doit pas créer d'effets de bord entre systèmes bancaires et financiers* » ;

- une **mise en œuvre au niveau consolidé** : « *les données comptables et prudentielles pertinentes relèvent du niveau consolidé, notamment afin de réintroduire le risque artificiellement logé dans les véhicules hors-bilan. [...] Cela suppose un mécanisme de répartition des recettes fiscales après perception* » ;

- une **répercussion minimale de la charge fiscale sur le financement de l'économie**.

En ce qui concerne l'assiette, le rapport estime qu'il est « *préférable de retenir une assiette de patrimoine représentative d'expositions ou*

***d'activités identifiées comme systémiques dans le bilan des institutions financières assujetties* ».**

Ainsi, il mène une étude comparative, résumée dans le tableau ci-dessous, entre trois assiettes possibles : les passifs de marché, les actifs pondérés par les risques et les instruments de marché potentiellement illiquides.

Comparaison des assiettes possibles d'une taxe sur le risque systémique

	Passifs de marché	Actifs pondérés par les risques (APR)	Instruments de marché potentiellement illiquides
<i>Définition</i>	Passif, hors fonds propres et dépôts	Actifs pondérés par les risques selon la méthode retenue par le Comité de Bâle	Actifs + certains passifs du portefeuille de négociation
<i>Champ large</i>	Incertain	Incertain : les règles de Bâle ne sont applicables qu'aux établissements de crédits et non aux <i>hedge funds</i> , par exemple	Oui
<i>Cible les comportements à risques</i>	Non	Oui	Oui
<i>Complémentarité avec la surveillance micro-prudentielle</i>	Limitée	Faible (ne concernerait que les banques)	Forte
<i>Finalité</i>	Taxe de rendement : remboursement des interventions publiques	Lutter contre le risque systémique	Lutter contre le risque systémique
<i>Pays appliquant cette assiette</i>	Etats-Unis, Allemagne	Royaume-Uni, France	-
<i>Autres caractéristiques</i>	Pénalise le modèle européen d'intermédiation bancaire, car elle conduit à exclure les instruments de titrisation	Favorise les banques de marché car la pondération des activités de crédit est plus élevée. Il est possible néanmoins de ne retenir que les APR sur les activités de marché	Couvre principalement les produits structurés et les produits dérivés. Correspond à des catégories comptables communes entre le FASB et l'IASB

Source : « rapport Lepetit » sur le risque systémique

Le rapport Lepetit **recommande l'adoption de l'assiette fondée sur les instruments de marché potentiellement illiquides** car ceux-ci sont « **les plus représentatifs des comportements à risque systémique** ». En particulier, cette solution permet de retenir le champ le plus large possible en termes d'acteurs financiers assujettis. Néanmoins, le rapport reconnaît que seule une coopération internationale renforcée permettrait de la mettre en œuvre,

notamment afin d'éviter les risques de double imposition et de mieux harmoniser certaines définitions comptables.

Pour ces deux raisons, le Gouvernement français a préféré retenir, dans le cadre du dispositif proposé par le présent article, une assiette recouvrant les actifs pondérés par les risques.

Par ailleurs, le rapport Lepetit prône « *l'affectation du produit de la taxe au budget de l'Etat, sans contrepartie, afin d'éviter tout parallélisme avec un mécanisme d'assurance* ».

3. Les principales initiatives

a) L'Union européenne

A l'occasion d'une communication sur les « **fonds de résolution des défaillances bancaires** »¹⁶³, récemment réaffirmée¹⁶⁴, la Commission européenne a proposé la « *mise en place d'un cadre général de prévention et de gestion des crises en complément des mesures de régulation, afin de réduire la probabilité, la gravité et le coût des futures crises* ». Selon le principe du « **pollueur-payeur** », la Commission souhaite que les banques alimentent ces fonds par le biais de contributions nationales déterminées par chaque Etat membre.

Plus récemment, la Commission a publié une autre communication relative à la taxation du secteur financier¹⁶⁵. Elle « *soutient l'idée d'une taxe mondiale sur les transactions financières* », mais, au niveau de l'Union européenne, elle recommande « *d'envisager une taxe sur les activités financières. Cette taxe ciblerait les bénéfices et les rémunérations des sociétés du secteur financier* ».

A ce jour, la Commission n'a pas traduit ses propositions en termes législatifs.

En revanche, quelques jours avant le sommet du G 20 de Toronto, le Conseil européen du 17 juin 2010 avait déclaré « *que les États membres devraient instaurer des systèmes de prélèvements et de taxes sur les établissements financiers afin d'assurer une répartition équitable des charges et d'inciter les parties concernées à contenir les risques systémiques. Ces prélèvements et taxes devraient s'inscrire dans un cadre de résolution crédible* ».

Dans ce cadre, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France ont annoncé leur intention d'instaurer une taxation *ad hoc* du secteur financier. Si la démarche n'est pas harmonisée (*cf. infra*), elle demeure convergente,

¹⁶³ Communication de la Commission COM (2010) 254 du 26 mai 2010.

¹⁶⁴ Communication de la Commission COM (2010) 579 du 20 octobre 2010.

¹⁶⁵ Communication de la Commission COM (2010) 549 du 7 octobre 2010.

évitant ainsi l'arbitrage réglementaire et la concurrence fiscale entre les trois grandes places financières européennes.

Déclaration commune des gouvernements français, britannique et allemand

22 juin 2010

« Prenant acte des résultats du G 20, au cours duquel les participants sont convenus que le secteur financier devrait contribuer de manière juste et substantielle à la couverture des charges liées aux interventions publiques permettant de restaurer le système bancaire ou de financer la résolution des crises financières, et au vu des travaux très attendus engagés par le FMI en réponse à ce constat (et des conclusions du Conseil européen du 17 juin), les gouvernements français, britannique et allemand **proposent l'instauration de prélèvements sur les banques, assis sur leur bilan.**

« La future taxe bancaire britannique qui sera incluse dans le budget sera annoncée ce jour, mardi 22 juin, à l'occasion de la présentation de ce dernier. La France présentera quant à elle les modalités détaillées de sa taxe bancaire dans son prochain projet de loi de finances.

« L'Allemagne a annoncé dès la fin mars le cadre dans lequel s'inscrira le prélèvement sur les banques qu'elle compte instaurer et présentera un projet de texte en conseil des ministres au cours de l'été. **Ces taxes visent toutes les trois à garantir que les établissements bancaires contribuent à la hauteur des risques auxquels ils exposent le système financier et l'économie en général et à les encourager à apporter les ajustements nécessaires à leur bilan pour réduire ces risques.** Les modalités précises de chaque taxe pourront varier en fonction du contexte et de la fiscalité de chaque pays mais le niveau de prélèvement tiendra compte dans tous les cas de la nécessité de garantir des conditions équitables.

« Les gouvernements français, britannique et allemand sont résolus à mettre en œuvre le programme ambitieux de réforme du secteur financier défini par le G 20 dans tous ses aspects et se réjouissent à la perspective de débattre plus avant de ces propositions avec leurs partenaires internationaux lors du Sommet du G 20 à Toronto le 24 juin. »

b) Les initiatives en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Suède

Dans l'Union européenne, hormis la France, trois Etats ont fait le choix d'instaurer une taxation spécifique sur leur secteur financier. Elle est déjà opérationnelle en Suède. En Allemagne et au Royaume-Uni, conformément à la déclaration commune mentionnée plus haut, elles devraient entrer en vigueur prochainement.

Aux Etats-Unis, le président Barack Obama avait annoncé, le 14 janvier 2010, la création d'une « taxe de responsabilité »¹⁶⁶ sur le secteur financier dont l'objet était le remboursement de l'intégralité de la perte nette, pour l'Etat américain, du programme de soutien aux banques, dénommé TARP (*Troubled Assets Relief Program*). A ce jour, ce projet n'a pas connu d'avancée significative.

¹⁶⁶ *Financial Crisis Responsibility Fee.*

Tableau comparatif des principales taxes sur le secteur financier

	Allemagne	Royaume-Uni	Suède	Etats-Unis
<i>Champ</i>	Etablissements de crédit	Etablissements de crédit dont le bilan est supérieur à 20 milliards £	Etablissements de crédit	Etablissements de crédit dont le bilan est supérieur à 50 milliards \$
<i>Assiette</i>	1) Passif (hors fonds propres et dépôts assurés) 2) Encours notionnel des dérivés hors bilan	Passif (hors fonds propres et dépôts assurés)	Passif (hors fonds propres et dépôts assurés)	Passif (hors fonds propres et dépôts assurés)
<i>Taux</i>	- Taux progressif sur l'assiette 1 : 0,02 % jusqu'à 10 milliards € ; 0,03 % entre 10 milliards € et 100 milliards € ; 0,04 % au-delà. - Taux de 0,00015 % sur l'assiette 2	Non déterminé à ce jour. Les passifs de court terme seraient plus taxés que ceux de long terme ; les taux de 0,07 % et de 0,04 % avaient été envisagés. Un taux réduit sera prévu pour l'année 2011.	0,036 % (taux minoré de moitié en 2009 et 2010 ; taux plein à partir de 2011)	0,15 %
<i>Affectation</i>	Fonds de restructuration géré par la SoFFIn (l'Agence fédérale de stabilisation des marchés financiers)	Budget général	Fonds spécifique au sein du budget général	Budget général
<i>Déductibilité de l'IS</i>	Non	Non	Oui	Non connu
<i>Rendement</i>	1,2 milliard €	2,9 milliards €	340 millions € en 2010. En 2023, l'encours du fonds, conjointement à celui de garantie des dépôts, devrait atteindre 2,5 % du PIB, soit près de 15 milliards €.	117 milliards \$ sur 12 ans
<i>Autres</i>	Taxe plafonnée à 15 % du bénéfice net			

Source : commission des finances et direction générale du Trésor

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'instituer une nouvelle « *taxe de risque systémique* » (TRS), codifiée dans un nouvel article 235 *ter* ZE du code général des impôts (I). **Les caractéristiques de cette taxe**, en particulier son assiette, **sont proches de la contribution pour frais de contrôle** de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) instaurée, à l'initiative du Gouvernement, par l'article 6 de la loi de finances pour 2010, et codifiée dans l'article L. 612-20 du code monétaire et financier. Son objet est toutefois bien distinct puisqu'il s'agit, selon l'exposé des motifs du présent article, « *d'accroître (...) le coût de la prise de risque au-delà des exigences du régulateur* » et « *de compenser le coût, pour les contribuables, de la résolution des crises bancaires* ».

Le X du nouvel article 235 *ter* ZE (**alinéa 21**) prévoit que ce dispositif est applicable sur l'ensemble du territoire de la République. Il s'applique donc de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer, aucune modalité spécifique n'étant prévue pour les autres collectivités d'outre-mer.

A. LE CHAMP DES ENTREPRISES REDEVABLES

1. Le critère statutaire

Le texte proposé pour le 1 du I de l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts (**premier alinéa**) prévoit l'assujettissement à une taxe annuelle de risque systémique des entreprises des secteurs de la banque, des services de paiement et des services d'investissement qui relèvent de la compétence de l'ACP et sont soumises à son contrôle pour le respect d'exigences minimales en fonds propres supérieures à un certain seuil.

Ces entreprises sont ainsi les personnes mentionnées aux 1° à 4° du A du I de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier, qui sont soumises au contrôle de l'ACP pour le respect des ratios de couverture ou de niveau minimal de fonds propres prévus par certains articles, soit :

- les **établissements de crédit**, définis par l'article L. 511-1 du code monétaire et financier comme « *des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque au sens de l'article L. 311-1¹* » et peuvent aussi effectuer des opérations connexes à leurs activités, et qui

¹ Les opérations de banque comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que les services bancaires de paiement.

qui doivent respecter des ratios de couverture de leurs risques aux termes de l'article L. 511-41 du même code¹ ;

- les **prestataires de services d'investissement** (PSI), auxquels l'article L. 533-2 impose de « *respecter des ratios de couverture et de division des risques* » et, s'agissant de leurs activités de services d'investissement, de « *respecter les normes de gestion destinées à garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière* ». Parmi les PSI, **les sociétés de gestion de portefeuille² ne sont pas assujetties à la taxe** car elles sont agréées et contrôlées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;

- les **établissements de paiement** qui, aux termes de l'article L. 522-14, doivent respecter un niveau de fonds propres adéquat et « *des normes de gestion destinées à garantir leur solvabilité ainsi que l'équilibre de leur structure financière* ». Cette nouvelle catégorie de prestataires de services financiers, née de la transposition de la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement, et qui bénéficie à ce titre d'un « passeport » européen, couvre les opérations de paiement et de transfert de fonds réalisées à partir d'un compte courant, à l'exclusion des activités de crédit. Elle est en particulier appelée à se développer dans le cadre des transactions électroniques et sur Internet.

Les adhérents aux chambres de compensation et les personnes habilitées à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers (définies aux 4° et 5° de l'article L. 542-1) ne sont soumis à la TRS qu'en tant qu'elles relèvent du contrôle prudentiel de l'ACP.

La catégorie des établissements de crédit comprenait au 30 juin 2010 **625 entreprises agréées en France**, dont 327 établissements « généralistes » (banques, banques mutualistes ou coopératives et caisses de crédit municipal) ; 293 sociétés financières exerçant des activités spécifiques telles que le crédit-bail, l'affacturage, le crédit immobilier, le crédit à la consommation et la caution mutuelle ; et cinq institutions spécialisées, dont l'Agence française de développement et Oséo Garantie³.

Les prestataires de services d'investissement redevables de la TRS comprennent **96 sociétés de droit français**, parmi lesquelles des « courtiers » et sociétés de bourse, des teneurs de marché et l'entreprise de marché

¹ *Qui dispose notamment que* « les établissements de crédit sont tenus de respecter des normes de gestion destinées à garantir leur liquidité et leur solvabilité à l'égard des déposants et, plus généralement, des tiers, ainsi que l'équilibre de leur structure financière.

« Ils doivent en particulier respecter des ratios de couverture et de division de risques.

« Pour le respect des normes relatives à la solvabilité, ils peuvent être autorisés à utiliser leurs approches internes d'évaluation des risques.

« Les établissements de crédit doivent également disposer d'un système adéquat de contrôle interne leur permettant notamment de mesurer les risques et la rentabilité de leurs activités (...). »

² *Définies par l'article L. 532-9 du code monétaire et financier comme les entreprises d'investissement qui fournissent, à titre principal, le service d'investissement que constitue la gestion de portefeuille pour compte de tiers, ou qui gèrent un ou plusieurs organismes de placement collectifs.*

³ *En application de l'article de la loi de régulation bancaire et financière, Oséo Garantie*

Euronext. Enfin **seuls deux établissements de paiement étaient agréés au 31 août 2010**, mais 35 établissements étrangers intervenaient en libre-prestation de services.

2. Le critère de taille

Le texte proposé pour le 2° du 2 du I de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 5**) prévoit que ne sont pas assujetties à la taxe les personnes dont les exigences minimales en fonds propres définies au cours de l'exercice clos l'année civile précédente – qui constituent également l'assiette de la taxe – sont **inférieures à 500 millions d'euros**. Le caractère proprement « systémique » n'est donc évalué qu'en fonction du niveau des fonds propres soit, indirectement, en fonction du niveau pondéré des risques pris par l'établissement et de la taille de son bilan.

Ce seuil est apprécié sur une base sociale mais l'assiette des fonds propres doit, le cas échéant, être consolidée, conformément à la réglementation prudentielle applicable (*cf. infra*). Dès lors si un groupe est composé de deux entités dont l'une dispose d'exigences minimales en fonds propres à hauteur de 600 millions d'euros et l'autre à hauteur de 400 millions d'euros, la première sera redevable sur une assiette consolidée d'un milliard d'euros. D'après l'évaluation préalable du présent article, ce seuil devrait conduire à **l'assujettissement des dix-neuf plus gros établissements de crédits situés en France**, qui représentent 96 % des exigences en fonds propres du secteur.

3. Les établissements exonérés

Outre le secteur de la gestion d'actifs et les établissements de crédit, PSI et établissements de paiement de petite taille, ne sont pas assujetties à la TRS :

- les personnes de **droit étranger**, ayant leur siège social dans un Etat de l'Espace économique européen et qui exercent leur activité en France par l'intermédiaire d'une succursale ou par voie de libre prestation de services (**alinéa 4**). *A contrario*, les succursales et établissements stables d'entreprises ayant leur siège dans un pays tiers sont redevables de la taxe, soit **six établissements de crédit** (suisses, japonais et américains) au 31 août 2010 ;

- **l'Agence française de développement (alinéa 6)**, qui est également un établissement public industriel et commercial ;

- les **entreprises d'assurance**, ce qui est conforme au champ des établissements systémiques définis dans le rapport de Jean-François Lepetit. Il considère ainsi que « *les caractéristiques des activités d'assurance ne permettent pas de les qualifier de systémiques. Quand bien même les entreprises d'assurance peuvent être d'importance systémique au sens des critères CSF-FMI-BRI et contribuer à propager une crise systémique, les*

caractéristiques intrinsèques de leurs activités limitent l'accumulation de risques en dehors d'une régulation prudentielle appropriée ». Les assureurs sont ainsi plus faiblement exposés au risque de contagion systémique car « *contrairement aux banques, la défaillance d'une entreprise d'assurance est moins susceptible de provoquer la défaillance d'une autre entreprise d'assurance. Le risque de contagion ne peut donc se faire que par des liens indirects, par exemple, si la faillite d'un assureur entache la réputation de l'ensemble du secteur ou si un réassureur fait défaut. Le risque d'un rachat massif des contrats (« run») est en outre limité* ».

B. UNE ASSIETTE ALIGNÉE SUR LES NORMES DE SOLVABILITÉ

1. La référence au ratio minimal d'actifs pondérés des risques

L'assiette de la TRS est fixée par le II de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 7**) et est identique à celle de la contribution pour frais de contrôle. Elle est donc constituée des exigences minimales en fonds propres permettant d'assurer le respect des ratios de couverture ou du niveau de fonds propres adéquat prévus par la législation sur les établissements de crédit, PSI et établissements de paiement. Ce niveau de fonds propres étant calculé en fonction des différentes catégories de risques encourus, selon des pondérations complexes, la TRS est *in fine* assise sur les risques des établissements systémiques, dont elle vient augmenter le coût.

S'agissant plus particulièrement des banques qui constituent l'essentiel du champ, ces exigences sont normalisées au niveau international par le Comité de Bâle sur la supervision bancaire, déclinées dans des directives communautaires¹ puis transposées en droit français par des mesures réglementaires, en particulier un arrêté du 20 février 2007². Pour davantage de précisions, on pourra se reporter utilement au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 18 (article 5 E du projet de loi) de la loi de régulation bancaire et financière³.

Il convient néanmoins de rappeler que **le seuil plancher des fonds propres réglementaires**, prévu par le « premier pilier » du dispositif de Bâle, **a été considérablement affiné avec « Bâle II »** et l'introduction du ratio de solvabilité dit « McDonough ». Si le taux de 8 % minimum des risques pondérés n'a pas varié, le calcul du numérateur (fonds propres éligibles) et surtout du dénominateur (risques pondérés) a été modifié pour mieux prendre

¹ En particulier les directives dites « CRD » (Capital Requirements Directive) 2006/48/CE et 2006/49/CE du 14 juin 2006, révisées en trois étapes par les trois directives CRD II, adoptées en 2009, puis les projets CRD III et CRD IV en cours d'adoption ou de négociation, dans le cadre des mesures de crise et de l'adoption du dispositif « Bâle III ».

² Arrêté du 20 février 2007 relatif aux exigences de fonds propres applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

³ Rapport n° 703 (2009-2010), fait au nom de la commission des finances et déposé le 14 septembre 2010.

en compte les risques auxquels les banques sont effectivement exposées. Le dénominateur retient donc désormais la **somme des actifs pondérés par les risques de crédit¹, de marché² et opérationnel³**, ces risques étant eux-mêmes pondérés soit :

Fonds propres minimaux > 8 % (risque de crédit [75 %] + risque de marché [5 %] + risque opérationnel [20 %]).

Le risque de crédit peut être évalué selon une **méthode dite « standard »** qui renvoie aux notations des « organismes externes d'évaluation de crédit » (dont les agences de notation), ou des **méthodes plus sophistiquées** dites « fondation » ou « avancée », élaborées en interne par les établissements financiers.

Le périmètre des fonds propres est plus large que celui du seul capital social et est décliné en plusieurs catégories selon certains critères de stabilité et de qualité (en particulier la capacité d'absorption des pertes). Les fonds propres « de base » constituent ainsi le « *Tier 1* », dont le niveau est actuellement fixé à 4 % minimum et qui comprend le capital social, le report à nouveau, les réserves, la fraction non distribuée du résultat et les intérêts minoritaires détenus dans les filiales consolidées. Au sein de cette catégorie, le noyau dur des fonds propres les plus solides (« *Core Tier 1* ») est de 2 % minimum et inclut les seules actions du capital social et les réserves.

La réforme de « Bâle III », dont les orientations ont été actées le 20 septembre 2010 et seront soumises à l'approbation des membres du G 20 lors du sommet qui se tiendra à Séoul les 11 et 12 novembre 2010, conduira à un **relèvement progressif mais très substantiel des exigences minimales en fonds propres**, avec une diminution du périmètre éligible au numérateur et une augmentation globale des pondérations au dénominateur.

En outre, d'ici à 2019, le ratio *Tier 1* atteindra 6 %, dont 4,5 % de fonds propres *core Tier 1* auquel s'ajoute un « coussin de sécurité » de 2,5 %, soit un **ratio total de fonds propres durs de 7 % et un ratio de fonds propres de 10,5 %** (au lieu de 8 %). La hausse du montant minimal des fonds propres requis à partir de 2013, qui sera anticipée par les banques dès 2011, entraînera donc une **augmentation du produit de la TRS**.

Le II de l'article 235 *ter* ZE prévoit que l'assiette des exigences de fonds propres, conformément à la réglementation prudentielle, est appréciée sur une **base consolidée** pour les groupes bancaires et financiers relevant des

¹ Le risque de crédit est le risque auquel sont structurellement exposées les banques et recouvre le défaut du débiteur ou la dégradation de sa capacité de remboursement.

² Il s'agit du risque de perte sur des instruments financiers, des matières premières ou des devises du portefeuille de négociation. L'instrument privilégié de mesure de ce risque est la « valeur à risque » (value at risk), soit la perte potentielle maximale consécutive à une évolution défavorable des prix de marché, dans une période de temps spécifiée (dix jours en général) et pour un niveau de probabilité (ou « intervalle de confiance ») donné (95 % ou 99 %).

³ Le risque opérationnel, qui constitue une des innovations de « Bâle II », couvre le risque de perte lié à des contentieux juridiques, aux fraudes, aux événements extérieurs (catastrophe naturelle par exemple) et à la défaillance des systèmes.

articles L. 511-41-2 (établissements de crédit têtes de groupe¹), L. 533-4-1 (entreprises d'investissement têtes de groupe)², L. 517-5 (compagnies financières) et L. 517-9 (compagnies financières holding mixtes) du code monétaire et financier. Dès lors, aucune contribution calculée d'après les comptes sociaux ne peut être versée par les personnes relevant du champ de la taxe mais qui appartiennent à un groupe dont l'assiette est calculée sur une base consolidée. La TRS est dans ce cas acquittée par la société mère du groupe.

De manière originale, cette consolidation peut ainsi conduire à **taxer des risques correspondant à des activités exercées hors de France**, le cas échéant par des filiales de droit étranger.

2. Les justifications du choix d'une telle assiette

Ainsi qu'il a été exposé *supra*, plusieurs assiettes sont envisageables pour mettre en place une taxe systémique. D'après l'évaluation préalable du présent article, le choix d'une assiette prudentielle, c'est-à-dire des actifs pondérés par les risques, est justifiée par les considérations suivantes :

- l'assiette fondée sur le **profit**, qui revient à une augmentation du taux ou de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, a l'attrait d'être simple mais **n'est pas conforme à l'objectif de désinciter la prise de risques excessifs**, dans la mesure où il n'existe aucun lien direct entre cette assiette et les risques accumulés ;

- l'assiette fondée sur le **passif**, soit le choix britannique et allemand, doit être écartée car elle cible assez mal le risque, tout en étant **très pénalisante pour les banques françaises**, qui ont des bilans importants notamment parce qu'elles ont peu recours à la titrisation. Par ailleurs, elle suppose de retranscrire en droit fiscal français les agrégats de bilan consolidé en normes comptables internationales (IFRS) qui serviraient de base au calcul de l'assiette. Enfin, le bilan consolidé des banques n'est pas disponible pour les filiales de banques étrangères, ce qui contraindrait à utiliser le bilan social et créerait des problèmes de cohérence ;

- l'assiette fondée sur **certains actifs**, proposée dans le rapport de Jean-François Lepetit, est **sans doute la plus pertinente en termes de prise en compte des risques** et présente l'avantage de pouvoir aisément être étendue au-delà des seuls établissements de crédit. Elle pose cependant des

¹ L'article L. 511-4-2 dispose que « les établissements de crédit qui ont pour filiale au moins un établissement de crédit, une entreprise d'investissement ou un établissement financier ou qui détiennent une participation dans un tel établissement ou entreprise sont tenus de respecter, sur la base de leur situation financière consolidée, des normes de gestion déterminées par un arrêté du ministre chargé de l'économie ainsi que les règles relatives aux participations [...] ».

² L'article L. 533-4-1 prévoit des dispositions analogues à l'article L. 511-4-2 pour les entreprises d'investissement, autres que les sociétés de gestion de portefeuille, qui ont pour filiale au moins un établissement de crédit, une entreprise d'investissement ou un établissement financier ou qui détiennent une participation dans un tel établissement ou entreprise.

difficultés techniques, qui recourent en partie celles que présente l'assiette fondée sur le passif : elle est en effet fondée sur des catégories comptables en normes IFRS qu'il faudrait retranscrire en droit français ;

- enfin l'assiette sur les actifs pondérés par les risques, ici privilégiée, est moins pertinente en termes de risque que l'assiette préconisée par Jean-François Lepetit, mais constitue néanmoins une **meilleure approximation des risques** que l'assiette fondée sur le passif. Elle présente par ailleurs l'avantage d'être immédiatement disponible pour un usage fiscal puisqu'elle est calculée et contrôlée par l'ACP.

C. LE TAUX ET LES MODALITÉS DE PAIEMENT ET RECOUVREMENT

1. Un taux de 0,25 %

Le III du nouvel article 235 *ter* ZE (**alinéa 8**) fixe le taux de la TRS à **0,25 % de l'assiette** des exigences minimales en fonds propres soit, sur le fondement d'un ratio de 8 % et toutes choses égales par ailleurs, l'équivalent de 0,02 % des risques pondérés.

2. La liquidation et le paiement

Comme l'assiette de la taxe, les modalités de liquidation, de paiement et de recouvrement sont largement alignées sur celles de la contribution pour frais de contrôle, prévues par l'article L. 612-20 du code monétaire et financier. Le IV du nouvel article 235 *ter* ZE (**alinéa 9**) dispose que la TRS est exigible le **30 avril** de chaque année.

Le 1° du V de l'article L. 612-20 dispose que l'ACP envoie un appel à contribution aux redevables au plus tard le 15 avril de chaque année, et que ceux-ci acquittent le paiement correspondant auprès de la Banque de France au plus tard le 30 juin de chaque année. Cet appel à contribution se fonde sur les états harmonisés dits « COREP » (« *COmmon REPorting* ») dans lesquels les établissements de crédit, à échéance trimestrielle ou semestrielle selon la taille de leur bilan, communiquent au régulateur les éléments de calcul de leurs fonds propres et ratio de solvabilité.

Le 1 du V de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 10**) prévoit ainsi que les personnes assujetties auto-liquident leur TRS au vu des exigences en fonds propres mentionnées dans l'appel à contribution pour frais de contrôle. Cet appel à contribution est communiqué par l'ACP au comptable compétent avant le 30 avril, date d'exigibilité de la TRS.

Le 2 du V (**alinéa 11**) dispose que la TRS est acquittée auprès de ce comptable public **au plus tard le 30 juin**. Le paiement est accompagné d'un état conforme à un modèle fourni par l'administration fiscale, qui fait

apparaître les renseignements nécessaires à l'identification de la personne assujettie et à la détermination du montant dû.

Faute de précision contraire et conformément à la doctrine, la TRS constitue une **charge déductible** pour la détermination du résultat imposable.

3. Le crédit d'impôt pour les groupes transnationaux

Dès lors qu'elle concerne les établissements financiers les plus importants et de dimension souvent internationale, la TRS est susceptible d'être adossée à des risques afférents à des activités réalisées à l'étranger et déjà imposées sur une base sociale dans l'Etat d'implantation. Or **cette double imposition potentielle résultant d'une nouvelle taxe ne peut être neutralisée par les conventions fiscales existantes**. Le VI du nouvel article 235 *ter* ZE (**alinéas 12 à 15**) introduit donc un mécanisme de crédit d'impôt, analogue à celui que prévoit de nombreuses conventions fiscales, afin d'éliminer cette double imposition.

Le 1 du VI (**alinéa 12**) dispose ainsi que le bénéficiaire du crédit d'impôt peut être accordé à une personne assujettie à la TRS, dont le siège, où si elle fait partie d'un groupe au sens de l'article L. 511-20 du code monétaire et financier¹, le siège de l'entreprise mère du groupe, est situé dans un autre Etat « *ayant instauré une taxe poursuivant un objectif de réduction des risques bancaires équivalent* » à celui de la TRS. Le crédit d'impôt concernera donc au premier chef les filiales et succursales françaises de groupes étrangers acquittant déjà, par exemple en Allemagne ou au Royaume-Uni, une taxe analogue à la TRS.

Faute de pouvoir définir avec précision une taxe de même nature que la TRS, l'analogie est déterminée par la finalité de la taxe étrangère. Un **arrêt conjoint** des ministres chargés de l'économie et du budget viendra également préciser la liste des Etats et taxes déterminant l'éligibilité au crédit d'impôt.

Conformément au mécanisme du crédit d'impôt, celui-ci est égal à la fraction, dans la limite du montant de TRS dû par la personne assujettie, à la fraction de cette autre taxe que l'entreprise mère ou le siège acquitte au titre de la même année à raison de l'existence de cette personne assujettie (**alinéa 13**). Compte tenu des différences d'assiette, notamment entre la TRS et la taxe allemande, il pourra être en pratique difficile d'isoler la fraction de la taxe étrangère imputable à l'existence de la filiale française.

¹ *Dont le III dispose qu' « est un groupe l'ensemble d'entreprises composé d'une entreprise mère, de ses filiales et des entités dans lesquelles l'entreprise mère ou ses filiales détiennent des participations, ainsi que des entités liées de telle sorte que leurs organes d'administration, de direction ou de surveillance sont composés en majorité des mêmes personnes ou qu'elles sont placées sous une direction unique en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires. Les établissements affiliés à un réseau et l'organe central au sens de l'article L. 511-31 sont considérés comme faisant partie d'un même groupe (...). Il en est de même pour les entités appartenant à des groupes coopératifs régis par les dispositions similaires dans la législation qui leur est applicable ».*

Ce crédit d'impôt peut être utilisé en France pour payer la TRS – si la taxe étrangère a été payée avant la TRS –, ou être remboursé à la personne assujettie après qu'elle a acquitté la TRS (**alinéa 14**).

Enfin le crédit d'impôt est subordonné à l'existence d'une **réciprocité au profit des sociétés mères de groupes français**, le 4 du VI de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 15**) précisant que le crédit d'impôt n'est pas applicable lorsque la réglementation de l'Etat étranger ne prévoit pas des avantages équivalents au bénéfice des personnes assujetties à la TRS, dont le siège ou l'entreprise mère est situé en France.

4. Le régime des contestations et révisions

Le régime des **contestations**, prévu par le VII de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 16**), est logiquement le même que celui applicable en matière de contribution pour frais de contrôle, fixé par le 3° du V de l'article L. 612-20 du code monétaire et financier, précité. Le contribuable qui entend contester l'imposition mise à sa charge doit adresser dans les soixante jours une réclamation motivée au président de l'ACP. En cas de rejet total ou partiel de ses observations, le contribuable reçoit une lettre de rappel motivée. Les contestations éventuelles seront donc **examinées par le gouverneur de la Banque de France**, président de l'ACP, et en cas de litige, **portées devant le juge administratif**.

Comme en matière de contribution pour frais de contrôle (VII de l'article L. 612-20 précité), **le montant des exigences en fonds propres peut être révisé à la hausse ou à la baisse** à l'initiative de l'ACP, dans les trois années qui suivent celle d'exigibilité de l'imposition, et exerce un impact sur le montant de TRS dû. Dans ce cas, l'ACP communique au comptable public compétent l'appel à contribution rectificatif accompagné de l'avis de réception par la personne assujettie (**alinéa 17**), puis :

- en cas de révision à la **hausse** du montant de TRS (**alinéa 18**), le complément de TRS est exigible à la date de réception de l'appel à contribution rectificatif et est acquitté **dans les deux mois** de son exigibilité, sous réserve, le cas échéant, d'une révision à la hausse du montant du crédit d'impôt mentionné *supra* ;

- en cas de révision à la **baisse**, la personne assujettie peut adresser au comptable public, dans un délai d'un mois après réception de l'appel à contribution rectificatif, une demande écrite de restitution du montant correspondant. Cette restitution est réalisée dans un **délai d'un mois** après réception de ce courrier, sous réserve, le cas échéant, d'une révision à la baisse du montant du crédit d'impôt.

5. Le régime des sanctions

Le régime des **sanctions** est fixé par le IX de l'article 235 *ter* ZE (**alinéa 20**). En cas de défaut de paiement ou de paiement partiel de la TRS dans le délai de trente jours suivant la date limite de paiement – ce qui atténue l'effectivité de cette date limite –, soit le 30 juillet, le comptable public compétent émet un **titre exécutoire**. La taxe est alors recouvrée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe. Conformément à l'article 1731 du code général des impôts, tout retard de paiement peut donc donner lieu à une **majoration de 5 %** et au paiement des intérêts de retard.

Le **délai d'exercice du droit de reprise** de l'administration s'exerce également jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle d'exigibilité de la taxe, en application de l'article L. 176 du livre des procédures fiscales. La dernière phrase de l'alinéa 20 prévoit cependant qu'en cas de révision du montant des exigences en fonds propres dans les conditions évoquées *supra*, ce délai est décompté de la date d'exigibilité du montant révisé.

D. UNE AFFECTATION EN RECETTES FISCALES

En l'absence de disposition contraire, le produit de la TRS sera affecté au budget général, conformément aux préconisations du rapport de Jean-François Lepetit, et constituera une **charge déductible** de l'impôt sur les sociétés. L'évaluation préalable du présent article fait état d'un produit brut estimé à **504 millions d'euros en 2011, 555 millions d'euros en 2012 et 809 millions d'euros en 2013**.

Cette augmentation des recettes et de l'assiette est due à **l'anticipation par les banques de l'entrée en vigueur de « Bâle III »**, qui se traduira par un relèvement du ratio de 8 % à 10,5 % (en incluant le « coussin de sécurité ») et une revalorisation des actifs pondérés des risques au dénominateur.

L'exposé des motifs du présent article précise également, de façon logique et sans que cela fasse l'objet d'une disposition légale spécifique, que le régime de la TRS sera réexaminé dans le cas où une harmonisation des dispositifs de taxation systémique du secteur bancaire était adoptée au niveau européen.

Enfin le **II** du présent article (**alinéa 22**) prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, chaque année avant le 1^{er} octobre, un **rapport** sur le produit de la TRS depuis son établissement. Dès lors que la TRS, en tant que recette de l'Etat, est appelée à figurer dans la loi de règlement et à faire l'objet d'une évaluation dans le tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances de l'année, votre rapporteur général estime que ce

rapport ne pourra se contenter de retracer l'évolution du produit de la TRS, mais devra fournir une information précise sur les redevables, la structure de l'assiette ou le respect de l'objectif de dissuasion de la prise de risques excessifs.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **dix amendements rédactionnels**, tendant notamment à associer le terme de « *minimales* » à celui des « *exigences* ».

Elle a également adopté **un amendement de précision** du même auteur, qui formule de manière plus compréhensible le délai de reprise de l'administration en cas de révision des exigences de fonds propres. Le délai s'exerce ainsi jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle la personne assujettie a reçu l'avis de contribution rectificatif.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. BIEN QUE REDONDANTE AVEC LES PRINCIPES DU COMITÉ DE BÂLE, L'ASSIETTE RETENUE PERMET DE BIEN APPRÉHENDER LES RISQUES

Quelle est l'assiette pertinente pour saisir la réalité des risques auxquels une banque est exposée ? Cette question a fait l'objet d'un examen détaillé tant par le rapport Lepetit que par celui du FMI. Force est de constater qu'aucun des deux ne retient l'assiette proposée dans le présent projet de loi, soit les actifs pondérés par les risques.

Le rapport Lepetit retient les instruments de marché potentiellement illiquides tout en reconnaissant que des travaux techniques, à l'échelle internationale, sont encore nécessaires pour définir « *un référentiel homogène* » de ces instruments.

Le FMI préfère une contribution assise sur une partie du passif des banques, option finalement choisie par l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Toutefois, comme le rappelle le rapport Lepetit, « ***cette assiette est envisagée par les pays où les interventions publiques de soutien au secteur bancaire ont été massives et déficitaires à ce stade*** », ce qui n'est pas le cas de la France. Surtout, elle ne reflète qu'imparfaitement l'exposition aux risques, à moins de la raffiner, notamment en intégrant une partie des engagements hors-bilan, ce qui pose alors des problèmes techniques et comptables.

Au demeurant, **l'assiette retenue par le Gouvernement peut être critiquée mais il semble également, en l'état actuel, qu'il s'agisse du meilleur compromis possible.**

Tout d'abord, comme le relève le rapport Lepetit, elle ne peut concerner qu'**un nombre limité d'établissements financiers**, ce que vient confirmer le champ d'application du présent article. Ensuite, elle est fondée sur les mêmes critères que ceux du Comité de Bâle. Elle **ne complète donc pas la réglementation micro-prudentielle** par un point de vue différent sur les risques. Enfin, toujours selon le rapport Lepetit, elle **favorise les banques de marché** « *compte tenu du fait que la pondération des activités de crédit est relativement plus élevée que celle des activités de marché* ».

Pour autant, cette assiette combine plusieurs avantages. Elle est identique à celle de la contribution pour frais de contrôle prélevée aux fins de financer l'Autorité de contrôle prudentiel¹. Elle est donc **connue et éprouvée et il n'apparaît pas nécessaire de mener des travaux techniques et/ou comptables approfondis pour appliquer rapidement la loi**. Par ailleurs, elle est certes redondante avec la réglementation bâloise, mais, en contrepartie, elle porte bien sur les risques auxquels les établissements sont réellement exposés. En fait, **la TRS pourrait s'analyser, toute chose étant égale par ailleurs, comme un renforcement du ratio prudentiel prévu par le Comité de Bâle.**

Il convient enfin de souligner que la TRS n'a naturellement pas pour but d'éliminer le risque mais de le réduire. Comme le note le FMI, « *les institutions financières doivent prendre des risques afin de réaliser leur rôle d'intermédiation et de transformation* ». Au-delà, un monde sans risque anesthésie l'initiative.

B. UNE AFFECTATION AU BUDGET GÉNÉRAL BIENVENUE

Votre rapporteur général approuve le principe de l'affectation de cette taxe au budget général, qu'il défend depuis 2009 et est conforme aux préconisations du rapport de Jean-François Lepetit. La justification avancée dans l'exposé des motifs peut cependant donner prise à la **contradiction**, car si la TRS est présentée comme ne devant avoir aucun caractère assurantiel, l'affectation à l'Etat pourrait laisser entendre que ce dernier interviendra nécessairement en dernier ressort pour supporter le coût de la crise d'un établissement systémique, **reconstituant ainsi l'aléa moral**. Cette appréciation peut être confortée par le fait que l'exposé des motifs retient, parmi les objectifs de la TRS, la compensation d'un tel coût pour les contribuables.

Néanmoins une autre interprétation, que privilégie votre rapporteur général, consiste à ne pas assimiler cette affectation à une quelconque contrepartie anticipée d'une intervention de l'Etat, qui, ne serait-ce qu'en

¹ Article L. 612-20 du code monétaire et financier.

raison du principe d'universalité des recettes budgétaires, conserve un caractère **discrétionnaire**. Ainsi que le souligne Jean-François Lepetit dans son rapport, **cette solution apparaît préférable à une affectation à un fonds national et public de résolution des crises**, qui s'apparenterait à un mécanisme d'assurance et créerait une ambiguïté sur le droit des contributeurs à bénéficier d'une intervention de l'Etat en cas de difficultés.

C. LA TAXE DE RISQUE SYSTÉMIQUE DEVRAIT SE SUBSTITUER À LA TAXE SUR LES SALAIRES

Ainsi qu'il a été mentionné *supra*, votre commission des finances, notamment dans le cadre de son groupe de travail sur la crise financière et la régulation des marchés¹, **a recommandé qu'une taxe matérialisant les risques systémiques puisse être mise en place mais se substitue à la taxe sur les salaires** qu'acquittent les banques. Cette taxe exerce en effet un impact négatif sur la compétitivité du secteur financier français. Le rapport de Jean-François Lepetit n'a cependant pas évoqué cette éventualité, malgré les dispositions explicites du XIII de l'article 6 de la loi de finances pour 2010.

Le produit pour 2011 de la taxe sur les salaires est estimé à environ 12 milliards d'euros. Il est affecté en totalité aux organismes de sécurité sociale, à raison de 10 milliards d'euros pour la compensation des allègements généraux et de deux milliards d'euros pour le Fonds de solidarité vieillesse. L'ensemble du secteur financier contribue à hauteur d'environ 20 % au rendement total de la taxe, soit 2,57 milliards d'euros estimés en 2008, dont **1,8 milliard d'euros acquittés par les banques, intermédiaires et auxiliaires financiers**.

Il eût donc été envisageable de supprimer l'assujettissement à la taxe sur les salaires pour les entreprises qui seront soumises à la TRS, et d'augmenter à due concurrence le taux de la TRS, ou bien de prévoir un mécanisme d'imputation entre les deux prélèvements, consistant à déduire le montant acquitté au titre de la TRS de celui dû au titre de la taxe sur les salaires. Dans les deux cas, l'impact pour les finances de la sécurité sociale aurait été neutralisé par une affectation directe de la nouvelle TRS.

Toutefois, dans la mesure où cette substitution conduirait à un manque à gagner fiscal pour l'Etat à partir de 2011, qui s'amplifierait à compter de 2012, **la seule nécessité d'un ajustement budgétaire conduit votre rapporteur général à recommander d'adopter en l'état le présent dispositif**.

¹ Cf. « 57 propositions pour un nouvel ordre financier mondial », *rapport d'information n° 59 (2009-2010) de Philippe Marini, fait au nom du groupe de travail de la commission des finances sur la crise financière et la régulation des marchés, déposé le 21 octobre 2009.*

On peut cependant déplorer que ne soit envisagée aucune réforme de la taxe sur les salaires, qui par définition pèse directement sur l'emploi. En s'ajoutant à cette taxe, la nouvelle TRS risque d'exercer un impact négatif sur la compétitivité des principales banques et entreprises d'investissement françaises, et de les conduire mécaniquement à réduire leur offre de crédit.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)
(Art. L. 112-11 du code monétaire et financier)

Encadrement des commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement par carte bancaire

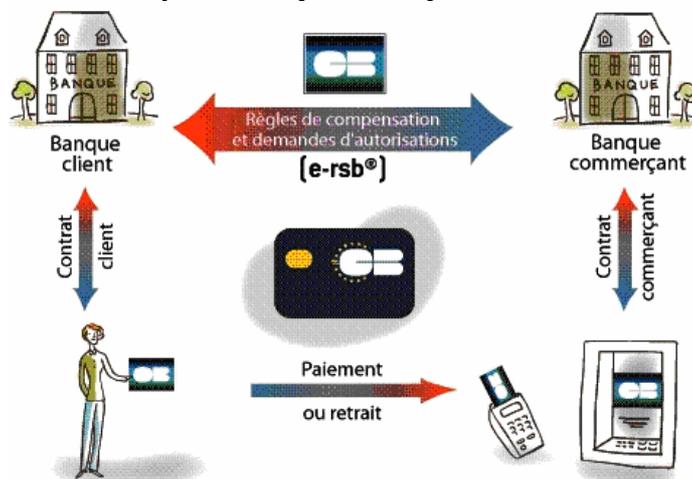
Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Richard Mallié, Bernard Debré et Françoise Branget, vise à encadrer et limiter les commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement effectuée avec une carte de paiement.

I. LES COMMISSIONS INTERBANCAIRES CONTROVERSÉES

La France dispose d'un système de paiement par carte bancaire performant et étendu. En 2009, près de 58,4 millions de cartes étaient en circulation pour un nombre total d'opérations supérieur à 8,13 milliards¹.

Le système de paiement est organisé selon le schéma reproduit ci-après.

Organisation du système de paiement par carte bancaire en France



Source : site Internet du GIE Cartes bancaires (www.cartes-bancaires.com)

¹ Source : rapport d'activité 2009 du GIE Cartes bancaires.

Dans ce cadre, hormis le paiement proprement dit, il existe trois relations monétaires :

- le contrat qui lie le client à sa banque pour la possession et l'utilisation de la carte bancaire. Les tarifs, variables en fonction des services associés, sont publics ;

- de même, le commerçant signe un contrat avec sa banque pour l'utilisation d'un terminal de paiement par carte. Le commerçant paye, à cette fin, une « commission commerçant » qu'il négocie avec sa banque ;

- enfin, au moment du transfert des fonds relatifs à la transaction, la banque du client prélève une « commission interbancaire de paiement » (CIP) qui est, *in fine*, supportée par la banque du commerçant (et non par le commerçant lui-même).

Le vocable de « commission » introduit souvent une confusion entre la « commission commerçant » et la CIP. Elles sont pourtant bien distinctes.

A. LA COMMISSION INTERBANCAIRE DE PAIEMENT

Envisageons, par exemple, qu'un client effectue une transaction de 100 euros dans un magasin. Sa banque ne va transférer que 99 euros à la banque du commerçant car elle prélève la CIP. Pour autant, la banque du commerçant reverse bien 100 euros à celui-ci. La CIP pèse bien sur la banque du commerçant.

Les modalités du calcul de la CIP ont été revues à la suite d'une décision du Conseil de la concurrence en date du 11 octobre 1988. Pour chaque transaction, elle se décompose en trois parties :

- un montant fixe de 0,1067 euros ;

- un montant proportionnel équivalent à 0,21 % du montant de la transaction ;

- un autre montant proportionnel, appelé le « taux interbancaire de cartes en opposition » (TICO), qui est variable car il est déterminé sur une base bilatérale entre les banques en fonction du taux de fraude constaté par l'une vis-à-vis de l'autre. Dans les faits, il est nettement inférieur à au premier montant proportionnel.

La CIP a, en fait, plusieurs objets que reflète bien sa composition. Elle couvre des coûts fixes liés au traitement de la transaction (infrastructures, gestion des réclamations, etc.). Elle garantit également que le commerçant sera payé. En cas de fraude, c'est la banque du client qui subit le préjudice. Le montant prélevé en fonction de la transaction correspond donc à une forme d'assurance. Enfin, le TICO s'apparente à un mécanisme incitatif de lutte contre la fraude. En effet, plus elle diminue et plus le TICO baisse.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre à votre rapporteur général un ordre de grandeur des CIP payées chaque année.

B. LA « COMMISSION COMMERÇANT »

La « commission commerçant », pour sa part, est indépendante de la transaction évoquée ci-dessus. Elle est librement négociée, *a priori*, entre le commerçant et sa banque. Elle constitue le prix d'un service.

La « commission commerçant » est donc soumise à la concurrence. Par exemple, les acteurs de la grande distribution, qui disposent d'un réel pouvoir de négociation, lancent régulièrement des appels d'offres à ce titre. Les profils de facturation sont aussi divers que le permet la liberté contractuelle : la commission peut être forfaitaire, proportionnelle en fonction du montant des transactions ou bien les deux.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, le montant moyen des « commissions commerçant » s'élèverait, pour un panier moyen de 50 euros, entre 0,48 % et 0,50 % de ce montant.

C. DANS QUELLE PROPORTION LA CIP EST-ELLE RÉPERCUTÉE AU COMMERÇANT ?

Par nature « interbancaire », la CIP s'inscrit dans le cadre d'une relation d'une banque vis-à-vis d'une autre banque à laquelle tant le client que le commerçant sont étrangers.

La CIP n'est pas répercutée, en tant que telle, sur le commerçant – au sens où elle ne lui est pas directement facturée. En revanche, il va de soi que, pour chaque transaction, la banque du commerçant a tout intérêt à ce que la « commission commerçant » qu'elle perçoit soit supérieure à la CIP dont elle s'acquitte. Rien n'interdit au demeurant que la même banque, pour des raisons commerciales, choisisse de « perdre » de l'argent sur les transactions par cartes bancaires effectuées chez tel ou tel commerçant.

La « commission commerçant » n'est donc pas définie en fonction de la CIP. La capacité de négociation du commerçant est, en revanche, primordiale. Dans ce contexte cependant, les commerçants, surtout les plus petits d'entre eux, ont l'impression que la CIP leur est indirectement et indûment facturée par répercussion sur le prix de la « commission commerçant ».

Ainsi, en 2009, l'Autorité de la concurrence, saisie notamment par la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), a ouvert une enquête afin de déterminer si le montant actuel des CIP rémunère, dans des justes proportions, le service rendu par les banques et s'il ne contribue pas à une hausse artificielle du prix des services bancaires et, en particulier, des

« commissions commerçant ». Elle devrait rendre sa décision dans le courant de l'année 2011.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel résulte d'un amendement de nos collègues députés Richard Mallié, Bernard Debré et Françoise Branget et de deux sous-amendements du Gouvernement. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a indiqué que la commission des finances s'était « *montrée très réservée sur cet amendement* » mais elle a donné un avis favorable aux sous-amendements.

Dans le dispositif initial de l'amendement, ses auteurs entendaient compléter l'article L. 112-11 du code monétaire et financier¹ afin de préciser que « *les frais facturés par le prestataire de paiement pour les opérations par carte de paiement sont **déterminés en fonction des coûts réels supportés par le prestataire de paiement**, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel* » et, en tout état de cause, ne dépassent certains plafonds prescrits par l'amendement. Toute pratique venant en contradiction avec ces dispositions était susceptible d'une amende à hauteur de 1 % du produit net bancaire.

Toutefois, afin d'assurer la sécurité du système de paiement, l'amendement instituait une « *taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires des cartes de paiement des établissements bancaires* », dont le taux était fixé à 0,1 %.

Néanmoins, deux sous-amendements du Gouvernement ont profondément remanié le dispositif de l'amendement. Ainsi, le premier sous-amendement a remplacé les alinéas 2 à 7 par un alinéa unique (alinéa 2) qui prévoit désormais que les « *commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement par carte de paiement **ne doivent pas s'éloigner de façon abusive** des coûts réels supportés par le prestataire de services de paiement qui les facture* ».

Par ailleurs, l'alinéa 3, **non modifié par les sous-amendements**, dispose que « *au cours du mois de janvier de chaque année, est porté à la connaissance du bénéficiaire un document distinct récapitulant le total des sommes perçues par le prestataire de paiement au cours de l'année civile précédente au titre des frais facturés fixés contractuellement. Ce récapitulatif distingue, pour chaque catégorie de produits ou services, le sous-total des frais perçus et le nombre de produits ou services correspondants* ».

Aux termes de l'alinéa 4, dans sa rédaction issue du second sous-amendement, la méconnaissance des dispositions de l'alinéa 3 est punie « **de**

¹ Cet article autorise, par exemple un commerçant, à appliquer des frais ou, à l'inverse, une réduction en fonction du mode de paiement utilisé.

la peine d'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe »¹. Conformément à l'article L. 316-1 du code monétaire et financier, le contrôle sera effectué par des agents de la Banque de France et des fonctionnaires de la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes.

Article L. 316-1 du code monétaire et financier

« Des agents de la Banque de France commissionnés par le ministre chargé de l'économie et des fonctionnaires habilités [...] sont qualifiés pour procéder dans l'exercice de leurs fonctions à la recherche et à la constatation par procès-verbal des infractions [...]

« Ces agents peuvent accéder à tous les locaux à usage professionnel et demander la communication des livres et tous autres documents professionnels et en prendre copie, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications. [...]

« En cas d'opposition du responsable des lieux, la visite ne peut se dérouler qu'avec l'autorisation du procureur de la République du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux. Le secret professionnel ne peut être opposé aux agents agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent article.

« Pour les infractions sanctionnées pénalement, les procès-verbaux sont transmis au procureur de la République dans les cinq jours suivant leur établissement. Dans tous les cas, une copie du procès-verbal est remise à l'intéressé. »

Enfin, l'alinéa 5 prévoit que les alinéas 2 et 3 s'appliquent à compter de l'exercice 2010 mais l'envoi du document visé à l'alinéa 3 peut intervenir jusqu'au 31 mars 2011.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve les principes posés par le présent article. Le paiement par carte bancaire constitue un service que les commerçants et les consommateurs doivent rémunérer de manière appropriée.

Les commissions interbancaires ne sont pas payées par les commerçants mais il est indéniable qu'ils en supportent indirectement une partie du coût. Il est donc souhaitable que leur montant ne s'éloigne pas « de façon abusive » des charges réellement supportées par les prestataires de paiement.

De même, l'envoi aux commerçants d'un récapitulatif annuel des frais facturés relève d'une mesure de transparence – le pendant de ce qui a été adopté dans la loi de modernisation de l'économie pour les particuliers – qu'il convient de saluer.

L'adoption de ce dispositif devra conduire à envisager une révision plus globale de la réglementation applicable aux frais relatifs aux paiements

¹ *Contraventions d'un montant allant de 1 500 à 3 000 euros (article 131-13 du code pénal).*

par carte bancaire de telle sorte que les dispositions issues du présent article ne fassent pas cavalier seul au sein du code monétaire et financier.

A ce titre, l'enquête en cours de l'Autorité de la concurrence devrait permettre de mieux apprécier la réalité des commissions perçues par les banques et pourra fournir une base solide à une évolution législative de plus grande ampleur.

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

ARTICLE 17

(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Ressources de l'Autorité des marchés financiers

Commentaire : le présent article vise à créer de nouveaux prélèvements affectés à l'Autorité des marchés financiers.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article. En effet, il ne comporte pas de dispositions relatives aux recettes de l'Etat et ne modifie pas l'équilibre budgétaire. Conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il n'a donc pas sa place en première partie d'une loi de finances.

Il sera commenté dans le Tome III afférent aux articles de la seconde partie de la présente loi de finances.

Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17
(Art. 238 du code des douanes)

**Aménagement du régime du droit de passeport pour les navires
de plaisance ou de sport**

Commentaire : le présent article additionnel prévoit d'exonérer de droit de passeport les sociétés propriétaires d'un navire de plaisance ou de sport faisant l'objet à l'exportation d'un financement de type location avec option d'achat (LOA) ou crédit-bail, quelle que soit la valeur de ce navire.

I. LE DROIT EXISTANT

Tout navire battant pavillon étranger et prenant la mer doit avoir à bord **un passeport** délivré par le service des douanes, ainsi que le requiert l'article 237 du code des douanes.

En application de l'article 238 du code des douanes, le passeport délivré aux **navires de plaisance ou de sport** appartenant à des personnes physiques ou morales, quelle que soit leur nationalité, ayant leur résidence principale ou leur siège social en France, ou dont ces mêmes personnes ont la jouissance, donne lieu à la perception d'un **droit de passeport**.

Institué par la loi n° 67-1175 du 28 décembre 1967, ce droit est à **la charge du propriétaire** ou de l'utilisateur du navire. Comme le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) qui s'applique aux navires battant pavillon français, il est calculé dans les conditions, selon l'assiette, le taux et les modalités d'application prévus à l'article 223 du code des douanes. Toutefois, dans le cas des navires de plaisance ou de sport battant pavillon d'un pays ou d'un territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative en vue de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et douanières, ce droit est perçu à un taux triple du DAFN pour les navires d'une longueur de coque inférieure à 15 mètres, et à un taux quintuple pour les navires d'une longueur de coque supérieure ou égale à 15 mètres.

Une mesure dérogatoire à cette règle de portée générale a été introduite par l'article 81 de la **loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009**. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2010, *« sont exonérées de droit de passeport les sociétés propriétaires d'un navire de plaisance ou de sport d'une valeur inférieure à 500 000 euros hors taxes faisant l'objet d'un contrat de location avec option d'achat ou de crédit-bail conclu avec une personne physique n'ayant pas sa résidence principale en France ou avec une personne morale ne disposant pas d'établissement en France, à l'exclusion de celles qui seraient contrôlées directement ou indirectement par une personne physique ayant sa résidence principale en France »*.

En pratique, ce nouveau dispositif permet d'exonérer du droit de passeport **les sociétés de leasing qui, jusqu'en 2009, étaient redevables de ce droit en qualité de propriétaires des navires (alors même que le locataire n'avait pas sa résidence principale ou son siège social en France).**

En effet, les modes de financement de type location avec option d'achat (LOA) ou crédit-bail ne transfèrent juridiquement la propriété du navire qu'au moment où l'option d'achat est levée. Ils ont donc pour effet de soumettre au droit de passeport, au titre de leur qualité de propriétaire, les sociétés françaises de financement des navires de plaisance ou de sport.

Ce droit de passeport est perçu au profit de l'Etat ou, lorsqu'il est perçu au titre des navires de plaisance titulaires d'un passeport délivré par le service des douanes en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée, au profit de la collectivité territoriale de Corse¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article additionnel vise à **exonérer de droit de passeport les sociétés propriétaires d'un navire de plaisance ou de sport faisant l'objet d'un contrat de location avec option d'achat (LOA) ou de crédit-bail conclu avec une personne physique n'ayant pas sa résidence principale en France ou avec une personne morale ne disposant pas d'établissement en France**, à l'exclusion de celles qui seraient contrôlées directement ou indirectement par une personne physique ayant sa résidence principale en France.

A. LES MASSES FINANCIÈRES EN JEU

En 2009, le produit du **droit de passeport** s'est élevé à **1,4 million d'euros**.

Par comparaison, le **DAFN** a produit une recette fiscale de **36 millions d'euros**. Cette recette est affectée au conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres, dont le budget global pour 2009 se montait à 56 millions d'euros.

Le coût moyen du droit de passeport est de **1 200 euros par navire**. Cependant, pour les navires en leasing, ce montant peut aller jusqu'à plus de **10 000 euros**, dès lors que ces navires sont les plus fortement motorisés et donc les plus fortement taxés. Pour mémoire, le coût d'achat d'un navire en

¹ L'Etat perçoit sur le produit du droit de passeport perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du montant dudit produit. Ce prélèvement est affecté au budget général.

leasing varie dans une fourchette de 100 000 euros à plus d'un million d'euros.

En regard, l'activité des sociétés de leasing engendre non seulement le produit du droit de passeport, mais elle donne aussi lieu à un reversement de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). A titre d'exemple, selon les informations recueillies par votre commission, une société importante sur le marché de l'achat en leasing des navires acquittait, en 2009, un montant de **131 721 euros au titre du droit de passeport, mais un montant de 3 millions d'euros au titre de la TVA.**

B. L'EXONÉRATION INTRODUITE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009 : UNE MISE EN OEUVRE DIFFICILE ET UN CHAMP TROP LIMITÉ

1. La prise en compte difficile de l'amortissement des navires

Le nouveau dispositif d'exonération du droit de passeport introduit par la loi de finances rectificative pour 2009 précitée a fait l'objet, au début de l'année 2010, d'une **concertation** conduite par le service des douanes avec les opérateurs concernés, afin de déterminer les conditions d'appréciation du seuil de 500 000 euros hors taxe (HT) pour les contrats de leasing en cours.

Deux options ont été envisagées :

- considérer que la valeur du navire est définie de manière intangible pour toute la durée du contrat et qu'elle correspond au montant HT du financement du navire mentionné sur le contrat de leasing tout inclus (apport et loyers). Si cette option avait l'avantage de la simplicité, elle présentait en revanche **l'inconvénient de ne plus pouvoir exonérer les navires d'un montant HT supérieur à 500 000 euros qu'en cas de revente** (c'est-à-dire lors d'un changement de contrat) ;

- considérer que la valeur du navire doit évoluer au cours de la durée du contrat, du fait de la prise en compte de l'amortissement. Dans cette hypothèse, la mesure d'exonération voit sa portée élargie à un plus grand nombre de navires, mais **le système devient alors plus complexe pour les déclarants et/ou l'administration**. En effet, soit le redevable (c'est-à-dire la société de leasing) déclare chaque année la valeur de sa flotte, soit l'administration met en place une application informatique (probablement assez lourde) permettant un système de décote automatisé.

Au total, la nécessité de respecter le seuil de 500 000 euros HT (soit 598 000 euros toutes taxes comprises) pose **de sérieuses difficultés d'application**.

2. Un nombre encore trop réduit de navires concernés

Dans le cadre des contrats de leasing passés avec des clients étrangers, le nouveau dispositif d'exonération du droit de passeport introduit par la loi de finances rectificative pour 2009 précitée ne concerne que les navires d'une valeur inférieure à 500 000 euros HT, soit **598 000 toutes taxes comprises (TTC)**.

Ce plafond exclut du bénéfice de la mesure un nombre conséquent de navires. Ainsi, selon les informations recueillies auprès des services des douanes par votre commission, dans le cas de l'une des sociétés françaises les plus importantes sur le marché du leasing la flotte de navires gérés se ventile comme suit :

- 577 navires de moins de 500 000 euros HT ;
- 150 navires de plus de 500 000 euros HT.

Au total, si le dispositif d'exonération existant a permis de rétablir en partie la compétitivité de l'industrie française du yachting (Cf. infra), la loi de finances rectificative pour 2009 s'est arrêtée « au milieu du gué ».

C. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE DU YACHTING

La vente à l'exportation des navires de plaisance ou de sport s'effectue **de plus en plus souvent grâce à de nouveaux modes de financement** avec des contrats de LOA, de location-vente ou de crédit-bail.

L'intérêt de ce type de montage financier réside dans sa souplesse. Il permet aux constructeurs de navires de **trouver un marché important à l'exportation**, tant à l'intérieur de l'Union européenne (UE) que dans les pays tiers.

Or, pour l'industrie française du yachting, la vente à l'exportation est désormais un **complément indispensable à un marché intérieur** déprimé et devenu insuffisant.

Mais, comme il a été rappelé *supra*, ces modes de financement **ne transfèrent juridiquement la propriété du navire qu'au moment où l'option d'achat est levée**. Ils donc pour effet de soumettre au droit de passeport, au titre de leur qualité de propriétaire, les sociétés françaises de financement des navires de plaisance ou de sport. Intervenant dans des opérations de financement portant sur des navires de valeur très souvent supérieure à 500 00 euros HT, ces sociétés sont ainsi pénalisées par un **désavantage compétitif** au regard de certaines de leurs concurrentes étrangères.

Ainsi, par exemple, une banque étrangère pourrait-elle demain ouvrir une succursale en France et décider d'offrir un service de financement de yachts comparable à celui offert par les sociétés françaises à leurs clients étrangers. Dans ce cas, cette banque étrangère ne serait pas soumise au droit de passeport car son siège ne serait pas situé en France.

Une telle situation porte indéniablement préjudice aux intérêts économiques nationaux. En effet, **les sociétés de leasing sont des partenaires précieux pour les chantiers de construction navale français**. Elles soutiennent leur activité en proposant des formules de financement souples, susceptibles de convaincre des acheteurs étrangers et, donc, en mesure d'accompagner le développement des chantiers à l'international.

Le présent article additionnel offre donc une solution pour **préserver la compétitivité des sociétés de leasing françaises exerçant leur activité à l'exportation** et jouant un rôle d'entraînement important pour l'industrie française du yachting.

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

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 18

(Art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts, art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 20 décembre 1986), art. 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 55 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004)

Modification des dispositions relatives aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Commentaire : le présent article apporte plusieurs rectifications au dispositif de gel des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle pour l'année 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

La réforme de la taxe professionnelle, mise en œuvre par la loi de finances pour 2010¹, a prévu de **geler le fonctionnement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) à compter de 2010**, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau dispositif, prévu initialement pour entrer en application en 2011.

A. LE FONCTIONNEMENT DES FDPTP AVANT LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Avant la réforme de la taxe professionnelle, les FDPTP, régis par les articles 1648 A et 1648 AA du code général des impôts (CGI), étaient alimentés par **deux types de ressources** :

- **l'écêtement des bases excédentaires** : lorsque, dans une commune, les bases d'imposition d'un établissement divisées par le nombre

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

d'habitants excédaient deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national, il était prélevé au profit des FDPTP un prélèvement égal au produit des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune ;

- **un prélèvement sur les ressources des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** : lorsqu'une commune auparavant écrêtée à raison d'un établissement exceptionnel situé sur son territoire avait adhéré à un EPCI à taxe professionnelle unique.

En 2007, les FDPTP ont reçu 579 millions d'euros au titre de l'écrêtement et 194 millions d'euros au titre des prélèvements. Ils bénéficient par ailleurs, comme les collectivités, de certaines compensations d'exonérations de taxe professionnelle, pour 142 millions d'euros en 2007 soit, **au total, 915 millions d'euros** d'après les dernières données disponibles.

Les **versements des ressources** des FDPTP étaient opérés en faveur de trois types de collectivités :

- tout d'abord, les collectivités écrêtées bénéficiaient d'un « **retour prioritaire** » sur les ressources du fonds ;

- d'autre part, les **communes dites « concernées »**, c'est-à-dire celles situées à proximité de l'établissement exceptionnel écrêté ou accueillant ses salariés et subissant donc un préjudice du fait de cet établissement ;

- enfin, **les communes ou EPCI dits « défavorisés »** par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leur charge. Une grande liberté était laissée à chaque conseil général pour la répartition de cette part.

B. LE GEL DES FDPTP EN 2010

La réforme de la taxe professionnelle a prévu de « geler » le fonctionnement des FDPTP en 2010.

Ainsi, le montant de la **compensation-relais** versée à chaque collectivité en lieu et place de la taxe professionnelle a été calculé **net des écrêtements et prélèvements** opérés en 2009 au profit des FDPTP, ce qui est logique puisque les collectivités écrêtées ou prélevées ne bénéficiaient pas de ce produit.

Par ailleurs, **les retours prioritaires et les versements aux communes concernées ont été figés**, en 2010, par rapport à leurs montants de 2009 et intégrés au montant de la compensation-relais.

Le solde des ressources de chaque FDPTP, correspondant aux **versements aux communes défavorisées en 2009, a été garanti par la réforme et a continué, en 2010, à être réparti par chaque conseil général** selon les modalités antérieurement prévues.

Enfin, le dispositif prévu par la loi de finances pour 2010 précisait qu'en région Ile-de-France, les FDPTP versent en 2010 aux deux fonds de

compensation des nuisances aéroportuaires (FNCA) de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly une attribution d'un montant égal à celui qu'ils avaient versé en 2009 en application de l'article 1648 AC du CGI.

L'objectif de ce gel des FDPTP était de laisser le temps à la réforme de se mettre en place afin d'élaborer de nouveaux dispositifs de péréquation financés par des ressources fiscales nouvelles, la taxe professionnelle ayant disparu.

C. LE DISPOSITIF PRÉVU À COMPTER DE L'ANNÉE 2011

1. Le principe d'un nouvel outil de péréquation intercommunale

L'article 76 de la loi de finances pour 2010, autrement appelé « **clause de revoyure** » de la réforme de la taxe professionnelle, fixait au Gouvernement et au législateur un objectif ambitieux : mettre en place, avant le 31 juillet 2010, des mécanismes de péréquation fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales « *afin de parvenir à un niveau de péréquation au moins équivalent à celui existant avant la présente loi de finances* ». L'article 78 de la même loi prévoyait par ailleurs qu'à « *compter de l'année 2011 sont mis en place, dans chaque département, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et établissements publics au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges* ».

En adoptant, le 28 juin 2010, une **résolution relative à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale**¹ proposée par notre collègue Gérard Longuet, le Sénat a pris acte des difficultés, étant donnée l'ampleur de la réforme, pour adopter ce dispositif législatif dans les délais initialement prévus. Il a donc formulé le souhait « *que les précisions et les adaptations législatives prévues par l'article 76 soient reportées à l'automne 2010, en vue de leur adoption avant la fin de l'année, afin de laisser le temps nécessaire à l'analyse de ces données, à l'élaboration des dispositifs techniques et à la concertation, dans l'esprit des clauses de rendez-vous* ».

2. Un mécanisme conservatoire

A titre conservatoire, **la loi de finances pour 2010 avait prévu, à compter de l'année 2011, de prolonger le gel des FDPTP** décidé pour l'année 2010 selon les modalités suivantes.

¹ Résolution n° 136 (2009-2010).

Les communes qui bénéficiaient de retours prioritaires et les communes « concernées » se voient garantir le montant des reversements dont elles bénéficiaient en provenance des FDPTP par le mécanisme de compensation à l'euro près. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR) leur fourniront une compensation égale aux montants perçus à ce titre en 2009.

En revanche, les communes qui avaient bénéficié en 2009 de **reversements en tant que communes « défavorisées »** ne se voient pas garantir cette ressource par la DCRTP et le FNGIR. **Les montants équivalents sont garantis aux FDPTP** par le mécanisme de la garantie à l'euro près de la réforme de la taxe professionnelle. Les FDPTP subsistent donc, pourvus des seules ressources antérieurement affectées aux communes défavorisées, et les modalités de redistribution de leurs fonds, par les conseils généraux, continuent de fonctionner comme en 2009. Le montant global garanti aux FDPTP chaque année à compter de 2011 est évalué, par le présent projet de loi de finances, à **419 millions d'euros**, soit un peu moins de la moitié de leurs ressources de 2007.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose une nouvelle rédaction pour l'article 1648 A du code général des impôts afin :

- d'une part, de supprimer toutes les dispositions qui n'avaient vocation à s'appliquer qu'en 2010, de manière transitoire ;

- d'autre part, de **confirmer l'application, en 2011, du régime conservatoire** prévu par la loi de finances pour 2010.

Les FDPTP percevront donc, en 2011, une dotation égale à la somme des versements effectués en 2009 par les FDPTP au profit des communes défavorisées. Cette dotation sera répartie par les conseils généraux selon les mêmes modalités qu'actuellement, au profit des communes et EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges.

Le VI du présent article supprime, par coordination, le dispositif conservatoire qui avait été prévu par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et qui devient inutile puisque repris au sein de l'article 1648 A du CGI.

Le II du présent article prévoit par ailleurs le **versement d'une dotation de l'Etat, en 2011, aux FCNA** des communes riveraines des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly. Cette dotation sera égale à la somme des reversements opérés à leur profit par les FDPTP en 2010. Il prolonge donc également la contribution des FDPTP aux FCNA en la transformant en une dotation de l'Etat.

Le III propose de corriger un oubli **réactionnel** au sein de l'article 78 de la loi de finances pour 2010.

Enfin, les IV à VI du présent article proposent de **supprimer les compensations d'exonérations de taxe professionnelle que l'Etat versait aux FDPTP** et qui s'élevaient, comme indiqué ci-avant, à 142 millions d'euros en 2007. Ils n'ont **aucun impact sur les compensations d'exonérations versées aux collectivités territoriales** qui, pour leur part, continuent d'être versées dans les conditions actuelles.

Le IV supprime donc le bénéfice de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), instaurée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987¹ pour compenser divers allègements de taxe professionnelle (plafonnement des taux communaux, réduction de la fraction imposable sur les salaires, abattement général de 16 % des bases et réduction pour embauche et investissement).

Le V supprime le versement aux FDPTP des compensations d'exonérations de taxe professionnelle applicables dans les zones de revitalisation rurale, les zones de rénovation urbaine, les zones franches urbaines et en Corse.

Le VI du présent article supprime la compensation dont bénéficiaient les FDPTP au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle mise en œuvre par la loi de finances pour 1999².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements rédactionnels** proposés par sa commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PROLONGATION NÉCESSAIRE DU GEL DES FDPTP

L'ampleur de la réforme de la taxe professionnelle mise en œuvre par la loi de finances pour 2010 nécessitera probablement de procéder à de nombreux ajustements dans les prochaines années. Une des leçons que l'on peut tirer de cette réforme, dont l'élaboration a été extrêmement rapide, est qu'il est préférable, pour bien réformer, de se laisser le temps de disposer de l'ensemble des éléments permettant d'évaluer précisément les conséquences des modifications envisagées.

¹ Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986.

² Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

De ce point de vue, **la prolongation du gel des FDPTP en 2011 paraît inévitable**. En effet, on ne connaît pas encore avec certitude quels seront les montants de chacune des nouvelles impositions créées en 2010 pour se substituer à la taxe professionnelle. On sait avec encore moins de précision quelle sera l'évolution, à moyen terme, du produit de ces impositions. Par ailleurs, les transferts de fiscalité entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre catégories de collectivités territoriales doivent se mettre en place pour la première fois en 2011.

Dans ce contexte, **il paraît illusoire de bâtir dès maintenant un dispositif de péréquation intercommunale pour se substituer aux anciens FDPTP**. Tout au plus peut-on fixer des objectifs et des orientations pour cette péréquation intercommunale qui devra s'appliquer à compter de 2012, comme le propose l'article 63 du présent projet de loi de finances¹. Ce n'est qu'au vu des éléments qui seront disponibles lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, que nous saurons s'il est possible, dans des conditions satisfaisantes, de mettre en place ce nouveau dispositif.

Cette nécessité de prendre le temps de la réflexion ne présente d'ailleurs pas d'inconvénients majeurs à court terme.

D'une part, le dispositif proposé par le présent article garantit aux collectivités territoriales les montants des versements aux communes concernées ainsi que ceux dont elles bénéficiaient au titre des versements prioritaires. Les versements prioritaires constituaient en réalité, pour les collectivités territoriales qui en bénéficiaient, une atténuation du prélèvement opéré au profit des FDPTP. Il est donc logique qu'elles continuent à en bénéficier. Les versements aux communes concernées, liés en général à la présence de salariés des établissements exceptionnels, étaient quant à eux relativement rigides à court terme.

D'autre part, le présent article garantit que les conseils généraux continueront de disposer du pouvoir de redistribution du produit des FDPTP affecté aux communes défavorisées, les versements effectués à ce titre au profit de chaque commune ou EPCI pouvant être modifiés d'une année sur l'autre, comme auparavant.

Le principal inconvénient du dispositif est qu'il fige le montant affecté à la péréquation intercommunale, tout comme le mécanisme de compensation à l'euro près de la réforme fige les compensations versées aux collectivités territoriales.

B. L'ARRÊT LOGIQUE DU VERSEMENT DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS AUX FDPTP

Le présent article garantit aux FDPTP les montants qu'ils versaient antérieurement au titre des communes défavorisées. Le dispositif de réforme

¹ Il est renvoyé, pour le commentaire de cet article, au tome III du présent rapport.

de la taxe professionnelle, *via* la compensation à l'euro près, garantit par ailleurs aux communes et EPCI les montants reversés au titre des communes concernées et les reversements prioritaires. Il en résulte que **l'ensemble des anciennes ressources des FDPTP sont compensées par le nouveau dispositif résultant de la réforme de la taxe professionnelle**, y compris celles qui résultaient de compensations d'exonérations de taxe professionnelle versées par l'Etat aux FDPTP.

Par conséquent, **les dispositions législatives prévoyant les anciennes compensations d'exonérations de taxe professionnelle, versées aux FDPTP** pour compenser les pertes qu'ils subissaient du fait de nouveaux allègements de fiscalité locale, **n'ont plus d'utilité**. Poursuivre leur versement aux FDPTP conduirait en réalité à verser deux fois ces compensations. L'arrêt du versement des compensations d'exonérations visées par le présent article est donc opportun¹.

C. GARANTIR LES CONTRIBUTIONS AUX FCNA

Enfin, le présent article est bienvenu en ce qu'il permet de **sécuriser le financement des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des aéroports de Roissy et d'Orly**, alors que le dispositif adopté en loi de finances pour 2010 avait omis de traiter cette question.

Les FCNA recevront, en 2011, dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales et les FDPTP, des dotations qui seront figées au niveau des montants antérieurement perçus par eux.

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

¹ *Le cas des compensations d'exonérations versées aux FDPTP en 2010 et non visées par le présent article est traité par l'article 23 du présent projet de loi, qui tire les conséquences, sur les compensations d'exonérations, de la réforme de la taxe professionnelle adoptée dans la loi de finances pour 2010.*

ARTICLE 19

(Art. L. 1613-1, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales)

Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Commentaire : le présent article tend à fixer, pour 2011, les règles d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des départements et des régions.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **modifier la règle de fixation de la dotation globale de fonctionnement**, codifiée respectivement aux articles L. 1613-1 (ensemble des collectivités territoriales), L. 3334-1 (départements) et L. 4332-4 (régions) du code général des collectivités territoriales.

La **nouvelle rédaction de l'article L. 1613-1**, proposée par le **paragraphe I**, prévoit que le **montant de la DGF sera désormais fixé chaque année en loi de finances**. Il supprime en conséquence la règle dite du « contrat de stabilité », instituée par l'article 36 de la loi de finances pour 2008¹, qui prévoyait une indexation sur l'inflation prévisionnelle.

Le **montant de la DGF pour 2011** est fixé, à **périmètre constant**, à **41,3 milliards d'euros**.

Ce montant correspond à l'agrégation du prélèvement sur recettes au titre de la DGF (soit 41 091 millions d'euros) et du prélèvement sur recettes spécifique affecté au solde de la dotation d'aménagement (131 millions d'euros), prévu par l'article 41 de la loi de finances pour 2010².

Le paragraphe I du présent article prévoit, en outre, une majoration de la DGF totale de **86 millions d'euros** et porte ainsi son montant total à 41 307 701 000 euros, ce qui correspond à une **progression de + 0,2 %** à périmètre constant, par rapport à 2010.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

² Ce prélèvement sur recettes résultait d'un panel de mesures votées à l'initiative de l'Assemblée nationale en vue de dégager des ressources complémentaires pour la péréquation, sans modifier le volume total de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Calcul de la DGF 2011

	Montant en euros
DGF 2010	41 090 500 000
+ Solde de la dotation d'aménagement 2010	131 201 000
+ Majoration	86 000 000
= DGF 2011	41 307 701 000

Source : projet de loi de finances pour 2011

Ce montant fait toutefois l'objet de **plusieurs ajustements** afin de tenir compte de changements de périmètre qui, au total, aboutissent à une **minoration de 42,844 millions d'euros** :

- le montant de la DGF est **diminué de 595 millions d'euros** pour prendre en compte l'affectation en loi de finances pour 2010 de la taxe sur les surfaces commerciales (**Tascom**) aux communes et établissements publics de coopération intercommunale¹ ;

- il est **majoré de 551 millions d'euros** pour prendre en compte la suppression du **prélèvement France Télécom** qui pesait sur la DGF des communes et des intercommunalités concernées ;

- il est également **majoré de 2,1 millions d'euros** compte tenu de la fin en 2011 de la récupération du trop-versé de compensation à la collectivité de Saint Martin effectuée en 2009 et 2010 ;

- enfin, il est **diminué de 940 000 euros** au titre de la recentralisation sanitaire.

Le montant « net » de la DGF pour 2011 s'établit donc à 41 264 857 000 euros.

Le **paragraphe II** du présent article, qui complète l'article L. 3334-1 du CGCT, fixe le montant de la **DGF des départements** qui est égal à son **montant 2010 majoré de 67 millions d'euros**. La DGF des départements s'élèverait donc pour 2011 à **12,255 milliards d'euros**.

Le **paragraphe III** du présent article, qui modifie l'article L. 4332-4 du CGCT, **reconduit en 2011** le montant de la **DGF des régions** de 2010, qui s'élèverait donc à **5,449 milliards d'euros**.

Il résulte de ces dispositions que le montant de la **DGF du bloc communal**, qui correspond au solde de la DGF, s'élèverait à **23,561 milliards d'euros** pour 2011.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

¹ L'affectation de cette taxe a permis d'augmenter les recettes fiscales et de diminuer la part « dotation » dans le total des ressources du bloc communal.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La solution retenue par le présent article de **fixer directement par la loi** le montant de la dotation globale de fonctionnement, sans référence à une règle d'indexation ou à la simple reconduction des montants de l'année antérieure, **permet d'éviter deux écueils** :

- le premier aurait consisté à **faire échapper la DGF à l'effort de maîtrise de la dépense** en maintenant une indexation qui, compte tenu du poids de cette dotation au sein de l'enveloppe normée, aurait conduit à l'écrasement des autres composantes. La DGF représente, en effet, 70 % de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales (y compris FCTVA et produit des amendes) ;

- le second aurait été **l'application « brutale » de la règle du gel en valeur** des concours de l'Etat aux collectivités territoriales à la DGF, ce qui n'aurait permis ni de dégager des marges financières au profit des dotations qui progressent mécaniquement en 2011, du fait de l'augmentation de la population ou de la création d'établissements publics de coopération intercommunale, ni d'assurer une progression des dotations de péréquation.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales

(AE en milliards d'euros)

	PLF 2011 à périmètre constant	Evolution 2011/2010
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	41,266	0,2 %
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	0,026	- 7,5 %
Dotation élu local	0,065	0 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	0,326	0 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	0,661	0 %
Dotation globale d'équipement scolaire	0,003	0 %
Reversement de TIPP à la Corse	0,040	- 1,3 %
Fonds de solidarité des CT touchées par des catastrophes naturelles	0,020	33,3 %
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	0,003	0 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	0,500	0 %
Dotation de garantie de reversements des FDPTP	0,419	0 %
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2,530	0 %
<i>Compensations d'exonérations :</i>		
compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines	0,035	0 %
dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP y compris RCE)	0,348	- 11,2 %
compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la TP des titulaires de bénéficiaires non commerciaux	0,164	- 11,2 %
compensations d'exonérations ajustées	0,295	- 11,2 %
autres compensations d'exonérations (non soumises à minoration)	1,528	5,5 %
<i>Dotations pour transfert de compensations de fiscalité directe locale</i>		
compensations ajustées	0,445	- 11,2 %
compensations non soumises à minoration	0,483	0 %
Total des prélèvements sur recettes	49,154	0 %
Mission « relations avec les collectivités territoriales »	2,531	0 %
DGD formation professionnelle	1,702	0 %
Concours de l'Etat hors FCTVA et produit des amendes	53,387	0 %
PSR Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6,038	- 3,1 %
PSR produit des amendes	0,640	0 %
Concours de l'Etat hors FCTVA et produit des amendes	60,065	- 0,3 %

Source : comité des finances locales

Les mesures proposées à l’**article 80** du présent projet de loi de finances¹ permettent de dégager des **marges de manœuvre, au sein même de la DGF**, à hauteur de 248 millions d'euros pour le bloc communal et 6 millions d'euros pour les régions. Mais elles restent **insuffisantes au regard du besoin de financement de la DGF**, dont le détail est présenté dans le tableau suivant :

Besoin de financement externe de la DGF

(en millions d'euros)

Collectivités	Contraintes / marges	Besoin de financement
Bloc communal	Recensement	+ 40
	Intercommunalité	+ 89
	Péréquation	+ 138
	Ecrêtement du complément de garantie	- 150
	Abattement de la dotation de compensation	- 98
	TOTAL	+ 19
Départements	Recensement	+ 33
	Péréquation	+ 34
	TOTAL	+ 67
Régions	Péréquation	+ 6
	Abattement de la dotation forfaitaire	- 6
	TOTAL	0
BESOIN DE FINANCEMENT TOTAL		+ 86

Source : Assemblée nationale

Par le présent article, le Gouvernement comble le besoin de financement grâce à une **majoration « externe » de 86 millions d’euros**.

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

¹ Voir le commentaire de cet article rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

ARTICLE 20

(Art. L. 1613-6, L. 1614-1, L. 2334-26, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 4425-2 et L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales, art. 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 134 de la loi n°2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003)

Non-indexation du montant de certaines dotations de fonctionnement

Commentaire : le présent article prévoit la stabilisation en valeur des dotations de fonctionnement versées par l'Etat aux collectivités territoriales et théoriquement indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹ a été conçu pour régir l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il prévoit une norme d'évolution annuelle qui s'applique à l'ensemble constitué par :

- les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales ;
- la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;
- les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Cette norme est égale, pour les années 2009 à 2012, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, c'est-à-dire à l'inflation. Elle fixe donc le principe d'une stabilisation en volume appliquée aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

L'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014 propose de remplacer la norme d'évolution « zéro volume » par une norme « zéro valeur », correspondant à une stabilisation en euros courants des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales².

Puisque la nouvelle norme prévue par le présent article s'applique à compter de l'année 2011, les concours de l'Etat seront stabilisés à leur niveau de l'année 2010, c'est-à-dire à hauteur de 50,44 milliards d'euros pour le périmètre concerné.

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

² Il est renvoyé au commentaire de cet article dans le rapport n° 78 (2010-2011), loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour parvenir à l'objectif d'une stabilisation en valeur de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales visés par l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014, le présent article propose de figer en valeur, en 2011 par rapport à 2010, le montant de certaines dotations de fonctionnement.

Prévoir cette stabilisation est rendu nécessaire par le fait que les dotations de fonctionnement visées sont, d'après les dispositions législatives en vigueur, censées évoluer au même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Or, la DGF augmentera de 0,2 % entre 2010 et 2011¹. Le dispositif proposé propose donc que les dotations de fonctionnement suivantes soient figées en valeur, plutôt que de croître, comme la DGF de 0,2 %² :

- le 1^o du I du présent article vise le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements victimes de catastrophes naturelles, doté en 2010 d'un montant de 15 millions d'euros ;

- le 2^o du I vise la dotation générale de décentralisation (DGD), les dotations générales de décentralisation versées par l'Etat aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (DGD « formation professionnelle » ainsi que la DGD spécifique à Mayotte relative à la formation professionnelle. Il est complété par le II du présent article, qui vise également la DGD dans le dispositif de la loi « Defferre » de décentralisation³ et par le III qui vise la DGD pour la formation professionnelle propre à la compensation de l'indemnité compensatrice forfaitaire. Le montant cumulé de ces dotations en 2010 était de 1 228,6 millions d'euros pour ces composantes de la DGD, inscrites au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de 1 701,6 millions d'euros pour la DGD formation professionnelle, inscrits au sein de la mission « Travail et emploi » ;

- le 3^o du I traite de l'évolution de la dotation spéciale des communes pour le logement des instituteurs (DSI), dotation qui compense le transfert aux communes de la charge du logement des instituteurs. Son montant était de 27,7 millions d'euros en 2010 ;

- le 4^o du I vise la dotation « élu local », attribuée aux communes pour faciliter les conditions d'exercice des mandats locaux, comme l'indique l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales. Elle était, en 2010, d'un montant de 65 millions d'euros ;

¹ Pour l'explication du taux d'évolution de la DGF en 2011, voir le commentaire de l'article 19 du présent projet de loi de finances.

² Ce sont donc des compensations d'exonérations de fiscalité locale, principales variables d'ajustement de l'enveloppe normée, qui diminueront pour compenser la hausse de la DGF.

³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

- le 5° du I stabilise en valeur le montant de la dotation pour les titres sécurisés, créée par l'article 58 de la loi de finances pour 2009 et destinée à financer les charges des communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques. Ce montant sera donc de 5 030 euros par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours et n'évoluera plus en fonction du rythme de progression de la DGF. Le montant de 5 030 euros, applicable en 2010, résulte de l'application du taux d'évolution de la DGF entre 2009 et 2010 (+ 0,6 %) au montant fixé pour l'année 2009 à 5 000 euros. Le montant global versé à ce titre en 2010 s'est établi à 18,9 millions d'euros ;

- enfin, le 6° du I du présent article vise deux dotations spécifiques à la Corse et évoluant au même rythme que la DGF : la DGD de la collectivité territoriale de Corse (89,8 millions d'euros en 2010), qui résulte des transferts de compétences particuliers dont elle a bénéficié, ainsi que sa dotation de continuité territoriale, qui s'élevait à 187 millions d'euros en 2010.

Certaines dotations ne sont pas soumises à la stabilisation en valeur mise en œuvre par le présent article car leur rythme d'évolution est fixé par des dispositions organiques. Ce sont celles bénéficiant à des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution¹.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement proposé par sa commission des finances visant à supprimer la dotation prévue en 2011 en faveur du fonds de solidarité en faveur des communes de métropole et de leurs groupements.

L'amendement adopté prévoit tout d'abord de modifier le mode d'abondement du fonds. Créé par l'article 110 de la loi de finances pour 2008², il est actuellement alimenté par des dotations prélevées sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui est elle-même un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Ce choix avait pour objectif de financer le fonds sans coût supplémentaire, en le prélevant sur la DCTP et conduisait à ce que les communes bénéficiaires de la DCTP voient leur dotation globale réduite de 20 millions d'euros, alors même que la DCTP constitue la principale variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. L'amendement adopté par

¹ Il s'agit de la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Polynésie française en application de la loi organique (LO) du 27 février 2004, de la DGC et de la DGF versées à la Nouvelle-Calédonie en application de la LO du 19 mars 1999, et de la DGC de Saint-Martin et celle de Saint-Barthélemy prévues par la LO du 21 février 2007. Leur montant global passe de 103,7 millions d'euros en 2010 à 104,2 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 0,5 %.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

l'Assemblée nationale prévoit de remplacer ce mode d'alimentation par la création d'un prélèvement sur recettes spécifique, dont le montant est fixé en loi de finances.

Par ailleurs, l'amendement précise qu'en 2011, le fonds n'est pas abondé, le prélèvement sur recettes est donc nul.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est logique que le poids des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'évolue pas plus rapidement que l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat, hors remboursement de la dette et contributions au financement des retraites. En effet, dans le cas contraire, l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités pèserait, pour le respect de la norme globale de dépense, sur les autres dépenses du budget général de l'Etat. Pour parvenir à cet objectif global, il est souhaitable de répartir le plus équitablement possible, entre ses composantes, l'impératif de stabilisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. C'est le choix opéré par le Gouvernement en proposant de stabiliser en valeur le montant des dotations de fonctionnement visées par le présent article, parallèlement à la stabilisation en valeur des dotations d'investissement proposée par l'article 21 du présent projet de loi¹.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la modification opérée à l'Assemblée nationale, qui conduit à ne pas abonder le fonds de solidarité en faveur des collectivités touchées par des catastrophes naturelles, ne porte pas préjudice au fonctionnement du dispositif. En effet, comme le soulignait notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, *« l'abondement annuel mécanique de 20 millions d'euros supplémentaires n'apparaît pas justifié au regard de la faible consommation du fonds (18,3 millions d'euros seulement sur les 45 ont été utilisés depuis sa création en 2008, créant un reliquat de 26,7 millions d'euros) »*. Le fonds disposera, s'il est sollicité en 2011, de 26,7 millions d'euros de crédits en réserve. En outre, la suppression du prélèvement opéré sur la DCTP en 2011 pour alimenter le fonds permettra de limiter la diminution de cette variable d'ajustement de l'enveloppe normée en 2011.

¹ Voir, sur ce point, le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances.

Au total, le montant cumulé des dotations visées par le présent article est de 3,38 milliards d'euros. Par conséquent, prévoir leur stabilisation en valeur permet d'éviter de faire subir aux variables d'ajustement de l'enveloppe normée une pression supplémentaire, qui s'élèverait, si ces dotations progressaient comme la DGF, à 20,3 millions d'euros.

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

ARTICLE 21

(Art. L. 3334-12, L. 3334-16, L. 4332-3 et L. 6364-5 du code général des collectivités territoriales)

Non-indexation du montant de certaines dotations d'investissement

Commentaire : le présent article prévoit la stabilisation en valeur des dotations d'investissement versées par l'Etat aux collectivités territoriales et théoriquement indexées sur le taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Il est renvoyé, en ce qui concerne le contexte de la stabilisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, prévue par l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, au commentaire de l'article 20 du présent projet de loi, qui prévoit la stabilité en valeur des dotations de fonctionnement entre 2010 et 2011.

Les articles L. 3334-12, L. 3334-16, L. 4332-3 et L. 6364-5 du code général des collectivités territoriales prévoient actuellement que les dotations d'investissement visées par le présent article évoluent au rythme du taux de progression de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques associé au projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de figer, en euros courants, le montant des dotations d'investissement suivantes :

- le 1^o vise la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, dont le montant avait déjà été figé, en 2009 et 2010, par les lois de finances initiales¹. Son montant s'est élevé en 2010 à 224,5 millions d'euros, inscrits dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- le 2^o vise la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ainsi que la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dont les montants étaient également figés depuis 2009. Ces dotations, qui prennent la forme de prélèvements sur les recettes de l'Etat, se sont élevées en 2010 à respectivement 330,2 millions d'euros et 669,1 millions d'euros. Le présent article propose donc de reporter à 2012 l'indexation sur la FBCF des administrations publiques ;

¹ Article 44 de la loi n° 1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et article 45 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

- enfin, le 3° vise la dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCS) de Saint-Martin, dont le taux d'évolution avait été figé en 2009 par rapport à 2008 et qui avait progressé de 1,2 % en 2010 pour s'élever à 3 millions d'euros. Il reporte également à 2012 la mise en place de son indexation sur la FBCF des administrations publiques.

*
* *

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est logique que le poids des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'évolue pas plus rapidement que l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat, hors remboursement de la dette et contributions au financement des retraites. Il est par conséquent souhaitable de stabiliser en valeur le montant des dotations d'investissement visées par le présent article, parallèlement à la stabilisation en valeur des dotations de fonctionnement.

Il convient par ailleurs de relever que l'article 82 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », propose de fusionner la DGE des communes avec la dotation de développement rural (DDR), en une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)¹.

Or, cet article prévoit, en 2011, que le montant de la DETR sera strictement égal à la somme de la DGE des communes et de la DDR de l'année 2010, soit 615,7 millions d'euros. Par conséquent, il fige le montant de ces dotations d'investissement pour l'année 2011 et prévoit par ailleurs, à compter de 2012, une indexation sur le taux de croissance de la FBCF des administrations publiques.

En incluant la DETR, la somme des dotations d'investissement dont le montant est figé en 2011 est de 1 842,5 millions d'euros. En l'absence de leur stabilisation, ces dotations auraient progressé en 2011 du taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques retenu pour l'élaboration du présent projet de loi de finances, soit + 1,2 %.

¹ Voir le commentaire détaillé de l'article 82 dans le tome III du présent rapport.

Prévoir leur stabilisation en valeur permet donc d'éviter de faire subir aux variables d'ajustement de l'enveloppe normée une pression supplémentaire, qui s'élèverait, si ces dotations progressaient de 1,2 %, à 22,11 millions d'euros.

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

ARTICLE 22

(Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)

Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)

Commentaire : le présent article propose de reconduire le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion pour l'année 2011 et d'adapter son fonctionnement à l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN FONDS CRÉÉ À L'INITIATIVE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES...

L'article 37 de la loi de finances initiale pour 2006¹, issu d'un amendement de votre commission des finances, avait prévu la création du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Ce fonds, doté de 100 millions d'euros en 2006, devait permettre aux départements de mener à bien des projets ambitieux en matière d'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI). Il était composé de deux parts :

- la première part, d'un montant de 70 millions d'euros en 2006, était répartie entre les départements selon le nombre d'allocataires du RMI constaté en moyenne l'année précédente, pondéré en fonction de la proportion moyenne d'allocataires bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi et la proportion moyenne d'allocataires ayant repris une activité professionnelle. L'objectif était d'encourager les départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion, c'est-à-dire les départements qui auraient le mieux « activé les dépenses passives » ;

- la deuxième part, d'un montant de 30 millions d'euros en 2006, était répartie entre les départements pour concourir à des projets présentés par les conseils généraux, afin de favoriser le retour à l'activité des allocataires du revenu minimum d'insertion. L'objectif de cette part était d'encourager les idées novatrices développées sur le plan local. Ce fonds était particulièrement respectueux de l'autonomie des collectivités territoriales, en offrant la possibilité de récompenser les plus efficaces. Dans l'esprit de votre rapporteur général, il s'agissait d'une incitation à l'initiative et à la prise de risque au niveau local.

Cependant, et malgré l'accord exprimé par le Gouvernement et les élus, le FMDI, tel que prévu par la loi de finance initiale pour 2006, n'a pas été mis en place.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

B. ... ET DONT L'OBJECTIF A CHANGÉ DEPUIS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2006

1. Un dispositif réorienté vers la compensation du transfert du RMI aux départements

La question du FMDI s'insère dans un champ plus vaste, qui est celui du transfert par l'Etat de la gestion du RMI aux départements. Conformément à la loi de décentralisation de décembre 2003¹, la décentralisation du revenu minimum d'insertion/revenu minimum d'activité (RMI/RMA) à compter du 1^{er} janvier 2004 a été compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), selon les modalités prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004².

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'Etat l'année précédant le transfert, soit 2003. Depuis 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la taxe par rapport à l'évolution des dépenses, l'Etat a mis en œuvre une garantie issue de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle les départements doivent au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

La création pour deux ans du FMDI par la loi de finances pour 2006 n'avait, comme votre rapporteur général l'avait alors exposé, pas de lien avec la compensation des dépenses de RMI, le FMDI devant être un moyen de renforcer les actions d'insertion des départements, et non pas de compenser les dépenses de ceux-ci à ce titre.

Cependant, la décision de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, annoncée le 9 février 2006, d'accroître l'effort de l'Etat, en portant le FMDI à 500 millions d'euros durant trois ans, a modifié à la fois le montant et la nature de ce fonds. En effet, suite à cette modification, le FMDI a été largement réorienté vers un nouvel objectif : fournir aux départements un complément de compensation pour le transfert du RMI.

Votre rapporteur général rappelle ici que l'essentiel des compensations aux départements, notamment celles prévues au titre des politiques d'insertion, résulte de fiscalité transférée.

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2004.

2. Une architecture totalement nouvelle

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a ainsi modifié les règles de fonctionnement du FMDI. Il a notamment prévu la division en trois parts, et non plus en deux, du FMDI, son extension à l'année 2008 et l'augmentation de son montant à 500 millions d'euros annuels. Puis, la loi de finances pour 2009² l'a étendu à l'exercice 2009 et la loi de finances pour 2010³ à l'année 2010, en l'adaptant à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), en remplacement du RMI. Les dotations des trois parts sur les cinq années sont indiquées dans le tableau ci-après.

Répartition du FMDI pour les années 2006 à 2010

(en millions d'euros)

	2006		De 2007 à 2010	
	Part	Montant	Part	Montant
Part 1 « compensation »	50 %	250	40 %	200
Part 2 « péréquation »	30 %	150	30 %	150
Part 3 « insertion »	20 %	100	30 %	150
Total	100 %	500	100 %	500

Source : commission des finances

a) La première part du FMDI : un objectif de compensation

La première part du FMDI est destinée à assurer une compensation pour les départements qui auraient des dépenses de RSA supérieures au droit à compensation qui leur est versé, en application des dispositions précitées.

Compte tenu des délais nécessaires à l'établissement du montant de cet écart, les versements sont effectués en année « n » pour les écarts constatés en « n-1 ». Ainsi, sont compensés par ce biais en 2011 les écarts constatés pour l'année 2010.

Montant de la première part = $\frac{(\text{dépenses 2010} - \text{droit à compensation}) * \text{montant de la première part}}{\text{Somme des écarts entre les dépenses 2010 et les droits à compensation}}$

Le mode de répartition de l'enveloppe globale de la première part du FMDI consiste à calculer l'écart positif entre :

- d'une part, la dépense exposée par le département au titre du RSA, dépense connue avec une année de décalage après examen des comptes administratifs ;

- d'autre part, le droit à compensation versé à ce titre au département.

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Cet écart est déterminé pour chaque département. L'enveloppe est alors répartie au prorata de l'écart.

b) La deuxième part du FMDI : la péréquation au profit des départements les moins favorisés

La seconde part du FMDI poursuit un objectif de péréquation entre les départements.

Dans un premier temps, une quote-part est prélevée sur cette deuxième part au profit des départements d'outre-mer. Cette quote-part est calculée en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RMI¹ dans les départements d'outre-mer rapporté au nombre total de bénéficiaires du RSA constatés l'année précédente. Cette quote-part est répartie entre les quatre départements d'outre-mer suivant le même principe que la part « compensation », c'est-à-dire au prorata de l'écart positif entre la dépense supportée par le département et son droit à compensation.

Dans un second temps, le solde de la part « péréquation » est réparti au profit des départements métropolitains.

La répartition de la part « péréquation » est effectuée de manière relativement complexe. Elle vise de fait à prendre en compte les différences de richesses entre les départements, par une utilisation du potentiel financier, et de la proportion de bénéficiaires du RSA dans le département rapporté à cette même proportion calculée dans l'ensemble des départements.

Afin de prendre en compte ces éléments péréquateurs, un indice synthétique est calculé pour chaque département. Cette règle de répartition, définie à l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est la somme de :

- 25 % du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier du département. Ainsi, plus le potentiel financier du département est faible, plus cette partie de l'indice aura tendance à augmenter ;

- 75 % du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RSA dans la population du département rapporté à ce même nombre pour l'ensemble des départements. En conséquence, un département qui possédera une proportion d'allocataires plus importante que les autres départements verra cette partie de l'indice majorée.

La construction relativement complexe de l'indice synthétique permet de répartir entre les départements de métropole le solde de la part « péréquation ». Elle est conçue de telle manière que soient pris en compte, avec différents degrés de pondération, trois éléments :

- le surcroît de dépense occasionné par le transfert de la gestion du RMI devenu RSA, surcroît qui constitue « l'écart positif » ;

¹ Le RSA n'ayant été étendu en outre-mer qu'au 1^{er} janvier 2011.

- la proportion relative des allocataires dans la population du département ;
- enfin, la richesse du département, mesurée par le potentiel financier.

La pondération de ces trois critères permet de prendre en compte la diversité des situations départementales.

c) La troisième part : activer les dépenses passives

La troisième et dernière part du FMDI est la part « originelle » du fonds, soit la première part du FMDI telle qu'adoptée par le Sénat dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006. Votre rapporteur général décrivait son objet dans les termes suivants : « Son objet est de permettre aux départements de mener à bien des projets aussi ambitieux et novateurs que possible en matière d'insertion des allocataires du RMI. En d'autres termes, nous voulons encourager *les départements à faire preuve de performance dans ce domaine, les encourager à « activer » les dépenses passives, à accompagner les personnes se trouvant actuellement dans une situation d'assistance, dont il faut à l'évidence, autant que faire se peut, les sortir. Ce fonds serait composé de deux parts. La première part se monterait à 70 millions d'euros en 2006 et à 60 millions d'euros en 2007, correspondant à une sorte de prime pour les départements qui, en 2005, ont le mieux « joué le jeu » de l'insertion pour les allocataires du RMI. Nous avons donc imaginé que les attributions seraient fonction d'un indicateur qui prendrait en compte trois paramètres dans chaque département : le nombre d'allocataires du RMI ; la proportion de ces allocataires qui ont fait l'objet d'un programme d'accompagnement vers l'emploi ; la proportion d'allocataires qui ont repris une activité. [...] Cette première part du fonds serait donc une dotation destinée aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion »¹.*

La troisième part du FMDI, d'un montant de 100 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2007, 2008 et 2009, conserve la logique initiée par votre rapporteur général, qui consiste à apporter une forme de « prime » aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion.

L'enveloppe est répartie proportionnellement :

- au nombre total de contrats d'avenir ;
- au nombre total de contrats d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;
- au nombre de mesures d'intéressement et de contrats aidés dans le cadre des expérimentations prévues par l'article 142 de la loi de finances pour 2007.

¹ *Débats relatifs au projet de loi de finances pour 2006 au Sénat en première lecture, mardi 29 novembre 2005.*

Ces éléments permettent de mesurer l'implication du département dans les politiques de réinsertion des allocataires du RSA. Conformément à la proposition de votre rapporteur général, il s'agit bien d'une activation des dépenses passives.

L'article 46 de la loi de finances pour 2010 a par ailleurs créé une quote-part au sein de la part « insertion », en faveur des départements d'outre-mer. Son montant correspond au montant cumulé des dotations obtenues en 2009 au titre de la troisième part du FMDI par l'ensemble des DOM. L'enveloppe, qui s'élève à 19 millions d'euros, est répartie, pour chaque DOM, au prorata du nombre de contrats du type de ceux utilisés pour calculer la troisième part des départements métropolitains, rapporté à l'ensemble des contrats constatés pour l'ensemble des DOM.

Comme les deux premières parts du FMDI, la troisième part est versée avec une année de décalage.

d) La création d'un écrêtement pour les départements « surcompensés »

L'article 46 de la loi de finances pour 2010 a également prévu un dispositif d'écrêtement de la dotation au titre du FMDI pour les départements « surcompensés », c'est-à-dire ceux pour lesquels le cumul de la fiscalité transférée et de la dotation au titre du FMDI excéderait les charges résultant du RSA. Dans ce cas, le surplus de compensation fait l'objet d'un écrêtement, qui ne peut être supérieur au montant de la dotation au titre du FMDI du département.

La somme des écrêtements est ensuite répartie au profit des départements pour lesquels la compensation est insuffisante, au *prorata* de la « sous-compensation » qu'ils subissent.

e) La répartition du FMDI

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les calculs préalables à la répartition du FMDI en 2010 sont en cours et ne sont pas encore disponibles.

Le Gouvernement n'a notamment pas encore été en mesure de fournir d'éléments concernant les départements effectivement concernés par le dispositif d'écrêtement prévu par la loi de finances pour 2010 et le montant des écrêtements envisagés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RECONDUCTION DU FMDI POUR 2011

Le présent article propose de reconduire le FMDI pour l'année 2011. A cette fin, il remplace, dans l'article L. 3334-16-2 du code général des

collectivités territoriales, relatif au FMDI, la référence aux années 2006 (ou 2007) à 2010 par une référence aux années 2006 (ou 2007) à 2011.

Le montant du FMDI serait inchangé et s'élèverait donc à 500 millions d'euros en 2011. Cette extension permettra aux départements de continuer à recevoir les versements correspondant au FMDI en 2011, au titre des dépenses de RSA engagées par eux en 2010.

B. L'ADAPTATION DU DISPOSITIF À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION

Le présent article modifie par ailleurs le mode de répartition de la part « insertion » du FMDI en prenant en compte l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion (CUI), qui remplace, depuis le 1^{er} janvier 2010, les contrats aidés préexistants en vertu de la loi généralisant le RSA¹. Il convient donc de prendre en compte cette substitution pour calculer les modalités de répartition de la part du FMDI proportionnelle au nombre de contrats d'insertion signés dans chaque département.

Le CUI comprenant, d'une part, les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) mentionnés à l'article L. 5134-20 du code du travail et, d'autre part, les contrats initiative-emploi (CIE) mentionnés à l'article L. 5134-65 du même code, le 6^o du présent article propose d'insérer ces références au sein de l'article L. 3334-16-2 du CGCT.

*
* *

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de la reconduction du dispositif de 500 millions d'euros du FMDI, qui contribue à améliorer la compensation aux départements du coût des compétences transférées en matière d'insertion.

Il relève notamment que la part « incitation » du FMDI permet effectivement de mesurer l'implication du département dans les politiques de réinsertion des allocataires du RSA.

On constate en effet une grande dispersion des départements quant au rapport entre le montant qui leur est versé au titre de la part « incitation » et celui qui leur est versé au titre de la part « compensation », qui ne fait que

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

compenser les dépenses subies par les départements au titre du RSA. Ainsi, par exemple, quatre départements ont une part « incitation » qui représente plus du double de la part « compensation » alors qu'au total la première, de 150 millions d'euros, représente 75 % de la seconde, qui s'élève à 200 millions d'euros.

De manière générale, la situation financière des départements est structurellement difficile, du fait de la prise en charge des trois allocations de solidarité que sont le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ces dépenses « de guichet » pèsent lourdement sur les finances départementales. Seule une réforme du financement de la dépendance, sur laquelle notre assemblée travaille au travers d'une mission commune d'information, sera à même de résoudre cette question¹.

A plus court terme, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a rappelé lors des débats à l'Assemblée nationale qu'une « *commission a été créée, dont trois départements se sont déjà rapprochés pour voir de quelle manière ils pouvaient être accompagnés. Il n'est pas contestable que nous devons, dans les semaines à venir ou, au plus tard, d'ici la fin de l'année, offrir des réponses concrètes et développées pour permettre de franchir le cap, dans l'attente de la réforme de la dépendance* ».

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

¹ Voir le rapport d'information n° 447 (2007-2008), « Construire le cinquième risque : le rapport d'étape ».

ARTICLE 23

(Art. 1586 B, 1384 B et 1586 B du code général des impôts et art. L. 3334-17, L. 4332-11, L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales, art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 3 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), art. 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

Evolution des compensations d'exonérations

Commentaire : le présent article met en œuvre la stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre les années 2010 et 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LES ANNÉES 2009 À 2012

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹ a actuellement pour objectif de limiter le rythme d'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Il prévoit un dispositif global de limitation qui concerne à la fois l'ensemble des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et les dotations budgétaires qu'il leur verse.

En vertu de ce dispositif, **l'ensemble des concours financiers de l'Etat ne pouvait, en 2009 et en 2010, évoluer plus rapidement que l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation**, qui constituait la norme fixée pour l'évolution des dépenses de l'Etat. A titre exceptionnel,

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

l'article 7 précité avait prévu que les concours financiers de l'Etat aux collectivités évolueraient de 0,5 % de plus que l'inflation prévisionnelle en 2009, soit une hausse pour 2009 de 2 % par rapport à 2008.

Or, au sein de l'enveloppe, certains concours évoluaient à des rythmes largement supérieurs à celui de l'inflation prévisionnelle. C'était notamment le cas du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui évolue au gré des décisions d'investissement prises par les collectivités territoriales.

Il en est résulté la nécessité de prévoir la diminution de certains concours faisant partie de l'enveloppe normée, afin de permettre aux concours les plus dynamiques de conserver leur progression.

L'article 48 de la loi de finances pour 2009¹ puis l'article 47 de la loi de finances pour 2010² ont donc prévu un mécanisme de réduction de certains concours faisant office de variables d'ajustement de l'enveloppe normée, afin de garantir que la croissance du montant global des concours ne dépasserait pas la limite prévue par la loi de programmation. Les variables d'ajustement sont des compensations d'exonérations de fiscalité locale, dont le montant a donc dû être réduit de 17,1 % entre 2008 et 2009 et de 5,85 % entre 2009 et 2010.

B. LA STABILISATION EN VALEUR DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

L'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014³ modifie la règle prévue par la loi de programmation précédente. Elle fixe désormais pour objectif de **stabiliser en valeur le montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**.

L'article 7 précité dispose ainsi qu'est « *stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :*

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». ».

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

³ Voir le rapport n° 78 (2010-2011), loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

L'objectif recherché est que la norme d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales soit identique à la norme globale d'évolution des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et contributions au financement des retraites. Dans le cas contraire, cela nécessiterait en effet de « comprimer », chaque année, les autres dépenses de l'Etat pour compenser l'augmentation trop rapide des concours aux collectivités territoriales.

Il en résulte la **nécessite de prévoir, pour l'année 2011, l'ajustement à la baisse de certains concours faisant partie de l'enveloppe normée**, afin de permettre aux concours qui augmentent de conserver leur progression.

En 2009 comme en 2010, ce sont certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale qui ont servi de variables d'ajustement. Or, le mécanisme de ces compensations sera profondément transformé, au 1^{er} janvier 2011, par les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

C. L'ADAPTATION, PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2010, DES VERSEMENTS DE COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

1. Le transfert des compensations d'exonération parallèlement à la fiscalité à laquelle elles se rapportent

La réforme de la taxe professionnelle, en prévoyant des transferts de fiscalité locale entre catégories de collectivités territoriales, a logiquement prévu parallèlement le **transfert des compensations d'exonérations liées à chacun des impôts**. Le principe même des compensations d'exonérations est en effet qu'elles doivent avoir le même bénéficiaire que la ressource fiscale à laquelle elles se rattachent, puisqu'elles en compensent une partie qui a été exonérée.

Or, au 1^{er} janvier 2011, le secteur communal reprend l'ensemble du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'ensemble du produit de la taxe d'habitation. Les départements récupèrent quant à eux la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le dispositif proposé s'insère donc dans un **contexte fiscal modifié par rapport à l'année 2010, puisque les compensations d'exonérations concernées par le dispositif de minoration ne sont plus attribuées aux mêmes collectivités bénéficiaires**.

2. La création de nouvelles dotations de compensation pour les départements et les régions

Le point 8. de l'article 77 de la loi précitée de finances pour 2010, mettant en œuvre la réforme de la taxe professionnelle, a prévu un dispositif spécifique pour **compenser aux régions et aux départements les pertes des**

compensations d'exonérations résultant des transferts de fiscalité locale prévus par la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, par exemple, les compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficiaient les régions seront transférées aux départements. Sans dispositif de compensation, il en résulterait, **pour les régions, une perte nette.**

En outre, s'agissant de la partie des exonérations de taxe professionnelle qui n'ont été transposées qu'à la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui ne bénéficie qu'au bloc communal, **les départements et les régions devraient perdre les compensations d'exonérations dont ils bénéficiaient au titre de certaines exonérations portant sur la taxe professionnelle.**

C'est pour remédier à ces effets pervers que les XVIII et XIX du point 8. de l'article 77 précité ont prévu la création, à compter de 2011, respectivement pour les départements et pour les régions, de « *dotations se substituant aux compensations de fiscalité directe locale supprimées à l'occasion de la réforme de la fiscalité directe locale* », dans le cadre de la loi de finances pour 2010. Le montant de ces dotations, en 2011, est égal à la somme des allocations compensatrices versées au titre de l'année 2010. Au total, **ces deux dotations pour pertes de compensation d'exonérations de fiscalité locale s'élèveront en 2011 à 984 millions d'euros.**

3. La compensation par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Il convient enfin de rappeler que **le dispositif des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), puis des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), couvre les mouvements de compensations d'exonérations** de la même manière qu'ils couvrent les transferts de fiscalité locale.

Il en résulte qu'en 2011, malgré ces transferts, les collectivités territoriales seront compensées à l'euro près pour leurs pertes de recettes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU DISPOSITIF

Le dispositif proposé par le présent article est complexe. Son économie générale vise à **prolonger l'application, en 2011, de la minoration des compensations d'exonération servant de variables d'ajustement** à l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Toutefois, la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et des transferts de fiscalité locale qui lui sont liés rend une reconduction « à droit constant » du dispositif prévu en 2010 difficile.

En effet, d'une part, **le montant des variables d'ajustement**, à périmètre constant, **est réduit** par le fait que les compensations d'exonérations de taxe professionnelle, outre leur transfert au bloc communal, s'appliquent désormais à une assiette exonérée plus limitée : celle de la cotisation économique territoriale¹. **Le montant global des compensations d'exonérations de taxe professionnelle servant de variables d'ajustement est donc réduit, d'après les informations fournies par le Gouvernement, de 931,1 millions d'euros, en loi de finances pour 2010, à seulement 590,2 millions d'euros, en 2011, en prenant en compte les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.**

Par ailleurs, les transferts de fiscalité locale mis en œuvre par la réforme de la fiscalité locale en loi de finances pour 2010 ont essentiellement bénéficié au bloc communal. Il en résulte que les compensations d'exonérations correspondantes seront en 2011 très majoritairement versées aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **Reconduire en l'état le dispositif de l'enveloppe normée conduirait donc à faire subir essentiellement au bloc communal le coût de l'ajustement de l'enveloppe normée** qui concerne, elle, l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.

Pour remédier à ces inconvénients, le présent article propose donc de faire entrer dans le champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée une partie des dotations de compensations créées par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 pour compenser aux départements et aux régions la perte de certaines compensations d'exonérations. Le montant de ces dotations résulte de la somme des montants des compensations d'exonérations qui ne seront plus perçues par les départements et les régions. Le présent article propose, au sein de ces dotations, de minorer la fraction du montant des dotations représentatives de compensations d'exonérations qui faisaient partie, en 2010, des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Ainsi, par exemple, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), perçue par les départements en 2010, ne leur sera plus versée en tant que telle en 2011. Elle constituera une des composantes de la nouvelle dotation pour pertes de compensations versée aux départements en 2011 en application de l'article 77 de la loi de finances pour 2011. Le présent article propose toutefois de ne pas figer son montant et de continuer à lui appliquer, au sein de la nouvelle dotation qui l'englobe, le coefficient de minoration prévu pour les variables d'ajustement. En revanche, les composantes de la dotation pour pertes de compensations qui ne faisaient pas

¹ Ce constat est valable pour les compensations d'exonérations qui sont calculées, chaque année, en fonction de l'assiette exonérée. Certaines compensations d'exonérations, comme la DCTP, sont forfaitisées et n'évoluent plus en fonction de l'assiette fiscale.

partie, en 2010, des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, ne sont pas affectées par le dispositif.

Par ce biais, le présent article permet :

- d'une part, **d'augmenter le montant global des variables d'ajustement, qui ne sera pas de 910,2 millions d'euros mais de 1 410,7 millions d'euros** avant minoration ;

- d'autre part, de rééquilibrer la charge de la minoration entre les collectivités territoriales. Les départements et les régions subiront, au même titre que le bloc communal, l'effort que nécessite la stabilisation en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

B. LA MINORATION DE CERTAINES COMPOSANTES DES DOTATIONS POUR PERTES DE COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

1. Les dotations départementale et régionale

Le **J du III** du présent article met en œuvre la **minoration de certaines composantes des deux dotations pour pertes de compensations d'exonérations créées, l'une pour les départements, l'autre pour les régions** par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 (respectivement le XVIII et le XIX du point 8.). Au sein de ces dotations, il cible les composantes qui seront soumises à minoration et ne vise pas celles qui ne font pas partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Seules sont concernées par la minoration, au sein de chacune des dotations, les composantes correspondant à des compensations d'exonérations qui, en 2010, étaient des variables d'ajustement. Par conséquent, le périmètre des variables d'ajustement n'est pas modifié par rapport à l'année 2010.

2. La dotation communale et intercommunale

Par ailleurs, **les C du II et le I du III** du présent article proposent, à l'image de la dotation pour pertes de compensations d'exonérations pour les départements et les régions, de **créer une dotation au profit des communes ou groupements pour se substituer aux seules compensations d'exonérations de taxe professionnelles non transposables** sur les nouveaux impôts économiques instaurés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Cette dotation vise à **regrouper les compensations d'exonérations qui sont forfaitaires, c'est-à-dire déconnectées de l'assiette fiscale de la taxe professionnelle et donc de celle de la CET.**

Les compensations qui sont intégrées à cette dotation sont donc la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)¹ et la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC).

Comme pour les dotations créées pour les départements et les régions, **les deux composantes de cette dotation au profit des communes et de leurs groupements seront affectés par la minoration** mise en œuvre par le présent article. Cela correspond à une **application à droit constant** du dispositif d'ajustement des variables à l'enveloppe normée par rapport à 2010.

C. LES TRANSFERTS DE COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS, PARALLÈLEMENT AUX TRANSFERTS FISCAUX

La loi de finances pour 2010 a déjà prévu le transfert des compensations d'exonérations de fiscalité locale parallèlement aux transferts fiscaux, ainsi que la suppression du versement des compensations aux collectivités qui ne perçoivent plus l'impôt correspondant².

Le présent article répare toutefois certaines lacunes de la loi de finances précitée.

Le I du présent article prévoit le transfert des compensations d'exonérations entre catégories de collectivités territoriales, parallèlement aux transferts fiscaux qui ont été mis en œuvre par la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, **le A du I** prévoit que les compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) versées aux départements prendront en compte les taux ayant servi à calculer, en 2010, les compensations d'exonérations auxquelles avaient droit les régions. Ce transfert résulte de celui de la part régionale de TFPB aux départements.

Le B du I vise les compensations d'exonérations de TFPB et de taxe d'habitation (TH) pour les personnes de condition modeste. Il prévoit de supprimer le versement de la compensation liée à la TFPB aux régions ainsi que le versement des compensations liées à la TH aux départements et aux régions.

Les C et D du I prévoient que les compensations d'exonérations de taxe professionnelle dans les ZRU et les ZFU versées aux communes et à leurs groupements prendront en compte les taux ayant servi à calculer, en 2010, les compensations d'exonérations auxquelles avaient droit les départements et les régions. Ce transfert résulte de la concentration sur le seul bloc communal de

¹ La DCTP étant intégrée dans cette dotation, le 7° du C du II prévoit que le fonds de soutien aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles ne sera plus alimenté par un prélèvement sur la DCTP mais sur la dotation nouvellement créée, et qui l'englobe.

² Sous réserve la création des dotations détaillée au B ci-dessus.

la perception de la cotisation foncière des entreprises (CFE), en lieu et place de la taxe professionnelle.

Le **A du II** supprime le versement aux régions de la subvention versée par l'Etat pour compenser les pertes de recettes subies du fait de l'allongement de la durée des exonérations de TFPB liées aux constructions de logements sociaux. Il se justifie par le transfert des régions aux départements de la TFPB.

Enfin, le **B du II** réserve la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) applicables en Corse au seul niveau communal et intercommunal.

D. DES VARIABLES D'AJUSTEMENT IDENTIQUES À CELLES DE 2010

Le **III** liste l'ensemble des compensations qui serviront de variable d'ajustement à l'enveloppe normée. Une partie de ces dotations sont directement visées par l'article, une autre partie est visée au travers des dotations pour pertes de compensations dont le mécanisme, prévu par les I et J du III, est détaillé ci-dessus.

1. Les quatre principales variables d'ajustement

Les quatre principales variables d'ajustement, en montant, sont les suivantes :

- la **dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, variable d'ajustement historique¹ (minorées par les I et J du III du présent article). Son montant en 2010 est de 586 millions d'euros ;

- la compensation de la **réduction pour création d'établissement (RCE)**² de la taxe professionnelle (G et J du III du présent article), dont le montant est de 40 millions d'euros en 2010 ;

- la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les titulaires des **bénéfices non commerciaux (BNC)**³ (I et J du III du présent article), dont le montant en 2010 était de 282 millions d'euros ;

- les dotations de compensation des suppressions des **parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)** afférentes aux terrains agricoles⁴ (I et J du III), pour un montant de 203 millions d'euros en 2010.

¹ Régie par le IV de l'article 6 de la loi du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.

² Prévues par le IV bis de l'article 6 de la loi précitée de finances pour 1987.

³ Prévues par l'article 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

⁴ Résultant de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

2. Les autres variables d'ajustement

Les autres variables d'ajustement correspondent à diverses compensations d'exonérations de fiscalité locale.

Les **exonérations de taxe professionnelle (TP)** concernées sont les suivantes :

- établissements situés en zone de revitalisation rurale (ZRR)¹, visés au H et J du III ;
- établissements situés en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en zones franches urbaines (ZFU)², visées aux H et J du III.

Les **exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** sont les suivantes :

- allongement des exonérations de TFPB pour les constructions neuves de logements sociaux et pour l'acquisition de logements sociaux³ (A du III) ;
- logements pris à bail à compter du 1^{er} janvier 2005 en ce qui concerne les baux à réhabilitation⁴ (B du III) ;
- titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 du même code, ainsi qu'au profit des redevables âgés de plus de 75 ans au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition⁵ (D du III) ;
- immeubles situés en zones franches urbaines (ZFU) ou en zones urbaines sensibles (ZUS)⁶ (C et E du III).

Enfin, les **exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)**, visées au F du III, sont les suivantes :

- certains terrains boisés⁷ ;

¹ *Compensations prévues aux articles 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 et 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

² *Compensations prévues par les articles 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.*

³ *Prévues par les articles L. 2335-3, L. 3334-17, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *Articles 1384 B et 1596 B du code général des impôts.*

⁵ *Compensation prévue par l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.*

⁶ *Exonérations prévues par les articles 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, 7 de la loi précitée du 14 novembre 1996, 27 de la loi précitée du 1^{er} août 2003 et 209 de la loi précitée du 31 mars 2006.*

⁷ *Dans les conditions fixées à l'article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.*

- certaines propriétés classées dans des zones humides ou figurant sur une liste arrêtée à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site « Natura 2000 »¹.

Enfin, **le K du III** du présent article prévoit la minoration des compensations versées aux EPCI lorsqu'ils les perçoivent à la place des communes, c'est-à-dire lorsqu'ils se sont substitués à elles pour la perception des impôts locaux correspondants.

Le montant total des variables d'ajustement en 2010 était donc de 1 410,7 millions d'euros. Ce sont ces variables qui vont devoir s'adapter pour permettre de respecter la norme d'augmentation de l'enveloppe fermée.

3. Les compensations qui ne sont pas concernées par la minoration

Comme en 2010, **certaines compensations d'exonérations sont préservées** et ne font pas partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Les compensations concernées sont les suivantes :

- **pour la taxe professionnelle ou la CFE** : les compensations des pertes de bases et de redevances des mines, de la suppression de la part salaire au profit du fonds départemental de péréquation, des exonérations dans les zones franches d'activité (ZFA) des départements d'outre-mer (DOM) et des exonérations spécifiques à la Corse ;

- **pour la TFPB** : les compensations des abattements de 30 % de certains logements faisant l'objet de travaux antisismiques dans les DOM et des exonérations dans les ZFA des DOM ;

- **pour la TFPNB** : les compensations des exonérations des parts communales et intercommunale des terres agricoles et des exonérations dans les ZFA des DOM ;

- **pour la taxe d'habitation** : la compensation de l'exonération des personnes de condition modeste.

Ces exclusions se justifient :

- soit par **la vocation sociale des exonérations**, notamment en matière de taxe d'habitation, qui produit une importante concentration du versement des compensations afférentes sur les collectivités où résident les populations les plus fragiles. Par conséquent, minorer ces compensations pénaliserait des collectivités déjà en difficulté ;

- soit par **l'importance et la concentration des exonérations sur des territoires spécifiques** - la Corse ou les DOM. De la même manière, minorer

¹ En application des articles 137 et 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

ces compensations aurait pour effet d'affecter de manière disproportionnée ces territoires ;

- soit, enfin, par la nécessité de **préserver les petites communes rurales** qui perçoivent un montant important de compensation d'exonérations de TFPNB des terres agricoles.

E. LE CALCUL DU TAUX DE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

S'il est nécessaire de prévoir la minoration de certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale, c'est pour permettre à certaines variables d'augmenter, au sein d'une enveloppe dont le montant est stabilisé en valeur.

1. Une enveloppe qui ne contient plus le FCTVA

Montant de l'enveloppe fermée en 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010 (retraitée des effets de la réforme de la TP)
Dotation globale de fonctionnement	41 178
Dotation spéciale instituteur	28
Dotation élu local	65
Dotation départementale d'équipement des collèges	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	15
Reversement de TIPP à la Corse	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500
Dotation de compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	35
DCTP y compris réduction pour création d'établissement (RCE)	392
Réduction de la part des bénéficiaires non commerciaux (BNC)	185
Autres compensations d'exonérations ajustées	333
Autres compensations diverses (non soumises à minoration)	1 448
Dotations pour pertes de compensations d'exonérations (composantes soumises à minoration)	501
Dotations pour pertes de compensations d'exonérations (composantes non soumises à minoration)	483
Dotation globale d'équipement des communes	484
Dotation globale d'équipement des départements	224
Dotation générale de décentralisation et dotation globale de compensation (Mission RCT)	1 505
Dotation de développement urbain (DDU)	50
Dotation pour les titres sécurisés	19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10
Dotations outre-mer	104
Subventions diverses	3
Dotation de développement rural	131
DGD Formation Professionnelle (Mission "Travail et Emploi")	1 702
Total des concours de l'enveloppe normée	50 426

Source : direction générale des collectivités locales

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales inclus dans l'enveloppe normée était égal, en 2010, à **50 426 millions d'euros**.

A la différence des lois de finances pour les années 2009 et 2010, et en application du nouveau projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, **le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), bien que constituant un prélèvement sur les recettes de l'Etat,**

est ainsi exclu de l'enveloppe fermée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Comme l'a rappelé votre rapporteur général dans son rapport précité sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, « *sur les dix dernières années, la hausse moyenne du prélèvement sur recettes au titre du FCTVA s'est donc élevée à 6,7 % par an. Sortir le FCTVA de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales est donc, en principe, favorable à ces collectivités puisque cela permet d'éviter que son évolution ne pèse sur les autres composantes de l'enveloppe* ».

Toutefois, en 2011, le FCTVA devrait diminuer par rapport à 2010 pour s'élever à 6 038 millions d'euros contre 6 228 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 3,1 %. Par conséquent, « *en 2011, l'exclusion du FCTVA de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales est une « aubaine » pour l'Etat. Son inclusion aurait en effet permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour l'augmentation des autres composantes de l'enveloppe à destination des collectivités territoriales* ».

Le produit des amendes de police redistribué en faveur des collectivités territoriales est également sorti de l'enveloppe normée. Cette exclusion résulte directement de la suppression du prélèvement sur recettes correspondant, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2011 créant un nouveau compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier » qui regroupera l'ensemble des recettes des amendes¹.

2. L'exclusion injustifiée, en 2011, de la compensation pour pertes de bases de taxe professionnelle

De manière injustifiée, **le Gouvernement a fait le choix d'exclure, en 2011, la compensation pour pertes de bases de taxe professionnelle versée par l'Etat aux collectivités territoriales** qui font face à la fermeture d'établissements dont les bases sont importantes. Cette compensation faisait partie du périmètre de l'enveloppe normée en 2010. Pourtant, pour calculer l'évolution de cette enveloppe entre 2010 et 2011, le Gouvernement a fait le choix de la sortir du périmètre.

Or, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, la compensation pour pertes de bases diminuera fortement entre 2010 et 2011. En effet, d'une part, le nouveau dispositif pour pertes de bases qui s'appliquera à la CET ne produira ses effets qu'en 2012, pour compenser les pertes de bases subies entre 2011 et 2012. D'autre part, l'ancien dispositif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle ne trouvera pas à s'appliquer à de nouvelles fermetures d'établissements en 2011, puisque la compensation-relais

¹ Il est renvoyé, sur ce point, au commentaire de l'article 31 du présent projet de loi de finances.

a compensé à l'euro près la disparition de la taxe professionnelle. Il en résulte que les seuls versements opérés en 2011 correspondront aux dernières années de versement d'une application antérieure de cette mesure.

Ainsi, le coût du dispositif devrait passer de 184 millions d'euros en 2010 à seulement 35 millions d'euros en 2011. En ne prenant pas en compte, dans l'enveloppe normée, cette diminution, **le Gouvernement a privé les collectivités territoriales d'une marge de manœuvre supplémentaire, sur les autres composantes de l'enveloppe normée, de 149 millions d'euros.** Comme il sera détaillé ci-dessous, l'Assemblée nationale a remédié à cette erreur.

3. La contraction des variables d'ajustement

Plusieurs dotations comprises dans l'enveloppe ont leur propre rythme d'évolution entre 2010 et 2012, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Au total, on relève que les concours financiers **qui ne servent pas de variable d'ajustement** augmentent, entre 2010 et 2011, de 158 millions d'euros pour s'élever à **49 173 millions d'euros**, au sein de l'enveloppe globale de 50 426 millions d'euros.

Le caractère limité de cette hausse - à comparer à une hausse supérieur à 700 millions d'euros entre 2009 et 2010 - résulte directement du gel de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Ainsi, la hausse globale résulte presque exclusivement de deux mouvements :

- une augmentation de la **dotations globale de fonctionnement (DGF)** de 0,2 %, soit un montant supplémentaire de **86 millions d'euros** ;

- la hausse de **70 millions d'euros** des **compensations d'exonérations qui ne font pas office de variables d'ajustement** (+ 4,8 %).

Evolution des concours financiers qui ne servent pas de variable d'ajustement

(en millions d'euros)

	LFI 2010 (retraîtée des effets de la réforme de la TP)	PLF 2011 à périmètre constant	Evolution
Dotation globale de fonctionnement	41 178	41 264	+ 0,2 %
Dotation spéciale instituteur	28	26	- 7,1 %
Dotation élu local	65	65	0,0 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0,0 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0,0 %
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,0 %
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	15	20	+ 33,3 %
Reversement de TIPP à la Corse	41	40	- 2,4 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,0 %
Dotation de compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	35	35	0,0 %
Autres compensations diverses (non soumises à minoration)	1 448	1 518	+ 4,8 %
Dotations pour pertes de compensations d'exonérations (composantes non soumises à minoration)	483	483	0,0 %
Dotation globale d'équipement des communes	484	484	0,0 %
Dotation globale d'équipement des départements	224	224	0,0 %
Dotation générale de décentralisation et dotation globale de compensation (Mission RCT)	1 505	1 504	- 0,1 %
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50	0,0 %
Dotation pour les titres sécurisés	19	19	0,0 %
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	10	0,0 %
Dotations outre-mer	104	104	0,0 %
Subventions diverses	3	4	+ 33,3 %
Dotation de développement rural	131	131	0,0 %
DGD Formation Professionnelle (Mission "Travail et Emploi")	1 702	1 702	0,0 %
Total des concours de l'enveloppe normée	49 015	49 173	+ 0,3 %

Source : direction générale des collectivités locales

Votre rapporteur général constate donc qu'en l'état actuel, le mécanisme de l'enveloppe normée stabilisée en valeur, conduit à effectuer un arbitrage entre, d'un côté, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, d'un autre côté, les compensations d'exonérations, dont certaines augmentent du fait de leur rythme propre d'évolution, alors que d'autres diminuent afin de garantir la stabilisation en valeur de l'enveloppe globale.

Il en résulte, comme l'indique le B du IV du présent article, que « le montant total à retenir au titre de 2011 pour déterminer le taux d'évolution

des compensations régies par les dispositions modifiées par le III du présent article est fixé à 1 252 494 802 euros ».

Chacune des variables d'ajustement devra donc diminuer de 11,22 % entre 2010 et 2011 pour permettre le respect de la règle d'évolution de l'enveloppe fermée.

Evolution du montant des variables d'ajustement de l'enveloppe

(en millions d'euros)

Variable d'ajustement	LFI 2010 retraitée des effets de la réforme de la TP	PLF 2011 à périmètre constant
Dotations de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), y compris réduction pour création d'établissement (RCE)	392	348
Réduction de TP pour les bénéficiaires non commerciaux (BNC)	185	164
Autres compensations d'exonérations minorées	333	295
Dotations pour pertes de compensations d'exonérations (pour les composantes soumises à minoration)	501	445
Total	1 411	1 252

Source : direction générale des collectivités locales

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a **adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des finances, sous-amendé par le Gouvernement.**

A. UNE RÉDUCTION DU TAUX DE DIMINUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT...

D'une part, l'amendement de la commission des finances tirait les conséquences d'un autre amendement, adopté à son initiative à l'article 20 du présent projet de loi, et visant à ne pas abonder, en 2011, le fonds de soutien aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles à hauteur de 20 millions d'euros. Cette modification permettait de **dégager 20 millions d'euros en plus pour les variables d'ajustement de l'enveloppe normée.**

D'autre part, l'amendement proposé par la commission des finances visait à **réintégrer la compensation pour pertes de bases de taxe professionnelle (puis de CET) dans le périmètre de l'enveloppe normée, en 2010 comme en 2011.** Cette réintégration était en réalité opérée par une

majoration de 149 millions d'euros du montant de l'enveloppe, correspondant à la marge de manœuvre dégagée par la diminution de la compensation pour pertes de bases.

Selon le dispositif adopté, sur ces 149 millions d'euros, **115 millions d'euros seraient affectés à la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. Ce montant ne serait donc pas utilisé pour permettre une moindre diminution des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Seuls les **34 millions d'euros restant seraient utilisés pour minorer la baisse des variables d'ajustement**, soit, au total, 54 millions d'euros, en y ajoutant les 20 millions d'euros dégagés par la coordination avec l'article 20.

Au total, **le montant total des variables d'ajustement en 2011 ne serait donc plus de 1 252 millions d'euros mais de 1 306 millions d'euros, correspondant à un taux de diminution passant de - 11,22 % à - 7,43 %**.

B. ...GAGÉE PAR LA HAUSSE DES AMENDES FORFAITAIRES DE LA CIRCULATION

L'amendement proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale avait donc un coût net pour l'Etat de 149 millions d'euros. Ce coût correspondait à une majoration d'un prélèvement pour recettes et pouvait donc être gagé par une autre recette pour assurer sa recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le gage proposé par l'amendement était une majoration, de 11 euros à 20 euros, du montant des amendes forfaitaires de la circulation de première classe. Ce gage correspondait à un vœu exprimé à l'unanimité par le Comité des finances locales. Compte tenu du nouveau circuit budgétaire des amendes proposé à l'article 31 du présent projet de loi, il devait se traduire, d'après Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par un surcroît de recettes de 382 millions d'euros pour l'Etat, si le nombre d'amendes reste constant. Le coût du dispositif proposé était donc neutralisé.

Le sous-amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances constituait à **lever le gage** de l'amendement de la commission des finances. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat s'est en effet engagé à effectuer cette augmentation du montant des amendes, qui relève du pouvoir réglementaire, par décret : *« la question qui se pose est la suivante : à quel niveau arriverons-nous ? Est-ce que ce sera vingt euros ou un peu moins ? Sur ce point, je vous demande de faire confiance au Gouvernement. Le fait que les amendes augmenteront est acté ; cela se fera par décret. De même, il est acté que nous reparlerons du chiffre définitif »*.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE TRADUCTION SATISFAISANTE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Votre rapporteur général approuve la stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales proposée par le présent article. En effet, dans le contexte de la nécessaire limitation des déséquilibres budgétaires de l'Etat, il apparaît justifié de faire peser sur les concours de l'Etat aux collectivités territoriales les mêmes contraintes que sur l'ensemble des dépenses de l'Etat. C'est l'objectif de l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Dans le cas contraire, l'Etat devrait compenser les concours financiers versés aux collectivités territoriales par la diminution de ses autres dépenses.

Il est également **très satisfaisant de constater que l'Etat met en œuvre l'exclusion du FCTVA de l'enveloppe normée** des concours financiers aux collectivités territoriales en 2011. C'est l'application du projet de loi de programmation des finances publiques et votre commission des finances veillera à ce que cette exclusion soit poursuivie jusqu'en 2014, quelle que soit l'évolution du FCTVA.

Enfin, **votre rapporteur général approuve les modifications apportées par l'Assemblée nationale**, qui permettent de limiter la diminution des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, qui passe de - 11,22 % à - 7,43 %. Pour mémoire la diminution avait été de - 5,85 % en 2010 et de - 15,43 % en 2009.

B. UN DISPOSITIF QUI SOULÈVE TOUTEFOIS DEUX INTERROGATIONS

1. Le choix des compensations d'exonérations faisant office de variables d'ajustement

Comme il a été rappelé plus haut, au sein d'une enveloppe stabilisée en valeur et composée majoritairement de dotations également stabilisées, la minoration des variables d'ajustement ne sert plus qu'à compenser deux hausses : d'une part, celle de la DGF et, d'autre part, celle des compensations d'exonérations qui sont encore calculées chaque année en prenant en compte l'évolution des bases fiscales sur lesquelles l'exonération porte.

La hausse de la DGF, qui sert notamment à abonder la péréquation verticale, peut répondre à un impératif d'équité entre les collectivités territoriales.

En revanche, **le traitement des compensations d'exonération est très hétérogène**. Certaines continuent à augmenter, alors que d'autres évoluent à la baisse, pour compenser ces hausses. Cette différence de traitement se justifie par la nature variable des compensations d'exonérations.

Certaines sont considérées comme devant être préservées du fait de leur objectif social - les exonérations de TH pour les personnes modestes - ou de leur ciblage géographique - la Corse ou l'outre-mer. Les autres sont considérées comme moins prioritaires et sont donc minorées. Toutefois, les collectivités territoriales ne sont pas égales face aux compensations d'exonérations minorées. Certaines minorations, comme celle de la DCTP par exemple, affectent particulièrement les collectivités qui en perçoivent un montant important au regard de leur budget.

Une réflexion pourrait donc être menée sur l'adaptation de ce mécanisme. Ainsi, peut-être pourrait-il être envisageable de stabiliser en valeur les compensations d'exonérations qui augmentent encore avec les bases exonérées, plutôt que de les voir croître (+ 4,8 % entre 2010 et 2011). Cela continuerait à les préserver, en leur appliquant la stabilisation en valeur appliquée à l'ensemble des dotations de l'Etat, tout en limitant la diminution subie par les variables d'ajustement.

Quoi qu'il en soit, des pistes de réflexion devront être ouvertes pour pérenniser le dispositif actuel de l'enveloppe normée, quand les variables d'ajustement actuelles ne seront plus suffisantes pour garantir une hausse de la DGF.

2. La minoration des compensations intégrées aux dotations pour pertes de compensations d'exonérations

Par ailleurs, votre rapporteur général relève la **complexité du dispositif proposé pour les départements et les régions.** En effet, le présent article fait le choix de minorer, au sein des dotations pour pertes de compensations d'exonérations versées aux départements et aux régions, les seules composantes qui correspondaient à des compensations d'exonérations antérieurement minorées.

Or, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, **ces composantes n'ont plus aucun lien avec la base fiscale à laquelle elles s'appliquaient.** Elles n'évoluent pas en fonction de cette base et ne sont même plus perçues par les collectivités territoriales qui perçoivent l'impôt auquel elles se rattachent.

Faire le choix de minorer certaines composantes et non d'autres présente toutefois l'avantage, d'une part, **d'équilibrer l'effort résultant de l'ajustement de l'enveloppe normée** entre les catégories de collectivités territoriales et, d'autre part, **d'éviter de pénaliser excessivement les départements et les régions qui, pour des raisons historiques, perçoivent un montant élevé de compensations d'exonérations.**

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

ARTICLE 23 bis (nouveau)

(Ar.52 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)

Compensation des transferts de compétences aux départements

Commentaire : le présent article, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale vise, d'une part, à fixer pour 2011 le montant des fractions de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements au titre de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et, d'autre part, à ajuster les pourcentages de la compensation répartie au profit de chacun des départements.

I. LE DROIT EXISTANT

Les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière des transferts de compétences dont bénéficient les départements en application, notamment¹, de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont le présent article assure la mise en œuvre sans les modifier, ont fait l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Votre rapporteur général renvoie donc à son rapport sur ce texte² et se bornera ci-après à de simples rappels.

Le dispositif consiste, d'une part, à mettre en place une compensation des transferts de compétences aux départements par l'affectation de parts du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance³ (TSCA), conformément à l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, et, d'autre part, à prévoir une compensation sous la forme d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), sur le fondement de l'article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

¹ D'autres dispositions législatives prévoient, en effet, la compensation de compétences transférées aux départements. Il s'agit en particulier de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) et, plus récemment, de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.

² Voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome II, commentaire de l'article 14 (devenu l'article 38 de la loi de finances pour 2008).

³ Taxe perçue sur les conventions d'assurances contre l'incendie, les conventions « navigation maritime et fluviale » et les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur, cf. l'article 1001 du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement proposé par le Gouvernement créant un article 23 *bis* (nouveau) au sein du présent projet de loi de finances.

L'ajustement des charges résultant des transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales concerne principalement les nouveaux transferts de personnels intervenant en 2011, essentiellement en provenance du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

Il convient donc d'ajuster la fraction de la TIPP transférée de manière à fournir un produit égal au solde différentiel entre les deux exercices. En conséquence des nouvelles évaluations de charges, le 1° du présent article modifie l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances afin de porter :

- de 1,615 euro à 1,635 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- et de 1,143 euro à 1,155 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 C°.

Le 2° du présent article ajuste les montants du tableau de répartition entre les départements.

Il convient de rappeler que cette répartition s'effectue sur la base du droit à compensation de chaque département qui correspond au montant des charges qui lui ont été spécifiquement transférées, sur la base d'un arrêté, pris à la fin de chaque année après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges.

La compensation des transferts au bénéfice des départements s'opère par affectation à chaque département d'un pourcentage se rapportant au total des fractions d'impositions transférées, qui est lui-même égal à la compensation due au titre d'une année pour l'ensemble des départements.

Les montants de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2011, suivant l'exemple des années précédentes, devraient être révisés, en loi de finances rectificative ou, même, dans le cours de la discussion sur le présent PLF, entraînant un ajustement des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux départements par le présent article.

Cet ajustement devrait principalement être fonction du nouveau dénombrement des droits d'option exercés par les agents concernés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que le présent article ne procède qu'à l'actualisation des montants nécessaires à une compensation dont les modalités demeurent inchangées. Il prend donc acte de l'ajustement des compensations financières des transferts de charges aux départements, qui consiste à fixer, pour 2011, les fractions d'impôts transférés, de manière à atteindre le montant du droit à compensation des départements.

Le montant de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2010, suivant l'exemple des années précédentes, pourrait être révisé, en loi de finances rectificative ou, le cas échéant, au cours de la discussion sur le présent projet de loi de finances, entraînant un ajustement des fractions de TIPP attribuées aux départements par le présent article. Cet ajustement devrait principalement être fonction du nouveau dénombrement des droits d'option exercés par les agents concernés.

En effet, chaque année, en vue de la prise en compte, par le projet de loi de finances initiale, de l'exercice du droit d'option des agents des services décentralisés, les administrations doivent mener, dans un délai bref, des opérations de synthèse relativement lourdes. Dans ces conditions, les prévisions du droit à compensation des collectivités territoriales établies par le présent projet de loi restent provisoires.

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

ARTICLE 24

(Art.40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Commentaire : le présent article actualise les fractions régionales de tarif de TIPP servant de support à la compensation financière des transferts de compétences aux régions prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, complété par l'article 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, constitue la base juridique de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

En application de ces dispositions, il est procédé **chaque année**, à une **actualisation des fractions de tarif de la TIPP** attribuées à chaque région.

Le **présent article** modifie donc le tableau qui détermine les modalités de calcul de la **compensation financière des transferts de compétences** réalisés, sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, au bénéfice des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse.

Le tableau ne mentionne pas les régions d'outre-mer, pour lesquelles la compensation de charges répond à des règles différentes. En effet, les charges nouvelles qui leur incombent sont compensées, depuis la régionalisation de l'assiette de TIPP en 2006, par un abondement de leur dotation générale de décentralisation (DGD) et non par transfert de TIPP, car cette taxe n'est pas en vigueur en outre-mer.

Comme à l'ordinaire, les fractions de tarifs attribuées aux régions, qui sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale, devront faire l'objet d'une régularisation en loi de finances rectificative **en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.**

Les fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions pour 2011

(en euros par hectolitre)

RÉGION	Gazole	Supercarburant sans plomb
Alsace	4,69	6,65
Aquitaine	4,39	6,20
Auvergne	5,72	8,08
Bourgogne	4,12	5,83
Bretagne	4,58	6,49
Centre	4,27	6,05
Champagne-Ardenne	4,82	6,83
Corse	9,63	13,62
Franche-Comté	5,88	8,31
Île-de-France	12,00	16,96
Languedoc-Roussillon	4,12	5,83
Limousin	7,97	11,28
Lorraine	7,23	10,21
Midi-Pyrénées	4,68	6,61
Nord-Pas-de-Calais	6,75	9,56
Basse-Normandie	5,08	7,19
Haute-Normandie	5,02	7,10
Pays-de-Loire	3,97	5,64
Picardie	5,29	7,50
Poitou-Charentes	4,19	5,94
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,92	5,56
Rhône-Alpes	4,13	5,84

Source : présent projet de loi de finances

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article ne procède qu'à l'actualisation des montants nécessaires à une compensation dont les modalités, **organisées par les lois de finances pour 2005 et 2006 principalement**, demeurent inchangées.

Votre rapporteur général prend acte que l'ajustement proposé pour 2011 des fractions de la TIPP au bénéfice des régions s'analyse en une **diminution des recettes fiscales de l'Etat**, à hauteur de **1,3 million d'euros** et correspond à la compensation financière des charges nouvelles incombant aux régions du fait de la réforme du **diplôme d'Etat d'infirmier**, au titre de sa deuxième année de mise en œuvre.

Ce montant vient compléter la compensation provisionnelle ouverte en loi de finances pour 2010, à hauteur de 6,8 millions d'euros, en faveur des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse, au titre de l'année universitaire 2009-2010, et porte ainsi la compensation provisionnelle totale de la réforme du diplôme d'infirmier à 8,1 millions d'euros en 2011.

Il note également que le projet d'arrêté relatif à la réforme du diplôme d'Etat d'infirmier, ainsi que les modalités d'évaluation des charges nouvelles compensables engendrées par cette réforme, ont été soumis à l'avis de la **commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)** qui leur a donné un avis favorable.

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

ARTICLE 25

(Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)

Commentaire : le présent article propose, d'une part, d'ajuster le droit à compensation des départements métropolitains au titre de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et, d'autre part, d'établir la compensation due à ce titre aux collectivités territoriales d'outre-mer concernées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS

1. En métropole

La loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion¹ prévoit la généralisation du dispositif du RSA, qui se substitue notamment aux actuels revenus minimum d'insertion (RMI) et allocation de parent isolé (API). En se substituant à ces minima, le RSA opère une extension des compétences des départements, détaillée par notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis², au nom de la commission des finances, sur ce projet de loi. Il relevait ainsi que « *cette réforme se traduit par une nouvelle répartition, entre l'Etat et les départements, de la charge de financement des minima sociaux. Ainsi, le département se voit :*

- « - *déchargé du financement des dispositifs d'intéressement liés au RMI ;*
- « - *maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;*
- « - *confier la charge équivalent à l'actuelle API, hors dispositifs d'intéressement liés à l'API ».*

Au total, l'ensemble de ces mouvements se traduit par une charge financière supplémentaire pour les départements depuis le 1^{er} juillet 2009, date des premiers versements de RSA.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008.

² Avis n° 32 (2008-2009), Eric Doligé, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances.

2. En outre-mer

L'article 29 de la loi précitée généralisant le RSA a prévu que le RSA entrerait en vigueur dans les départements d'outre-mer (DOM), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Il habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'application de ce dispositif en outre-mer.

Par une ordonnance du 24 juin 2010¹, le Gouvernement a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'extension et l'adaptation du RSA aux collectivités territoriales d'outre-mer visées par l'article 29 de la loi précitée généralisant le RSA.

B. LE MODE DE COMPENSATION PRÉVU PAR LA LOI GÉNÉRALISANT LE RSA

Comme notre collègue Eric Doligé l'a indiqué dans son rapport pour avis précité, le choix de qualifier « d'extension » et non de « transfert » de compétences les nouvelles compétences à la charge des départements a des conséquences quant au mode de compensation. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé² que, en ce qui concerne les extensions de compétences, « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales* ».

L'article 3 de la loi précitée généralisant le RSA prévoit toutefois qu'en « *ce qui concerne l'extension de compétences réalisée par la présente loi, les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont intégralement compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances* ».

C. LE CALENDRIER DE LA COMPENSATION

L'article 7 de la loi précitée généralisant le RSA a prévu plusieurs réajustements du droit à compensation des départements, afin de garantir autant que possible une juste compensation de leur extension de compétences :

- la loi de finances pour 2009 a prévu un droit à compensation pour les départements au regard des dépenses prévisionnelles liées à l'extension de leurs compétences pour la moitié de l'année 2009 ;

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

- la loi de finances pour 2010 a réajusté le droit à compensation au regard des dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008 au titre des extensions de compétences liées à la généralisation du RSA ;

- le présent projet de loi de finances doit réajuster le droit à compensation au regard des comptes administratifs des départements pour l'année 2009 ;

- enfin, comme l'indiquent les évaluations préalables du présent article, la loi de finances initiale pour 2012 déterminera le droit à compensation définitif, au regard des comptes administratifs des départements pour 2010.

Ainsi, l'article 51 de la loi de finances pour 2009¹ avait fixé, pour une base annuelle de compensation évaluée à 644 millions d'euros, un montant prévisionnel du droit à compensation au titre de l'année 2009 de 322 millions d'euros.

L'article 51 de la loi de finances pour 2010² a réajusté, au vu des dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008, le droit annuel à compensation des départements à hauteur de 599 millions d'euros.

Toutefois, il a été décidé, d'une part, de ne pas procéder au réajustement de la compensation à la baisse pour l'année 2009 et, d'autre part, de mettre en place un versement exceptionnel de 7,7 millions d'euros en faveur des seuls départements sous-compensés au titre de l'année 2009. Enfin, un versement ponctuel provisionnel de 37,4 millions d'euros a été prévu pour 2010, notamment pour compenser de manière anticipée la probable hausse des coûts du RSA liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

D. UNE COMPENSATION PAR AFFECTATION D'UNE FRACTION DU TARIF DE TIPP

L'article 3 de la loi précitée généralisant le RSA dispose que « *la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures* ».

L'article 51 précité de la loi de finances pour 2009 a prévu que la compensation serait effectuée par attribution aux départements d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place pour compenser le transfert de compétences du RMI en 2004. En effet, comme pour la compensation du RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TIPP qui est transférée de l'Etat aux départements mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. Se voyant affecter une fraction du tarif de TIPP, les départements ne seront donc pas soumis à l'aléa des tarifs de TIPP décidés par l'Etat.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RÉAJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION POUR L'ANNÉE 2011

1. Au profit des départements métropolitains

Le I du présent article propose de réajuster les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) servant de calcul du droit à compensation, pour 2011, des départements du fait de l'extension de leurs compétences.

Les 3° et 4° du I prévoient ainsi de majorer :

- de 1,54 euro à 2,12 euros par hectolitre la fraction de tarif portant sur les supercarburants sans plomb ;

- de 1,08 euro à 1,50 euros par hectolitre la fraction de tarif portant sur le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C.

Ce réajustement permet d'ajuster le droit à compensation des départements à 699 283 660 euros au titre de l'année 2010.

L'ajustement de la compensation des départements métropolitains présente toutefois une difficulté. En effet, les comptes administratifs de vingt-quatre départements ne présentent, pour l'année 2009, aucune dépense au titre du montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire au titre des dépenses liées au transfert de l'API. Il semble que cette lacune résulte d'une inscription de ces dépenses sur le même compte que celui du RSA « socle », c'est-à-dire de l'ancien RMI, ce qui ne permet pas d'identifier le coût de l'extension de compétences¹.

Le 2° du I du présent article propose donc un traitement différencié des deux catégories de départements :

- pour les départements dont les comptes administratifs le permettent, le montant de la compensation sera égal au double des dépenses constatées dans les comptes administratifs de 2009² ;

- pour les départements dont les comptes administratifs sont lacunaires, le droit à compensation reste établi en fonction des dépenses engagées par l'Etat en 2008 au titre des compétences transférées. L'exposé des

¹ Les départements concernés sont les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, les Ardennes, l'Ariège, le Cantal, la Côte d'Or, la Creuse, l'Eure, la Haute-Garonne, l'Indre, les Landes, la Haute-Loire, la Lozère, la Meuse, la Moselle, la Nièvre, le Haut-Rhin, le Rhône, Paris, les Yvelines, la Somme, le Vaucluse, la Vendée et les Vosges.

² Le RSA n'ayant été pris en charge par les départements qu'à partir du 1^{er} juillet 2009, il convient de doubler les montants figurant au compte administratif pour obtenir le droit à compensation annuel.

motifs du présent article précise que, pour ces départements, le montant du droit à compensation est provisoire et « sera ajusté sur la base des comptes administratifs définitifs lorsqu'ils seront établis ».

Enfin, le 5° du I du présent article propose d'actualiser la répartition, entre les départements, du montant global de la compensation obtenu par application des fractions de TIPP fixées. Chaque département recevra un pourcentage de TIPP égal au rapport entre son droit à compensation¹ et la somme des droits à compensation de l'ensemble des départements métropolitains.

Il propose également d'inclure dans le tableau de répartition les quatre DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. La mise en œuvre de la compensation au profit des collectivités territoriales d'outre-mer

Le 1° du I du présent article prévoit d'étendre aux DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon le mode de compensation, par l'attribution d'une fraction de TIPP, des coûts résultant de la généralisation du RSA. Il ne vise pas les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, où la TIPP n'est pas applicable.

Le 2° du I prévoit :

- d'une part, que les DOM se verront compenser, en 2011, à hauteur d'une évaluation des dépenses constatées en 2010 par l'Etat au titre des compétences qui sont étendues du fait de la généralisation du RSA - ce qui correspond au mode de compensation appliqué pour les départements métropolitains. Ce droit est évalué pour l'ensemble des quatre DOM à 132 833 046 euros en 2011. L'exposé des motifs du présent article indique qu'il sera réajusté en loi de finances pour 2012 au regard des dépenses définitives constatées en 2010 ;

- d'autre part, que Saint-Pierre-et-Miquelon se verra compenser de manière provisionnelle à hauteur de 30 000 euros. En effet, l'allocation de parent isolé n'existant pas dans cette collectivité, la compensation ne peut se faire sur la base des dépenses engagées au titre de l'API par l'Etat en 2010. Le montant sera réajusté en loi de finances rectificative pour 2012 au regard des dépenses réellement constatées dans les comptes administratifs pour 2011.

Le III du présent article prévoit enfin, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution où la TIPP n'est pas applicable, une compensation par la majoration de la dotation globale de compensation (DGC) versée à chacune de ces collectivités, en application des articles LO. 6271-5 et LO. 6371-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La base de la compensation ainsi que les

¹ Calculé soit en fonction des comptes administratifs 2009 soit en fonction des dépenses engagées par l'Etat en 2008 en fonction de la catégorie à laquelle appartient le département.

méthodes utilisées pour évaluer son montant en 2011 sont les mêmes que pour les DOM. Le droit à compensation s'établit ainsi à 12 332 euros pour Saint-Barthélemy et à 2 470 883 euros pour Saint-Martin.

B. LE RÉAJUSTEMENT DES DROITS À COMPENSATION DES ANNÉES 2009 ET 2010

Le II du présent article prévoit par ailleurs de réajuster de manière ponctuelle les montants versés en 2009 et 2010 à chaque département métropolitain au titre de la compensation du RSA.

Comme pour la détermination du droit à compensation pour 2011, ces réajustements ne peuvent se faire, pour les vingt-quatre départements dont les comptes administratifs sont lacunaires, que sur la base des dépenses engagées par l'Etat en 2008 et non sur celle des comptes administratifs des départements pour l'année 2009.

Le présent article prévoit par ailleurs que les réajustements pour l'année 2010 « *sont calculés déduction faite du montant de 37 391 987 euros réparti à titre provisionnel entre les départements métropolitains pour l'exercice 2010* ». Les réajustements pour l'année 2010 prennent donc en compte les montants déjà versés en vertu de la loi de finances pour 2010.

Au total, ces réajustements pour les années 2009 et 2010 correspondent à une hausse de 82 925 499 euros du montant versé aux départements, ainsi répartie :

- 19,9 millions d'euros au titre de l'année 2009, qui viennent s'ajouter au montant de la compensation initialement fixé à 329,7 millions d'euros (322 millions d'euros en loi de finances pour 2009, majorés à titre exceptionnel de 7,7 millions d'euros par la loi de finances pour 2010). Le montant total versé à ce titre sera donc de 349,6 millions d'euros ;

- 63 millions d'euros au titre de l'année 2010, qui viennent s'ajouter aux 599 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2010 et aux 37,4 millions d'euros de compensation exceptionnelle, portant le montant total de la compensation versée au titre de 2010 à 699,4 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE PROBLÈME POSÉ PAR VINGT-QUATRE DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS

L'absence de mention, dans les comptes administratifs de vingt-quatre départements, des éléments nécessaires au réajustement du droit à compensation sur la base des dépenses réellement engagées en 2009 pose plusieurs problèmes. En effet :

- elle implique, pour l'année 2009, que ces départements sont réajustés sur la base des dépenses engagées par l'Etat en 2008. Par conséquent, jusqu'au futur réajustement qui prendra réellement en compte les comptes administratifs de 2009, les départements concernés perdent le bénéfice de la surcompensation qui leur avait été accordée par la loi de finances pour 2009 et qui n'avait pas été réajustée à la baisse par la loi de finances pour 2010 ;

- elle implique également, pour l'année 2010, un réajustement sur la base des dépenses engagées par l'Etat en 2008 et donc une reprise du versement provisionnel exceptionnel qui leur avait été accordé par la loi de finances pour 2010 ;

- enfin, elle minore, dans les mêmes proportions, leur droit à compensation pour l'année 2011, qui ne peut être réévalué au niveau des montants réellement engagés en 2009 et qui ne bénéficie pas, comme en 2010, de leur part du versement exceptionnel provisionnel de 37,4 millions d'euros.

B. L'ADOPTION D'UN AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'Assemblée nationale a donc adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement proposé par le Gouvernement visant à remédier à ces inconvénients.

L'amendement, d'un coût de 23 millions d'euros pour le budget de l'Etat, propose :

- de ne pas effectuer l'ajustement à la baisse, pour les années 2009 et 2010, des compensations versées aux vingt-quatre départements concernés, dans l'attente de la consolidation de leurs comptes administratifs. La moindre économie pour l'Etat est de 16,73 millions d'euros ;

- de ne pas réajuster à la baisse le montant du droit à compensation pour l'année 2011 mais de reconduire le droit prévu pour l'année 2010, y compris la part du versement exceptionnel provisionnel auquel les départements concernés avaient eu droit. Il en résulte un coût pour 2011 de 6,25 millions d'euros.

Enfin, l'exposé des motifs de l'amendement précise que « le Gouvernement a décidé de diligenter sans délai une mission d'inspection interministérielle. Elle sera chargée d'expertiser et de consolider les dépenses relevant de l'ensemble des départements métropolitains en 2009 au titre du RSA socle majoré et de définir des règles uniformes d'engagement de ces dépenses et de contrôle de leur imputation dans les comptes 2010 afin qu'ils constituent une base de *référence incontestable à partir de laquelle les ajustements définitifs du droit à compensation des départements pourront être mis en œuvre dans les conditions définies par l'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que le présent article met en œuvre de manière satisfaisante, au profit des départements, les modalités de compensation, prévues par la loi du 1^{er} décembre 2008, de l'extension de compétences mise en œuvre par la loi généralisant le RSA.

Il constate par ailleurs que les dépenses liées à la mise en œuvre du RSA augmentent sensiblement. Le droit à compensation est ainsi passé de 599 millions d'euros en loi de finances pour 2010, sur la base des crédits engagés par l'Etat en 2008, à 705,7 millions d'euros pour 2011, sur la base des comptes administratifs des départements pour 2009, pour ceux pour lesquels ces informations étaient disponibles.

En ce qui concerne les vingt-quatre départements dont les comptes administratifs pour 2009 ne permettent pas un réajustement satisfaisant du droit à compensation, votre rapporteur général estime que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement met en place la solution la plus satisfaisante possible, en évitant un réajustement à la baisse de la compensation pour les années 2009 et 2010 et en reconduisant le versement exceptionnel, en 2011, d'une compensation provisionnelle supplémentaire. Il est impératif, comme l'indique l'exposé des motifs de cet amendement, qu'un travail soit engagé afin de permettre une consolidation de ces comptes et de garantir qu'en 2010, ils puissent constituer une base fidèle du droit à compensation définitif qui sera versé aux départements.

En effet, comme le prévoit le projet de loi généralisant le RSA, le montant définitif de la compensation sera établi au regard des montants réellement engagés dans les comptes administratifs des départements pour l'année 2010. Ces comptes devraient être disponibles en juin 2011. Il en résulte que c'est la loi de finances pour 2012 qui déterminera le montant définitif de la compensation de l'extension de compétences des départements.

Ce délai doit permettre d'établir avec plus de précision la charge réellement supportée par les départements du fait de l'extension de leurs compétences. Il semble donc à votre rapporteur général que des garanties suffisantes sont apportées aux départements quant au montant de la compensation des nouvelles charges qu'ils assument depuis le 1^{er} juillet 2009 puisque, tant pour l'année 2009 que pour l'année 2010, le niveau de la compensation sera égal à l'euro près aux dépenses engagées par les départements.

Enfin, votre commission des finances vous propose un amendement pour corriger une erreur matérielle figurant dans le tableau de l'amendement proposé par le Gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 26

(Art. L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales)

Prorogation du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'à 2015 le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU), créé par l'article 39 de la loi de finances pour 2006 pour une durée initiale de cinq ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) a été créé par l'article 39 de **loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006**, pour une **durée initiale de 5 ans** principalement pour répondre aux difficultés de relogement rencontrées par des locataires à la suite d'incendies de locaux d'habitation ou d'hôtels meublés dans certains quartiers de la capitale.

Régi par les dispositions de l'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales, il est destiné à apporter un **financement aux communes** qui prennent en charge, soit le **relogement d'urgence** de personnes occupant des locaux présentant un danger pour leur santé ou leur sécurité, soit la réalisation de travaux interdisant l'accès à ces locaux.

Article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales

« Il est institué de 2006 à 2010 un fonds d'aide pour le relogement d'urgence.

« Le ministre de l'intérieur, après instruction par le représentant de l'Etat dans le département, peut accorder sur ce fonds des aides financières aux communes pour assurer durant une période maximale de six mois l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux qui présentent un danger pour leur santé ou leur sécurité, et qui ont fait l'objet soit d'une ordonnance d'expulsion, soit d'un ordre d'évacuation.

« Le ministre de l'intérieur peut également accorder sur ce fonds, dans les mêmes conditions, des aides financières pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

« Les dispositions ci-dessus ne font pas obstacle aux obligations de remboursement auxquelles sont tenus les propriétaires en application de dispositions législatives spécifiques.

« Le taux de subvention ne peut être inférieur à 50 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable. »

Les modalités de mise en œuvre du fonds ont été précisées par deux circulaires du ministère de l'Intérieur, non publiées au *Journal officiel*, des 2 juin 2006 et 22 juin 2007.

La circulaire du 2 juin 2006 précise les modalités d'attribution de ce fonds ainsi que le taux de la subvention, qui peut être de 100 %, 75 % ou 50 % de la dépense engagée par la commune en fonction des procédures appliquées.

Régime de subvention du FARU

Danger pour la sécurité ou la santé des occupants	Les procédures	Montant de la subvention FARU	Durée maximale
Hébergement d'urgence ou relogement	Mesure de police générale en raison d'un incendie, d'une catastrophe naturelle	100 %	6 mois
	Le péril ordinaire	50 %	6 mois
	Le péril imminent	50 %	6 mois
	Les hôtels meublés	75 %	6 mois
	Insalubrité	50 %	6 mois
Travaux		100 %	

Source : ministère de l'intérieur

A. UNE CONSOMMATION DE CRÉDITS TRÈS FAIBLE

Lors de sa création, une enveloppe de **20 millions d'euros** a été consacrée au FARU par l'affectation d'une partie de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement de 2004.

La **consommation** de ces crédits a progressé à un **rythme très lent et irrégulier**.

Consommation des crédits du FARU

Année	<i>(en euros)</i>				
	2006	2007	2008	2009	2010
Crédits consommés	0	29 056,81	641 085,60	364 673,44	499 479,51

Source : ministère de l'intérieur

Ainsi, depuis sa création, 1 534 295,36 euros de subventions ont été versés à des communes, représentant seulement 7,67 % du budget total destiné au FARU.

Le solde des crédits disponible s'élève donc à 18 465 704,64 euros.

B. UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION ÉLOIGNÉ DE L'OBJECTIF INITIAL

Le FARU a été créé initialement afin de dégager des **moyens d'urgence** à la suite de dramatiques incendies ayant frappé en 2005 des hôtels parisiens, servant d'**hébergement** à des familles démunies¹.

En raison de cette vocation initiale liée à l'habitat dégradé, les communes bénéficiaires se situent principalement en région Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA) mais aussi dans les départements du Rhône et du Nord.

Toutefois, le FARU a été progressivement mobilisé dans des circonstances exceptionnelles liées à des **catastrophes naturelles** (tempête d'Hautmont, tempête Xynthia, inondations).

Le FARU et les catastrophes naturelles

1. La mobilisation exceptionnelle du FARU suite à la tempête Xynthia de février 2010

A la suite de la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, le FARU est mobilisé de manière exceptionnelle afin d'aider financièrement les communes qui auront pris en charge le relogement d'urgence des personnes sinistrées dans les départements de Charente-Maritime, Vendée, Vienne et Deux-Sèvres.

Selon les estimations recueillies auprès des préfectures, les dépenses prévisionnelles susceptibles d'être prises en charge au titre du FARU s'élèvent à :

- 954 598 euros pour la Charente-Maritime. A ce jour, 87 110,06 euros ont été attribués au vu des dossiers de demande de subvention transmis par la préfecture ;

- 500 000 euros pour la Vendée. A ce jour, 86 705,59 euros ont été attribués au vu des dossiers de demande de subvention transmis par la préfecture.

Les demandes de subvention vont se poursuivre en 2011.

2. La mobilisation exceptionnelle du FARU suite aux intempéries dans le Var de juin 2010

Le dispositif du FARU sera également mobilisé au bénéfice des communes du département du Var sinistrées par les intempéries intervenues en juin 2010. Les dossiers de demandes de subventions sont en cours de préparation au niveau local.

¹ Le 15 avril 2005, l'incendie meurtrier de l'hôtel Paris-Opéra (76 rue de Provence, dans le neuvième arrondissement) avait fait 25 morts dont 11 enfants.

3. La mobilisation exceptionnelle du FARU suite aux incendies en Corse en juillet 2009
Enfin, en raison des incendies survenus en Corse du Sud en juillet 2009, le FARU a été mobilisé de manière exceptionnelle, avec l'accord du Ministre, afin d'aider financièrement les quatre communes qui ont pris en charge le relogement d'urgence des personnes sinistrées. Les subventions accordées à ces communes sinistrées s'élèvent à 58 267,33 euros.

Source : ministère de l'intérieur

Le FARU s'est donc éloigné assez sensiblement de son objet initial.

C. UN FONCTIONNEMENT INSATISFAISANT

Parce qu'il a été constitué à l'occasion d'évènements spécifiques et qu'il a bénéficié de recettes inopinées (en l'espèce une régularisation de DGF), le FARU interfère avec d'autres instruments existants et ces interventions parallèles ne favorisent pas la lisibilité de l'action de l'Etat¹.

On observera en particulier que le FARU intervient indépendamment des **crédits de soutien aux communes frappées par des circonstances exceptionnelles**, du programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui représentent **32 millions d'euros** pour 2011 en autorisation d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement.

De même, le FARU, géré par le ministre de l'intérieur, est mobilisé sur des problématiques qui relèvent également de la **politique de l'hébergement**, financée sur la **mission « Ville et logement »** à travers les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », qui représentent dans leur globalité 1,184 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

En outre, le fonds a été créé antérieurement à la réforme des outils juridiques et opérationnels de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux intégrée par les ordonnances des 15 décembre 2005 et 11 janvier 2007 et le transfert à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de la compétence en la matière, sans que ces évolutions importantes n'aient été prises en compte dans son positionnement.

S'agissant enfin de l'intervention du FARU dans le cadre des catastrophes naturelles, on peut enfin s'interroger sur sa coordination avec celle du fonds de solidarité des communes touchées par des catastrophes naturelles, créé en 2008 sur la base de l'affectation d'une partie de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement.

¹ Un autre exemple de création de fonds dans le domaine du logement d'urgence est apporté par l'article 12 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 qui crée un fonds d'urgence en faveur du logement placé auprès de la Caisse des dépôts et consignations, à l'occasion de la clôture du fonds pour le renouvellement urbain et le dote de 15 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **proroger le FARU pour une période de cinq années** supplémentaires.

Selon l'exposé des motifs, cette prolongation permettra au Gouvernement de « *continuer à garantir ses engagements et à venir en aide financièrement auprès de communes touchées par des catastrophes naturelles de grande ampleur et indirectement d'apporter une aide aux administrés sinistrés* ».

Elle donnera également la possibilité « d'aider financièrement les communes volontaristes dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne qui constitue un des engagements prioritaires du Gouvernement. »

L'Assemblée nationale a adopté à cet article **un amendement de la commission des finances**.

Considérant que le FARU immobilisait une **dotation excessive** au regard de ses prévisions de consommations futures (estimées à environ 3,5 millions d'euros), la commission des finances avait proposé dans un premier temps, de **réduire de 15 millions d'euros** cette dotation et de reverser ce montant **au profit de la DGF**.

A la demande du Gouvernement, l'amendement initial a été rectifié pour ramener à 8 millions le prélèvement effectué sur le FARU, ramenant ainsi son enveloppe à 10 millions d'euros jusqu'en 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de la création du FARU en 2005, votre commission avait exprimé un avis défavorable, fondé notamment sur la critique de son mode de financement par prélèvement sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement.

Juste retour des choses, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale tend à reverser le surplus de dotation inemployé du FARU à la DGF.

Si la réduction des moyens du FARU est justifiée par la sous-consommation des crédits qui lui ont été affectés, la question de la pertinence de cet outil et de la nécessité de le pérenniser reste posée.

Dans le domaine des interventions d'urgence pour l'aide au relogement des habitants, des progrès ont été accomplis par l'Etat vers plus d'efficacité et des circuits de financement existent dans le cadre du budget général de l'Etat.

On peut dès lors s'interroger sur le bien-fondé de maintenir ce dispositif qui ne semble plus avoir aujourd'hui la même utilité.

En tout état de cause, le **Gouvernement ne justifie les dépenses restant à engager pour le FARU qu'à hauteur de 1,280 million d'euros**, au titre de la tempête Xynthia.

En conséquence, il est possible de porter à 12 millions d'euros le prélèvement effectué en faveur de la DGF sur le FARU et votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens.

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

ARTICLE 27

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2011, des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, soit au total près de 55,34 milliards d'euros après correction par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un simple article de récapitulation.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article, spécialement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, résulte des prescriptions de **la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

En effet, aux termes de son **article 6** : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ». Or l'article 34 précise que « *dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6* ».

Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2006, seul le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes faisait l'objet d'un article spécifique, traditionnellement placé à la fin du titre I de la première partie de la loi de finances¹. L'existence du présent article constitue donc une **innovation assez récente**.

La portée normative du présent article est toutefois limitée. En effet, **le montant de certains prélèvements est purement évaluatif**. C'est le cas, par exemple, du prélèvement opéré au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), soit 6,04 milliards d'euros prévus pour 2011, et du prélèvement opéré au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (1,8 milliard d'euros prévus pour 2011).

¹ Dans le présent projet de loi de finances, l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes fait l'objet de l'article 46.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Au total, le périmètre des prélèvements sur recettes en 2011 est égal, dans la version initiale du présent projet de loi de finances, à **55,19 milliards d'euros**, dont 41,26 milliards d'euros pour la seule dotation globale de fonctionnement (DGF).

Plusieurs changements majeurs interviennent entre les exercices 2010 et 2011 en ce qui concerne les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Certains prélèvements disparaissent. C'est le cas notamment :

- de la **compensation-relais** versée en 2010 aux collectivités territoriales pour compenser la suppression de la taxe professionnelle (31,8 milliards d'euros en 2010) ;

- de **certaines compensations d'exonérations**, qui sont minorées ou disparaissent du fait de la réforme de la taxe professionnelle. Leur montant global passe donc de 2,06 milliards d'euros en 2010 à 1,82 milliard d'euros en 2011 ;

- du produit des **amendes de la circulation routière** dont le circuit de versement aux collectivités territoriales est modifié par l'article 31 du présent projet de loi et induit une disparition du prélèvement sur recettes afférent (640 millions d'euros en loi de finances pour 2010) ;

- des **versements exceptionnels au titre du FCTVA** dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance, qui correspondaient à 1 milliard d'euros en 2010. En effet, cette mesure n'est pas prorogée pour l'année 2011, une seule année de FCTVA sera donc versée, en 2011, à l'ensemble des collectivités territoriales ;

- enfin, du **prélèvement spécifique au profit des dotations d'aménagement**, soit 131 millions d'euros en 2010, qui, en application de l'article 19 du présent projet de loi, est intégré à celui correspondant à la DGF en 2011.

A l'inverse, **de nouveaux prélèvements** sur recettes seront créés en 2011. C'est le cas :

- des **dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)**, qui compensent à chaque catégorie de collectivités territoriales les pertes de recettes subies du fait de la réforme. Leur montant global est évalué à 2,53 milliards d'euros à compter de l'année 2011 ;

- des **dotations départementale et régionale pour pertes de compensations d'exonérations**, dont le mécanisme est détaillé dans le commentaire de l'article 23 du présent projet de loi. Leur montant cumulé devrait être de 928 millions d'euros en 2011 ;

- enfin, de la **dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, détaillée dans l'article 18 du présent projet de loi et dont le montant en 2011 sera de 418,5 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a révisé le montant total des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales dans le sens d'une majoration de 149 millions d'euros, portant le total des prélèvements à 55,34 milliards d'euros.

Cet amendement correspond à une **coordination** à la suite de **l'adoption de l'amendement proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'article 23 du présent projet de loi de finances**¹ majorant de 149 millions d'euros le montant global de l'enveloppe normée et supprimant le prélèvement sur recettes au profit du fonds de soutien aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles.

Cette majoration se traduit, au sein du présent article :

- d'une part, par **l'annulation des 20 millions d'euros destinés initialement au fonds de soutien aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles** ;

- d'autre part, par la création d'un prélèvement sur recettes spécifique, de **115 millions d'euros, au profit de la dotation globale de fonctionnement** ;

- enfin, par la **majoration** des quatre prélèvements sur recettes servant de **variables d'ajustement** à l'enveloppe normée², à hauteur de **54 millions d'euros**.

¹ Se reporter au commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances.

² Ce sont les prélèvements suivants :

- *prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;*
- *prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ;*
- *compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) ;*
- *Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.*

Prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales
(en millions d'euros)

Intitulé du prélèvement	Projet de loi initial pour 2011	Projet suite au vote de l'Assemblée nationale
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 265	41 265
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	25 650	25 650
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	35 000	35 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	348 442	363 465
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 037 907	6 037 907
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 823 112	1 835 838
Dotation élu local	65 006	65 006
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 173	40 173
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	0	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000	500 000
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317	326 317
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186	661 186
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux	164 447	171 538
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)	0	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20 000	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686	2 686
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	0	0
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0	0

Prélèvement sur les recettes de l'Etat spécifique au profit des dotations d'aménagement	0	0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 530 000	2 530 000
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	927 877	947 037
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	418 500	418 500
Prélèvement sur les recettes de l'Etat spécifique au profit de la dotation globale de fonctionnement		115 000
Total	55 191 160	55 191 160

Source : présent projet de loi de finances, après son examen par l'Assemblée nationale

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, en dépit de l'importance de son poids pour les finances de l'Etat, soit **55,34 milliards d'euros**, ne constitue qu'un **simple article de récapitulation**. Il évalue, en effet, les différents prélèvements qui seront opérés sur les recettes de l'Etat, en 2011, au profit des collectivités territoriales.

Votre rapporteur général invite donc à **se reporter à son commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances**, où sont présentées les modifications introduites par l'Assemblée nationale à l'origine des mesures qui font l'objet d'une coordination dans le présent article a fait l'objet.

En tant que **montant récapitulatif**, la somme inscrite à cet article peut faire l'objet d'une **révision au cours de l'examen du présent projet de loi de finances**, si l'adoption de dispositions nouvelles modifie le niveau des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

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

B. - Autres dispositions

ARTICLE 28

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article confirme, pour l'année 2011, les affectations résultant de budgets annexes et de comptes spéciaux

Le présent article met en application l'article 34 de la LOLF, aux termes duquel « *la loi de finances de l'année comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général de l'Etat* ». Il est, en effet, rappelé que la même loi organique autorise l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses, sous la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe (article 16).

Sous réserve des dispositions du présent projet de loi, les affectations résultant de lois de finances antérieures sont donc confirmées.

Les affectations font l'objet d'analyses détaillées par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances dans le cadre du tome III du présent rapport.

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

ARTICLE 29

(Art. 45 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)

Modification de la quotité du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)

Commentaire : afin de financer le transfert d'effectifs du Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA), le présent article modifie l'article 45 de la loi de finances pour 2008 en vue de relever de 77,35 % à 80,32 % la quotité de la taxe de l'aviation civile revenant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et figure aujourd'hui à l'article 302 *bis* K du code général des impôts.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien public** et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier qu'elles embarquent en France. Après une période de stabilité entre 2006 et 2009, liée à la forte croissance du trafic aérien, **le tarif de la TAC a été relevé en moyenne de 4,9 %** par l'article 54 de la loi de finances pour 2010 et est aujourd'hui le suivant :

- 4,11 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse ;
- 7,34 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,23 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

A la suite d'une initiative de votre commission, ces tarifs seront annuellement **revalorisés**, à compter de 2011, du taux prévisionnel d'inflation associé au projet de loi de finances de l'année.

L'article précité du code général des impôts dispose par ailleurs que **le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**. Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de **missions d'intérêt général** que finance ce budget. En effet, ce budget annexe subventionne notamment certaines liaisons aéroportuaires avec des aérodromes enclavés, en outre-mer par exemple.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

B. UNE RESSOURCE DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Les sources de financement du BACEA sont très variées mais peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les **redevances**, soit les **redevances de navigation aérienne** (redevances de route, qui constituent plus de la moitié des recettes du budget annexe, et redevances pour services terminaux de la navigation aérienne – RSTCA) qui rémunèrent les prestations de l'opérateur de navigation aérienne, et les **redevances de surveillance et de certification** qui rémunèrent les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et la délivrance de divers titres (agrément, certificats, licences et autorisations nécessaires aux opérateurs, personnels et systèmes) ;

- l'autofinancement, le produit brut des **emprunts** et les produits financiers ;

- des **recettes diverses** telles que les produits d'abonnements et de ventes de marchandises, la rémunération de prestations de services (notamment la formation aéronautique), les produits de cessions faites aux aéroclubs, des rétrocessions de plus-values de cessions immobilières, les loyers perçus par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ou les produits exceptionnels (trop-perçus sur rémunérations antérieures, versements à la suite de contentieux, mécanismes correcteurs de route et de RSTCA...) ;

- et la quotité de la **taxe de l'aviation civile** affectée au budget annexe, qui devrait représenter près de 15 % des ressources du BACEA en 2010.

Le produit de ces recettes réalisé et attendu de 2009 à 2011 est le suivant :

**Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA
(hors fonds de concours et attributions de produits)**

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	Exécution 2009	Prévision LFI 2010	En % du total	Prévision PLF 2011	Evolution PLF 2011/ LFI 2010
Redevances de route	1 014,08	1 062,63	55 %	1 147,5	8 %
Redevance océanique	0	0	0 %	12	N.S.
Redevance RSTCA métropole	213,22	226,25	11,06 %	228,9	1,2 %
Redevance RSTCA outre-mer	34,26	45	2,3 %	33	- 26,7 %
Redevances des deux autorités de surveillance	6,1	6,25	0,32 %	12,6	x 2
Redevances de surveillance et de certification	28,86	30,05	1,86 %	29,7	- 1,2 %
Taxe de l'aviation civile (quotité du BACEA)	282,17	277,93	14,6 %	307,96	10,8 %
Produit brut des emprunts	281,82	250,74	12,8 %	194,38	- 22,5 %
Recettes diverses (1)	102,93	38,2	1,97 %	32,74	- 14,3 %
Total des recettes nettes	1 963,42	1 937,05	100 %	1 998,83	3,2 %

(1) : les recettes diverses de 2011 intègrent 8 millions d'euros de reversement de produits de cessions immobilières de la DGAC, en provenance du compte d'affectation spéciale « Immobilier de l'Etat ».

Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2009 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2010 et 2011

C. LE RELÈVEMENT PROGRESSIF DE LA QUOTITÉ AFFECTÉE AU BUDGET ANNEXE

L'article 45 de la loi de finances pour 2008¹ a prévu, pour la première fois de manière pluriannuelle, la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA. **Il était ainsi prévu que la fraction affectée au BACEA augmente temporairement** de 49,56 % en 2007 à 53,37 % en 2008 et 2009, pour ensuite revenir en 2011 à son niveau de 2007. Cette hausse provisoire était justifiée par la nécessité de financer des investissements lourds en matière de navigation aérienne, essentiellement le programme Coflight de remplacement des systèmes de traitement des plans de vols.

L'article 58 de la loi de finances pour 2009² a cependant accru de manière beaucoup plus significative la fraction affectée au BACEA, qui est ainsi passée de 53,37 % en 2008 à 82,14 % en 2009, puis 79,77 % en 2010 et 77,35 % en 2011. Les variations de la répartition du produit de la TAC depuis 2005 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Evolution de la répartition du produit de la TAC

(en %)

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008				LFI 2009		
				2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BACEA	65,58	43,73	49,56	53,37	51,47	49,56	82,14	79,77	77,35	
Budget général	34,42	56,27	50,44	46,63	48,53	50,44	17,86	20,23	22,65	

Source : commission des finances, d'après les lois de finances depuis 2005

Cette forte augmentation de la quotité avait été justifiée par une **modification significative du périmètre du budget annexe**. Il a ainsi hérité en 2009 de dépenses correspondant à des activités régaliennes de la DGAC concourant à la sécurité et à la sûreté du transport aérien, qui relevaient auparavant du programme « Transports aériens » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Le montant des dépenses transférées vers le BACEA avait ainsi été estimé à 108,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Ce transfert de crédits constituait également le pendant de la **réorganisation de la DGAC**, avec la mise en place au 1^{er} janvier 2009 du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité.

Votre rapporteur général avait cependant émis des réserves sur cette mesure budgétaire, et partant, sur le relèvement correspondant de la quotité de TAC affectée au budget annexe, qui s'apparentaient à une **débudgétisation contraire aux principes de l'article 18 de la LOLF**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le II de l'article 45 de la loi de finances pour 2008, précité, afin de fixer la répartition du produit de la TAC, à compter de 2011, à :

- **80,32 %**, au lieu de 77,35 % pour la quotité revenant au BACEA, soit 2,97 points supplémentaires ;

- **19,68 %**, au lieu de 22,65 %, pour la quotité revenant au budget général.

L'augmentation de la part revenant au BACEA est rendue nécessaire par le **transfert budgétaire de 219 ETPT du Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA)** du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (programme « support » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ») vers le BACEA.

Ce transfert s'inscrit dans la **réforme de l'ingénierie aéroportuaire**, qui vise à regrouper et mutualiser les emplois au sein d'une même autorité et à améliorer le pilotage et le suivi de l'exécution des missions. Actuellement

le SNIA, service à compétence nationale rattaché à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), ne dispose pas de la maîtrise de la totalité de ses emplois – imputés sur deux supports budgétaires distincts – et rencontre donc des **difficultés de gestion**, notamment des ressources humaines. Il s'appuie en effet, d'une part, sur des effectifs de la DGAC qui lui ont été déjà transférés en 2009 et sont financés par le BACEA, et d'autre part, sur des effectifs hiérarchiquement rattachés aux directions départementales des territoires¹, qui relèvent de l'action 24 du programme 217.

La répartition du produit de la TAC introduite en 2009 n'a pu tenir compte de cette réorganisation. La nouvelle quotité correspond donc à la prise en charge par le BACEA de **11,4 millions d'euros** supplémentaires, soit 10,7 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 700 000 euros au titre des dépenses de fonctionnement.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette augmentation de la quotité de la TAC affectée au BACEA, **dictée par des impératifs de meilleure gestion et de rationalité budgétaire**, au travers de la constitution d'un pôle unifiée d'ingénierie aéroportuaire en métropole, financé exclusivement par la DGAC. La réflexion est en cours s'agissant de l'outre-mer, l'objectif étant de mettre en place une organisation adaptée au 1^{er} janvier 2012.

Cette mesure ne relève donc pas d'une logique d'ajustement permanent des recettes aux dépenses à périmètre constant. Le BACEA est en effet soumis à des difficultés de financement depuis 2008, en partie liées à la crise du secteur aérien mais aussi à des coûts de personnels élevés, notamment en matière de contrôle aérien, ainsi que l'ont souligné un référé de la Cour des comptes, en septembre 2009, et un chapitre de son rapport public annuel pour 2010.

Le transfert budgétaire des effectifs concernés permettra également de faciliter la création **d'un service unique de gestion du patrimoine** au sein de la DGAC.

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

¹ *Issues de la fusion des anciennes directions départementales de l'équipement et directions départementales de l'agriculture et de la forêt.*

ARTICLE 30

(Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

**Modification du périmètre des dépenses du compte d'affectation spéciale
« Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

Commentaire : le présent article aménage le régime de la contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions immobilières de ce dernier. Il prévoit :

- d'affecter au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » le produit de la vente des immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile ;

- d'exonérer de contribution au désendettement : en premier lieu, les produits de la cession d'immeubles domaniaux dont disposent certains établissements publics, notamment les universités, qui ont demandé à bénéficier de la dévolution de ce patrimoine ; en second lieu, la part des produits de la cession d'immeubles domaniaux dont disposent des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche qui est destinée au financement de projets immobiliers dans le périmètre de l'opération d'aménagement du plateau de Saclay ;

- de porter le taux de contribution au désendettement des recettes de cessions immobilières à 20 % en 2012 et à 25 % en 2013, contre 15 % actuellement (disposition introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement).

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN OUTIL DE PILOTAGE POUR LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ETAT MIS EN PLACE SOUS L'IMPULSION DU PARLEMENT

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'avait pas d'équivalent sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) n'avait pas prévu son existence. Il constitue une innovation de l'article 8 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2005, qui l'a institué *a posteriori* pour l'exercice 2005, et de l'article 47 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006. C'est sous l'impulsion des travaux du Parlement¹ que ce nouvel instrument a été introduit dans l'organisation budgétaire.

¹ Le détail de ces travaux a été retracé par notre ancien collègue Paul Girod dans son rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12 (PLF pour 2007). Il s'agit notamment du rapport d'information publié en juillet 2005 par notre ancien collègue député Georges Tron, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics (A.N., n° 2457, XII^e législature).

Le législateur, par cette création, a doté d'un outil de pilotage et de suivi, en ce qui concerne les cessions, la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat conduite par le Gouvernement depuis 2004 et prenant part à la réforme de l'Etat lui-même. Au demeurant, il convient de noter que cette politique, en partie intégrée, aujourd'hui, dans les mesures prises au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), malgré les importants progrès réalisés ces dernières années, reste encore, pour une large part, en chantier¹.

B. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RETRAÇANT LES RECETTES DE CESSION DES IMMEUBLES DE L'ETAT ET LEUR EMPLOI

1. La nomenclature du compte

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF. Organisé par l'article 47 précité de la LFI pour 2006, tel que modifié par l'article 32 de la LFI pour 2007 et par l'article 60 de la LFI pour 2010 qui ont étendu son périmètre, ce compte fait actuellement apparaître :

- en **recettes**, les **produits de cession des immeubles de l'Etat² et des droits à caractère immobilier** attachés à de tels immeubles (sont visés ici les loyers, redevances, produits de droits réels cédés à un tiers pour la gestion ou la valorisation d'immeubles domaniaux, etc.), ainsi que les **fonds de concours**. Ces fonds de concours retracent les versements sur le compte d'autres acteurs que l'Etat, parties prenantes d'opérations immobilières concernant celui-ci, dont les collectivités territoriales et notamment celles dont les services se trouvent logés dans des « cités administratives ». En outre, des versements en provenance du budget général sont possibles, dans la limite de 10 % des recettes du compte conformément à l'article 21, précité, de la LOLF ; ils permettent en particulier d'effectuer des **avances, dans le cadre d'opérations immobilières** de l'Etat ;

- en **dépenses**, celles, « *directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat* » (précision expresse ajoutée par la LFI pour 2010), qui couvrent des **besoins d'investissement immobilier et de fonctionnement** : soit liés à des **opérations immobilières réalisées par l'Etat**, sur les immeubles dont il est propriétaire ou qui figurent à l'actif de son bilan ; soit liés à des **opérations de cession, d'acquisition ou de construction** (principalement pour le relogement de services) **par des établissements publics et autres opérateurs de l'Etat sur des immeubles domaniaux**. En outre, sont retracés les versements du compte au profit du

¹ Cf. la synthèse présentée par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale, à l'occasion de son rapport sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dans le présent PLF.

² Ces produits figurent au titre de recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances, ligne 2211.

budget général, en pratique la **contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement**.

2. Le régime d'affectation des produits de cession

a) La contribution au désendettement de l'Etat

Le montant de la **contribution au désendettement** précitée, jusqu'alors déterminé par le Gouvernement, a été fixé à hauteur d'un **minimum de 15 % des produits** par l'article 195 de la LFI pour 2009, adopté sur la proposition de la rapporteure spéciale du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », notre collègue Nicole Bricq, au nom de votre commission des finances.

Toutefois, sur l'initiative du Gouvernement prise pour maintenir la situation alors existante, ont été expressément **exemptés** de cette contribution les produits de cession de trois catégories d'immeubles de l'Etat :

- d'une part, les immeubles mis à la disposition des services qui relevaient de l'ancien ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, **jusqu'au 31 décembre 2009**, disposition aujourd'hui obsolète qui visait en pratique les **services de l'équipement** ;

- d'autre part, les immeubles occupés par le **ministère de la défense**, **jusqu'au 31 décembre 2014**, terme d'application de la loi de programmation militaire en vigueur ;

- enfin, les **immeubles situés à l'étranger**, sans limite temporelle.

b) La répartition des produits employés à des dépenses immobilières

L'affectation des recettes de cessions qui ne sont pas consacrées au désendettement est actuellement régie par les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 (l'une adressée aux ministres, l'autre aux préfets), relatives à la politique immobilière de l'Etat. Sur ce fondement, **les ministères bénéficient d'un droit de « retour »**, sur le produit des ventes dont ils ont l'initiative, en vue de financer les opérations de relogement de leurs services ou des dépenses d'investissement immobilier.

Le taux de cet intéressement aux ventes, qui avait été fixé en 2004, en principe, à 85 % des recettes constatées, a été abaissé par les circulaires précitées à **65 %**, afin de constituer, à compter de 2009, une **réserve interministérielle de crédits à hauteur de 20 %**¹. Cette mutualisation est destinée à fournir la capacité de financer des projets, cohérents avec la stratégie de gestion performante du patrimoine immobilier de l'Etat, que les ministères, individuellement, ne trouveraient pas les moyens de soutenir – notamment les ministères qui, ne disposant pas d'un vaste parc immobilier, ne

¹ Par ailleurs, en 2009, la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus a été abandonnée.

peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les fonds nécessaires à ces opérations.

Cependant, les 85 % des produits sont mutualisés **en ce qui concerne les services déconcentrés** compris dans le champ d'application de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE, qui a donné lieu à la mise en place de directions régionales et départementales interministérielles). Il convient de rappeler que cette réforme ne concerne pas les ministères de la défense et de la justice, ni la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, qui se trouvent engagés dans leurs propres restructurations au niveau déconcentré¹.

Par ailleurs, le produit des cessions du **ministère de la défense** et de **biens situés à l'étranger**, exonéré de contribution au désendettement, n'est pas non plus assujéti à la règle de mutualisation : la **totalité** de ces recettes est **reversée aux ministères cédants**.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE DANS SA RÉDACTION INITIALE

Le présent article tend à modifier l'article 47, précité, de la LFI pour 2006, afin de mettre en place, dans sa rédaction initiale, deux séries d'aménagements du régime de la contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions immobilières de celui-ci. À cette occasion, il procède au « toilettage » de la loi en supprimant la disposition précitée, devenue obsolète, qui exemptait de contribution au désendettement de l'Etat les produits des ventes immobilières réalisées par le ministère chargé de l'équipement.

A. L'AFFECTION DU PRODUIT DES CESSIIONS D'IMMEUBLES DE LA DGAC AU DÉSENETTEMENT DU BACEA

En premier lieu, il est proposé d'affecter les produits de la vente d'immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) – lequel, retraçant aujourd'hui la quasi-totalité des activités régaliennes et de prestations de services assurées par cette direction générale, connaît en effet un **niveau d'endettement préoccupant (plus d'un milliard d'euros fin 2009²)**.

¹ Respectivement, le nouveau plan de stationnement des forces armées, la révision de la carte judiciaire et l'unification des réseaux des anciennes directions générales de la comptabilité publique (DGCP) et des impôts (DGI).

² En intégrant les 250 millions d'euros d'emprunts supplémentaires prévus par la LFI pour 2010, la dette du BACEA aura augmenté de plus de 30 % entre 2008 et 2010. Cf. la contribution de notre ancien collègue Alain Lambert et de nos collègues François Fortassin, Fabienne Keller et Gérard Miquel, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 587 (2009-2010), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

Cette catégorie spécifique de recettes de cessions immobilières de l'Etat se trouvera ainsi soustraite au régime de droit commun, ci-dessus rappelé (la contribution au désendettement de l'Etat par le retour, au budget général, d'un minimum de 15 % selon les dispositions en vigueur) : les produits en cause seront intégralement versés au désendettement du budget annexe. La nomenclature des dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est modifiée en conséquence.

Selon l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF, les versements du compte en faveur du BACEA seraient de **7 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2011-2013**, et de **8 millions d'euros dès 2011**. Il convient de relever que **la DGAC dispose, en effet, d'un vaste parc immobilier** : selon les renseignements fournis par le service France Domaine, elle occupe et gère quelque 855 bâtiments d'une surface hors œuvre nette (SHON) de près de 1,26 millions de mètres carrés et 235 terrains d'une superficie de plus de 14,8 millions de mètres carrés ; ce patrimoine représente une valeur globale estimée à plus de 300 millions d'euros.

B. UNE EXEMPTION DE CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT POUR LE PRODUIT DES CESSIONS D'IMMEUBLES DOMANIAUX RÉALISÉES PAR CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

Le présent article, en second lieu, vise à exonérer de contribution au désendettement de l'Etat les produits de cession des immeubles domaniaux dont disposent deux catégories d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur et de recherche. L'annexe « Evaluations préalables » précitée indique que l'enjeu financier de cette dispense « devrait être moins important que celui de l'augmentation de la contribution de la DGAC, *mais est difficilement chiffrable à ce stade* ».

1. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant demandé la dévolution du patrimoine immobilier de l'Etat dont ils disposent

La mesure concerne d'abord les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en particulier les universités, qui ont formulé, par une délibération de leur conseil d'administration, une demande de transfert en leur propriété du patrimoine immobilier de l'Etat dont ils ont la jouissance – procédure dite de « dévolution », effectuée à titre gratuit –, sur le fondement des dispositions introduites dans le code de l'éducation par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités¹.

¹ Article L. 719-14 du code de l'éducation (créé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et modifié par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : « L'Etat et l'Etablissement public de Paris-Saclay peuvent transférer aux établissements publics à

Il s'agit là, en quelque sorte, d'anticiper sur le régime qui sera applicable aux produits des cessions immobilières que réaliseraient ces établissements, une fois le transfert réalisé. En effet, ces produits, recettes patrimoniales des établissements et non pas de l'Etat, ne seraient pas imputables en recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ni, dès lors, soumis à l'obligation de contribuer au désendettement de ce dernier. Pendant la période « transitoire » qui s'étend de la demande de dévolution à son exécution juridique, **l'Etat entend reverser l'intégralité aux établissements cédants.**

L'annexe « Evaluations préalables » précitée indique que l'impact financier de cette dérogation en faveur des universités ayant opté pour la dévolution se révèle « **difficile à évaluer** », le potentiel de cessions afférent n'étant « *pas connu avec précision à ce jour* »¹. Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, **aucun transfert n'a encore été effectué mais neuf universités se sont déclarées candidates**, auxquelles le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a proposé d'entamer une démarche de réflexion préalable à cette opération ; il s'agit des universités d'Avignon, de Cergy-Pontoise, de Clermont I, de Marne-la-Vallée, de Paris II, de Paris VI, de Poitiers, de Toulouse I et, dans un cadre juridique différent, de Corte². La valeur des bâtiments de l'Etat qu'elles occupent a été estimée par France Domaine, au total, à plus de 1,7 milliard d'euros.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 5 novembre dernier, a précisé devant la presse que **Clermont I, Corte, Paris VI, Poitiers et Toulouse I sont les cinq premières universités sélectionnées pour aboutir à une dévolution**, étant jugées « *les plus avancées* » dans le processus ; Clermont I, Poitiers et Toulouse sont même considérées comme « *très avancées* », de sorte que le transfert les concernant

caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat ou à l'Etablissement public de Paris-Saclay qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public. »

¹ *Le rapport d'information de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont n° 578 (2009-2010), sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, relève qu'au 31 décembre 2009, la SHON de l'ensemble des établissements universitaires (universités à proprement parler, mais aussi écoles d'ingénieurs, instituts d'études politiques, grands établissements d'enseignement et de recherche...) s'élevait à près de 18,6 millions de mètres carrés, dont 15,2 millions étaient la propriété de l'Etat, répartis sur plus de 6 350 bâtiments, et le foncier non bâti à 5 945 hectares. Les 35 % de ce patrimoine sont estimés vétustes. France Domaine précise que les 15,2 millions de mètres carrés de bâtiments appartenant à l'Etat sont estimés à 20 milliards d'euros et que, pour le reste des locaux, 2,95 millions de mètres carrés appartiennent aux collectivités territoriales, seulement 450 000 m² étant détenus en propre par les établissements.*

² *Les bâtiments de l'université de Corte appartiennent à l'assemblée territoriale de Corse.*

devrait être finalisé dès le début de l'année 2011. Pour les cinq établissements, la dévolution vise au total une surface de près de 5 millions de mètres carrés, dont la valeur est estimée à plus de 1,3 milliard d'euros. Une seconde vague de transferts est prévue à partir de 2012, pour les quatre autres universités candidates (Avignon, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée et Paris II), dont le montage des projets nécessite ce délai.

2. Les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche implantés dans le périmètre de l'opération d'aménagement du plateau de Saclay

La même mesure d'exonération vise les établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche, implantés ou désireux de s'établir dans le **périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay**, tel que défini par le décret n° 2009-248 du 3 mars 2009 (environ 7 000 hectares répartis sur 27 communes, entre le département de l'Essonne et celui des Yvelines), **pour ce qui concerne la part de produits de cession d'immeubles de l'Etat destinée au financement de leurs projets immobiliers** dans ce périmètre.

Ces ressources viendraient compléter, notamment, les produits issus du placement de la dotation non consommable de 850 millions d'euros qui a été attribuée à Saclay dans le cadre du plan « Campus », porté par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant à moderniser le patrimoine immobilier des universités (la rémunération étant escomptée à hauteur de 4 % par an, elle devrait s'élever à 34 millions d'euros chaque année). En outre, la majorité des fonds levés par l'« emprunt national » qu'a autorisé la LFR du 9 mars 2010, à hauteur d'un milliard d'euros, en faveur du pôle de Saclay, doit également se trouver affectée aux projets d'investissement immobilier des établissements ou groupes d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche déjà présents sur le plateau de Saclay ou souhaitant s'y implanter.

Il s'agit de permettre aux projets de bénéficier de la totalité des fonds mobilisables, alors que la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a organisé le développement du plateau de Saclay en « pôle scientifique et technologique »¹.

¹ *Sous l'impulsion et la coordination d'un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Établissement public de Paris-Saclay ; cf. le rapport n° 366 (2009-2010) de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, au nom de la commission spéciale, sur le projet de loi relatif au Grand Paris.*

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DES CORRECTIONS RÉDACTIONNELLES

À l'initiative de notre collègue député **Gilles Carrez**, rapporteur général, l'Assemblée nationale a apporté **deux corrections rédactionnelles** au présent article. Elles concernent, respectivement, les alinéas 8 et 9 de la rédaction initiale de celui-ci, devenus alinéas 9 et 10 dans la rédaction issue du vote de l'Assemblée.

B. UN RELÈVEMENT PROGRESSIF DU TAUX DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMMENT DES RECETTES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES

Sur le fond, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement du Gouvernement** qui, insérant un nouvel alinéa 4 dans le présent article, tend à porter le **taux de la contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement à 20 % en 2012 et à 25 % en 2013**, contre 15 % dans le droit en vigueur rappelé ci-dessus. L'article 47, précité, de la LFI pour 2006 est modifié à cet effet. **En 2011, le taux resterait inchangé**, afin de sécuriser le montage financier des projets d'ores et déjà arrêtés d'investissements immobiliers financés à partir de produits de cessions.

Cette initiative concrétise l'annonce d'un renforcement de la contribution au désendettement des recettes de cessions que le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat avait faite, en sa qualité de ministre chargé du domaine, lors de la réunion tenue le 6 octobre dernier par le Conseil de l'immobilier de l'Etat. Le dispositif voté par nos collègues députés se conforme pour partie à l'avis que cette instance, saisie du sujet, a rendu au Gouvernement en date du 20 octobre.

Toutefois, il convient de noter que, dans cet avis, le Conseil de l'immobilier de l'Etat a préconisé de poursuivre jusqu'à l'année 2014 *incluse* le relèvement de 5 % par an du taux de contribution au désendettement, pour porter ce taux, *in fine*, à 30 %. Cette proposition s'est trouvée écartée du fait du **choix du Gouvernement de circonscrire le dispositif aux exercices couverts par la programmation budgétaire triennale des années 2011 à 2013**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES MESURES INÉGALEMENT OPPORTUNES

1. L'augmentation bienvenue de la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement

a) Le désendettement de l'Etat

La mesure adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, consistant dans le relèvement du taux de contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat au désendettement de celui-ci – à hauteur de 20 % en 2012 et de 25 % en 2013, contre 15 % actuellement –, s'inscrit pleinement dans le sens des préconisations répétées de votre commission des finances. L'intensification de cette contribution constitue en effet, depuis la création du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », une demande constante du titulaire du rapport spécial correspondant – notre ancien collègue Paul Girod jusqu'au PLF pour 2009, notre collègue Nicole Bricq depuis. Les cessions domaniales ne sauraient résumer une gestion immobilière digne de ce nom, dont le but est la rationalisation des coûts et des implantations, mais leur réalisation doit avant tout viser à assainir nos finances publiques.

En pratique, alors qu'au cours des cinq années de la période **2005-2009** l'Etat a encaissé **3,1 milliards d'euros de produits de cessions immobilières**, il a consacré à son **désendettement**, sur ce montant, **moins de 440 millions d'euros, soit seulement 14 % en moyenne**.

Il est vrai que, comme le fait apparaître le tableau ci-après, ce résultat tient aux particularités de l'exécution pour 2009 : l'année dernière, sur le produit global de 475 millions d'euros de cessions, seuls 22,8 millions, soit 4,8 %, ont été affectés au désendettement. Cette faible contribution s'explique par l'importance relative des cessions réalisées par le ministère des affaires étrangères et européennes à l'étranger, le ministère de la défense et le ministère chargé de l'équipement : ces ventes ont représenté 79 % des encaissements de l'exercice sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », alors que les trois ministères précités étaient exemptés de contribuer au désendettement à partir du produit de leurs cessions (pour les seuls biens situés à l'étranger en ce qui concerne le ministère chargé des affaires étrangères, et pour la dernière année en ce qui concerne le ministère chargé de l'équipement). **Entre 2005 et 2008**, le taux de contribution au désendettement des recettes de cessions immobilières de l'Etat s'est établi, **chaque année, à plus de 15 %**.

Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Produits de cessions	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	3.124,5
Part de ces produits affectée au désendettement	100,0 <i>soit 15,7 %</i>	120,8 <i>soit 15,1 %</i>	131,7 <i>soit 16,0 %</i>	61,8 <i>soit 15,6 %</i>	22,8 <i>soit 4,8 %</i>	437,1 <i>soit 14 %</i>

Source : rapport annuel de performances de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Pour **2010**, la LFI a prévu l'encaissement sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » de 900 millions d'euros de produits de cessions et une contribution de ces recettes au désendettement limitée à 30 millions. En effet, un produit de 700 millions d'euros était initialement attendu en provenance de ventes réalisées par le ministère de la défense, qui se trouvent exonérées de contribution au désendettement : cette dernière a été calculée à hauteur de 15 % des produits hors cessions militaires, soit une base de 200 millions d'euros. Toutefois, cette prévision s'avère remise en cause : d'une part, le plan de cession visant certaines des emprises du ministère de la défense dans Paris a dû être révisé¹ ; d'autre part, eu égard au récent rétablissement du marché immobilier, France Domaine anticipe, d'ici la fin de cette année, un niveau de produits de cessions autres que militaires supérieur à 200 millions d'euros².

En ce qui concerne **2011**, le présent PLF prévoit que les cessions immobilières de l'Etat donneront lieu à 400 millions d'euros de produits, dont **60 millions** devraient être consacrés au désendettement. Il convient de souligner que ce dernier montant correspond à **15 % de l'ensemble des recettes** attendues l'année prochaine sur le compte d'affectation spéciale, y compris les recettes exemptées de contribuer au désendettement, soit en vertu du droit déjà existant (pour les ventes du ministère de la défense et de biens situés à l'étranger), soit en vertu des nouvelles dérogations proposées par le présent article (pour les établissements ayant demandé la dévolution prévue par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités et les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche implantés sur le plateau de Saclay). **Les autres catégories de produits sont donc**

¹ Opération menée dans la perspective du regroupement à la fin de l'année 2014 des états-majors des armées et des services centraux du ministère, sur le site dit « Balard », dans le XV^e arrondissement de la capitale. Ses modalités ont été revues à la suite de l'abandon, début 2010, du projet d'une cession exceptionnelle de gré à gré, « en bloc », à un consortium qui aurait uni la Caisse des dépôts et consignations et la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) : l'Etat d'une part et la Caisse des dépôts et la SOVAFIM d'autre part n'ont pas trouvé d'accord sur le prix. La vente des immeubles en cause a désormais vocation à être effectuée, en principe, à l'unité et selon une procédure d'appel d'offres. Cf. le rapport d'information n° 503 (2009-2010) de nos collègues François Trucy et Didier Boulaud, sur la politique immobilière du ministère de la défense.

² Toutes ventes confondues, les encaissements du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » devraient excéder sensiblement les 400 millions d'euros à la clôture de l'exercice en cours.

appelées à contribuer au désendettement à un niveau supérieur au minimum fixé par la loi.

b) Le désendettement du BACEA

L'affectation de l'intégralité du produit des ventes d'immeubles occupés par la DGAC au **désendettement du BACEA**, telle que la prévoit le présent article, représente quant à elle un **utile concours** à cet effort. Cette mesure de désendettement « ciblé », au reste, participe directement à la **réduction de la dette globale de l'Etat lui-même**.

Votre rapporteur général, cependant, observe que les recettes escomptées (7 millions d'euros par an en moyenne entre 2011 et 2013) apparaissent très modestes en regard du besoin de désendettement du budget annexe (plus d'un milliard d'euros fin 2009). Elles ne dispenseront donc pas des **nécessaires réformes internes** par ailleurs entreprises par la DGAC afin d'optimiser son fonctionnement.

2. L'exonération contestable de contribution au désendettement prévue pour les cessions domaniales de certains établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche

Dans son principe, la finalité que poursuit la **double dispense de contribution au désendettement de produits de cessions domaniales** proposée par le présent article est louable. En effet, comme on l'a vu, d'un côté – au bénéfice des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en particulier les universités, qui ont demandé la dévolution des immeubles de l'Etat dont ils disposent –, on anticipe sur l'une des conséquences du transfert en propriété du patrimoine en cause ; de l'autre – en faveur de ceux qui exercent des missions d'enseignement supérieur ou de recherche et destinent le produit de la cession de tels immeubles au financement de projets immobiliers sur le plateau de Saclay –, on favorise le développement du futur pôle scientifique et technologique voulu par le législateur. Dans chaque cas, **il s'agit de soutenir l'investissement des établissements** précités.

Néanmoins, force est d'abord de constater que ces dispositions, par nature, vont **à l'encontre de l'intensification de la contribution au désendettement des recettes de cessions immobilières de l'Etat** prônée par votre commission des finances. Elles paraissent d'ailleurs contradictoires avec les dispositions en ce sens introduites dans le présent article, par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement lui-même.

En outre, votre rapporteur général partage les **importantes réserves qu'ont exprimées nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont**, respectivement rapporteur spécial et rapporteur pour avis de la mission

« Recherche et enseignement supérieur »¹ : compte tenu des inégalités entre établissements, liées aux bâtiments eux-mêmes, à leur localisation ou au nombre d'usagers, **les possibilités de cession varient fortement de l'un à l'autre**. On peut donc craindre que seules les universités les mieux dotées en locaux sollicitent une dévolution, celles qui seraient « à l'étroit » dans les leurs ne trouvant aucun intérêt financier à l'opération. De même, tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche présents ou susceptibles de s'implanter sur le plateau de Saclay ne pourront pas bénéficier dans les mêmes conditions du dispositif offert par le présent article.

Dans un souci d'équité, nos collègues précités ont souscrit aux propositions présentées, dès 2007, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), tendant à organiser une forme de péréquation entre les établissements. Il s'agirait de mutualiser une partie – limitée – du produit des cessions auxquelles des universités pourront procéder à partir du parc domanial qui leur aura été transféré, pour la redistribuer aux autres. De plus, en considérant la situation des finances publiques, nos collègues se sont interrogés sur l'opportunité de faire contribuer ces futures recettes des universités, même *a minima*, à la réduction de la dette de l'Etat.

Le présent article ne compromet pas, formellement, la mise en œuvre éventuelle d'un tel dispositif, car il concerne une période *préalable* à la dévolution. Toutefois, il s'éloigne, à l'évidence, de la dernière option proposée – associer les universités cédantes à l'effort de désendettement de l'Etat –, dans la mesure où il exempte de contribuer au désendettement le produit des cessions qui seraient réalisées avant ce transfert, postérieurement à sa demande, afin que l'Etat le reverse intégralement aux établissements concernés.

Au demeurant, les modalités de la dévolution sont encore à préciser. À cet effet, une circulaire conjointe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère chargé du budget est en cours de finalisation ; elle sera adressée aux recteurs et aux trésoriers-payeurs généraux. Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, et sous réserve d'ultimes arbitrages, il est prévu que **l'Etat, une fois la dévolution réalisée, versera aux établissements bénéficiaires, chaque année, une contribution aux nouvelles charges immobilières qui résulteront pour eux du transfert**. Ce faisant, il financera, pour une part, les besoins du parc en cause en termes de gros entretien et de renouvellement des bâtiments, tandis que les travaux requis pour la mise en sécurité donneront lieu à un financement ponctuel complémentaire². La ministre de l'enseignement

¹ Rapport d'information précité (juin 2010), p. 52.

² L'article L. 719-14, précité, du code de l'éducation prévoit en effet que la dévolution « s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire ». Le coût d'un transfert à l'ensemble des universités du patrimoine domanial dont elles disposent actuellement reste incertain mais, dans les conditions précitées et d'après les calculs de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont sur la

supérieure et de la recherche, le 5 novembre dernier, a indiqué à la presse que la partie récurrente de cette contribution tiendra compte de l'activité de chaque université, et non seulement des surfaces ou de l'évaluation des bâtiments ; elle devrait évoluer en fonction d'indicateurs d'activité et de performance.

Dans ce contexte, votre rapporteur général estime qu'**il n'est pas justifié de faire bénéficier les établissements concernés d'une « prime » à la demande de dévolution** – ce que le présent article, en dernière analyse, tend à instaurer en permettant à l'Etat de verser auxdits établissements un montant de produits de cessions immobilières soustrait à l'obligation de contribuer au désendettement.

Par ailleurs, pour les projets immobiliers des établissements d'enseignement supérieur et de recherche du **plateau de Saclay**, comme mentionné plus haut, le plan « **Campus** » assure déjà un financement à hauteur de **34 millions d'euros par an** (produit escompté du placement des 850 millions d'euros attribués au pôle à titre de dotation non consommable¹) et la majeure part du milliard d'euros levé en faveur de ce pôle par l'emprunt national doit également se trouver consacrée à des dépenses immobilières.

En conséquence, **votre rapporteur général vous propose de supprimer** les dispositions du présent article (ses alinéas 9 et 10 dans la rédaction issue du vote de l'Assemblée nationale) qui tendent à créer une exemption de contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions domaniales, tant en ce qui concerne les établissements qui ont demandé à bénéficier d'une dévolution que pour ceux du plateau de Saclay. La nécessité de ces dérogations, en effet, n'est pas établie.

B. LE BESOIN D'UNE RÉFORME GLOBALE DE L'AFFECTION DES RECETTES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ETAT

En programmant un relèvement progressif de la contribution au désendettement des produits de cessions immobilières, le présent article, dans sa version amendée par le Gouvernement, fait figure de « premier pas » dans la bonne direction. Toutefois, des réformes paraissent encore s'imposer, à plus ou moins brève échéance, en matière d'affectation de ces produits, en vue de conforter la politique mise en œuvre ces dernières années en faveur du patrimoine immobilier de l'Etat.

Dans cette perspective, trois mesures essentielles devront être mises en œuvre.

base de la LFI pour 2010, il nécessiterait en tout état de cause un effort budgétaire supplémentaire, de la part de l'Etat, à hauteur d'au moins 125 millions d'euros par an. Cf. le rapport d'information précité, p. 66.

¹ *Le plan « Campus », au total, mobilise 5 milliards d'euros. Le pôle de Saclay, à lui seul bénéficie de 17 % de ces ressources.*

1. La mutualisation intégrale des produits

En premier lieu, il faut **abroger l'actuel régime d'intéressement aux cessions immobilières** – organisé sur un fondement réglementaire, comme indiqué ci-dessus, afin d'inciter les ministères à ces ventes – qui constitue une **entrave substantielle à la reconnaissance d'un authentique « Etat propriétaire »**.

Certes, on peut raisonnablement estimer que l'intensification progressive de la contribution au désendettement des recettes de cessions, telle qu'elle est prévue par le présent article, est de nature à conduire, à partir de 2012, à la réduction à due concurrence du droit de « retour » des ministères sur le produit des ventes dont ils ont pris l'initiative. En effet, pour s'en tenir au régime de droit commun et si l'on suppose constante la règle de mutualisation en vigueur, les ministères ne pourront plus bénéficier de façon automatique de ce produit, pour le financement de leurs investissements immobiliers, qu'à hauteur de 60 % en 2012 et de 55 % en 2013. Néanmoins, le maintien d'un tel régime d'intéressement contribue à entretenir les différentes administrations qui occupent des immeubles domaniaux dans un **statut de « quasi-propriétaires »** qui n'est pas souhaitable.

La mutualisation des produits de cessions mise en place depuis 2009 reste encore très limitée : comme on l'a relevé, elle ne concerne ni les ventes du ministère de la défense, ni celles d'immeubles situés à l'étranger et, lorsqu'elle s'exerce, ce n'est, sauf le cas de la RéATE, qu'à hauteur de 20 % des produits. Or seule une mutualisation interministérielle complète des recettes patrimoniales de l'Etat permettra au service France Domaine de piloter véritablement **les opérations immobilières** de celui-ci. Pour l'heure, les ministères, au-delà des contrôles de conformité aux critères de performance auxquels ils sont assujettis, se révèlent pratiquement souverains sur des budgets d'investissement établis à partir de « leurs » produits de cession.

Aussi, **votre rapporteur général invite le Gouvernement à mettre fin à des mécanismes d'intéressement aux cessions qui ne se justifiaient, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat**. Le cas échéant, l'intéressement des ministères à la rationalisation des moyens immobiliers mis à leur disposition doit désormais changer de niveau, et ne plus s'opérer sur le plan des cessions mais sur celui des conditions de leur occupation domaniale, par des mesures incitatives à une gestion optimale.

Ces préconisations rejoignent celles qu'ont exprimées tant notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale¹, que le Conseil de l'immobilier de l'Etat².

¹ Cf. *en dernier lieu le rapport précité sur le présent PLF*.

² Cf. *l'avis également précité du 20 octobre 2010*.

2. L'abrogation des régimes dérogatoires

En deuxième lieu, à la fois **pour consolider la construction de « l'Etat propriétaire » et pour intensifier la contribution des recettes patrimoniales de celui-ci à son désendettement**, il convient de **planifier la disparition des régimes d'exemption de contribution au désendettement existant pour les produits de cessions immobilières du ministère de la défense et à l'étranger**.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, ce régime dérogatoire, en ce qui concerne le ministère de la défense, a été expressément limité par le législateur à l'échéance du 31 décembre 2014. Cette borne temporelle est articulée à la période d'application de la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009, et liée aux projets d'investissements immobiliers pris en compte par ce texte ; il ne semble donc pas opportun de la remettre en cause pour anticiper le retour dans le droit commun des cessions militaires. En revanche, pour les ventes d'immeubles situés à l'étranger – qui concernent au premier chef le ministère chargé des affaires étrangères, mais également d'autres ministères – aucun terme n'a été fixé à la dispense.

Par conséquent, en rejoignant là encore des propositions émises par la rapporteure spéciale et par le Conseil de l'immobilier de l'Etat¹, votre rapporteur général :

- d'une part, quant aux **cessions du ministère de la défense, recommande de ne pas renouveler l'exonération** au-delà du 31 décembre 2014 (ou, au plus tard, au-delà de la fin d'exécution de la loi de programmation militaire en vigueur, dans l'hypothèse où celle-ci devrait être prorogée) ;

- d'autre part, quant aux **cessions à l'étranger, vous propose d'inscrire dans la loi la même limite d'application dans le temps** pour cette exonération, dans un souci d'égalité entre ministères.

3. Une normalisation de l'affectation au désendettement

En dernier lieu, eu égard à une situation budgétaire durablement contrainte, on doit **s'interroger sur l'existence même d'un taux de contribution au désendettement, donc une règle de contribution *par exception***, visant les recettes de cessions immobilières de l'Etat.

Bien sûr, comme on l'a précisé, il ne s'agit que d'un taux *minimum* ; et le fait qu'entre 2005 et 2008 plus de 15 % de ces recettes aient été consacrées au désendettement, chaque année, en dépit de l'existence de régimes d'exonération pour certains produits (ceux des ventes à l'étranger, du ministère de la défense et, alors, du ministère chargé de l'équipement) signifie,

¹ Ibidem.

en effet, que c'est sensiblement plus de 15 % des autres produits qui ont été employés à cette fin. Cependant, ces ressources ne devraient-elles pas être affectées *par principe* à la résorption de la dette de l'Etat, leur mobilisation pour le financement de dépenses immobilières devenant alors l'exception¹ ?

Les premiers jalons en ce sens ont été posés par les modifications au présent article votées par l'Assemblée nationale, prévoyant que **les cessions immobilières contribueront au désendettement à hauteur de 20 % (au moins) de leurs produits en 2012 et de 25 % (au moins) en 2013**. Votre rapporteur général, toutefois, estime qu'il est non seulement possible mais d'ores et déjà utile d'aller plus loin : il vous **propose d'inscrire dès à présent dans la loi que ce taux, en 2014, sera à nouveau augmenté de 5 %, et donc porté à 30 %**. De la sorte, l'intensité de la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement se trouverait doublée, entre 2011 et 2014 ; cette croissance paraît de nature à signifier clairement une volonté politique de mieux lier les ventes d'immeubles de l'Etat à la résorption de sa dette. Cette proposition, à nouveau, peut s'appuyer sur les préconisations de la rapporteure spéciale et du Conseil de l'immobilier de l'Etat.

Comme on l'a relevé ci-dessus, le Gouvernement a suivi l'avis rendu par cette instance, en ce qui concerne les années 2012 et 2013, mais n'a pas proposé de disposition allant au-delà, afin de caler l'évolution du taux de contribution au désendettement sur la période couverte par la programmation budgétaire triennale 2011-2013. Toutefois, rien n'empêchera la programmation triennale suivante de prendre en compte un taux fixé, pour 2014, dès maintenant.

Par ailleurs, conscient que certains des projets d'investissement immobilier de l'Etat prévus risqueraient de pâtir d'une modification des règles d'affectation des produits de cessions décidée à la fin de l'année 2010, votre rapporteur général ne propose pas d'avancer à 2011 le démarrage de cette intensification de la contribution au désendettement.

En revanche, il tient à relayer la recommandation récemment adressée au Gouvernement par le Conseil de l'immobilier de l'Etat² d'examiner, pour le projet de loi de finances de l'année 2012, les conditions dans lesquelles les règles d'exécution budgétaire des dépenses immobilières pourront être simplifiées et unifiées, afin de stabiliser la gestion du compte d'affectation spéciale et son articulation avec les autres programmes budgétaires mobilisables au titre de l'investissement immobilier.

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

¹ Une observation semblable a été exprimée, notamment, par notre collègue Denis Badré, à l'occasion du débat qui a suivi le rapport à votre commission des finances, le 20 octobre dernier, de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale, sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dans le présent PLF.

² Avis précité du 20 octobre 2010.

ARTICLE 31

(Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales)

Extension du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Commentaire : dans un objectif de plus grande clarté et lisibilité de circuits budgétaires très complexes et dans la perspective de la généralisation du procès-verbal électronique, le présent article propose d'élargir le périmètre de l'actuel compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Il y intègre l'ensemble des recettes issues des amendes de la police de la circulation et du stationnement, quel que soit leur mode de perception, à l'exception des fractions affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et au Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD).

I. LE DROIT EXISTANT

Les modalités d'affectation du produit des amendes relatives à la circulation et au stationnement routiers sont aujourd'hui **particulièrement complexes et obscures**. La segmentation des circuits de dépense et des règles d'affectation nuit *in fine* à la lisibilité globale et à la compréhension de la politique de sanction des infractions au code de la route.

Cette situation est liée au **nombre important de bénéficiaires**, à des **circuits budgétaires et comptables différenciés** selon le caractère automatisé ou non des amendes et selon son mode de recouvrement forfaitaire ou majoré, à **l'opacité de l'évaluation** et de la restitution des recettes dans le premier tome du fascicule « Voies et moyens » annexé à la loi de finances, et à **l'instabilité temporelle de la répartition** du produit global.

Il convient de distinguer, d'une part, le produit des amendes hors radars, soit les amendes établies par les forces de police nationales ou municipales et résultant d'infractions aux règles de circulation et de stationnement, de celui des amendes constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé (« amendes des radars »).

A. LES PRINCIPES DE LA RÉPARTITION DES AMENDES DE POLICE DE LA CIRCULATION

1. La répartition des amendes forfaitaires hors radars

Le produit des **amendes de la police de la circulation et du stationnement** fait actuellement l'objet d'un traitement différencié selon la nature des amendes :

- les **amendes forfaitaires hors radars**, payées spontanément par le contrevenant et le cas échéant minorées, font, conformément à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat **au profit des collectivités locales**, réparti par le comité des finances locales (CFL). Leur produit est évalué à **510 millions d'euros** en 2010 ;

- les **amendes majorées**, c'est-à-dire celles qui n'ont pas été payées spontanément et ont fait l'objet d'une décision de justice, sont perçues, y compris celles résultant des **radars automatiques, au profit du budget général de l'Etat**. Le produit des amendes est évalué de manière globale, **donc en incluant celles relevant initialement des infractions constatées par les radars, à 452 millions d'euros en 2010**.

Le produit des amendes forfaitaires (hors amendes des radars) est réparti par le CFL entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En ce qui concerne les **communes et EPCI de plus de 10 000 habitants**, le CFL leur affecte directement le produit des amendes. Par conséquent, les versements du produit des amendes de l'année n sont effectués dans le courant du mois de février n+1, peu après la réunion du CFL.

En ce qui concerne les **communes et EPCI de moins de 10 000 habitants**, le produit des amendes est réparti par le Préfet, au fur et à mesure des décisions des conseils généraux, qui établissent la liste des communes et EPCI bénéficiaires et fixent le montant des attributions selon l'urgence et le coût des travaux à effectuer. En fonction du délai de prise de décision du conseil général, les versements du produit des amendes de l'année n peuvent donc être échelonnés tout au long de l'année n+1.

Enfin, la répartition du produit des amendes de l'année n est effectuée proportionnellement au nombre d'amendes dressées sur les territoires dans le courant de l'année n-1.

La répartition du produit des amendes pour une année n s'effectue en deux temps :

- le montant prévisionnel du produit des amendes pour l'année n est inscrit en loi de finances initiale pour l'année n et réparti par le CFL au début de l'année n + 1 ;

- la régularisation du montant des amendes réellement constaté lors de l'année n est inscrite dans la loi de finances rectificative pour l'année n + 1 et répartie par le CFL au début de l'année n + 2.

L'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales précise que le produit des amendes de police réparti par le CFL doit servir à financer des « *opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation* ».

2. Des affectations répétées au Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance

Enfin, à quatre reprises depuis sa création, le **Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance** (FIPD), adossé à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), a bénéficié de l'affectation d'une partie des recettes des amendes forfaitaires de police. Cette affectation diminuait donc d'autant le produit perçu par les collectivités territoriales. La loi de finances rectificative pour 2006 a attribué au FIPD 50 millions d'euros tandis que les lois de finances rectificatives de fin d'année de 2007, 2008 et 2009 ont prélevé en sa faveur un montant de 35 millions d'euros.

L'objectif de ces prélèvements était de financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance *via*, en particulier, le **cofinancement de dispositifs de vidéosurveillance à la charge des collectivités territoriales**.

3. La répartition du produit des amendes des radars automatiques

La répartition du **produit des amendes des radars automatiques** ne concerne que le produit des amendes forfaitaires, les amendes majorées étant perçues au profit du budget général de l'Etat (*cf. supra*).

Le produit des amendes forfaitaires des radars est chroniquement surévalué depuis 2008 et ne prend que partiellement en compte l'amélioration du comportement des usagers. Il s'est ainsi élevé à 457 millions d'euros en 2009, pour une prévision initiale de 550 millions d'euros, et les nouvelles prévisions de recettes font état d'un produit de 469 millions d'euros en 2010 au lieu des 522 millions d'euros attendus.

Le produit des amendes **forfaitaires des radars automatiques** est réparti selon des modalités particulières prévues par l'article 49 de la loi de finances pour 2006¹, modifié par la loi de finances pour 2009, comme suit :

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

- **212,05 millions d'euros** bénéficient au compte d'affectation spéciale¹ (CAS) « **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route** ». Les dépenses de ce CAS sont structurées en deux programmes n° 751 « Radars » et n° 752 « Fichier national du permis de conduire » relatifs, respectivement, au déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle, au maintien en condition opérationnelle des radars existants et à l'exploitation du Centre national de traitement des amendes (CNT) de Rennes, et d'autre part, au financement de la gestion des droits à conduire (retrait et reconstitution de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire ;

- **100 millions d'euros** sont répartis **aux collectivités territoriales** bénéficiaires de amendes forfaitaires hors radars, dans les conditions détaillées ci-dessus en application de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales ;

- **30 millions d'euros** reviennent aux **départements**, à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer ;

- **le solde** est affecté à **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, soit 180 millions d'euros initialement prévus en 2010.

Ces règles ont été plusieurs modifiées, de sorte que la répartition de ce produit a varié depuis 2007.

Evolution du produit des amendes forfaitaires des radars de 2007 à 2010

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010 (estimation)
Prévisions	349	560	550	522
Exécution	362	447	457	469
Répartition	CAS : 140 AFITF : 100 Coll. : 122	CAS : 194 AFITF : 123 Coll. : 130	CAS : 212 AFITF : 115 Coll. : 130	CAS : 212 AFITF : 127 Coll. : 130

Source : réponse du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Ainsi, **au total, en 2010**, le produit des amendes devrait bénéficier, selon les dernières estimations actualisées :

- **aux collectivités territoriales, à hauteur de 605 millions d'euros** (475 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires hors radar et 130 millions d'euros prélevés sur les amendes forfaitaires radars), dont 575 millions d'euros pour les communes et EPCI et 30 millions d'euros pour les départements ;

¹ Aux termes du I de l'article 21 de la LOLF, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, **des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées**. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte ».

- **au profit du budget de l'Etat pour 452 millions d'euros**, correspondant aux amendes majorées radars et hors radars ;

- **au compte d'affectation spéciale** « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » **à hauteur de 212 millions d'euros**, prélevés sur les amendes forfaitaires des radars ;

- **à l'AFITF, pour 127 millions d'euros**, correspondant au reliquat des amendes forfaitaires radars une fois prélevés les montants dus aux collectivités territoriales et au CAS ;

- enfin, au **FIPD à hauteur de 35 millions d'euros** comme le prévoit la loi de finances pour 2010.

B. LA PERSPECTIVE DE LA GÉNÉRALISATION DU PROCÈS VERBAL ÉLECTRONIQUE

Selon les informations fournies par le Gouvernement, la mise en place du procès-verbal électronique (PVé) consiste à « *remplacer progressivement le procès-verbal manuscrit (timbre-amende) et la chaîne de traitement administratif afférente, qui connaît certaines lourdeurs, par un processus totalement dématérialisé. L'agent verbalisateur constatera l'infraction avec un outil dédié, les données seront télétransmises au centre national de traitement (CNT) de Rennes et l'avis de contravention édité et envoyé automatiquement par courrier au domicile du contrevenant* »¹. En outre, le PVé est associé à la mise en place du télépaiement, qui facilite l'acquittement de l'amende par le contrevenant.

Comme l'indique notre collègue Gérard Miquel, rapporteur spécial du compte d'affectation spécial « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dans son rapport budgétaire sur le présent projet de loi de finances, « *un dispositif d'expérimentation [du procès-verbal électronique], piloté par la direction du projet interministériel du contrôle automatisé, a été lancé le 2 novembre 2009 sur 31 sites volontaires et 550 types d'infractions, soit les contraventions des quatre premières classes. Trois enseignements ont d'ores et déjà pu être tirés :*

- *le PVé apparaît sensiblement plus efficace que le carnet à souche. Certains « rebuts » ont cependant pour origine des problèmes techniques (erreur dans la saisie) ou des cas d'impossibilité d'émettre un avis de contravention s'agissant notamment des véhicules étrangers ;*

- *l'apprentissage par les personnels s'est réalisé très rapidement et les services n'ont pas fait remonter de difficultés particulières ;*

- *le taux de paiement au stade de l'amende forfaitaire a augmenté de 10 %. Le télépaiement a immédiatement été utilisé par environ un tiers des contrevenants ».*

¹ *Evaluations préalables annexées au présent projet de loi.*

Le déploiement du PVé aura une incidence significative, en matière de recettes des amendes de la circulation. En effet, **le produit global des recettes hors radars devrait s'accroître, du fait d'un nombre d'amendes émises supérieur et d'un meilleur taux de recouvrement.** Cette hausse s'explique par le fait que le PVé « *facilite les procédures de constatation des infractions par les agents verbalisateurs et permet d'améliorer le suivi du traitement des amendes, notamment de limiter les « annulations techniques » et les « indulgences », mentionnées par la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2009. La mise en place du PVé permet aussi d'éviter les éventuelles pertes constatées aujourd'hui sur les PV déposés sur les pare-brises des contrevenants grâce à l'envoi de lettres, directement à l'adresse des contrevenants* ». Il en résulte que, d'après les estimations du Gouvernement, **le produit global des amendes de la circulation progresserait ainsi de 33 millions d'euros par rapport au produit actuel moyen sur 2007-2009.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans un objectif de meilleure lisibilité du traitement budgétaires des amendes, le présent article propose **d'élargir le champ de l'actuel compte d'affectation spéciale (CAS)** « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », afin d'y **intégrer l'ensemble des recettes d'amendes de la police de la circulation et du stationnement**, à l'exception des fractions affectées à l'AFITF et au FIPD. Les règles d'affectation des amendes forfaitaires des radars demeurent **inchangées** et le caractère interministériel du CAS est renforcé.

Le dispositif traduit également la **généralisation du procès-verbal électronique (PVé)** à compter de 2011, qui fait l'objet d'un programme budgétaire distinct et d'une affectation de recettes.

Le **IV** du présent article dispose que l'ouverture du nouveau CAS et les modalités de financement du FIPD entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011.

L'ensemble de ces dispositions est également commenté dans le rapport budgétaire de notre collègue Gérard Miquel, rapporteur spécial.

A. LA STRUCTURE DES RECETTES ET DÉPENSES DU NOUVEAU CAS

Le **I** du présent article modifie l'article 49 de la loi de finances pour 2006, précité, pour préciser la structure des recettes et dépenses du nouveau CAS (I de l'article 49) et l'affectation du produit des amendes forfaitaires des radars (II).

1. La première section reprend le périmètre de l'actuel CAS

Aux termes du I de l'article 49, le nouveau CAS, équilibré en recettes et dépenses conformément au II de l'article 21 de la LOLF¹, comportera donc **deux sections** elles-mêmes en équilibre.

La **première section**, intitulée « Contrôle automatisé », **correspond au périmètre de l'actuel CAS (alinéas 3 à 9)**. Ses recettes sont constituées d'une fraction du produit des amendes forfaitaires des radars, dans les conditions définies au nouveau II de l'article 49 (**alinéa 20**). Le II prévoit que **202 millions d'euros seront prélevés sur les amendes forfaitaires des radars en faveur de la première section**. Ce montant correspond à une diminution de 10 millions d'euros par rapport aux affectations de 212 millions d'euros en faveur du CAS « radars » prévues en 2009 et 2010. Cette diminution se justifie par une décélération dans la mise en place de nouveaux radars automatiques.

Aux termes de l'alinéa 9, le solde constaté fin 2010 sur le CAS actuel est logiquement affecté à la première section du futur CAS.

Les **dépenses** de la première section du CAS sont celles :

- « *relatives à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et de sanction, y compris les frais liés à l'envoi des avis de contravention et d'amende* », **soit le périmètre actuel du programme 751 « Radars »** mentionné plus haut. Il est doté de 186 millions d'euros et le ministre chargé des transports en est l'ordonnateur principal ;

- « *effectuées au titre du système de gestion des points du permis de conduire et des frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points y afférents* », **soit le périmètre de l'actuel programme 752 « Fichier national du permis de conduire »**. Il est doté par le présent projet de loi de finances de 16 millions d'euros et le ministre de l'intérieur en est l'ordonnateur principal.

2. Une nouvelle section majoritairement consacrée aux concours aux collectivités territoriales et au désendettement de l'Etat

La seconde section du CAS (**alinéa 10 à 19**), intitulée « Circulation et stationnement routiers », est entièrement nouvelle et constitue le cœur du

¹ *Qui dispose notamment qu' « en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte. »*

dispositif puisqu'elle intègre dans le CAS des circuits budgétaires aujourd'hui peu lisibles. Elle est alimentée par **deux types de recettes** que sont :

- une quote-part des amendes forfaitaires des radars, d'un montant de **130 millions d'euros**, qui correspond au montant revenant actuellement aux collectivités territoriales, comme indiqué *supra*¹ ;

- le produit des **amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**, après un **prélèvement de 35 millions d'euros au profit de l'Acisé** qui gère le FIPD (*cf. infra*), et le **produit de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées** (des radars ou « hors radars »). Ces recettes sont évaluées à **959,13 millions d'euros en 2011**. Cette recette globalise donc le montant des amendes forfaitaires et majorées, dont les modalités d'affectation sont aujourd'hui bien distinctes, au profit respectivement des collectivités territoriales et de l'Etat.

La **seconde section finance trois types de dépenses** correspondant à **trois nouveaux programmes budgétaires 753, 754 et 755** :

- « *les dépenses relatives à la conception, à l'acquisition, à l'entretien, à la maintenance et au développement des équipements des forces de sécurité de l'Etat nécessaires au procès-verbal électronique, ainsi que les frais liés à l'envoi et au traitement des avis de contravention issus d'infractions relevées par l'ensemble des forces de sécurité* », soit le **financement du déploiement du procès-verbal électronique**. Ce programme 753 est doté par le présent projet de loi de finances de 21,2 millions d'euros ;

- « *la contribution au financement par les collectivités territoriales d'opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation* », soit un nouveau programme 754 qui représente donc une globalisation des concours aux collectivités territoriales et **ne sera plus réalisée par la voie du prélèvement sur recettes**. La dotation de ce programme est fixée par une **nouvelle clef de répartition (alinéa 17)**, entre l'Etat et les collectivités territoriales, du produit des amendes forfaitaires « hors radars » et de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées, après déduction des dépenses afférentes au PVé ;

- et des versements au budget général, qui constituent le nouveau programme 755 explicitement consacré au **désendettement de l'Etat**, ce qui constitue une innovation.

3. L'affectation à l'AFITF du solde du produit des amendes radars

Comme aujourd'hui, le solde des amendes radars revient à l'AFITF pour contribuer directement (amélioration du réseau routier national existant et construction du réseau neuf) ou indirectement (report

¹ Soit 100 millions d'euros répartis par le Comité des finances locales et 30 millions d'euros attribués aux départements, à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer.

modal) à l'amélioration de la sécurité routière. Compte tenu des prévisions de recettes pour 2011, elle devrait hériter de 125 millions d'euros, soit un montant proche de celui révisé à la baisse de 2010.

La situation avant et après réforme est résumée dans le tableau ci-après.

Evolution du produit et de l'affectation des amendes avant et après la réforme

(en millions d'euros)

LFI 2010		PLF 2011 (nouveau CAS)	
Recettes			
Amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	522 (469 selon la prévision actualisée)	Section 6 du CAS :	202
		- Quote-part d'amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	202
		- Recettes diverses et accidentelles	0
Amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement (produit 2009 collecté en 2009 pour répartition en 2010)	510 (468,2 selon la prévision actualisée)	Section 7 du CAS :	1 089,13
		Dont :	130
		- Quote-part d'amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	
Amendes forfaitaires majorées des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation et du stationnement	452	- Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation et du stationnement	959,13
		- Recettes diverses et accidentelles	0
		Hors CAS : solde des amendes forfaitaires majorées	160
Affectation / dépenses			
Etat :	664,05	CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	Total 1 291,13
- dont CAS : programme 751 « Radars »	196	Programme 751 « Radars »	186
- programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	16	Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	16
- dont budget général / désendettement	452	Programme 753 (nouveau) « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » (PV électronique)	21,22
		Programme 755 (nouveau) « Désendettement de l'Etat »	440,82
Collectivités territoriales :	605	Programme 754 (nouveau) « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales »	627,09
- dont au titre du CAS	130		
- dont prélèvement sur recettes	475		
AFITF	180 (127 selon la nouvelle prévision)	AFITF	125
ACSé / FIPD	35	ACSé / FIPD	35
Total recettes / dépenses	1 484	Total recettes / dépenses	1 451,13

Source : commission des finances, d'après le tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé à la loi de finances

B. L'IMPACT DU DISPOSITIF POUR LES FINANCES LOCALES

1. Une réforme « à droit constant »

Le présent article est censé être neutre en ce qui concerne le produit des amendes de circulation revenant aux collectivités territoriales. Il prévoit de **conserver les modalités actuelles de répartition du produit entre les collectivités territoriales**, en mettant en place les adaptations résultant nécessairement de la globalisation des recettes des amendes forfaitaires hors radars et des amendes majorées au sein de la seconde section du CAS.

Ainsi, les collectivités territoriales se verront attribuer :

- **30 millions d'euros**, prélevés sur les amendes forfaitaires des radars, pour les départements, comme actuellement ;

- **100 millions d'euros**, également prélevés sur les amendes forfaitaires des radars, en faveur de la répartition par le CFL¹ entre les communes et les EPCI, ce qui correspond à la situation actuelle ;

- **53 % du montant global des amendes forfaitaires hors radars et des amendes majorées**, une fois prélevés les fonds nécessaires au financement du FIPD et à la mise en œuvre du PVé. Les évaluations préalables du présent article, annexées au présent projet de loi, indiquent que cette **clef de répartition a été « calculée à partir des moyennes 2006-2009 des produits des amendes forfaitaires de la circulation (hors amendes radars) et des amendes forfaitaires majorées perçus par les collectivités locales et par l'État »**. D'après les estimations du Gouvernement, l'application de cette clef historique en 2010 aurait procuré un gain de l'ordre de 16 millions d'euros pour les collectivités territoriales, par rapport aux règles de répartition actuelle.

En outre, le III du présent article modifie l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales pour supprimer l'ancien prélèvement sur les recettes de l'Etat à leur profit, correspondant au produit des amendes, et le remplacer par l'affectation d'une partie des ressources du CAS telle que décrite ci-dessus. **Les modalités de répartition par le CFL ne sont pas modifiées.**

2. La pérennisation de l'affectation de 35 millions d'euros au FIPD

Le dispositif proposé ne change donc pas la situation des collectivités territoriales. Toutefois, son II **pérennise l'affectation de 35 millions d'euros**,

¹ Voir supra concernant les modalités de répartition des amendes forfaitaires par le CFL.

prélevés sur le montant des amendes de la police de la circulation, au profit du FIPD.

Cette affectation a lieu en amont de l'abondement du CAS et les 35 millions d'euros concernés ne font donc pas partie de ses recettes.

Ce dispositif induit deux changements par rapport à la situation actuelle :

- d'une part, **le financement d'une partie du FIPD par les amendes de police est pérennisé ;**

- d'autre part, ce financement ne pèse plus exclusivement sur les collectivités territoriales. En effet, ces 35 millions d'euros ne sont plus prélevés sur les seules amendes forfaitaires, qui reviennent dans la situation actuelle aux collectivités, mais sur l'ensemble des ressources de la seconde section du CAS, dont le produit est affecté à hauteur de 53 % au profit des collectivités territoriales et à hauteur de 47 % au profit de l'Etat. Cela équivaut en réalité à une **prise en charge par l'Etat de 47 % du coût de l'affectation d'une partie du produit des amendes au FIPD, soit un surcoût pour l'Etat de 16,45 millions d'euros et une économie comparable pour les collectivités territoriales**, si le dispositif d'affectation de 35 millions d'euros en faveur du FIPD avait été prorogé.

Enfin, le II du présent article tente une **clarification de l'usage des sommes ainsi affectées au FIPD**. Il dispose qu'une « *partie des montants mentionnés à l'alinéa précédent est réservée, au sein du budget du fonds, au cofinancement de la vidéo-protection, notamment au profit des communes ou de leurs établissements publics. L'emploi de cette somme, ainsi que le contrôle et l'évaluation de son utilisation, relèvent du ministre de l'intérieur, par exception aux règles de fonctionnement du fonds. Elle fait l'objet d'une programmation spécifique mise en œuvre par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui rend compte de sa mission au ministre de l'intérieur* ».

3. Le financement par les collectivités territoriales d'une partie du coût de la mise en place du PVé

Le dispositif du présent article prévoit que la seconde section du CAS financera, avant l'affectation de 53 % de ses recettes aux collectivités territoriales, les dépenses du programme 753 relatives au déploiement du procès-verbal électronique. Les sommes qui y sont affectées en 2011 sont de 21,2 millions d'euros. Cela correspond à la prise en charge par les **collectivités territoriales de 11,2 millions d'euros correspondant à une dépense qui aurait été, en l'absence de réforme, prise en charge par le budget de l'Etat.**

D'une part, cette prise en charge partielle se justifie par le fait que les collectivités territoriales peuvent attendre des gains financiers à la

généralisation du PVé. D'autre part, l'effet combiné de cette prise en charge et de la prise en charge par l'Etat d'une partie de l'affectation au FIPD conduit, globalement, à une **économie de l'ordre de 5,25 millions d'euros pour les collectivités territoriales en 2011.**

* *
*

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** au présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE

Votre rapporteur général **approuve l'économie générale du dispositif qui rend plus transparent le circuit de perception et de redistribution du produit des amendes de police de la circulation.**

Il remarque toutefois que **les mécanismes complexes de répartition du produit des amendes sont très largement reconduits** dans le dispositif du nouveau CAS et que leur complexité demeure.

Le présent article soulève toutefois deux sujets d'interrogation : d'une part, la pérennisation du financement du FIPD par le produit des amendes et, d'autre part, le choix d'une clef de répartition fixe du produit des amendes entre les collectivités territoriales et l'Etat.

B. POURQUOI FIGER LA CLEF DE RÉPARTITION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Au-delà du gain théorique à court terme pour les collectivités territoriales, qui aurait été d'environ 16 millions d'euros en 2010 du fait de la nouvelle clef de répartition du produit des amendes, on peut légitimement **s'interroger sur la pertinence et les conséquences d'un dispositif qui fige indéfiniment une répartition du produit des amendes entre les collectivités territoriales et l'Etat, à son niveau moyen des années 2006 à 2009.**

En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, et comme le rappelle dans son rapport budgétaire notre collègue Gérard Micquel, l'expérimentation du PVé a conduit à une augmentation moyenne de 10 % du recouvrement des amendes de police de la circulation au stade de l'amende forfaitaire.

Outre la hausse globale du produit des amendes, il est donc probable que la généralisation du PVé conduite, à terme, à une augmentation de la part relative des amendes forfaitaire au sein du produit total des amendes. Davantage d'amendes seraient acquittées avant de devenir des amendes majorées.

Or, la mise en place d'une règle de partage figée à 47 % pour l'Etat et 53 % pour les collectivités territoriales empêchera les collectivités de bénéficier de l'éventuelle hausse du produit des amendes forfaitaires par rapport au produit des amendes majorées dans les années à venir.

Si l'on partait de l'hypothèse que la répartition du produit des amendes entre les amendes forfaitaires et les amendes majorées évoluerait vers 58 % pour les premières contre 42 % pour les secondes, le dispositif du présent article priverait les collectivités territoriales d'une ressource supplémentaire proche de 50 millions d'euros par an.

Par conséquent, **votre commission des finances vous propose un amendement visant à réajuster la clef de répartition du produit des amendes entre l'Etat et les collectivités territoriales, chaque année, en fonction de la moyenne mobile des quatre dernières années** pour lesquelles les données sont disponibles. Ainsi, par exemple, en 2012, serait utilisée la moyenne des années 2007 à 2010 et, en 2013, celle des années 2008 à 2011.

C. LE FINANCEMENT DU FIPD PAR LE PRODUIT DES AMENDES EST-IL PERTINENT ?

Votre commission des finances s'était interrogée, lors de l'examen de l'article 3 du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2009 de décembre 2009, sur l'affectation d'une partie du produit des amendes au FIPD, qu'elle jugeait critiquable pour deux raisons¹.

D'une part, **l'affectation au FIPD d'une part du produit des amendes de police n'est pas conforme aux principes budgétaires de la LOLF²** et favorise « l'agencisation ». Cette affectation de recettes de l'Etat à un organisme d'administration centrale brouille la lisibilité des recettes et des dépenses publiques, tout en privant le Parlement d'une grande partie de son pouvoir de contrôle.

D'autre part, **les fonds prélevés au profit du FIPD sur les amendes de police ne servent pas exclusivement à cofinancer, avec les collectivités territoriales, des installations de dispositifs de vidéosurveillance.**

¹ Voir le rapport n° 158 (2009-2010), loi de finances rectificative pour 2009, Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Utilisation des crédits du FIPD en faveur de la vidéosurveillance

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010 (prévision)
Crédits affectés au soutien à la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance	13,4	11,7	15,4	30,0
Produit des amendes de police affecté au FIPD	50,0	35,0	35,0	35,0

Source : secrétariat d'Etat chargé de la politique de la ville

Les fonds qui ne sont pas consacrés au soutien à la mise en place des opérations de vidéosurveillance par les collectivités territoriales concourent toutefois à des actions utiles. Elles financent, au travers des collectivités territoriales ou d'associations, des actions liées à la prévention de la délinquance, notamment dans les zones sensibles, comme l'indique l'encadré ci-dessous.

En 2010, d'après les informations transmises par le Gouvernement, 6,1 millions d'euros ont été consacrés à la sous-enveloppe du FIPD destinée aux collectivités territoriales hors vidéosurveillance. Si l'on ajoute à cette somme les 30 millions d'euros devant soutenir le déploiement de la vidéosurveillance, on parvient à un **montant total de 36,1 millions d'euros affecté aux collectivités territoriales, supérieur aux 35 millions d'euros prélevés sur le produit des amendes de police.**

Les priorités d'intervention du FIPD

Les orientations liées aux crédits de la politique de la ville et à ceux du FIPD sont fixées respectivement par le Comité interministériel des villes (CIV) et le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).

Le FIPD participe au soutien d'actions de prévention sociale et éducative, de prévention situationnelle et de soutien à l'ingénierie. Les crédits du programme 147 sont pour leur part affectés principalement à des actions de prévention à caractère social ou éducatif au bénéfice des personnes (également à des actions d'ingénierie) et ne contribuent pas à la prévention situationnelle.

En particulier, les actions liées à la vidéo-protection, qui ne sont pas éligibles aux crédits du programme 147, constituent quant à elles l'une des priorités croissantes de mobilisation du FIPD depuis l'année 2007.

En outre, le FIPD a permis de soutenir quelques mesures spécifiques définies par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance telles que les mesures d'accompagnement parental liées aux conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) ou celles de prévention et de lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires.

Les autres actions de prévention de la délinquance retenues comme priorités du FIPD sont fixées chaque année par circulaire du secrétaire général du CIPD et sont restées pour l'essentiel identiques d'un exercice à l'autre afin de favoriser la continuité des actions.

De façon dérogatoire, les circulaires d'orientations du FIPD des exercices passés avaient prévu la possibilité de financer des actions de prévention de la délinquance ne relevant pas des priorités retenues mais répondant à une nécessité locale avérée, en particulier sur des sites hors CUCS qui ne peuvent pas mobiliser des crédits du programme 147.

Dans ce cadre ont été soutenues par le FIPD diverses actions de prévention de la délinquance en lien avec des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), d'éducation à la citoyenneté, de prévention des toxicomanies et des conduites addictives, de soutien à la parentalité, d'aide aux victimes et d'accès à la justice, de prévention situationnelle hors vidéo-protection ou liées au programme Ville Vie Vacances.

Sur les sites dotés d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), les crédits de la politique de la ville contribuent au financement de ces actions qui ne constituent pas des priorités de l'enveloppe FIPD.

Au regard de ces articulations entre les deux sources de crédits, les évolutions liées à la gouvernance et à l'organisation du FIPD en 2010, issues du vote de la loi de finances rectificative pour 2009, ont de fait eu des conséquences sur les crédits de la politique de la ville. En effet, l'affectation d'une sous-enveloppe spécifique de crédits à la vidéo-protection et la restriction des crédits de l'ensemble du FIPD aux porteurs de projets constitués par les collectivités territoriales et leurs établissements rattachés ont impliqué une réduction corrélative des crédits bénéficiant auparavant au financement d'actions sur les territoires de la politique de la ville, en matière de prévention sociale et éducative et sous la maîtrise d'ouvrage des associations, principaux porteurs des actions en ce domaine. Pour permettre néanmoins le financement de ce type d'actions, par décision du Premier ministre, le FIPD a été abondé d'une enveloppe de 13,7 millions d'euros provenant de crédits dégelés sur le programme 147.

Source : secrétariat d'Etat chargé de la politique de la ville

En outre, comme indiqué ci-dessus, la réforme proposée par le présent article induit la **prise en charge par l'Etat de 47 % du coût antérieurement assumé par les seules collectivités territoriales pour le financement du FIPD.**

La commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, un amendement pour supprimer l'affectation au FIPD d'une partie du produit des amendes de police. Cet amendement, qui a recueilli un avis défavorable du Gouvernement, a finalement été retiré.

Votre commission des finances vous propose, comme lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2009, de diminuer le prélèvement opéré au profit du FIPD de 35 millions d'euros à 25 millions d'euros par an.

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

ARTICLE 32

Création du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique »

Commentaire : le présent article vise à créer un nouveau compte d'affectation spéciale, destiné à retracer le financement consenti par la France, à partir du produit de la vente de quotas carbone de l'Etat, en faveur de la gestion durable de la forêt et de la lutte contre la déforestation dans les pays en développement.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A l'occasion de la conférence des Nations Unies pour le climat qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009, les pays développés¹ ont pris l'engagement collectif de financer sur la période 2010-2012, à titre de « démarrage précoce » (« fast start »), des actions dans les pays en développement en faveur de la lutte contre le changement climatique. Cet engagement a été décidé pour un montant global « approchant 30 milliards de dollars ». Il représente pour l'Union européenne et ses Etats membres, sur la période de trois ans précitée, un effort de 7,2 milliards d'euros²; la quote-part de la France s'élève à 1,26 milliard.

Cette aide offerte par notre pays se concrétisera comme suit :

- d'un côté, par le canal multilatéral, avec une participation à la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)³ et une contribution au Fonds pour les technologies propres⁴ ;

¹ Etats mentionnés à l'annexe 1 de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC, adoptée à Rio de Janeiro en 1992 et entrée en vigueur en 1994).

² Conclusions des Conseils européens du 11 décembre 2009 et des 25 et 26 mars 2010 et du Conseil ECOFIN du 18 mai 2010.

³ Créé en 1990 par la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le FEM constitue une organisation financière internationale indépendante, qui accorde des subventions aux projets liés à la biodiversité et à la lutte contre les effets du réchauffement climatique, la pollution des eaux, la régression et la dégradation des sols, la réduction de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants. En vingt ans d'existence, le Fonds a délivré 7,6 milliards de dollars de subventions et a permis de financer 30,6 milliards d'aide en cofinancement, en faveur de plus de 2 000 projets mise en œuvre à travers 165 pays.

⁴ Mis en place en 2008, le Fonds pour les technologies propres est administré par la Banque mondiale. Doté de 4,3 milliards de dollars, il vise à aider les pays en développement à acquérir des technologies respectueuses de l'environnement.

- de l'autre côté, par le canal bilatéral, avec la reconstitution du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)¹ et les interventions de l'Agence française de développement (AFD) sous leur forme habituelle (aides budgétaires sectorielles et prêts concessionnels à des entités publiques ou au secteur privé).

Les financements correspondants seront principalement portés par la mission « Aide publique au développement » :

- d'une part, le programme 110 « Aide économique et financière au développement », piloté par le ministère chargé de l'économie, pour ce qui concerne les contributions précitées au FEM, au Fonds pour les technologies propres et au FFEM ;

- d'autre part, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », relevant du ministère chargé des affaires étrangères, pour l'aide à projets mise en œuvre par l'AFD sous la forme de dons.

B. UN ENGAGEMENT SPÉCIFIQUE POUR LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT ET LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION

1. Un engagement de 250 millions d'euros sur trois ans

Sur le total de l'engagement que la France a souscrit, au bénéfice de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, lors de la conférence de Copenhague, un cinquième, soit environ 250 millions d'euros entre 2010 et 2012, sera consacré à la gestion durable de la forêt et à la lutte contre la déforestation. **Les actions menées en ce domaine s'inscriront** dans le cadre de l'initiative dite « REDD+ » des Nations Unies². Elles s'adressent en priorité aux grands massifs forestiers mondiaux que sont l'Amazonie, le bassin du Congo et l'Indonésie, et visent trois aspects déterminants pour la lutte contre la déforestation : l'amélioration de la gouvernance, l'aménagement durable et le développement des systèmes d'information.

A ce titre, notre pays devrait notamment financer, *via* le FFEM et l'AFD, les trois projets suivants :

- imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale : mise à disposition à tous les acteurs publics et associatifs rattachés au

¹ Créé en 1994, le FFEM tend à favoriser la protection de l'environnement mondial au moyen de projets de développement durable dans les pays en développement. Abondé par le budget de l'Etat, il a permis de verser, depuis sa création, 271 millions d'euros de subventions.

² Programme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, visé par la CCNUCC (paragraphe 1-b-iii de la décision 1/CP-13) comme désignant les « démarches générales et mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ».

programme « REDD+ » dans le bassin du Congo, afin d'assurer le suivi de la déforestation, d'équipements, d'assistance technique, d'imagerie satellite d'archives et de nouvelles images pour la période 2010-2015 ;

- gestion forestière durable dans la province du Kalimantan en Indonésie : appui à l'aménagement durable des concessions forestières et préparation à l'« écocertification », selon une approche pilote intégrée de protection des forêts à l'échelle d'un district ;

- coopération régionale sur le plateau des Guyanes : création et animation d'une plateforme régionale de coopération pour la protection des forêts entre la Guyane française et ses voisins (Suriname, Guyana, Etat d'Amapa au Brésil et Venezuela), pour la mutualisation des connaissances, du savoir-faire et des équipements nécessaires au suivi de l'état des forêts et à la lutte contre la déforestation.

2. Un besoin de financement de 150 millions d'euros

L'engagement français spécifiquement prévu pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation représente, par rapport aux ressources budgétées, un besoin de financement nouveau, à hauteur de 150 millions d'euros sur les trois ans de la période 2010-2012. Ce montant se décompose ainsi :

- 60 millions d'euros au titre de la participation de notre pays à l'initiative « Forêt » du FEM ;

- 90 millions d'euros pour les actions bilatérales en la matière, dont 30 millions affectés au FFEM et 60 millions consacrés aux dons-projets de l'AFD.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN FINANCEMENT DE L'AIDE À LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT ET À LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION PAR LE PRODUIT DE CESSIONS DE QUOTAS CARBONE

Le Gouvernement se propose de couvrir le besoin de financement de l'engagement international de la France relatif à l'aide aux pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation – soit 150 millions d'euros, sur les 250 millions impliqués au total par cet engagement, entre 2010 et 2012 – par une partie des produits de cession d'unités de « quantité attribuée » à notre pays (« UQA »,

représentatives de quotas d'émissions de gaz à effet de serre mesurés en équivalents carbone¹) dans le cadre du Protocole de Kyoto².

Il convient ici de rappeler que ces quotas ont été affectés à chacun des pays industrialisés ou en transition vers une économie de marché, pour la période 2008-2012, en fonction d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre³. Dans l'hypothèse où un pays émet plus de ces gaz que ses UQA l'y autorisent, il lui incombe d'acheter les quotas manquants sur le marché⁴ ; dans le cas inverse, les UQA excédentaires peuvent être vendues par les Etats, de la même façon.

Grâce à ses bonnes performances en matière de lutte contre le changement climatique, la France dispose aujourd'hui d'un volume excédentaire d'UQA par rapport à ses besoins. Ces actifs peuvent donc être valorisés, même si aucune opération en ce sens n'a été encore conduite jusqu'à présent. Les cessions, dans ce domaine, ont vocation à se trouver retracées par le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat ».

Ce compte, en effet, a été créé par la LFR du 30 décembre 2008 pour suivre, en recettes et en dépenses, les flux engendrés par les opérations de l'Etat (cessions et acquisitions) sur l'ensemble des marchés du carbone – non seulement celui des UQA issues du Protocole de Kyoto, mais également celui des quotas européens d'émission de gaz à effet de serre se rapportant au Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE)⁵. Il doit notamment permettre d'abonder la réserve de quotas pour les nouveaux

¹ Une « UQA » = une tonne d'équivalent carbone.

² Traité signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre sous couvert de la CCNUCC.

³ Les Etats concernés (mentionnés à l'annexe B du Protocole de Kyoto), globalement, se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, entre 2008 et 2012, à hauteur de - 5,2 % par rapport à 1990.

⁴ Le marché des UQA, actif depuis 2008 et en développement rapide, est géré par l'IETA (International Emissions Trading Association). Il présente la particularité d'être animé quasi-exclusivement par les Etats, contrairement au marché européen des quotas d'émissions (cf. infra), et s'apparente donc davantage à un marché de gré à gré qu'à un véritable marché d'échange. Les ventes d'UQA prennent le plus souvent la forme d'une transaction bilatérale : plus d'une vingtaine de ces transactions ont déjà été conclues depuis septembre 2008, pour un montant cumulé de 178 millions d'unités (source : Banque mondiale, mai 2010). Le prix d'une UQA s'élève actuellement à environ 10 dollars.

⁵ Dispositif visant à réduire l'émission globale de dioxyde de carbone (CO₂) en vue d'atteindre les objectifs assignés à l'Union Européenne et à ses Etats membres dans le cadre du Protocole de Kyoto. Dans ce cadre, chaque Etat membre détermine, en lien avec la Commission européenne, un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec l'objectif auquel il a souscrit en ratifiant le Protocole de Kyoto. Il revient ensuite à cet Etat de répartir cette quantité globale de quotas entre les installations industrielles entrant dans le champ d'application du dispositif, en attribuant à chacune d'entre elles un quota exprimé en tonnes de CO₂. Le SCEQE constitue le plus grand système d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre dans le monde : en 2009, il couvrait plus de 10 000 installations industrielles.

entrants que prévoit le Plan national d'affectation des quotas d'émission de CO₂ (PNAQ)¹.

B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AD HOC

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, constitue la traduction, au plan budgétaire, du choix du Gouvernement de financer l'aide française aux pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation, en partie, au moyen de produits de cession de quotas carbone de l'Etat.

À cet effet, le **I** de l'article crée, à compter du 1^{er} janvier 2011, un **nouveau compte d'affectation spéciale** (au sens de l'article 21 de la LOLF), intitulé « **Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique** ». Cette création vise expressément à « *contribuer au respect des engagements pris par la France en matière de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement* ».

Le **II** établit la nomenclature du nouveau compte, en recettes et en dépenses. La mission correspondant à ces dernières² fait l'objet, comme il est de règle, d'un projet annuel de performances (PAP) annexé présent PLF.

1. L'organisation du compte

a) Les recettes

Le compte « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » retracera, en **recettes**, le **produit de la vente de quotas carbone de l'Etat** (UQA définies par le Protocole de Kyoto), **dans la limite expresse de 150 millions d'euros**.

En effet, le produit de la cession de ces unités serait, à droit constant, intégralement versé au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » précité. Il est ici proposé d'affecter *en priorité* ce produit au nouveau compte d'affectation spéciale, dans la limite du montant – 150 millions d'euros, d'ici à 2012 – nécessaire pour financer l'engagement de la France d'aider les pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation. Au delà de ce montant, le produit des ventes de quotas carbone se trouvera, comme actuellement, affecté au compte de commerce.

¹ Lancé en 2005 pour décliner au niveau national les exigences issues du Protocole de Kyoto et du SCEQE, le PNAQ définit un montant maximal de quotas en fonction des potentiels de réduction et des prévisions de croissance des secteurs économiques concernés, puis le répartit entre ces secteurs. Dans chacun, l'enveloppe est ensuite distribuée au prorata des émissions de chaque installation. Les quotas sont délivrés par virement du compte de l'Etat vers un compte ouvert, pour chaque exploitant, dans un registre national.

² Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission. Le rapporteur spécial de celle-ci est notre collègue Edmond Hervé.

Le III du présent article prévoit la coordination nécessaire au sein des dispositions qui régissent le compte de commerce, en réservant la priorité d'affectation des produits dont bénéficiera le compte d'affectation spéciale.

b) Les dépenses

En **dépenses**, le nouveau compte retracera celles que requiert la contribution française à l'initiative « REDD+ » ci-dessus mentionnée. Sont visées :

- d'une part, les dépenses en faveur de **projets de gestion durable de la forêt** et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le **ministre des affaires étrangères** est l'ordonnateur principal ;

- d'autre part, les dépenses liées aux **actions des fonds environnementaux** en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le **ministre chargé de l'économie** est l'ordonnateur principal.

2. La mission correspondante

La mission correspondant aux dépenses du compte « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » est composée de deux programmes.

En premier lieu, le programme 781, intitulé « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce », se trouve placé sous la responsabilité du ministre chargé des affaires étrangères et, au plan administratif, celle du directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats. Ce programme retrace les crédits employés au financement, mis en œuvre par l'AFD **sous forme de subventions et de prêts concessionnels**, de projets de lutte contre la déforestation dans les pays en développement.

Pour 2011, la dotation est fixée à 30 millions d'euros (en AE et CP). Ces crédits devraient notamment bénéficier aux trois projets cités plus haut : imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale, gestion forestière durable dans la province du Kalimantan en Indonésie, et coopération régionale sur le plateau des Guyanes.

En second lieu, le programme 782, intitulé « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce », relève de la responsabilité du ministre chargé de l'économie et, au plan administratif, celle du directeur général du Trésor. Ce programme a trait aux crédits de contribution aux fonds environnementaux finançant des actions contre la déforestation, en pratique le FEM et le FFEM principalement.

Pour 2011, 75 millions d'euros (en AE et CP) sont prévus : 60 millions pour le FEM et 15 millions pour le FFEM.

Conformément au principe de fonctionnement du compte d'affectation spéciale, l'ensemble de ces crédits doit être dégagé par la cession par l'Etat de quotas carbone à due concurrence, soit un montant total de 105 millions d'euros pour 2011. En conséquence, le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » ne devrait pas enregistrer de recettes l'année prochaine.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article présente un caractère technique : il institue le support budgétaire qui permettra de mettre en œuvre le choix du Gouvernement de financer l'aide promise par la France aux pays en développement, lors de la Conférence de Copenhague, en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation, en employant le produit de cessions de quotas carbone à hauteur de 150 millions d'euros d'ici à 2012. Puisqu'il s'agit de créer un compte d'affectation spéciale, **l'intervention d'une disposition de loi de finances est obligatoire** en application de l'article 19 de la LOLF.

Cette création apparaît nécessaire dans la mesure où, notamment, le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » existant ne pourrait pas être valablement exploité **pour servir de canal au financement en cause. En effet**, des actions en faveur de la gestion durable des forêts et de la lutte contre la déforestation ne s'analysent pas en opérations à caractère industriel et commercial ; elles n'entrent donc pas dans le champ des comptes de commerce, tel que le définit l'article 22 de la LOLF.

Sur le fond, il convient d'observer que le mécanisme retenu constituera un « cercle vertueux » autant qu'un financement innovant des engagements internationaux de notre pays. **En effet, la vente d'UQA est permise par les efforts français de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; les produits de cette vente contribueront à financer la lutte contre le changement climatique, par le biais d'actions de gestion durable des forêts et contre la déforestation dans les pays en développement.**

En outre, votre rapporteur général souligne que le fonctionnement du nouveau compte d'affectation spéciale que vise à créer le présent article, **par nature, restera** sans incidence sur le solde budgétaire : en tout état de cause, la dépense effectuée à partir de ce compte, à tout moment, sera au plus égale au montant des recettes encaissées.

Du reste, ce dispositif est juridiquement prévu pour une durée indéterminée, mais le mécanisme de financement à titre de « démarrage précoce » approuvé lors de la Conférence de Copenhague, pour sa part, est borné à la fin de l'année 2012. La question du maintien du compte d'affectation spéciale au-delà de cette échéance devra donc être examinée, au plus tard, dans le cadre du PLF pour 2013.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 32
(Art. L. 229-10 du code de l'environnement, art. 8 de la loi n° 2008-1443 du
30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008)

Recettes du compte de commerce
« Gestion des actifs carbone de l'Etat »

Commentaire : le présent article additionnel propose d'affecter au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat », jusqu'au 31 décembre 2012, afin d'abonder la réserve de quotas d'émission de gaz à effet de serre destinée aux nouveaux entrants, d'une part, le produit de la nouvelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité et, d'autre part, le produit d'une fraction des quotas que l'Etat délivrera à titre onéreux dès le 1^{er} janvier 2011.

I. Le DROIT existant

A. LE PROBLÈME CRUCIAL DE L'INSUFFISANCE DE LA RÉSERVE DE QUOTAS DESTINÉS AUX NOUVEAUX ENTRANTS

1. Un plan national d'allocation de quotas 2008-2012 non réaliste pour ce qui concerne la réserve des nouveaux entrants

Afin d'atteindre les objectifs du protocole de Kyoto, l'Union européenne a mis en place un système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre (SCEQE), créé par la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 pour une période préparatoire (2005-2007) puis pour la période d'engagement de Kyoto (2008-2012).

Dans les deux premières phases du SCEQE¹, chaque Etat membre détermine, en liaison avec la Commission européenne, un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec l'objectif auquel il a souscrit en ratifiant le protocole de Kyoto. Il revient ensuite à cet Etat de répartir cette quantité globale de quotas entre les installations industrielles entrant dans le champ d'application du dispositif, en attribuant à chacune d'entre elles un certain quota exprimé en tonnes de CO₂.

Sur la base de ce plan, qui doit recevoir l'approbation de la Commission européenne, chaque installation se voit délivrer chaque année son quota et doit, un an plus tard, justifier de ses émissions de CO₂. Un éventuel dépassement entraîne une amende de 100 euros par tonne de CO₂

¹ La première phase a concerné la période 2005-2007, la phase actuelle s'étendant de 2008 à 2012. Aux termes de la directive 2003/87/CE telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009, à compter du 1^{er} janvier 2013, les quotas seront attribués au moyen d'enchères, même si une période transitoire est prévue pour les secteurs considérés comme exposés au risque de « fuite de carbone ».

non restituée. Toutefois, pour parvenir à leur objectif, **les industriels qui auraient excédé le quota alloué par leur Etat peuvent acheter des quotas sur les marchés du carbone, mis en vente par des exploitants n'ayant pas épuisé leurs propres droits d'émissions.** De tels achats peuvent se faire de gré à gré ou bien sur des places de marché¹.

Le décret n° 2007-979 du 15 mai 2007 portant plan national d'allocation des quotas (PNAQ) pour la période de 2008 à 2012 prévoit une enveloppe annuelle de 124,68 millions de tonnes de CO₂ selon le tableau ci-après.

Enveloppe annuelle de quotas d'émission dans le cadre du PNAQ 2008-2012

(en millions de tonnes de CO₂)

Secteur d'activité	Allocation
Chauffage urbain	5,46
Combustion d'énergie	0,37
Electricité	25,59
Transport de gaz	0,84
Raffinage	16,54
Combustion agro-alimentaire	5,97
Combustion chimie	9,79
Combustion externalisée	2,64
Combustion industrie	1,11
Combustion (autres)	2,88
Acier	25,73
Ciment	15,4
Chaux	3,18
Verre	3,73
Céramique	0,02
Tuiles et briques	1,11
Papier	4,32
Total	124,68

Source : décret n° 2007-979 du 15 mai 2007

¹ La place parisienne BlueNext est le leader européen pour les échanges de quotas au comptant. Ce marché est régulé selon les dispositions de l'article 9 de la loi de régulation bancaire et financière (n° 2010-1249 du 22 octobre 2010), introduite dans ce texte à l'initiative de votre rapporteur général. Voir le rapport Sénat n° 703, tome I (2009-2010), commentaire de l'article 2 sexies.

En outre, la réserve pour les nouveaux entrants, dont la définition regroupe les nouvelles installations industrielles et l'extension des sites existants, a été fixée, dans le PNAQ 2008-2012, à 2,74 millions de tonnes de CO₂ par an. Il est à noter que la date d'élaboration de ce plan, juste avant des échéances électorales majeures, a peut-être conduit le gouvernement de l'époque à privilégier les sites existants par rapport aux nouveaux entrants.

De fait, **l'allocation actuelle se révèle insatisfaisante puisque le besoin réel était de l'ordre de 9 millions de tonnes de CO₂ par an.**

2. La vaine tentative de réponse de la loi de finances rectificative pour 2008

Ce problème a été identifié par le Gouvernement en 2008 et des tentatives de réponse ont été apportées, en particulier dans le cadre de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il dispose ainsi que le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » créé par l'article « *permet d'abonder en quotas d'émission de gaz à effet de serre la réserve destinée aux nouveaux entrants* » et que « *la réalisation de [cet] objectif est assurée au moyen d'une réduction annuelle maximale de 10 % en 2009, 20 % en 2010, 35 % en 2011 et 60 % en 2012 de l'enveloppe des quotas d'émission destinés aux installations du secteur de la production d'électricité, affectés mais non encore délivrés au 31 décembre 2008, tels que définis dans le plan national d'affectation des quotas pour la période 2008-2012* ». Ce choix des électriciens résultait de plusieurs facteurs, en particulier de la faible exposition dudit secteur aux délocalisations.

Le décret n° 2009-231 du 26 février 2009 a fixé à 10 % la réduction de quotas des producteurs d'électricité pour 2009. Cependant, **ce dispositif a entraîné une contestation au regard de sa conformité au droit communautaire**, la quantité de quotas alloués à des sites ne pouvant être modifiée au cours de la période d'application du PNAQ. Devant l'impossibilité de trouver un accord sur ce point avec la Commission européenne, le Gouvernement a abrogé le décret n° 2009-231 précité¹.

Depuis lors, les dispositions de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 précité ne trouvent pas à s'appliquer et aucune nouvelle tentative de résolution du problème de la réserve des nouveaux entrants n'a été effectuée.

Pour autant, la situation n'est satisfaisante :

- ni sur le plan théorique, puisque, **la réserve des nouveaux entrants étant désormais épuisée**, tout industriel désirant ouvrir ou étendre un site en France devrait acquérir la totalité de ses quotas sur le marché, ce qui pose un

¹ Par le décret n° 2009-1557 du 15 décembre 2009.

problème majeur de distorsion de concurrence, source possible de contentieux ;

- ni sur le plan pratique, l'épuisement de la réserve posant, au moins jusqu'en 2013, un **problème réel d'attractivité industrielle du territoire.**

B. LE CHOIX DU GOUVERNEMENT D'OCTROYER TOUS LES QUOTAS À TITRE GRATUIT ENTRE 2008 ET 2012

Selon les dispositions de l'article 10 de la directive 2003/87/CE précitée dans sa rédaction applicable à la présente phase, « *pour la période de cinq ans qui débute le 1^{er} janvier 2008, les Etats membres allocationnent [sic] au moins 90 % des quotas à titre gratuit* ». Il en résulte, *a contrario*, que **les Etats ont la faculté de prévoir qu'une partie de ces quotas soit vendue, dans la limite de 10 %, sur la période 2008-2012.**

Plusieurs pays, comme l'Allemagne, l'Autriche et le Royaume-Uni se sont engagés dans cette voie.

Tel n'a pas été le choix de la France, son PNAQ prévoyant l'attribution à titre gratuit de l'ensemble des quotas de la période.

Il est d'ailleurs à noter que le Parlement n'a pas été invité à adopter le principe de cette perte de recettes alors que la gratuité des quotas de la phase 2005-2007, pourtant imposée par la directive précitée, figurait dans un texte de niveau législatif¹.

C. LA NOUVELLE TAXE INTÉRIEURE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

Une nouvelle ressource de l'Etat doit être créée, à compter de 2011, par l'article 12 du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), adopté par le Sénat le 30 septembre 2010.

Il s'agit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, fournie ou consommée sous une puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères (kVA). Cette taxe, dont l'instauration vise à respecter les dispositions de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, a été décrite par votre rapporteur général dans le cadre de son rapport pour avis sur le projet de loi NOME².

Il est simplement rappelé dans le présent rapport que, dans le dispositif actuel, le produit de cette taxe, estimé à environ 75 millions d'euros par an, doit revenir au budget général.

¹ Dans l'ancien article L. 229-10 du code de l'environnement, créé par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (et abrogé depuis lors).

² Avis n° 617 (2009-2010).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'intérêt industriel de la France impose de sortir de l'ornière dans laquelle l'a plongée l'insuffisance de la réserve des nouveaux entrants. Pour autant, dans le contexte budgétaire actuel, il ne serait pas raisonnable que l'Etat prenne à sa charge un besoin de financement compris entre 400 et 500 millions d'euros.

Il est donc proposé **d'affecter, en 2011 et en 2012, au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »**, des ressources dont le lien direct ou indirect avec le SCEQE est avéré afin de permettre l'abondement de la réserve des nouveaux entrants.

Le produit de la délivrance anticipée d'une fraction des quotas à titre onéreux ainsi que la future taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité paraissent, de ce point de vue, des recettes appropriées dont le niveau correspond, de surcroît, au besoin de financement susmentionné.

A. RENDRE PAYANTE LA DÉLIVRANCE D'UNE PETITE PARTIE DES QUOTAS DÈS 2011

1. Une hypothèse envisagée par votre commission des finances dès le début de l'année 2010

Ce schéma implique donc **de rendre payante, dès 2011, la délivrance d'une fraction limitée des quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués par la France.**

Cette hypothèse avait été étudiée par votre commission des finances début 2010, comme substitut à la soumission des sites relevant du SCEQE à la contribution carbone qu'envisageait alors d'instaurer le Gouvernement, après la censure des dispositions correspondantes de la loi de finances pour 2010 par le Conseil constitutionnel¹.

Ces travaux, dont rend compte un rapport d'information de notre collègue Fabienne Keller², avaient permis de conclure que :

- cette solution aurait eu une réelle pertinence économique ;
- **ce dispositif paraissait conforme avec le droit communautaire.**

¹ *Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009. Le Conseil avait considéré que « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée [en particulier l'exemption relative aux sites soumis au SCEQE alors que les quotas sont attribués à titre gratuit] sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».*

² *Rapport d'information Sénat n° 300 (2009-2010).*

Sur ce dernier point, essentiel, la démonstration de notre collègue mérite d'être reprise *in extenso* tant risque de peser le précédent de 2008.

Notre collègue a ainsi expliqué que l'attitude supposée de la Commission européenne ne doit pas conduire le législateur national à la paralysie, à plus forte raison lorsque celui-ci peut se prévaloir des propres décisions de la Commission pour agir.

A cet égard, elle a indiqué avoir acquis la conviction que la révision du PNAQ prévue par la loi de finances rectificative pour 2008 a été jugée irrecevable par les autorités communautaires au motif qu'elle conduisait à modifier la quantité de quotas alloués à chaque secteur. Or, la proposition formulée par votre commission des finances ne consiste nullement à modifier ces quantités, mais simplement à amender leurs modalités d'attribution, dans le cadre des enveloppes sectorielles définies dans la version initiale du PNAQ. Cette possibilité a d'ailleurs été explicitement reconnue par la Commission qui, dans sa décision du 26 mars 2007 concernant le PNAQ français, a indiqué que « *le plan national d'allocation de quotas peut être modifié **sans accord préalable** de la Commission si la modification concerne les quotas alloués à certaines installations, dans les limites de la quantité totale de quotas à allouer aux installations mentionnées dans le plan, (...) si elle consiste à **réduire le pourcentage des quotas à allouer gratuitement** dans les limites définies à l'article 10 de la directive* »¹. Or, la proposition de votre rapporteur général se situe strictement dans les limites de cette épure².

Fabienne Keller ajoutait justement qu'au surplus, le « rigorisme » allégué de la Commission en matière d'ajustements *ex-post* des plans nationaux d'allocation de quotas s'exerce dans le cadre du droit communautaire. Or il résulte de la lecture combinée d'un récent arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE), du règlement n° 2216/2004³ et de l'article 9 de la directive « quotas » que :

1) d'une part, **des corrections a posteriori du PNAQ sont possibles**, même lorsqu'elles n'ont pas été expressément prévues dans la version initiale du plan ;

2) d'autre part, les marges de manœuvre dont dispose la Commission pour refuser des ajustements *ex-post* sont extrêmement limitées, dans la mesure où la conformité de ces ajustements ne s'apprécie qu'au regard de l'annexe III et de l'article 10 de la directive « quotas », lesquels se bornent à

¹ 2 de l'article 3 de la décision.

² Les services de M. Jean-Louis Borloo affirment néanmoins que, selon la Commission européenne, cette mention n'aurait valu que jusqu'à l'entrée en vigueur du PNAQ, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2008, un changement de règles en cours d'exécution introduisant une insécurité juridique pour les entreprises concernées. Ils indiquent également qu'une décision de la Commission du 7 juillet 2008, autorisant l'enregistrement du PNAQ français par l'administration communautaire, aurait « annulé » la décision de 2007.

³ Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.

évoquer les quantités de quotas allouées par secteur et la fraction qui peut l'être à titre onéreux (*cf.* encadré, reproduit ci-dessous).

Ajustements *ex-post* des PNAQ :
des marges de manœuvre limitées pour la Commission ?

Dans une affaire opposant la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne¹, le tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) a posé des principes qui pourraient trouver à s'appliquer si la France souhaitait modifier son PNAQ afin de rendre onéreuse la délivrance d'une partie des quotas qu'elle alloue. En l'espèce, le PNAQ soumis par l'Allemagne à la Commission européenne pour la période 2005-2007 prévoyait la possibilité de procéder à des ajustements *ex-post* des quantités de quotas allouées ; il fixait aussi les cas dans lesquels il pourrait être procédé à de tels ajustements ainsi que la méthodologie pour y procéder. La Commission européenne a refusé ce PNAQ au motif, précisément, qu'il permettait des ajustements *a posteriori* des quantités de quotas, ce qui a conduit l'Allemagne à contester devant la justice européenne cette décision de refus.

Dans son arrêt, le TPICE a relevé que :

1) « *La formulation utilisée à l'article 38, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 2216/2004², selon laquelle « cette correction est faite conformément aux méthodes indiquées dans ce [PNA] », confirme, à tout le moins indirectement, la possibilité d'une correction postérieure du nombre de quotas alloués, pourvu que le PNA en tant que tel prévoie expressément la méthode applicable à une telle correction. En effet, ladite règle présuppose ainsi que l'État membre peut prévoir, dans le PNA, des mécanismes de correction, à condition qu'ils soient objectifs et transparents au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87.* » (paragraphe 108 de l'arrêt). Certes, la proposition de votre commission des finances n'était pas prévue dans le PNAQ français 2008-2012, approuvé par la Commission. Toutefois, le raisonnement opéré par le TPICE doit le conduire à considérer que des modifications du PNAQ lui-même sont possibles puisque la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 44 du règlement n° 2216/2004 précité, applicable aux PNAQ 2008-2012, dispose que « *dans tous les autres cas [c'est-à-dire si la correction des allocations ne résulte pas du PNAQ lui-même], l'Etat membre notifie à la Commission la correction apportée à son plan national d'allocation de quotas et, si la Commission ne rejette pas cette correction conformément à la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE, la Commission charge l'administrateur central d'introduire la correction correspondante dans le tableau « plan national d'allocation de quotas » enregistré dans le journal des transactions communautaire indépendamment conformément aux procédures d'initialisation prévues à l'annexe XIV* ». Là encore, l'existence même de ces dispositions implique que des corrections *a posteriori* du PNAQ en cours de route sont possibles et que la Commission ne peut les rejeter que sur le fondement de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE ;

¹ Affaire T-374/04, arrêt du tribunal (troisième chambre élargie) du 7 novembre 2007.

² Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision no 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.

2) Le pouvoir de contrôle de la Commission est très limité par ledit article 9 de la directive. Comme le relève le TPICE dans son arrêt (paragraphe 116), « *le pouvoir de contrôle et de rejet des PNA, exercé par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, est fort circonscrit, celui-ci étant limité à l'examen de la compatibilité des PNA avec les seuls critères de l'annexe III et avec les seules dispositions de l'article 10 de la directive 2003/87* ». Or, l'annexe III concerne avant tout les quantités de quotas alloués et n'évoque pas le caractère gratuit ou onéreux de l'allocation. Et, comme rappelé *supra*, la proposition sénatoriale respecte l'article 10 puisqu'il n'est pas question de délivrer plus de 10 % des quotas de la période à titre onéreux.

Source : rapport d'information Sénat n° 300 (2009-2010) de Mme Fabienne Keller

2. Les modalités pratiques

A partir de là, de façon concrète, votre rapporteur général propose de restaurer l'article L. 229-10 du code de l'environnement, sa nouvelle rédaction prévoyant qu'une partie des quotas délivrés au cours de la période de cinq ans débutant le 1^{er} janvier 2008 le sont à titre onéreux, dans la limite de 10 % de ces quotas.

Cette rédaction s'inscrit dans le **strict respect de l'article 10 de la directive** précitée.

Un décret en Conseil d'Etat définirait les modalités d'application de cet article. Ce texte déterminerait, en particulier, la proportion de quotas d'émission de gaz à effet de serre délivrés à titre onéreux pour les années 2011 et 2012 par secteurs et sous-secteurs industriels, selon que ces secteurs ou sous-secteurs sont, ou non, considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone au sens de la directive n° 2003/87/CE précitée. La proportion de quotas délivrés à titre onéreux à une installation, pour une année, ne pourrait être inférieure à 5 % ni supérieure à 15 %. Ce décret définirait également la méthode de détermination du prix des quotas délivrés à titre onéreux, en fonction du prix moyen constaté des quotas sur le marché au comptant au cours des douze mois précédant la date de délivrance de ces quotas.

Si les bornes de 5 % et de 15 % étaient effectivement retenues, le produit engendré par ce dispositif serait de l'ordre de **140 millions d'euros** pour chacune des années 2011 et 2012.

Dans une telle hypothèse, les industriels relevant des secteurs considérés comme exposés au risque de fuite de carbone ne devraient pas payer plus de 4 % des quotas qu'ils auront reçu sur l'ensemble de la période 2008-2012, ce qui paraît raisonnable et ce qui sera le plus souvent bien inférieur à ce que ces industriels auront à acquitter dès 2013, lors de la troisième période du SCEQE. Les autres (pour l'essentiel, les producteurs d'électricité) ne dépasseront pas une proportion de 12 % de quotas payants entre 2008 et 2012, soit bien moins que ce qui était prévu par les dispositions de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 précitée.

B. ABONDER LA RÉSERVE DES NOUVEAUX ENTRANTS AVEC LES RESSOURCES IDOINES

1. L'affectation du produit de la délivrance des quotas

Il est d'autre part proposé de modifier le II de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 précité, afin de **prévoir que le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » puisse être abondé par le produit de la délivrance de quotas à titre onéreux.**

De ce fait, sur deux ans, une **recette de 280 millions d'euros pourrait alimenter la réserve de quotas destinée aux nouveaux entrants.**

Par coordination, le III de ce même article, relatif à la réduction des quantités de quotas attribués aux producteurs d'électricité et inappliqué, serait abrogé.

2. L'affectation, pour deux ans, du produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité

Enfin, pour compléter le financement de la réserve, il est proposé que **le produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité**, qui doit être créée par la future loi NOME, **alimente également le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » en 2011 et en 2012.** En effet, cette taxe frappera par définition des industriels consommant d'importantes quantités d'électricité, qui sont souvent les mêmes que ceux qui relèvent du SCEQE. Il y a donc bien un lien de connexité entre la ressource envisagée et le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Avec cette recette, d'un montant prévisionnel de **150 millions d'euros** sur les deux années considérées, **ce compte de commerce disposerait de 430 millions d'euros pour alimenter la réserve des nouveaux entrants**, ce qui devrait permettre de débloquer les dossiers gelés.

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

ARTICLE 33

(Art. 302 bis ZC du code général des impôts)

**Création du compte d'affectation spéciale
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »
et mesures de financement afférentes**

Commentaire : le présent article propose de mettre en place de nouvelles modalités externalisées de financement des lignes d'équilibre et d'aménagement du territoire, appelées à faire l'objet d'une convention entre l'Etat et la SNCF au titre des obligations de service public de cette dernière, reconnues au niveau communautaire. Il prévoit ainsi la création d'une taxe acquittée par les entreprises de services de transport ferroviaire de voyageurs et affectée à un nouveau compte d'affectation spéciale, afférent à ces services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

I. LA NÉCESSAIRE EXTERNALISATION DU FINANCEMENT DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

A. UNE PÉRÉQUATION INTERNE COMPENSE L'EXPLOITATION DÉFICITAIRE DES LIGNES CORAIL

Ainsi que le précise le rapport d'évaluation préalable des articles du présent projet de loi de finances, certaines lignes exploitées par la SNCF sont globalement déficitaires. Ces lignes sont celles exploitées par les branches d'activité « SNCF Proximités » (trains Corail Intercités) et « SNCF Voyages » (trains Corail TéoZ, Lunéa et autres trains de nuit), dénommées de manière générique « Corail ». **Quarante lignes sont ainsi concernées**, représentant chaque jour environ 340 trains qui transportent 100 000 voyageurs.

Dans le cadre d'un audit mené en commun, le déficit d'exploitation actuel de ces lignes a été évalué par la SNCF et l'Etat à **190 millions d'euros** pour l'exercice 2009, hors rémunération de l'exploitant. Selon la SNCF, seules quatre lignes seraient rentables : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg. La SNCF estime par ailleurs que les besoins d'investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant s'élèveraient de **1,5 à 2 milliards d'euros au cours des quinze prochaines années**. Le renouvellement du matériel n'apparaît toutefois nécessaire qu'à compter de 2014.

L'équilibre financier de ces lignes dites « d'équilibre ou d'aménagement du territoire » repose aujourd'hui sur l'existence d'une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), globalement excédentaires, vers les lignes Corail.

Les obligations de la SNCF sont référencées dans son cahier des charges, approuvé par le décret n° 83-817 du 13 décembre 1983. En revanche, il n'existe actuellement **aucun dispositif juridique prévoyant ou encadrant le financement des obligations de service public de la SNCF en matière d'équilibre du territoire.**

B. LES NOUVELLES CONTRAINTES PESANT SUR CE MODE DE FINANCEMENT

Deux évolutions justifient aujourd'hui l'évolution des modalités d'organisation et de financement des lignes Corail, annoncée par le Président de la République en clôture des Assises des territoires ruraux le 9 février 2010.

1. La définition communautaire de l'obligation de service public

Le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'Etat.**

L'article 2 du règlement définit ainsi une telle obligation comme *« l'exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs **qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie** »*. Tel est bien le cas des lignes Corail.

Le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes constitutives d'un service public **implique la mise en place d'une contractualisation**, toutefois sans nécessairement recourir à un appel d'offres. L'article 3 dispose ainsi que *« lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un **droit exclusif** et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait **dans le cadre d'un contrat de service public** »*. Les tarifs peuvent en revanche être plafonnés selon une réglementation distincte, moyennant une compensation de leur incidence financière nette sur les coûts et recettes de l'exploitant.

Il est donc nécessaire de mettre en conformité la situation d'exploitation des lignes Corail avec ce règlement. Ainsi que l'avait annoncé Guillaume Pépy, président de la SNCF, lors de son audition par votre commission le 20 octobre 2009¹, l'obligation qui incombe aujourd'hui à

¹ « Le troisième enjeu structurel réside dans les trains Corail d'aménagement du territoire, tels que les liaisons Paris-Briançon, Lyon-Bordeaux ou Caen-Rennes, **qui sont aujourd'hui déficitaires, faute de disposer d'une ressource pérenne liée à un contrat de service public.**

la SNCF sera précisée dans le cadre d'une **convention avec l'Etat, qui fixera notamment les compensations financières accordées à l'entreprise** en contrepartie de l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET).

2. La perspective d'une ouverture à la concurrence des transports nationaux de voyageurs

L'ouverture à la concurrence, depuis le 13 décembre 2009, des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transports ferroviaires **nationaux** de voyageurs, devrait remettre en question à moyen terme la viabilité du mécanisme de péréquation interne à la SNCF, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables, et en limitant ainsi la capacité de la SNCF à financer les pertes de l'activité Corail.

De fait, la direction de la SNCF insiste depuis 2009 sur la dégradation de la rentabilité du TGV¹ et a mobilisé cet argument lors de la négociation des tarifs des péages facturés par Réseau ferré de France (RFF).

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE PÉRÉQUATION ET LES SOLUTIONS ENVISAGÉES

1. Les justifications et objectifs de la réforme

Compte tenu de ces évolutions, le financement des lignes d'équilibre du territoire ne peut plus prendre la forme d'une péréquation interne à la SNCF. Si le principe même d'une péréquation n'est pas remis en cause, il apparaît cependant nécessaire de repenser son fonctionnement, en particulier pour que **l'ensemble des entreprises ferroviaires positionnées sur les services nationaux de voyageurs en France puissent à terme contribuer au financement** de l'exploitation des lignes d'équilibres du territoire. Il s'agit notamment d'éviter que le poids financier de ce service ne pèse uniquement sur la SNCF, lorsque celle-ci sera en situation de concurrence sur les services ferroviaires les plus rentables.

Par ailleurs, la SNCF étant globalement en perte sur les lignes Corail, elle ne sera pas totalement en mesure d'assumer la charge financière de la régénération du matériel roulant ni de son renouvellement lorsqu'il deviendra nécessaire. Les nouvelles modalités de financement doivent donc, sur le

La stratégie actuelle consiste à maintenir les liaisons qui justifient un contrat de service public, à l'image des contrats existants pour la Poste et les tarifs sociaux. MM. Dominique Bussereau et Michel Mercier travaillent actuellement sur ce contrat de service public afin de lui trouver un financement. Il s'agit d'un enjeu important car la pérennité de ces trains ne peut être assurée par le seul relèvement des tarifs ou des gains de productivité ».

¹ *Le chiffre d'affaires de la branche Grandes lignes, qui inclut le TGV, a diminué de 1,2 % en 2009, et son résultat opérationnel de 27 % (soit 1,15 milliard d'euros). La marge opérationnelle du TGV n'a été que de 6,7 % au premier semestre de 2010.*

moyen terme, couvrir la maintenance et la régénération du matériel roulant nécessaire à l'exploitation des lignes d'équilibre du territoire.

Enfin, afin de ne pas laisser la charge au seul mode ferroviaire du financement de ces lignes déficitaires, il est apparu pertinent de **faire financer par le mode routier une part modeste du déficit** au titre de l'effort d'aménagement du territoire. Les justifications suivantes ont ainsi été avancées :

- si les services nationaux de transports conventionnés de voyageurs seront en 2011 effectués par des trains, **il n'est pas exclu qu'à l'avenir on puisse avoir recours à des bus sur longues distances** lorsque leur exploitation est plus pertinente sur le plan économique et que celle-ci répond à une demande identifiée ;

- il est légitime que le transport routier contribue au moins partiellement au financement de la politique d'aménagement du territoire, au travers d'une taxe créée à cet effet ;

- enfin, les lignes Corail ont vu ces dernières années leur équilibre financier fragilisé par le développement du réseau autoroutier français. Une contribution du mode routier au financement de ces lignes semble donc légitime de ce point de vue, **en cohérence avec les objectifs de report modal** inscrits dans le Grenelle de l'environnement.

Dans ces conditions, les objectifs poursuivis par le nouveau cadre budgétaire et juridique sont les suivants :

- **externaliser la péréquation** actuellement assurée de manière interne à la SNCF et pérenniser le financement intramodal actuel ;

- faire contribuer pour une part réduite le mode routier au financement de cette politique d'aménagement du territoire, notamment dans une perspective de financement intermodal ;

- garantir à l'opérateur de service public une ressource assurant le financement des lignes d'équilibre du territoire ;

- **rendre le dispositif de financement plus transparent** pour le Parlement.

2. Les trois solutions envisagées

D'après le rapport d'évaluation du présent article, trois options principales ont été envisagées pour atteindre les objectifs visés :

- **l'affectation directe d'une ou plusieurs taxes à l'opérateur de service public (SNCF ou entreprise concurrente)** pour le financement des lignes d'équilibre du territoire ;

- l'affectation d'une ou plusieurs taxes au budget général de l'Etat et un financement du déséquilibre à l'opérateur de service public par une **contribution de l'Etat sous la forme de crédits du budget général** ;

- la **création d'un compte d'affectation spéciale** (CAS), retraçant en recettes le produit d'une ou plusieurs taxes et en dépenses la contribution de l'Etat versée à l'opérateur pour la prise en charge du déficit d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire. Le I de l'article 21 de la LOLF dispose que les CAS « *retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ».

Il est cependant apparu qu'un financement direct par une taxe affectée ne permettrait pas un contrôle détaillé par le Parlement des recettes et des dépenses concernées, indispensable compte tenu de l'enjeu d'aménagement du territoire que représente ces lignes, ni de mettre ultérieurement en concurrence différents opérateurs pour l'exploitation de tout ou partie de ces lignes.

Il est ainsi nécessaire de faire jouer à l'Etat un rôle d'intermédiaire dans la péréquation en internalisant au sein de son budget les ressources mobilisées actuellement par la péréquation interne à la SNCF, par la création d'une nouvelle taxe.

Une affectation au budget général de la nouvelle fiscalité ne permet cependant pas de suivre avec précision la correspondance entre les flux de recettes et les dépenses afférentes, conformément au principe d'universalité. **Elle aurait en outre un effet désincitatif sur la régulation que la SNCF a jusqu'à présent assurée** en s'attachant à contraindre les déficits d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire afin de ne pas trop mobiliser les flux générés par ses activités rentables. Cette solution ferait ainsi courir le risque de voir progressivement les ressources tirées du mode ferroviaire contribuer pour une part seulement minoritaire à la compensation des déficits liés à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire.

3. Le choix du compte d'affectation spéciale

Compte tenu de ces éléments, la création d'un CAS – intitulé « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » – est apparue comme la solution idoine :

- elle permet à la fois d'intégrer au sein du budget de l'Etat le financement de l'obligation de service public et de perpétuer la logique actuelle de péréquation ;

- elle garantit la mesure de la performance et la transparence du financement des trains d'équilibre du territoire, donc le contrôle démocratique du Parlement ;

- elle préserve la soutenabilité budgétaire du dispositif et permet de **réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits des lignes Corail**, dans la mesure où, en

cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur un CAS ne peut excéder le total des recettes constatées (sauf pendant les trois mois suivant sa création¹), conformément au II de l'article 21 de la LOLF.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans une démarche de péréquation externe des lignes d'aménagement du territoire, le présent article propose de créer, à compter de 2011, une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des services non conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs (**I** du présent article), dont le produit sera intégralement affecté à un nouveau compte d'affectation spéciale (**II**), qui recueillera également une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (**III**).

Les obligations de service public de la SNCF, reconnues au plan communautaire, feront prochainement l'objet d'une **convention** avec l'Etat, ce dernier assumant un nouveau rôle **d'autorité organisatrice des TET**. Cette convention fixera les conditions économiques et tarifaires de l'obligation de service public, dont les charges, les recettes et la compensation prévue par le règlement OSP, et les **contreparties** demandées à la SNCF en termes de gains de productivité. L'annexe du règlement OSP prévoit en effet que la méthode de compensation « *doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public, qui puisse être objectivement appréciée, et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant* ».

A. LA CRÉATION D'UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Le **I** du présent article rétablit l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, qui avait été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2003 et prévoyait une contribution annuelle sur les logements à usage locatif, pour instituer une nouvelle taxe à compter du 1^{er} janvier 2011, dénommée « contribution de solidarité territoriale » (CST).

1. Le champ des entreprises assujetties à la taxe

Aux termes du texte proposé pour le **I** de l'article 302 *bis* ZC, la CST est due par les entreprises de transport ferroviaire autorisées à exploiter des services de transport de voyageurs, telles que mentionnées au **IV** de l'article 17-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Cet article, créé par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports

¹ Durant cette période, le découvert ne peut être supérieur à un montant éventuellement fixé par la loi de finances créant le compte.

ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, fixe les modalités d'ouverture du réseau ferré national et d'utilisation contractualisée des infrastructures ferroviaires et de services¹.

Les futures entreprises qui concurrenceront la SNCF pour le transport national de voyageurs sont donc potentiellement concernées, ce qui est un des objectifs de la réforme. De même, la taxe s'applique aux **services de transport non conventionnés** et permet ainsi de poursuivre la mobilisation des ressources qui alimentent actuellement la péréquation interne à la SNCF. Ne sont donc pas soumis les services de transport ferroviaire conventionnés :

- par l'Etat, soit les trains d'équilibre du territoire dont le financement constitue l'objet du présent article ;

- par les autorités organisatrices de transports au titre des dispositions de l'article 21-1² de la loi du 30 décembre 1982 précitée, soit les **régions. Les TER n'entrent donc pas dans le champ de la taxe** ;

- et par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, modifié par la loi précitée du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. **Les RER ne relèvent donc pas non plus du champ de la taxe.**

2. L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement

Aux termes du III du nouvel article 302 *bis* ZC, l'assiette de la CST est constituée des revenus du trafic (billets et abonnements) des services de transport non conventionnés, soit, pour ces services, le **montant du chiffre d'affaires hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** réalisé sur les prestations

¹ *Le IV de l'article 17-1 de cette loi dispose notamment que « les entreprises ferroviaires autorisées à exploiter des services de transport ont, dans des conditions équitables et sans discrimination, un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire, y compris pour l'accès par le réseau aux infrastructures de services, ainsi que, lorsqu'il n'existe pas d'autre possibilité d'accès dans des conditions économiques raisonnables, aux services que ces infrastructures permettent de leur fournir.*

« L'utilisation par une entreprise ferroviaire des gares et de toutes autres infrastructures de service donne lieu à la passation d'un contrat.

« (...) L'utilisation de l'infrastructure donne lieu à la passation d'un contrat entre le bénéficiaire d'un sillon et le gestionnaire d'infrastructure et à la perception d'une redevance par ce dernier. »

² *Cet article dispose notamment qu'« en sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional (...) la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l'organisation :*

« - des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

« - des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés. »

de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau national et les prestations commerciales qui leur sont directement liées. Tous les matériels de transport utilisés pour ces prestations non conventionnées sont concernés, en particulier les matériels à grande vitesse (motrices et remorques). Ces derniers sont définis par référence à l'assiette de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) relative aux matériels roulants de transport ferroviaire, prévue par l'article 1599 *quater* A du code général des impôts.

Le II de l'article 302 *bis* ZC dispose que le fait générateur de la CST intervient dès l'encaissement par l'opérateur de transport des sommes correspondant aux prestations.

Le IV de cet article fixe la fourchette de taux applicable, le taux lui-même étant précisé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget. La fourchette de taux est différenciée selon le type de matériel utilisé et se situe **entre 3 et 5 % du chiffre d'affaires pour les prestations réalisées avec du matériel à grande vitesse**, et entre 1 et 3 % pour les prestations réalisées avec du matériel autre.

Le V introduit une procédure destinée à garantir l'imposition des entreprises redevables **non établies en France**, semblable à celle prévue pour assurer le recouvrement des impositions dues par les opérateurs étrangers de jeux en ligne. Une telle entreprise est ainsi tenue de **désigner un représentant fiscal** établi en France, qui s'engage à remplir les formalités et à acquitter la taxe à la place de l'entreprise redevable, ainsi que les éventuelles pénalités qui s'y rapportent.

Enfin le VI dispose que la CST est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA. Les réclamations suivent également les règles applicables à cette taxe. Les règles applicables à la composante précitée de l'IFER sont celles de la cotisation foncière des entreprises.

B. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Le **II** du présent article crée le nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs », dont le ministre chargé des transports est l'ordonnateur principal.

En recettes seront affectées au compte :

- l'intégralité du produit de la CST, estimé à **175 millions d'euros** ;
- une fraction de la taxe communément appelée « d'aménagement du territoire », plafonnée par le **III** du présent article à **35 millions d'euros**. Cette taxe, prévue par l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, est due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers¹. Le recours à une fraction de cette taxe permet

¹ Le tarif de la taxe est fixé à 6,86 euros par 1 000 kilomètres parcourus.

d'assurer une contribution modeste du mode routier sans créer de nouvelle fiscalité. Par cohérence, **l'article 34 du présent projet de loi de finances propose de relever le tarif de cette taxe** et de modifier l'affectation de son produit.

Le produit global escompté de ces recettes pour 2011, soit **210 millions d'euros**, correspond au déficit d'exploitation moyen des TET attendu chaque année sur la période 2011-2013, tel qu'il résulte d'une estimation de la société KPMG pour l'audit commun mené par l'Etat et la SNCF.

En dépenses, le compte assurera le financement de la compensation à l'opérateur des TET de ses obligations de service public, tant pour le **déficit d'exploitation** des lignes d'équilibre du territoire que pour le financement des charges liées à la **régénération du matériel roulant existant**¹. Deux programmes 785 « Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » sont créés à cet effet et exposés dans le rapport budgétaire de notre collègue rapporteur Marie-Hélène des Esgaulx.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la démarche consistant à maintenir le principe de péréquation des lignes d'équilibre du territoire, structurellement déficitaires, tout en l'externalisant dans le budget de l'Etat pour assurer une meilleure lisibilité du dispositif et la contribution des futurs concurrents de la SNCF comme celle, marginale (6,4 % du produit de la taxe d'aménagement du territoire attendu en 2011²), des sociétés d'autoroute. Cette logique est déjà à l'œuvre dans les secteurs des télécommunications et des colis postaux.

La convention entre l'Etat et la SNCF, qui devrait être signée fin novembre ou début décembre, a été précédée d'un **engagement formalisé à Troyes le 4 novembre 2010** et signé par les principales parties prenantes³. Cet engagement comporte deux axes qui annoncent ceux de la convention : la

¹ *Il n'est pas prévu de renouvellement mais une modernisation du matériel pendant le contrat jusqu'en 2014. En 2011 seront passées les commandes de matériels roulants qui devront entrer en service en 2015.*

² *Soit 545 millions d'euros, après 535 millions d'euros en 2010.*

³ *Soit Nicolas Sarkozy, Président de la République, Jean-Louis Borloo, ministre de l'énergie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et Guillaume Pépy, président de la SNCF.*

redynamisation des TET et l'amélioration de la qualité du service. La convention devra être approuvée par le conseil d'administration de la SNCF et impliquera une **modification du cahier des charges de la SNCF** (prévu par le décret précité du 13 septembre 1983), en particulier de son article 6 qui prévoit que « *la consistance des services nationaux est définie par la SNCF* ».

Votre rapporteur général relève également que le présent dispositif pourrait évoluer puisque l'engagement du 4 novembre évoque « *la création éventuelle d'une taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, à hauteur de 75 millions d'euros, afin que l'ensemble des activités bénéficiaires du système ferroviaire concourent au financement des trains d'équilibre du territoire* ». Le produit global de 210 millions d'euros demeurerait cependant inchangé puisque les recettes de cette taxe viendraient **en atténuation de celles de la CST**.

L'équilibre entre recettes et dépenses qu'impose la nature du compte d'affectation spéciale permet de préserver les finances publiques mais ne garantit cependant pas la gestion économiquement la plus efficiente, car le risque demeure qu'il repose sur un **ajustement constant des recettes aux dépenses**, par augmentation des tarifs de la CST ou de la quote-part de la taxe d'aménagement du territoire, plutôt que sur une optimisation des dépenses à modalités constantes d'imposition.

En outre, l'externalisation de la contrainte de péréquation fait courir le **risque d'une répercussion de la CST acquittée par la SNCF sur sa politique tarifaire**, qui permettrait de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour l'investissement mais pourrait s'effectuer au détriment de la productivité des cheminots et de l'optimisation du taux de remplissage des TET.

La future convention entre l'Etat et la SNCF devrait cependant limiter cette faculté de compensation par les tarifs. Sur les 175 millions d'euros de produit attendu, environ 15 millions d'euros seraient convertis en gains de productivité, 60 millions d'euros seraient considérés comme un « rattrapage » de l'effet d'aubaine créé par la réforme de la taxe professionnelle, et 100 millions d'euros pourraient être répercutés sur les tarifs.

Dans le cadre d'une négociation distincte, **la SNCF devrait ainsi bénéficier d'un assouplissement de l'encadrement des tarifs du TGV**, dont elle espère un chiffre d'affaires supplémentaires de 150 millions d'euros pour redresser le modèle économique des TGV. La SNCF pourrait ainsi recourir davantage au « *yield management* »¹, qu'elle pratique déjà depuis plusieurs années mais dans une moindre mesure que ses concurrents du transport aérien, et il devrait en résulter pour les voyageurs un élargissement de l'amplitude et une plus grande variabilité des tarifs.

¹ Cette expression désigne un mode de gestion et d'optimisation du chiffre d'affaires de plus en plus répandu, dans lequel la tarification est établie quasiment en temps réel en fonction des capacités disponibles et donc de l'antériorité des réservations.

Votre rapporteur général souhaite enfin insister sur les importantes évolutions qui se dessinent à l'échelle européenne. La date d'ouverture effective à la concurrence du transport national de passagers n'est pas encore connue, mais selon le projet de Livre blanc de la Commission européenne, **une proposition législative devrait intervenir d'ici la fin 2012.** En outre, d'après ce projet de Livre blanc, trois mesures au moins devraient exercer un impact déterminant sur l'organisation de la SNCF :

- l'octroi des contrats de service public, en particulier ceux visés par le présent article, à une **procédure d'appel d'offres** de droit commun. Cette évolution, logiquement souhaitée par les concurrents de la SNCF, passerait par une révision du règlement OSP précité, pour mettre fin à la dérogation que prévoit aujourd'hui son article 3 ;

- la **séparation totale entre le gestionnaire des infrastructures et l'opérateur commercial**, selon le principe de l'« *unbundling* » propre aux entreprises de réseau (en particulier dans le secteur de l'énergie), est envisagée et pourrait conduire à étudier de nouveau la question du statut de la SNCF ;

- une meilleure **interopérabilité** du matériel ferroviaire et une simplification des procédures d'autorisation et de certification, un rôle élargi étant dévolu à l'Agence ferroviaire européenne. La Commission entend également accélérer le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS).

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

ARTICLE 34

*(Art. 302 bis ZB du code général des impôts, art. 62
de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006*

Majoration de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) portant sur les concessionnaires d'autoroutes, pour le financement du nouveau compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Commentaire : le présent article propose de relever le tarif de la taxe dite « d'aménagement du territoire » et de modifier son affectation afin de faire contribuer, pour une part modeste, le secteur autoroutier au financement des trains d'équilibre du territoire.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le compte d'affectation spéciale n° 902-26, dénommé Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 1995¹ dans le but d'encourager le développement de nouvelles infrastructures de transport. Son financement reposait sur deux taxes idoines :

- la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés ;

- la **taxe sur les concessionnaires d'autoroutes**, appelée également « taxe d'aménagement du territoire » (TAT), créée par l'article 22 de cette même loi de finances. Cette dernière est assise sur le nombre de kilomètres parcourus par les usagers, calculé comme le produit du nombre de trafics enregistrés en gare de péage par les longueurs des trajets parcourus correspondants. Le tarif a été réévalué par l'article 61 de la loi de finances pour 2000 puis converti par l'article 7 de l'ordonnance du 19 septembre 2000² à **6,86 euros par mille kilomètres parcourus**.

La loi de finances pour 2001³ a supprimé le FITTVN et les opérations en compte au titre de ce fonds ont alors été reprises au sein du budget général de l'Etat, sur lequel ont donc été reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes.

Les deux taxes qui alimentaient le compte d'affectation spéciale ont continué à être perçues au profit de l'Etat. Toutefois, la taxe sur les titulaires

¹ Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994.

² Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

³ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

d'ouvrages hydroélectriques, codifiée à l'ancien article 302 *bis* ZA du code général des impôts, a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2004.

La TAT a, quant à elle, subsisté. Elle est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les dispositions qui régissent le régime de cette taxe sont codifiées à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

En outre, l'article 62 de la loi de finances pour 2006¹ **a affecté l'intégralité du produit de la TAT à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, établissement public chargé d'apporter la part de l'Etat dans le financement des grands projets d'infrastructures de transport. Son produit était ainsi de 528 millions d'euros en 2009 et est évalué à **535 millions d'euros en 2010**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de relever le tarif de la TAT et de modifier l'affectation de son produit, **par cohérence avec le nouveau dispositif de financement des trains d'équilibre du territoire (TET)** introduit par l'article 33 du présent projet de loi de finances.

Ainsi qu'il est exposé dans le commentaire de cet article, l'évolution du droit communautaire conduit à externaliser le financement et la péréquation des TET, structurellement déficitaires, dans un nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) dénommé « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Il a été jugé pertinent et équitable de ne pas laisser aux seules compagnies ferroviaires la charge du financement de ce CAS, et donc de faire contribuer pour une part modeste le secteur autoroutier, dont le développement a participé de la fragilisation de ces liaisons ferroviaires.

Le 1^o du **I** du présent article modifie donc le deuxième alinéa de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, précité, pour relever le tarif de la TAT de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à **7,32 euros**. Cette hausse permet de faire financer, à hauteur d'environ **35 millions d'euros** sur 210 millions d'euros de recettes, le CAS précité par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sans réduire le produit de TAT affecté à l'AFITF.

Le 2^o du **I** complète l'article 302 *bis* ZB par trois alinéas précisant la **nouvelle affectation du produit de la TAT**. Il revient donc au CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » dans la limite d'un montant fixé en loi de finances, soit 35 millions d'euros en application du III de l'article 33 du présent projet de loi de finances, et pour le solde à l'AFITF.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Par coordination, le **II** du présent article remplace, dans l'article 62 de la loi de finances pour 2006, la mention de l'affectation de l'intégralité du produit de la TAT à l'AFITF par celle d'une fraction de ce produit.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'a pas d'objection particulière à formuler sur ces dispositions, qui sont une conséquence de la création du CAS dédié au financement des trains d'équilibre du territoire, et relève que le tarif de la TAT n'avait pas été réévalué depuis dix ans.

Avant de limiter la probabilité de réévaluations ultérieures, il vous propose cependant un **amendement tendant à indexer le tarif de la TAT sur l'inflation prévisionnelle** inscrite dans le projet de loi de finances de l'année.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 35
(Art. 1605, 1605 bis et 1840 W ter du code général des impôts)

Modification de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article additionnel propose d'étendre l'assiette de la redevance, d'une part, à tout support, récepteur de services de télévision, selon un principe de neutralité technologique, et d'autre part aux résidences secondaires, selon le principe « une taxe d'habitation, une contribution ».

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du 1^o du II de l'article 1605 du code général des impôts (CGI), la contribution à l'audiovisuel public (anciennement dénommée « *redevance audiovisuelle* ») est due par toutes les personnes physiques qui détiennent un « ***appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer*** », quel que soit le mode d'acquisition, au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due.

De surcroît, ces personnes doivent être **imposables à la taxe d'habitation, au titre d'un local meublé affecté à l'habitation**. En effet, la loi de finances pour 2005¹ a réformé le régime de la redevance audiovisuelle afin notamment d'adosser son recouvrement à celui de la taxe d'habitation.

Toutes les personnes physiques autres que celles mentionnées au 1^o de l'article 1605 ainsi que les personnes morales qui détiennent un appareil récepteur dans un local situé en France sont également assujetties.

La contribution est recouvrée auprès des particuliers avec la taxe d'habitation. S'agissant des professionnels, elle est perçue selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une seule contribution est due, quel que soit le nombre de téléviseurs, le nombre d'occupants de la résidence ou le nombre de résidences (principales et secondaires) équipées d'un téléviseur.

Ne sont pas redevables de la contribution non seulement les personnes exonérées de la taxe d'habitation qui remplissent certaines conditions de revenus, mais également celles qui n'étaient pas assujetties à la redevance en 2004, avant la réforme et dont les « droits acquis » ont été ainsi maintenus. Il s'agit des :

¹ Cf. Article 41 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

- personnes infirmes non soumises à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ayant un revenu fiscal ne dépassant pas certaines limites, et remplissant certaines conditions de cohabitation ;

- les personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 qui étaient non imposables à l'impôt sur le revenu, non soumises à l'ISF et remplissant certaines conditions de cohabitation.

Sont également exonérées les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2009 et du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} janvier 2010, sous conditions de ressources et de cohabitation ainsi que les personnes dont le revenu fiscal de référence du foyer fiscal pour la taxe d'habitation est nul.

Le montant de la redevance a évolué depuis 2008. Tout d'abord, la loi de finances rectificative pour 2008¹ a prévu son indexation sur l'indice de prix à la consommation hors tabac², **à compter du 1^{er} janvier 2009**. Cette indexation a ainsi porté, pour 2009, le montant de la contribution à l'audiovisuel public à 118 euros en métropole (au lieu de 116 euros en 2008) et à 75 euros dans les départements d'outre-mer (au lieu de 74 euros en 2008).

Puis, la loi relative à la communication audiovisuelle³ de 2009 a prévu une **augmentation de deux euros** du montant de la contribution à l'audiovisuel public afin de l'établir, hors indexation, à 120 euros pour la France métropolitaine et à 77 euros pour les départements d'outre-mer. Ainsi, le montant de la contribution après indexation⁴ s'élève, en 2010, à 121 euros en métropole et à 78 euros dans les départements d'outre-mer.

En 2011, ce montant est fixé, après indexation⁵, à 123 euros en métropole et 79 euros en outre-mer.

Evolution du montant de la redevance/contribution à l'audiovisuel public

(en euros)

Année	2008	2009	2010	2011
Montant Métropole	116	118	121	123
Montant Outre-Mer	74	75	78	79

Source : ministère du budget

¹ Cf. Article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée.

³ Cf. Article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

⁴ Indexation à partir du taux d'inflation de 1,2 % comme indiqué dans le rapport économique, social et financier et retenu pour la construction du budget 2010.

⁵ Indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 de 1,5 %.

Les encaissements nets de contribution ont rapporté 2 561 millions d'euros en 2010. Il est prévu que ce montant s'établisse à 2 652,2 millions d'euros en 2011.

Ces recettes participent au financement des organismes de l'audiovisuel public¹ définis à l'article 1605 du CGI, par le biais d'un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »². En 2011, le projet de loi de finances prévoit un montant total des ressources pour ces organismes de 3 222 millions d'euros.

Récapitulatif des données relatives à la contribution à l'audiovisuel public

	2008	2009	LFI 2010	PLF 2011
Nombre de redevables (particuliers)	25 464 428	25 865 696	26 048 890	26 542 575
<i>dont métropole</i>	<i>24 903 473</i>	<i>25 295 204</i>	-	-
<i>dont DOM</i>	<i>560 955</i>	<i>570 492</i>	-	-
Encaissements bruts de contribution <i>(en millions d'euros)</i>	2 419,1	2 488,6	2 608,2	2 695,6
Frais d'assiette et de recouvrement <i>(en millions d'euros)</i>	26,5	26,9	27,1	27,6
Coût de trésorerie <i>(en millions d'euros)</i>	22,8	2,9	20	16
Encaissements nets de contribution (en millions d'euros)	2 369,8	2 458,8	2 561,0	2 652,2
Compensation pour dégrèvement <i>(en millions d'euros)</i>	520,9	538,8	561,8	569,8
Dotations aux organismes publics (en millions d'euros)	2 890,7	2 997,6	3 122,8	3 222

Source : ministère de la culture et de la communication

¹ France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « Audiovisuel Extérieur de la France », ses filiales, France 24 et Radio France Internationale.

² Les ressources de ce compte d'affectation spéciale proviennent, d'une part, des encaissements de la contribution à l'audiovisuel public nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de contribution pris en charge par le budget général.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le rendement de notre système de prélèvements obligatoires est aujourd'hui menacé par les évolutions technologiques. Ainsi, les règles de territorialité applicables à l'impôt sur les sociétés ne permettent pas taxer les prestations dématérialisées facturées depuis un autre pays. La vente en ligne depuis l'étranger engendre des pertes de recettes de taxe sur la valeur ajoutée, faute de pouvoir contrôler l'intégralité des colis entrant sur le territoire. L'évolution des modes de « consommation télévisuelle » conduit les utilisateurs à se passer peu à peu des récepteurs traditionnels, dont la possession détermine la qualité de redevable de la contribution à l'audiovisuel public.

Par conséquent, si l'assiette de cette contribution n'est pas modernisée, le mode de financement de notre audiovisuel public est, à terme, condamné.

Le présent article additionnel a donc pour objet d'**étendre l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public afin :**

- d'une part, de **prendre en compte les évolutions technologiques et comportementales** de consommation des services de télévision, en toute **neutralité technologique**,

- et d'autre part, d'**assujettir le redevable selon le principe, « une taxe d'habitation, une contribution à l'audiovisuel public ».**

A. APPLIQUER LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE

Votre rapporteur général propose ainsi de **prévoir explicitement** que la détention de tout support technique permettant de recevoir la télévision constitue le fait générateur de la contribution à l'audiovisuel public.

Si les termes « *d'appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé* » utilisés aux articles 1605, 1605 bis, 1605 ter et 1840 W ter du CGI apparaissent inclure toute évolution technologique, force est de constater que **l'interprétation** du champ d'application de l'assiette de la contribution **par la doctrine administrative est particulièrement restrictive.**

En effet, ces termes ont été traduits dans une instruction codificatrice de 2005¹ comme étant des « *matériels connectés entre eux ou sans fil et permettant les réceptions de signaux, d'images ou de sons, par voie électromagnétique.* » L'instruction cite, à titre d'illustration, lorsqu'ils sont associés à un écran « *les téléviseurs détunés, moniteurs, écrans plats, les magnétoscopes, lecteurs enregistreurs DVD, vidéo-projecteurs équipés d'un*

¹ Cf. *Instruction codificatrice n° 05-029-A8 du 6 juillet 2005. Deux instructions ont été ensuite publiées par la Direction générale des impôts, l'instruction 6 A-6-05 pour les particuliers et l'instruction 3 P-3-05 pour les professionnels.*

tuner, ainsi que les démodulateurs de signaux provenant d'un satellite, d'un réseau câblé ou d'une ligne téléphonique ».

Cette définition ne prend pas en compte expressément les réseaux mobiles des compagnies de télécoms en 2G/3G/4G¹. Seules les voies téléphoniques (ADSL² et les réseaux téléphoniques classiques (RTC)), câble et satellite sont mentionnées. De surcroît, l'instruction ajoute expressément que **« les ordinateurs équipés pour la réception des chaînes de télévision ne sont pas taxés »**.

Conscient l'an dernier que les évolutions technologiques pourraient, à terme, fragiliser la définition du fait générateur de la contribution, le législateur, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009³, a prévu **la remise d'un rapport** *« analysant les avantages et les inconvénients du maintien des dispositions prévues par l'instruction codificatrice n° 05-029-A8 de la direction générale de la comptabilité publique du 6 juillet 2005. »*.

De manière décevante, ce rapport, déposé le 2 avril 2010, considère que, à ce stade, toute conclusion sur l'évolution des usages est prématurée.

Il est pourtant souhaitable de clarifier le champ d'application de l'assiette de la taxe pour tenir compte de l'évolution rapide des modes de consommation médiatiques, en dehors de toute considération de rendement.

¹ La dénomination « x » G correspond aux générations successives des réseaux de téléphonie mobile. 1G désigne les premiers terminaux sans-fil apparus dans les années 70/80, 2G, la technologie GSM (débit de 9,6 kb/s), 2,5G, celle GPRS (débit de 20 kb/s), 2,75G, pour la technologie EDGE (débit de 130 kb/s), 3G qui correspond à la technologie UMTS dont le débit est de 250 kb/s. et enfin 4 G pour un débit de l'ordre de 1 Mb/s.

² L'ADSL ou « Asymétric digital subscriber line » permet d'améliorer les performances du réseau téléphonique classique grâce à l'utilisation de modems, l'un placé chez l'abonné, l'autre sur la ligne d'abonné. Cette technique tend à réserver une partie de la bande passante au transport de la voix, une autre au transport des données circulant en direction du coeur de réseau (données montantes) et une troisième pour les données circulant vers l'abonné (données descendantes).

³ Cf. Article 197 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Extrait de la synthèse du rapport sur les avantages et inconvénients du maintien des dispositions prévues par l'instruction codificatrice

« 3. [...] C'est l'examen des modes de consommation qui peut permettre de conclure à l'éventualité d'une substitution de l'ordinateur au détriment du téléviseur. Or à ce stade, aucune étude ne permet d'affirmer que les ménages français consomment désormais principalement les programmes de télévision sur ordinateur ; on observe plutôt un phénomène de duplication, l'ordinateur devenant « un second écran ».

4. La position des pays industrialisés, notamment européens, est très variable sur cette question et il ne se dégage aucune pratique homogène quant à la taxation de l'usage des ordinateurs.

5. Au total, les estimations économétriques conduisent, en toute hypothèse, à un gain de revenus modéré compris au sein d'une fourchette allant de 14 à 25 millions d'euros. Ce gain est à relativiser compte tenu des difficultés qui résulteraient, au plan de la gestion, de l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public aux ordinateurs. »

Source : Rapport du Gouvernement analysant les avantages et les inconvénients du maintien des dispositions prévues par l'instruction codificatrice n° 05-029-A8 de la direction générale de la comptabilité publique du 6 juillet 2005 en application de l'article 197 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009

L'important est de retenir, **au nom du principe de neutralité technologique, une définition qui englobe ces nouveaux supports et anticipe leur éventuelle évolution.**

Le présent article additionnel propose de modifier les articles 1605, 1605 bis 1605 ter et 1840 W ter du CGI afin de remplacer la définition « d'appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé » par celle de « support destiné à recevoir un service de télévision au sens de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou un service de télévision délinéarisée, quelles que soient les modalités techniques de cette réception et de sa mise à disposition. »

Le recours aux termes « **quelles que soient les modalités techniques** de [cette] réception et mise à disposition » devrait permettre d'inclure toutes les « **normes utilisables** » actuelles et à venir (*Digital Video Broadcasting*¹ (DVB), *Internet Protocol* (IP), deuxième et troisième génération 2G/3G et 4G ...) ainsi que tous les « **types de réseaux** » (*broadcasté, streamé, unicast* et *multicast*) par lesquels seraient transportés les services de télévision et enfin l'ensemble des « **terminaux de réception** » (téléviseurs, téléphones mobiles, lecteur de Blu ray, tablette, ...).

En effet, **les modes de consommation des médias évoluent en fonction de la technologie. Le « service de télévision » n'est plus seulement diffusé comme un service « linéaire », c'est-à-dire un programme en « suite ordonnée », « continu », reçu en mode *broadcast* ou *multicast*. Il est désormais « activé » par un usager seul désirant accéder à un service de télévision précis, grâce à la technique non linéaire mise en œuvre dans le cas**

¹ La technologie DVB est un système de diffusion numérique. Elle est diffusée soit par câble, DVB-C, par la TNT (DVB-T), par satellite (DVB-S), sur terminal mobile (DVB-H handled) et dernièrement par satellite pour appareils mobiles (DVB-SH).

des services de médias audiovisuels¹ (SMAD), de la vidéo à la demande (VOD), de la télévision de rattrapage ou du podcast² ou bien encore grâce aux connexions dites *unicast* « point à point » par Internet ou par la téléphonie mobile.

B. « UNE TAXE D'HABITATION, UNE CONTRIBUTION »

Dans la continuité des positions antérieures de votre commission des finances³, il est proposé, dans la perspective d'assurer un financement pérenne des organismes de l'audiovisuel public, d'assujettir le redevable, selon le principe d'« **une taxe d'habitation, une contribution** » plutôt que sur celui « d'une ou plusieurs taxes d'habitation, une seule contribution ».

Lors des travaux préparatoires de la loi de finances pour 2005, le coût de l'exonération des résidences secondaires a été estimé à 58 millions d'euros. Le rapport de la commission pour la nouvelle télévision publique⁴ a évalué le gain résultant de l'extension de la contribution aux résidences secondaires à 232 millions d'euros.

C. UNE RÉFORME QUI NE REMET EN CAUSE NI L'ADOSSEMENT À LA TAXE D'HABITATION, NI LE MODE DÉCLARATIF

Il importe de ne pas remettre en cause les acquis de l'importante réforme administrative conduite en 2005, qui a conduit à l'adossement de la contribution à l'audiovisuel public à la taxe d'habitation et qui a confirmé le régime déclaratif de cet impôt. Ce régime se révèle d'ailleurs particulièrement adapté aux nouveaux supports, qui peuvent être utilisés pour de multiples usages mais ne doivent être taxés que s'ils servent effectivement à regarder des programmes de télévision.

Par conséquent, l'argument selon lequel le dispositif proposé engendrerait un taux de fraude n'est pas recevable. En outre, la contribution est une taxe et non une redevance. **Elle ne constitue pas la contrepartie d'un service rendu.** En conséquence, le fait de ne pouvoir profiter simultanément, par exemple, des postes détenus dans deux résidences n'est pas un argument approprié.

Au total, avec le dispositif proposé, les redevables ne paieront, sur un mode déclaratif, qu'une seule contribution par résidence, quel que soit le

¹ Les SMAD sont principalement constitués de services de télévision de rattrapage et de services de vidéo à la demande accessibles par abonnement ou à l'acte.

² Le Podcast est issu de la contraction d'iPod (le baladeur numérique) et de l'anglais broadcast qui signifie « diffusion ». Il permet de télécharger les programmes audio ou vidéo d'un site Internet sur son baladeur numérique ou sur son PC.

³ Votre rapporteur général a présenté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2008 un amendement visant à étendre l'assiette de la « redevance » aux résidences secondaires.

⁴ Cf. rapport de la Commission pour la nouvelle télévision publique présenté au Président de la République par Jean-François Copé le 25 juin 2008.

nombre de supports récepteurs qu'ils détiennent. Cependant un foyer qui reçoit, dans un local meublé affecté à l'habitation, les programmes de la télévision sur un support autre qu'un téléviseur traditionnel sera assujéti.

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

ARTICLE 35

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **actualiser les données relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » qui retrace le financement des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public ;**
- **reconduire le mécanisme de garantie de ressources de ces bénéficiaires lorsque les recouvrements sont inférieurs aux prévisions budgétaires.**

I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Hors ressources propres et subventions de l'Etat, les organismes de **l'audiovisuel public sont financés par les avances accordées par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »**.

Définis à l'article 1605 du code général des impôts (CGI), il s'agit de France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « Audiovisuel Extérieur de la France » et ses filiales, France 24 et Radio France Internationale.

Les ressources de ce compte de concours financiers proviennent, d'une part, des encaissements du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de contribution, pris en charge par le budget général.

Depuis 2005, un mécanisme dit de « double garantie » des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public a été mis en place par le Parlement à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias ».

Chaque année, la loi de finances détermine le niveau minimal des ressources affectées aux organismes, en précisant le montant prévisionnel d'encaissements de la contribution ainsi que le plafond de prise en charge des exonérations de la contribution par le budget de l'Etat.

De surcroît, si les encaissements de la contribution sont inférieurs aux prévisions de la loi de finances, l'Etat est conduit à majorer le remboursement des exonérations à due concurrence, nonobstant le plafond précédemment fixé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ACTUALISATION DU DISPOSITIF

Le 1° du présent article actualise le montant maximal des exonérations de la contribution prises en charge par le budget général de l'Etat en le portant de 561,8 millions d'euros à 569,8 millions d'euros en 2011.

Le 2° a pour objet de reconduire **en 2011 le montant garanti aux organismes de l'audiovisuel public**. Si les encaissements nets de la contribution s'avèrent inférieurs à 2 652 millions d'euros, la limite de la prise en charge par le budget général de l'Etat prévue au 1° est majorée à hauteur de la perte constatée. Le montant du plancher d'encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public progresse donc de 3,6 %.

Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public pour 2010 et 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLF 2011
Encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public de l'année (TTC)	2 561,0	2 652,2
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	47,0	43,6
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	561,8	569,8
Total disponible pour répartition (TTC)	3 122,8	3 222,0
Taux de croissance des ressources garanties	+ 4,2 %	+ 3,2 %

* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.

Source : Ministère de la culture et de la communication

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La reconduction du mécanisme de garantie de financement de l'audiovisuel public est souhaitable.

Le présent article propose de **porter le montant total de ressources garanties** du compte spécial aux organismes de l'audiovisuel public à **3 222 millions d'euros**, soit une hausse de près de 3,2 %, qui succède à une augmentation de 4,2 % l'année précédente.

Cette hausse résulte de la progression des encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public, en raison d'une augmentation de 1,3 % du nombre de foyers assujettis à la contribution, de l'indexation de cette dernière ainsi que de l'augmentation de son montant.

En effet, la loi de finances rectificative pour 2008¹ a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, le montant de la « redevance audiovisuelle » est indexé² chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac. Celui-ci a donc été fixé à 118 euros en métropole au lieu de 116 euros en 2008 et à 75 euros dans les départements d'outre-mer au lieu de 74 euros en 2008.

Par ailleurs, tout en maintenant le principe de l'indexation, la loi de 2009 relative à la communication audiovisuelle³ a porté, à compter de 2010, le montant de la contribution à 120 euros pour la France métropolitaine et à 77 euros pour les départements d'outre-mer. Ainsi, **pour 2010**, le montant de la contribution, **après indexation, s'établit à 121 euros** en métropole et **à 78 euros** dans les départements d'outre-mer. Il est fixé à **123 euros** en métropole et **79 euros** dans les départements d'outre mer, **en 2011**⁴.

En conséquence, le montant des ressources garanties aux bénéficiaires des avances du compte de concours financiers s'élève à 3 222 millions d'euros (*cf.* tableau ci-dessous).

**Répartition des crédits du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public »
entre les organismes de l'audiovisuel public**

(en euros)

Programme	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011
Programme 841 : France Télévisions	2 039 141 200	2 092 233 200	2 146 460 743
Programme 842 : Arte France	232 348 970	241 934 420	251 809 230
Programme 843 : Radio France	559 694 843	583 862 843	606 591 415
Programme 844 : Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France	65 288 200	117 517 100	125 197 562
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	86 172 400	87 206 469	91 941 050
Total	2 982 645 613	3 122 754 032	3 222 000 000

Source : ministère du budget

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

¹ Cf. Article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Il est arrondi à l'euro le plus proche, la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

³ Cf. Article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

⁴ La prévision retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 est de 1,5 %.

ARTICLE 36

(Art. 1605 bis du code général des impôts)

Prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article tend à proroger d'une année le dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public, accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de ressources.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME PROVISOIRE DE DÉGRÈVEMENT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR LES CATÉGORIES LES PLUS « FRAGILES »

La réforme de 2005¹ de la « redevance audiovisuelle », dénommée depuis² « contribution à l'audiovisuel public », a conduit non seulement à moderniser son mode de perception, en l'adossant à celui de la taxe d'habitation, mais également à l'alignement de ses conditions de dégrèvement. En conséquence, 800 000 foyers, exonérés de la redevance mais assujettis à la taxe d'habitation, ont dû acquitter la redevance.

Par application du 3^o de l'article 1605 bis du code général des impôts, **un dispositif transitoire** jusqu'au 31 décembre 2007 de maintien des « droits acquis » au dégrèvement de la redevance audiovisuelle **a été alors mis en place au bénéfice de certains contribuables :**

– les foyers dont l'un des membres est **mutilé, invalide civil** ou militaire, ou atteint d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %, ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation, avec un revenu fiscal de référence de 2003 n'excédant pas le seuil défini au I de l'article 1417 du code général des impôts, sous réserve de ne pas être redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient une personne infirme pouvaient bénéficier de l'exonération de redevance audiovisuelle ;

– **les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004**, non imposables à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de 2002, et n'habitant pas avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Cf. Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public.

S'agissant des contribuables **mutilés, invalides ou infirmes**, l'article 142 de la **loi de finances pour 2008¹** a pérennisé le **dégrèvement de la redevance**. 18 096 infirmes ou invalides étaient concernés en 2008.

En revanche, **l'exonération en faveur des personnes âgées n'a fait l'objet que d'une reconduction annuelle**. L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2007² a tout d'abord institué en faveur de ces personnes un dégrèvement de 50 % du montant de la « redevance audiovisuelle » pour l'année 2008. Puis, l'article 8 de la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat³ a transformé ce dégrèvement partiel en un dégrèvement total pour la seule année 2008. L'article 196 de la loi de finances pour 2009⁴ l'a prorogé pour 2009. Enfin, l'article 58 de la loi de finances pour 2010⁵ l'a reconduit pour l'année 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DU RÉGIME PROVISOIRE

Le présent article vise à reconduire le dispositif d'exonération provisoire de la contribution à l'audiovisuel public, **accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de ressources**.

A cette fin, il remplace au dernier alinéa du 3^o de l'article 1605 *bis* du CGI l'année « 2010 » par les années « 2010 et 2011 »

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il importe de reconduire les dégrèvements de la contribution à l'audiovisuel public, en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004.

Dans le cas contraire, le régime des droits acquis serait supprimé à compter du 1^{er} janvier 2011, entraînant l'assujettissement des personnes âgées de conditions modestes à la contribution. Cette prorogation participe au maintien du pouvoir d'achat d'une catégorie de personnes à revenus faibles.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

³ Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

⁴ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁵ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Evolution du montant de la redevance/contribution à l'audiovisuel public

(en euros)

Année	2008	2009 (1)	2010 (2)	2011 (3)
Montant Métropole	116	118	121	123
Montant Outre-Mer	74	75	78	79

Source : ministère du budget

(1) Indexation de la redevance sur l'inflation, telle que prévue dans le rapport économique, social et financier (article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

(2) Augmentation de 2 euros du montant de la contribution, soit 120 euros en métropole et 77 euros dans les départements d'outre mer et indexation sur l'inflation évaluée à 1,2 % en 2010 (Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision).

(3) Indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 de 1,5 %.

La mesure devrait concerner 420 000 foyers en 2011 pour **un coût de 51 millions d'euros**. Ce dernier est en baisse par rapport aux années précédentes, en raison de la décroissance de la population concernée, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous. La population concernée a été déterminée à partir de la situation existante en 2004

Evolution de la population des plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 entre 2005 et 2010

Année	Personnes âgées de plus de 65 ans	Variation en % par rapport à N-1	Coût en millions d'euros
2005	1 025 733	–	118,7
2006	851 422	- 16,99 %	98,6
2007	724 898	- 14,86 %	83,9
2008	650 226	- 10,30 %	75,3
2009	567 000	- 12,70 %	64,6
2010 (*)	488 000	- 13,93 %	56,0
2011 (*)	420 000	- 13,93 %	51,0

(*) : Estimation

Source : ministère du budget

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

ARTICLE 37

(Art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991)

Relèvement des autorisations d'annulations de dettes

Commentaire : le présent article tend à relever les plafonds d'autorisation des remises de dettes que la France consent à certains pays en développement. D'une part, il porte à 18,7 milliards d'euros, contre 16,7 milliards actuellement (soit un relèvement de 2 milliards d'euros), le plafond relatif aux allègements de dettes accordés dans le cadre multilatéral du Club de Paris. D'autre part, il porte à 2,65 milliards d'euros, contre 1,85 milliard actuellement (soit un relèvement de 800 millions d'euros), le plafond visant les annulations de dettes accordées, de façon bilatérale, à titre additionnel.

I. LES TRAITEMENTS DE DETTES ACCORDÉS PAR LA FRANCE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A. DES ALLÈGEMENTS CONSENTIS DANS UN CADRE MULTILATÉRAL ET SUR UNE BASE BILATÉRALE

En tant que **membre du Club de Paris**¹ et l'un des principaux créanciers des Etats d'Afrique, **la France consent des traitements de dettes (annulations et rééchelonnements)** en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire. Ces allègements sont susceptibles de concerner les créances de l'Etat gérées par la Banque de France comme celles de l'Agence française de développement (AFD), de la Coface ou de Natixis. Ils sont **d'abord consentis dans un cadre multilatéral**, mais notre pays en accorde également, **à titre additionnel, sur une base bilatérale**.

1. Les traitements multilatéraux (plus de 14 milliards d'euros fin 2009)

Les traitements de dettes français s'inscrivent, **dans le cadre multilatéral du Club de Paris**, sur le fondement d'accords dont les modalités se sont révélées de plus en plus favorables aux pays débiteurs, au fil des années, du fait du relèvement progressif du taux de réduction. Suivant les renseignements fournis par l'annexe « Evaluations préalables » du présent

¹ Créé en 1956, le Club de Paris constitue un groupe informel de créanciers publics ; 19 pays développés en sont membres permanents. Sa présidence, selon la tradition, est confiée à un haut responsable des services du Trésor français, actuellement le directeur général du Trésor.

PLF, les remises de dettes ainsi accordées par notre pays avaient atteint, à la **fin de l'année 2009, près de 14,4 milliards d'euros** au total.

Le principal des dispositifs en cause, aujourd'hui, tient à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, dite « **Initiative PPTE** », qui a été approuvée lors du sommet du G7 de juin 1996, à Lyon, puis renforcée lors du sommet de septembre 1999, à Cologne. Cet accord a été complété par l'« **Approche d'Evian** », décidée par le G7 en juin 2003, et par l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (**IADM**) que le G8 a retenue en juillet 2005, lors du sommet de Gleanegles, en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD) des Nations Unies¹.

a) L'Initiative PPTE

L'**Initiative PPTE** tend à restaurer durablement la solvabilité de certains Etats par l'annulation de la part de leur dette extérieure qui dépasse un niveau considéré, au vu des perspectives de croissance économique, comme « soutenable ». **Pour être éligible à ce mécanisme, un pays endetté doit remplir quatre conditions cumulatives :**

- être admissible à emprunter auprès de l'Agence internationale de développement (AID) de la Banque mondiale, qui octroie des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres, et auprès du Fond monétaire international (FMI) par le biais de sa « Facilité élargie de crédit », qui offre des prêts à des taux bonifiés aux pays à faible revenu ;

- faire face à une charge d'endettement insoutenable, pour laquelle les mécanismes traditionnels d'allègement de dettes² sont insuffisants ;

- avoir procédé à des réformes et mené une politique économique dans le cadre de programmes appuyés par la Banque mondiale et le FMI ;

- avoir élaboré un « document de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP) suivant un processus participatif au niveau national.

Le processus d'annulation comporte quatre étapes : une période préliminaire de trois ans³ ; l'atteinte du « point de décision », qui conditionne l'éligibilité proprement dite à l'Initiative PPTE⁴ ; une phase intérimaire⁵ ; enfin, l'atteinte du « point d'achèvement », qui constitue la sortie du processus

¹ Objectifs définis en 2000 pour une réalisation à l'échéance 2015.

² Sont visés, notamment, les termes dits « de Naples », adoptés en décembre 1994 et permettant aux pays pauvres fortement endettés de bénéficier d'une réduction de leur dette extérieure éligible à hauteur de 50 % voire 67 % (en valeur actuelle nette).

³ Mise en œuvre d'un programme d'ajustement et de réformes soutenu par les institutions financières internationales et octroi d'allègements de dette selon les termes traditionnels.

⁴ Si le ratio de dette extérieure demeure supérieur à 150 % des exportations (ou 250 % des recettes fiscales pour les économies très ouvertes, en valeur actuelle nette) après mise en œuvre des traitements de dettes traditionnels, le pays est éligible à l'assistance de l'Initiative.

⁵ Les créanciers du Club de Paris peuvent octroyer au cas par cas un allègement intérimaire portant sur l'annulation de 90 % des flux.

et permet le traitement complet du stock de dettes¹. Pour obtenir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette, un pays doit établir ses bonnes performances dans les programmes soutenus par la Banque mondiale et le FMI, exécuter de manière satisfaisante les réformes convenues au stade du « point de décision », et mettre en œuvre son DSRP pendant un an au moins.

Ce dispositif concerne, **en pratique, trente-six Etats, sur les quarante qui s'avèrent éligibles**. Parmi eux, **trente²** ont franchi le « **point d'achèvement** » autorisant le traitement des dettes et **six³** se trouvent encore entre le « **point de décision** », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dettes intérimaire, et ce « point d'achèvement ». D'après les informations recueillies, trois des quatre pays situés avant le « point de décision » ne semblent pas devoir progresser au sein de l'Initiative, du moins à court terme⁴.

Le coût global des traitements de dettes pratiqués au titre de l'Initiative PPTE s'élevait, fin 2009, à 59,6 milliards de dollars (en valeur actuelle nette) pour les trente-six pays précités : 54,3 milliards pour les trente pays qui ont franchi le point d'achèvement et 5,3 milliards pour les six pays situés entre le point de décision et le point d'achèvement. Les quatre pays qui n'ont pas passé le « point de décision », potentiellement, pourraient bénéficier de 16,9 milliards d'euros d'allègements de dettes, de sorte qu'au terme du processus, **pour les quarante pays éligibles, le coût total du dispositif est estimé à 76,5 milliards de dollars**. Les créanciers multilatéraux représentent 45 % de ce total (34,3 milliards de dollars), les Etats membres du Club de Paris 36 % (27,8 milliards), les Etats non-membres du Club de Paris 13 % (9,9 milliards) et les créanciers privés 6 % (4,5 milliards).

Notre pays constitue le premier de ces contributeurs. L'activité du Club de Paris devrait encore conduire à traiter, **dans la période 2011-2012, des encours très importants de créances françaises**, en particulier pour la **Côte d'Ivoire** (500 millions d'euros), la **République démocratique du Congo** (550 millions) et le Soudan (qui devrait prochainement pouvoir accéder

¹ L'assistance définie au « point de décision » est apportée par les créanciers du Club de Paris par une réduction du stock de la dette éligible jusqu'à un taux de 90 % (en valeur actuelle nette), davantage si nécessaire (sur la base d'un accord spécifique). Les autres créanciers doivent réaliser un effort comparable.

² Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Ethiopie, Gambie, Guyana, Ghana, Haïti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

³ Côte d'Ivoire, Comores, Guinée, Guinée-Bissau, Tchad, Togo.

⁴ L'Erythrée n'entretient de relations que très limitées avec les institutions financières internationales, la République kirghize ne souhaite pas bénéficier des allègements de dettes en faveur des PPTE, et la Somalie connaît une situation d'arriérés prolongés vis-à-vis des créanciers multilatéraux qui bloque toute avancée. Le Soudan, quatrième des Etats éligibles à l'Initiative PPTE mais n'ayant pas encore passé le « point de décision », se trouvait récemment dans la même situation que la Somalie mais paraît, désormais, en capacité d'entrer effectivement dans le dispositif.

au « point de décision » et représente, pour la France, 1,8 milliard d'euros de créances).

b) L'IADM et l'Approche d'Evian

Les pays qui atteignent le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE deviennent éligibles à l'IADM précitée. Ce dispositif additionnel permet **l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par quatre grandes institutions financières internationales** : la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement et le Fonds africain de développement. La décision d'octroi d'une remise de dettes dans ce cadre relève de la responsabilité distincte de chaque institution, et ses modalités d'application peuvent donc varier de l'une à l'autre. En ce qui concerne le FMI, en février 2010, le coût total de la participation s'élevait à 3,36 milliards de dollars (en valeur nominale)¹.

L'« **Approche d'Evian** », quant à elle, vise les Etats confrontés à une dette extérieure insoutenable mais qui ne répondent pas aux critères susmentionnés d'éligibilité à l'Initiative PPTE². Il s'agit ici d'élaborer des **solutions « sur mesure »**, adaptées à la situation de chaque pays, par opposition aux termes standard du Club de Paris. La mise en œuvre du dispositif n'est accordée que dans le cas d'un défaut imminent du bénéficiaire.

2. Les traitements bilatéraux (plus d'un milliard d'euros fin 2009)

Au niveau bilatéral, la France consent des **traitements de dettes additionnels en faveur des Etats éligibles à l'Initiative PPTE**, définis comme ci-dessus exposé. D'après l'annexe « Evaluations préalables » précitée, les remises de dettes accordées à ce titre s'élevaient, **fin 2009**, à **plus d'un milliard d'euros** au total. Ces allègements se traduisent de deux manières.

En premier lieu, il s'agit de **l'annulation intégrale des dettes commerciales** (et non seulement à hauteur de 90 % de l'encours comme le permet l'Initiative PPTE dans son schéma de principe). Cette mesure avait été annoncée par notre pays dès juin 1999, à l'occasion du Conseil européen de Cologne, puis lors du sommet franco-africain qui s'est tenu à Yaoundé en janvier 2001.

En second lieu, dès lors que le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE est franchi par un pays, **l'annulation de la totalité des créances d'aide**

¹ Pour le FMI, tous les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 dollars par an, qu'ils relèvent ou non de l'Initiative PPTE, peuvent bénéficier d'une annulation de dettes financé, au titre de l'IADM, sur les ressources propres de l'institution. Ainsi, le montant précité inclut 182 millions de dollars de remises en faveur du Cambodge et du Tadjikistan, Etats hors Initiative PPTE.

² Les premiers traitements de dettes au titre de l'Approche d'Evian ont concerné le Kenya, la République dominicaine, le Gabon et la Géorgie.

publique au développement (APD) peut lui être accordée, par l'intermédiaire de **refinancement par dons des échéances d'emprunt**. Ce traitement est mis en œuvre par l'AFD, au moyen de « contrats de désendettement et de développement » (**C2D**, désormais intégralement financés sur les ressources budgétaires de l'Etat¹). Sur ce fondement, le pays partenaire continue de rembourser, à chaque échéance, le service de sa dette aux créanciers français (AFD, Banque de France, Natixis), mais l'Etat français lui verse une subvention, à due concurrence, sur un compte spécifique tenu par sa banque centrale : ce compte sera débité au profit des points d'affectation prévus par le contrat, pour couvrir soit des **appuis financiers à des programmes gouvernementaux**, soit des **aides budgétaires sectorielles**².

Le premier C2D a été conclu en 2001. À l'issue du premier semestre 2010, au total, **onze pays ont été ou sont bénéficiaires d'un tel contrat, pour un volume global de décaissements de 780 millions d'euros** environ. Suivant les indications données, le coût du dispositif pourrait atteindre près de **198 millions d'euros pour l'année 2011 et 200 millions en 2012**. Cette montée en charge est imputable, d'une part, à la **signature de nouveaux C2D prévus avec la Guinée et la Côte d'Ivoire**, pays qui devraient prochainement atteindre le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTTE et pour lesquels la France détient des créances additionnelles importantes (600 millions d'euros pour la seule Côte d'Ivoire), d'autre part à la dette résiduelle qui sera annulée, dans ce cadre, en faveur de la **République démocratique du Congo** (250 millions d'euros). Cette situation inflationniste devrait perdurer jusqu'en 2013, année à partir de laquelle les besoins de financement devraient progressivement diminuer.

¹ Pour mémoire, en 2008 et 2009, les C2D ont été financés par le biais du prélèvement sur le résultat annuel de l'AFD ; depuis 2010, en application des dispositions de la LFI pour 2009 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, le dividende annuel de l'AFD doit être versée au budget général de l'Etat, en recettes non fiscales. Par ailleurs, il convient de noter que l'imputation budgétaire des C2D s'exerce, sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », en ce qui concerne les seuls remboursements des créances portées par l'AFD : les créances de l'Etat, gérés par la Banque de France et Natixis, quant à elles, se trouvent comptabilisées en dépréciations de créances, mais ne donnent pas lieu à écritures budgétaires.

² Les C2D ont permis d'aider les secteurs de la santé (programme de lutte contre le sida au Mozambique), de l'éducation (aide budgétaire affectée en Mauritanie et au Burundi et fonds commun multi-bailleurs en Tanzanie), de l'agriculture (appui au Programme national de développement participatif et contribution au Programme d'amélioration de la compétitivité des exploitations familiales agricoles au Cameroun), du développement local (renforcement des communes en Mauritanie), de l'environnement (financement de la Fondation pour la protection des aires protégées et la biodiversité à Madagascar), ainsi que la lutte contre la pauvreté (aide budgétaire globale non affectée en Bolivie, au Ghana, à Madagascar et au Mozambique), le micro-crédit (appui à un programme en ce domaine au Mozambique), ou encore les infrastructures (programme de développement urbain des villes de Douala et Yaoundé au Cameroun, programme d'accès à l'électricité au Rwanda).

B. DES TRAITEMENTS CONSENTIS SOUS LES PLAFONDS DÉTERMINÉS PAR LE LÉGISLATEUR

Le niveau des allègements de dettes que la France est susceptible d'accorder aux pays en développement (visant les créances de l'Etat, de l'AFD, de la Coface ou de Natixis) fait l'objet d'un **double plafonnement déterminé en loi de finances** : un plafond est prévu pour les annulations décidées dans le **cadre multilatéral** du Club de Paris (à hauteur de **16,7 milliards d'euros** actuellement), un autre pour les annulations décidées par notre pays sur une **base bilatérale** (**1,85 milliard d'euros** dans le droit en vigueur). Ces plafonds s'entendent de façon cumulée, c'est-à-dire en tenant compte de toutes les remises déjà consenties par le passé.

Ce dispositif figure aujourd'hui à l'**article 64 de la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 1991**, plusieurs fois modifié, qui autorise dans les limites précitées le ministre chargé de l'économie à prendre les mesures nécessaires aux allègements arrêtés. Cette autorisation est applicable, de manière expresse, tant aux emprunts des pays en cause qu'aux prêts qui bénéficient de la garantie de ces derniers.

1. Le plafond d'autorisation des remises multilatérales (16,7 milliards d'euros actuellement)

En ce qui concerne les traitements de dettes consentis en **Club de Paris**, un **premier plafond a été fixé par la LFR du 29 décembre 1988**, pour encadrer la mise en œuvre d'une initiative visant l'endettement des pays les plus pauvres maintenant obsolète¹. Puis ce plafond s'est trouvé **relevé régulièrement, au total onze fois à ce jour**, en général en LFR, au gré de la mise en place de nouveaux mécanisme d'allègements, en particulier l'Initiative PPTE, et des prévisions d'annulations afférentes. **Le dernier relèvement en date a été réalisé par la LFR du 30 décembre 2008.**

¹ Il s'agissait des termes dits « de Toronto », adoptés en octobre 1988. Ce dispositif a été remplacé par les « termes de Naples » mentionnés plus haut.

Plafond d'autorisation des annulations de dettes dans le cadre multilatéral
(en millions de francs jusqu'en 1999 puis en millions d'euros)

Lois de finances	Relèvement	Plafond
LFR pour 1988		1 250
LFR pour 1990	+ 2 400	3 650
LFR pour 1991	+ 2 000	5 650
LFR pour 1993	+ 1 000	6 650
LFR pour 1994	+ 3 000	9 650
LFR pour 1995	+ 2 000	11 650
LFR pour 1996	+ 4 000	15 650
LFR pour 1999	+ 715	3 100
LFR pour 2001	+ 2 500	5 600
LFR pour 2004	+ 5 500	11 100
LFI pour 2007	+ 3 500	14 600
LFR pour 2008	+ 2 100	16 700

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

2. Le plafond d'autorisation des remises bilatérales (1,85 milliard d'euros actuellement)

Pour ce qui concerne les **traitements de dettes additionnels**, accordés par la France à titre bilatéral aux pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE comme indiqué ci-dessus, **le premier plafond a été établi pour 2001**, année de la conclusion du premier C2D, par la LFR du 28 décembre 2001 – laquelle, à cette fin, a ajouté un paragraphe II à l'article 64, précité, de la LFR du 30 décembre 1991. Ce plafond a alors été fixé à un milliard d'euros. Il a ensuite été **relevé deux fois** : d'abord par la LFR du 25 décembre 2007, à hauteur de 1,25 milliard d'euros, puis par la LFR du 30 décembre 2008, qui l'a porté à **1,85 milliard**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, **adopté sans modification par l'Assemblée nationale**, tend à modifier l'article 64, précité, de la LFR du 30 décembre 1991, afin de procéder à un **nouveau relèvement des plafonds d'autorisation des annulations de dettes** que la France consent aux pays en développement.

D'une part, le plafond relatif aux remises de dettes accordées dans le cadre multilatéral du **Club de Paris** (paragraphe I de l'article 64 de la LFR du 30 décembre 1991) est porté à **18,7 milliards d'euros**, contre 16,7 milliards actuellement, soit un **relèvement à hauteur de 2 milliards d'euros**.

D'autre part, le plafond visant les **remises bilatérales additionnelles** (paragraphe II de l'article 64 de la LFR du 30 décembre 1991) est porté à **2,65 milliards d'euros**, contre 1,85 milliard actuellement, soit un **relèvement de 800 millions d'euros**.

Au total, de la sorte, le présent article, par rapport au droit existant, ouvre la **possibilité d'accorder** 2,8 milliards d'euros supplémentaires d'allègements de dettes en faveur des pays en développement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE JUSTIFIÉE PAR LES PERSPECTIVES DE NOUVELLES REMISES DE DETTES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La mesure ici proposée revêt un **caractère récurrent** : il s'agit du douzième relèvement du plafond d'autorisation des remises de dettes aux pays en développement dans le cadre du Club de Paris depuis la création d'un tel plafond, en 1988, et du troisième relèvement du plafond relatif aux remises bilatérales additionnelles depuis l'instauration de ce second plafond, en 2001.

Ce nouveau relèvement est justifié, au sein de l'annexe « Evaluations préalables » du présent PLF déjà citée, par la **nécessité pour notre pays d'assumer, dans la période 2011-2012, des allègements de dettes qui conduiront à dépasser le niveau des plafonds** votés par le législateur, pour la dernière fois, en 2008. Comme le retrace le tableau ci-après, la France avait déjà consenti, à la fin de l'année 2009, un total de **15,4 milliards d'euros d'annulations de dettes cumulées**, dont près de 14,4 milliard au titre des traitements multilatéraux et plus d'un milliard au titre des traitements bilatéraux.

Utilisation des plafonds d'autorisation d'annulations de dettes

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Traitements multilatéraux	104	57	921	1 790	728	2 882	2 662	906	1 207	398
Cumul	2 834	2 891	3 812	5 602	6 329	9 211	11 873	12 779	13 986	14 384
Traitements bilatéraux	-	-	33	82	425	1	42	208	84	148
Cumul	-	-	33	114	539	540	582	790	875	1 023
Total	2 834	2 891	3 845	5 716	6 869	9 751	12 455	13 569	14 861	15 407

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

Dans les deux prochaines années, l'**Initiative PPTE**, comme on l'a signalé ci-dessus, devrait conduire la France à consentir des annulations en faveur d'Etats qui détiennent d'importants encours de dettes issues de créances nationales, notamment la Côte d'Ivoire (500 millions d'euros), la République démocratique du Congo (550 millions) et le Soudan (1,8 milliard). D'après les indications fournies, au total, outre les 600 millions d'euros d'allègements déjà accordés en 2010, environ 3,3 milliards d'euros de remises seraient accordés sur la période. Ce faisant, **le cumul des annulations multilatérales françaises atteindrait 16,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2011 et 18,3 milliards fin 2012.**

Le niveau proposé par le présent article pour le plafond correspondant (18,7 milliards d'euros, soit une hausse de 2 milliards par rapport au niveau actuel) prévoit une marge de 400 millions d'euros, en cas de besoin. Ce relèvement tend à **permettre à notre pays d'honorer ses engagements internationaux**, en lui donnant la possibilité d'exécuter les décisions arrêtées au sein du Club de Paris.

Pour leur part, les annulations bilatérales additionnelles consenties sur le fondement des **C2D** concerneraient en particulier, comme on l'a indiqué, la Côte d'Ivoire (600 millions d'euros) et la République démocratique du Congo (250 millions). Au total, outre les 230 millions d'euros déjà réalisés en 2010, environ un milliard d'euros d'allègements de dettes seraient ainsi accordés sur la période et, en conséquence, **le cumul de nos annulations bilatérales atteindrait 1,85 milliard d'euros à la fin de 2011 et 2,3 milliards fin 2012.**

Le niveau proposé par le présent article pour le plafond en la matière (2,65 milliards d'euros, soit une augmentation de 800 millions par rapport au niveau existant) réserve une marge de 350 millions d'euros. Cette mesure est de nature à **favoriser, dans les pays concernés, des secteurs essentiels pour le développement**, en fonction des points d'affectation prévus par les contrats (santé, éducation, agriculture, etc.).

Au demeurant, il convient de relever qu'en dépit des traitements de dettes dont ils ont bénéficié, plusieurs des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE présentent encore un risque élevé de surendettement, même si aucun d'entre eux n'est considéré comme traversant une « crise de dette ». En tout état de cause, **la coordination des créanciers de ces pays à faible revenu est cruciale pour préserver la soutenabilité de leur dette à long terme.**

B. UN EFFET INDIRECT ET VARIABLE SUR LES COMPTES PUBLICS

Le présent article, en tant qu'il procède au relèvement des deux plafonds précités d'autorisation de remises de dettes, n'emporte, **par lui-même, aucune conséquence budgétaire ni financière. En revanche, la décision que le ministre chargé de l'économie prend, sous ces plafonds,**

pour alléger la dette d'un Etat, impacte les comptes publics. Cet impact revêt plusieurs formes, en fonction du détenteur des créances annulées.

En premier lieu, l'annulation de **créances de l'Etat** donne lieu à des transports aux découverts du Trésor, qui sont hors budget mais se trouvent inscrits en loi de règlement des comptes et rapport de gestion de l'année. Cette annulation, comme celle de **créances détenues par l'AFD ou par Natixis**, constitue une dépense du point de vue de la comptabilité nationale et, par conséquent, **dégrade le déficit public** au sens du Traité de Maastricht. D'après les informations communiquées à votre rapporteur général par la direction générale du Trésor, de 1989 **jusqu'à la fin de l'année 2010, ce coût « maastrichtien » représente 8,817 milliards d'euros.**

En deuxième lieu, une annulation de **créances détenues par l'AFD ou par Natixis** impose l'**indemnisation** de ces organismes. Celle-ci est supportée, pour l'AFD, par les programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » et, pour Natixis, par le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » ; comme telle, elle **joue sur le solde budgétaire.**

Le coût, en la matière, s'avère délicat à reconstituer du fait de l'intervention de consolidations de dettes, dans le cadre d'accords décidés en Club de Paris. Ces consolidations s'analysent en refinancements (remboursement d'un prêt ancien au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris) ; elles sont retracées par le programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » de la mission correspondant aux dépenses du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers ». La dépense budgétaire afférente intervient lors de la consolidation, puis **les remboursements de ces prêts, en principal ou en intérêts, viennent abonder le budget de l'Etat** (ils sont imputés en recettes sur le compte « Prêts à des Etats étrangers » précité), sauf annulation de la créance consolidée par un accord ultérieur. De fait, il n'y a pas de lien direct entre annulations et coût budgétaire.

Les estimations données à votre rapporteur général par la direction générale du Trésor se fondent sur une approche prudente, qui prend notamment en compte la totalité des dépenses passées du programme « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France », bien qu'une partie des créances ainsi consolidées ait vocation à être honorée par les pays débiteurs. Le coût budgétaire net total, qui intègre les indemnisations d'annulations et les consolidations de dettes, s'établit ainsi, **de 1989 à 2010 inclus, à hauteur de 4,04 milliards d'euros.**

Enfin, les annulations de **créances commerciales garanties par la Coface** restent **sans effet direct sur le solde « maastrichtien »** et ne suscitent **aucune dépense budgétaire**, car la Coface n'entre pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale et les remises

de dettes qu'elle consent ne lui sont pas indemnisées par l'Etat¹. En revanche, ces annulations comportent un **coût budgétaire indirect**, dans la mesure où elles impliquent une moindre recette future pour la Coface qui, toutes choses égales par ailleurs, représente *in fine*, pour l'Etat, une **moindre capacité de prélèvement de dividendes** sur cet établissement (recette non fiscale).

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

¹ *L'intervention de la Coface en matière d'APD fait l'objet de développements au sein du rapport d'information n° 95 (2008-2009) de nos collègues Jean-Pierre Fourcade et Edmond Hervé avec notre ancien collègue Michel Charasse, établi à la suite de l'enquête de la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les procédures publiques gérées par la Coface.*

ARTICLE 38

Mobilisation d'un dividende exceptionnel de la Caisse centrale de réassurance (CCR) au profit du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Commentaire : le présent article a pour objet de doter le FPRNM d'une ressource complémentaire exceptionnelle destinée à financer les acquisitions immobilières, par voie d'acquisition ou d'expropriation, à la suite de la tempête Xynthia.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU FPRNM : UN CHAMP PEU À PEU ÉLARGI

Le FPRNM, dit « fonds Barnier », a été instauré par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Les dispositions le concernant figurent à l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Ses bénéficiaires sont, à l'exception des cas d'expropriation, des personnes qui ont assuré leurs biens et se sont elles-mêmes engagées dans une démarche de prévention.

Les missions du fonds ont évolué depuis sa création. Initialement dédié à l'indemnisation des expropriations des biens exposés à certains risques naturels, il est ensuite intervenu dans le financement d'actions de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur. De plus, entre 1995 et 2010, huit lois ont élargi son champ d'intervention au financement d'études et de travaux, d'acquisition amiable de biens menacés, d'actions d'information du public.

L'élargissement progressif du champ des opérations finançables par le FPRNM

1) Loi de finances rectificative pour 1997 : financement, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, financement des études et travaux réalisés dans le cadre de la prévention des risques liés aux glissements de terrain de grande ampleur des Ruines de Séchilienne (Isère) et de La Clapière (Alpes-Maritimes).

2) Loi de finances rectificative pour 1999 : financement, du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006, de 50 % des dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

3) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : contribution possible du fonds au financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, à l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines, et à des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

4) Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, extension, sous certaines conditions, de la contribution du fonds :

a) à l'acquisition amiable, par l'Etat, par une commune ou un groupement de communes, de biens menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risque naturel majeur, lorsque les travaux de prévention sont plus coûteux ;

b) à l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle ainsi que de leurs terrains d'assiette ;

c) aux études et travaux de prévention à maîtrise d'ouvrage privée sur les biens couverts par la garantie contre les catastrophes naturelles, réalisés en application de plans de prévention des risques approuvés ;

d) aux actions d'information des populations en ce qui concerne les conditions générales de leur indemnisation au titre de la garantie d'assurance.

5) Loi de finances pour 2004 : financement, dans la limite de 10 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2008, des études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques.

6) Loi de finances pour 2006, financement, pour les risques majeurs :

a) de 75 % des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques (dans la limite de 16 millions d'euros par an, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2012) ;

b) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 33 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012) ;

c) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention des conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (dans la limite de 35 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012).

7) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques :

a) contribution, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat (dans la limite de 40 millions d'euros et pour les seules dépenses engagées par l'Etat avant le 1^{er} janvier 2007) ;

b) contribution au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 55 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012, avec taux maximum d'intervention de 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection).

8) Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement :

Son article 222 modifie l'article L. 561-3 du code de l'environnement en étendant aux risques de crues à montée rapide ou de submersion marine la possibilité pour l'État, les communes ou leur groupement, d'acquérir par voie d'expropriation ou par voie amiable des biens exposés, et par voie amiable uniquement, des biens sinistrés.

Cette loi modifie également d'autres dispositions liées au financement d'études et aux travaux de prévention.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU FPRNM

1. Un fonds principalement financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est essentiellement financé par un **prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. **Il peut en outre recevoir des avances de l'État.** La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit que ce taux de ce prélèvement est fixé dans la limite de 4 % par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie.

Cependant, face à l'insuffisance des ressources du Fonds pour remplir ces missions, le taux maximal de 4 % a été plusieurs fois relevé, **deux lois de finances ouvrant ainsi la possibilité d'augmenter les ressources annuelles du Fonds, le taux étant ensuite fixé par arrêté.**

Tout d'abord, à l'initiative de notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », votre commission des finances avait inscrit dans l'article 101 de la loi de finances pour 2008 la possibilité de relever de 4 % à 8 % le taux maximal de prélèvement au profit du Fonds Barnier.

Cette hausse a permis d'assainir la situation du Fonds. Néanmoins, elle ne pouvait pas assurer le financement de l'ensemble de ses missions, à horizon 2012, d'après les simulations effectuées alors par le Gouvernement. C'est pourquoi, en second lieu, la loi de finances pour 2009 a prévu l'augmentation du taux de prélèvement de 8 % à 12 %, ce dernier taux constituant la fourchette maximale. Versé par les entreprises d'assurance, ce prélèvement constitue désormais 90 % des ressources du Fonds Barnier.

2. Un fonds géré par la Caisse centrale de réassurance

Aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances, la caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Créé en 1946 comme établissement public industriel et commercial, la CCR a été transformée en société anonyme dont le capital est intégralement détenu par l'État. Bien que cette procédure ne soit pas obligatoire, la majorité des compagnies d'assurances a choisi de se réassurer auprès de la CCR afin de bénéficier de la garantie illimitée de l'Etat. Le chiffre d'affaires de la CCR s'est élevé à 756,4 millions d'euros en 2009, dont 671,1 millions d'euros dans la réassurance des risques de catastrophes naturelles. En outre, le résultat net a atteint 182 millions d'euros.

L'article L. 561-3 du code de l'environnement dispose que la gestion comptable et financière du fonds Barnier est assurée par la CCR dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement. Les frais exposés par la CCR pour cette gestion sont imputés au fonds.

3. Une situation financière tendue par les conséquences de la tempête Xynthia

Pour 2010, le montant total des besoins de financement exprimés lors du dialogue de gestion des crédits budgétaires de l'État s'élevait à 75 millions d'euros, auquel il faut ajouter les dépenses nécessaires en 2010 pour la délocalisation de biens à la suite de la tempête Xynthia (155 millions d'euros prévus), **soit au total 230 millions d'euros**, dont 4,2 millions d'euros pour les demandes d'expropriation et 165 millions d'euros pour le financement d'acquisitions amiables de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés par une catastrophe naturelle.

La situation budgétaire du FPRNM depuis 2002

(en millions d'euros)

Année	Recettes ¹	Délégations ²	Reliquat ³
De 1995 à 2002	150,47	67,15	--
2002	25,15	11,10	94,20
2003	28,20	18,25	106,20
2004	27,29	6,41	127,10
2005	28,89	37,49	108,60
2006	30,60	85,00	55,00
2007	60,30	100,40	24,10
2008	68,03	66,80	25,33
2009	130,00	79,35	75,00

¹ dont produits financiers ;

² dont frais de gestion ;

³ à la date du comité de gestion, au premier trimestre de l'année suivante.

Dépenses du FPRNM en 2009 par type de mesure

(en millions d'euros)

Type de mesure	Total 2009	Rappel des prévisions 2009	Rappel dépenses 2008	Rappel dépenses 2007	Rappel dépenses 2006
Expropriations	1,93	5,52	1,42	10,57	4,34
Cofinancement des PPRN et information préventive	10,25	10,45	10,71	9,54	15,76
Evacuations et relogement	0,14	0,50	0,16	0,25	0,10
Acquisitions amiables	24,42	30,91	18,77	22,98	31,56
Traitement des cavités souterraines	0,39	4,67	1,38	0,55	0,22
Etudes & travaux prescrits par un PPRN	0,59	0,48	0,25	0	0
Etudes & travaux CT	41,55	61,80	30,15	33,80	33
Séchilienne	0	0,03	1	0,75	0
Dépenses engagées par l'Etat « Traitement de la dette »	0	0	0	21,91	0
TOTAUX	79,27	114,36	63,84	100,35	84,98

Dépenses du FPRNM en 2009 par type de risque

(en millions d'euros)

Dépenses par type de risque	Total 2009	Total 2008
Inondation	45,87	45,54
Mouvement de terrain	21,48	5,695
Cavités Souterraines	0,60	1,845
Séismes	5,59	-
Avalanches	1,87	-
Incendies de forêts	0,07	-
Autres, dont multi-risque	3,79	10,76
TOTAUX	79,27	63,84

Source : Direction générale de la prévention des risques

II. LA MISE EN OEUVRE DES ACQUISITIONS AMIABLES ET DES EXPROPRIATIONS DE BIENS IMMOBILIERS EN ZONE INONDABLE

A. LES CONDITIONS D'ÉVALUATION DES BIENS CONCERNÉS

Les biens immobiliers à usage d'habitation situés dans la zone de solidarité sont évalués par les services du domaine des Directions départementales des finances publiques de la Vendée et de la Charente-Maritime.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général par France Domaine, **ces évaluations sont effectuées à la valeur vénale des biens**, sur la base de la méthode par comparaison, qui est la plus couramment retenue dans une telle situation par les experts, l'administration et les juridictions de l'expropriation.

La période des transactions à retenir pour être au plus près de la réalité du marché est celle qui s'échelonne du dernier trimestre 2008 jusqu'à la date de la tempête, c'est-à-dire fin février 2010.

Les prix d'acquisition sont calculés comme en matière d'expropriation, sans qu'il soit tenu compte du risque, en application de l'article L. 561-3-1 du code de l'environnement.

A la valeur proprement dite vient s'ajouter **une indemnité de emploi** correspondant à 10 % de la valeur vénale du bien, ainsi qu'une indemnité de déménagement fixée à 5 000 euros en moyenne.

B. PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACQUISITIONS AMIABLES ET DES EXPROPRIATIONS DE BIENS IMMOBILIERS EN ZONE INONDABLE

D'après les informations transmises à votre rapporteur général par France Domaine, aucune expropriation n'a eu lieu à ce stade et **l'ensemble des acquisitions a été effectué à l'amiable.**

Le nombre de biens immobiliers bâtis (immeubles d'habitation et biens à usage professionnels) situés en zone de solidarité dans les deux départements de Vendée et de Charente-Maritime s'élève à **1 647 biens** (1 562 immeubles d'habitation et 85 biens professionnels).

Des propositions d'acquisitions amiables ont été adressées aux particuliers dans ces deux départements et 1007 ont été acceptées.

C. LE COÛT DES ACQUISITIONS AMIABLES RÉALISÉES

A la date d'aujourd'hui, l'estimation du coût total brut des acquisitions amiables (hors indemnités d'assurances, de l'ordre de 15 % à 20 % à déduire) pour les 1 007 biens dont les propositions d'acquisition ont été acceptées par les sinistrés s'élève à **301,37 millions d'euros.**

Suite à ces acceptations, 458 actes d'acquisitions amiables ont été passés avec les propriétaires dans ces deux départements, pour **un coût net pour l'Etat de 114,87 millions d'euros** (dépenses imputées sur le FPRNM).

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La tempête Xynthia du 28 février 2010 a occasionné d'importants dommages et fait plusieurs dizaines de victimes sur le littoral des départements de la Charente-Maritime et de la Vendée. Elle a notamment révélé qu'un risque de subversion marine menaçait gravement les populations dans ces deux départements. La mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia¹ présidée par notre collègue Bruno Retailleau, a présenté les principales causes de la catastrophe : le caractère archaïque du dispositif d'alerte, la faiblesse de la prévision météorologique, une couverture lacunaire du territoire en plans de prévention des risques « inondation », une planification urbanistique obsolète et une occupation illégale des zones dangereuses, ainsi que l'entretien défectueux des digues. De surcroît, la mission d'information évalue à plus de 500 000 personnes le nombre de sinistrés, à des degrés divers, à la suite de la tempête. La Fédération française des sociétés d'assurance a estimé le montant couvert par les assurances

¹ Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames, rapport d'information n° 647, tome 1, 2009-2010.

à 1,5 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros pour les effets du vent et 700 millions d'euros du fait des inondations.

Face à ce bilan, le Gouvernement a notamment engagé une démarche d'acquisition, par voie amiable ou par expropriation, des biens exposés à ce risque. Conformément aux articles L. 561-1 et suivants du code de l'environnement, **le financement de ces mesures doit être pris en charge par le FPRNM.**

Le présent article vise en conséquence à **doter le FRNM d'une ressource supplémentaire « exceptionnelle » afin de financer des acquisitions immobilières**, par voie d'acquisition amiable ou d'expropriation, rendues nécessaires à la suite de la tempête Xynthia de février 2010.

Cette ressource exceptionnelle prendra la forme de l'affectation d'une partie du dividende annuel de la CCR au Fonds Barnier, *« dans la limite de 100 millions d'euros »*. Cette rédaction crée une certaine ambiguïté quant au montant qui sera réellement affecté au FPRNM et ne donne **pas de garantie que les 100 millions d'euros lui seront totalement affectés**. D'après l'exposé des motifs, la CCR versera le dividende exceptionnel en 2011, au titre de l'exercice 2010.

En outre, d'après les informations transmises à votre rapporteur général par la CCR, en raison de l'importance des sinistres survenus et en supposant qu'il n'en intervienne pas de nouveaux pour des montants significatifs d'ici la fin de l'année, le résultat net de la CCR pour 2010 devrait être en retrait par rapport à 2009, mais devrait se situer dans une fourchette comprise entre 120 et 150 millions. **Dans ces conditions, le versement de 100 millions d'euros, à ce titre, au Fonds Barnier, pourrait être assumé par la CCR, sans qu'elle ait à prélever sur ses réserves.**

Enfin, comme le précise l'évaluation préalable de l'article 38, le versement du dividende de la CCR n'intervenant qu'au deuxième trimestre 2011, le fonds bénéficiera dans l'intervalle d'avances du Trésor, afin de couvrir le décalage de trésorerie entre l'encaissement du dividende et les versements liés aux acquisitions immobilières.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'il souscrit à la nécessité de doter le FPRNM des recettes nécessaires à l'exercice de la totalité des missions qui lui sont attribuées, votre rapporteur général, dans la continuité des positions antérieures de la commission des finances, estime que **cette augmentation des ressources et des interventions du FPRNM devrait s'accompagner d'une réflexion sur la réforme de sa gouvernance, ainsi que d'une clarification de ses missions**. Les élargissements successifs des interventions du Fonds ont en effet brouillé sa

lisibilité. Ainsi, d'année en année, le Gouvernement attribue de nouvelles missions au fonds **sans réflexion globale**.

Le même problème se pose d'ailleurs avec l'article 72 du présent projet de loi de finances. En effet, cet article, rattaché à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », prévoit que le FPRNM prendra en charge les travaux de conformité des digues domaniales, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides instauré à la suite de la tempête Xynthia. Ce financement est prévu jusqu'au 31 décembre 2016, pour un montant maximal de 200 millions d'euros, dont 35 millions au titre de l'année 2011.

Or, la décision d'attribuer au fonds, jusqu'en 2016, le financement de ces nouvelles missions, pour un montant maximal fixé à l'avance, tend à **mettre à mal le principe d'annualité budgétaire**, dépossédant ainsi le Parlement de son droit de contrôle. Cette situation **aggrave ainsi la débudgétisation en cours des politiques publiques environnementales**.

Il conviendrait donc d'y voir clair sur le financement et les missions du fonds avant d'envisager un renforcement de ses moyens autre qu'exceptionnel.

Les pistes proposées par la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia pour le financement du fonds

- l'affectation au **Fonds Barnier d'une part significative (50 % à 75 %) du produit d'une modulation des primes de catastrophes naturelles (« catnat »)**, qui reste à créer. A titre d'hypothèse, si 10 % des assurés voyaient leurs primes « catnat » – en moyenne de 20 euros par contrats, augmenter de 25 % par cette modulation, le produit pour le fonds serait de l'ordre de 15 millions à 20 millions d'euros ;
 - **le relèvement des primes « catnat » elles-mêmes**. Sachant que le taux en vigueur de 12 % engendre un produit annuel de 1,3 milliard d'euros, une hausse de 1 % représenterait autour de 100 millions d'euros de ressources nouvelles, qu'il conviendrait d'affecter en totalité au Fonds Barnier ;
 - **une nouvelle hausse du taux des prélèvements sur les primes « catnat » au profit du Fonds Barnier**. Cette évolution serait plus délicate dans la mesure où ces prélèvements ont déjà fortement augmenté ces dernières années. En outre, les assureurs sont déjà fortement sollicités.
- Au-delà, la mission estime qu'à moyen terme, **une segmentation du fonds en deux enveloppes fixes pourrait être étudiée**. Une part déterminée serait ainsi consacrée à l'activité d'études et de prévention, tandis que l'autre partie des crédits serait dédiée à des indemnisations. Une certaine souplesse devrait cependant être maintenue s'agissant des flux entre les deux enveloppes.

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

ARTICLE 39

Affectation de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par plusieurs secteurs d'activité à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Commentaire : le présent article propose de transférer à la sécurité sociale une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le but de la faire bénéficier des nouvelles ressources prévues dans le cadre de la réforme des retraites.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DE TVA À LA SÉCURITÉ SOCIALE AFIN D'ASSURER LE BOUCLAGE FINANCIER DE LA RÉFORME DES RETRAITES

A. UN OBJECTIF : TRANSFÉRER 3,5 MILLIARDS D'EUROS À LA BRANCHE VIEILLESSE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES RETRAITES

1. Le « bouclage financier » de la réforme des retraites

Dans le cadre de la réforme des retraites, un certain nombre de mesures ont été annoncées afin d'assurer « le bouclage financier » de la réforme. Outre l'effort de l'Etat, trois blocs de mesures doivent permettre le rééquilibrage des comptes du système de retraites :

- premièrement, les mesures contributives : les mesures d'âge et le relèvement des taux de cotisations ;

- deuxièmement, le transfert à la CADES de 18 % du besoin de financement de la branche à l'horizon 2018 ;

- troisièmement, **l'affectation de nouvelles recettes fiscales et sociales au système de retraites à hauteur de 3,5 milliards d'euros en 2011, récapitulées dans le tableau suivant.**

Synthèse des mesures de recettes affectées à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme des retraites

(en millions d'euros)

 Impositions affectées au budget général

MESURE	Rendement 2011	Rendement 2020
Contributions des hauts revenus	410	630
Augmentation de 40 % à 41 % du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu	230	290
Retraites-chapeaux : suppression de l'abattement de 1 000 euros pour l'imposition des rentes et instauration d'une contribution salariale spécifique de 14 %	110	140
Stock-options : augmentation de la contribution patronale spécifique sur la valeur des options (14 %) et de la contribution salariale sur le gain de levée d'option (8 %)	70	200
Contribution des revenus du capital	910	1 340
Hausse des prélèvements proportionnels		
- PV de cessions mobilières	90	110
- PV de cessions immobilières	45	50
- PFL sur les dividendes et les intérêts	130	160
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	645	800
Imposition des PV de cessions mobilières au premier euro	0	220
Total taxe sur les ménages	1 320	1 970
Annualisation des allègements généraux de charges sociales	2 000	2400
Suppression du plafonnement de la quote part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales	200	250
Total taxe sur les entreprises	2 200	2 650
TOTAL	3 520	4 600

Source : dossier de presse – présentation de la réforme des retraites

2. Un panier « retraite » composé de recettes sociales et fiscales

Au sein de ce « panier retraite », **trois mesures, d'un rendement de 2,18 milliards d'euros, sont déjà directement affectées à la sécurité sociale** : l'aménagement du régime d'imposition des retraites chapeaux, l'annualisation du calcul des allègements généraux et la hausse des contributions patronale et salariale sur les stock-options.

En revanche, **les autres mesures, d'un rendement de 1,34 milliard d'euros, portent sur des impositions exclusivement affectées au budget**

général de l'Etat : l'augmentation du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu, la hausse des prélèvements proportionnels, la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, l'imposition des plus values de cessions de valeurs mobilières au premier euro, la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales. Ces mesures sont discutées dans le cadre du présent projet de loi de finances (articles 3 à 6).

Se pose dès lors, pour ces mesures de nature fiscale, la question de leurs modalités d'affectation à la sécurité sociale.

B. UNE AFFECTATION EN DEUX TEMPS

1. L'affectation d'une partie de la TVA brute sur certains secteurs médicaux

Afin d'affecter le produit de ce panier fiscal à la sécurité sociale, le présent article propose de flécher, à due concurrence, au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), une partie de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) brute collectée sur certains secteurs médicaux.

Le **I** du présent article ajoute ainsi aux recettes de la CNAMTS, définies aux articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité sociale, le produit de la TVA brute collectée par :

- les fabricants de matériel médico-chirurgical et dentaire ;
- les médecins généralistes ;
- les infirmiers et les sages-femmes ;
- les structures hospitalières ;
- les structures d'hébergement médicalisé pour personnes âgées ;
- les structures d'hébergement social pour personnes handicapées et personnes souffrant de maladie mentale.

Le **A** du **II** prévoit que les dispositions du présent article s'appliquent au produit de la TVA relative aux prestations réalisées et aux livraisons effectuées **à compter du 1^{er} janvier 2011**.

Le produit attendu de ces recettes pour 2011 (1,5 milliard d'euros) étant supérieur aux besoins de la sécurité sociale au titre du financement de la réforme des retraites (1,34 milliard d'euros) (*cf.* tableau suivant), le **B** du **II** du présent article propose que, **pour l'année 2011, la part du produit de ces taxes, supérieure à 1,34 milliard d'euros, reste affectée à l'Etat**.

A compter de 2012, le produit de ces « TVA sectorielles » sera intégralement affecté à la CNAMTS. Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, compte tenu du rendement croissant des recettes de la TVA brute collectée par les fabricants de matériel médico-chirurgical et dentaire, le montant total des « TVA sectorielles » affectées à la sécurité

sociale devrait alors correspondre au montant, également croissant, des recettes nouvelles affectées à l'Etat dans le cadre de la réforme des retraites.

Le rendement attendu de la TVA collectée sur certains secteurs de la santé

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	713	741	770
Activité des médecins généralistes	262	271	282
Activité hospitalières	256	273	291
Hébergement médicalisé pour personnes âgées	227	250	275
Hébergement social pour handicapés mentaux et malades mentaux	42	44	46
Activités des infirmiers et des sages-femmes	11	12	12
Produit constaté des TVA sectorielles retenues	1 512	1592	1676
Produit de la TVA sectorielles effectivement versées (a)	1 340	1592	1676
Produit des « nouvelles ressources » affectées au budget de l'Etat dans le cadre de la réforme de l'Etat (b)	1 340	1588	1656
Ecart TVA – « Nouvelles ressources » (a)- (b)	0	4	20

Source : étude d'impact annexé au présent projet de loi

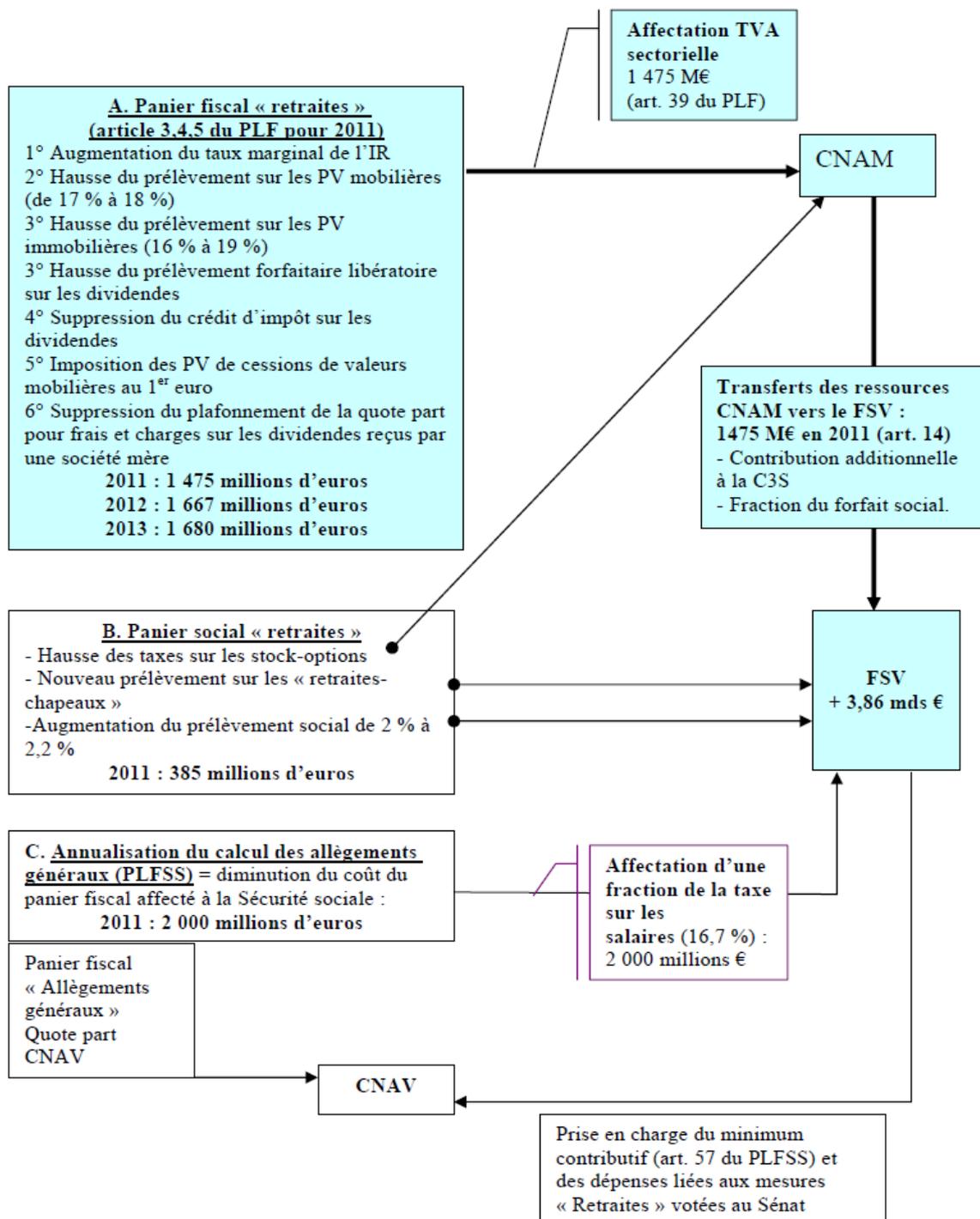
2. Le reversement de la branche maladie au Fonds de solidarité vieillesse

En contrepartie, et afin que ces recettes soient *in fine* affectées à la branche vieillesse, **certaines recettes de la CNAMTS seront, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2011, affectées au Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** : le PLFSS propose ainsi d'attribuer à ce dernier le produit de la contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et une partie du forfait social dont le taux est relevé de deux points en 2011 pour atteindre 6 % (article 14 du PLFSS pour 2011).

Les mesures proposées dans le cadre du présent projet de loi de finances ne constituent qu'une partie du schéma global de financement de la réforme des retraites (*cf.* schéma suivant). Pour une présentation détaillée de ces mesures, votre rapporteur général renvoie au rapport de votre collègue Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis du projet de loi portant réforme des retraites¹.

¹ Avis n° 727 (2009-2010).

Financement de la réforme des retraites



Source : commission des finances



Mécanisme d'affectation du panier fiscal « retraites »

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA MISE EN PLACE D'UNE CLAUSE DE RENDEZ-VOUS

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à prévoir qu'**avant le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement informe le Parlement de l'éventuel écart constaté entre le produit des TVA sectorielles affectées à la CNAM et les recettes prévues dans le cadre de la réforme des recettes.**

En effet, aucun mécanisme de garantie n'est prévu pour la CNAM ou pour l'Etat dans l'hypothèse où le rendement de la TVA brute se révélerait inférieur, ou supérieur, au produit des nouvelles recettes de l'Etat prévues aux articles 3 à 6 du présent projet de loi.

Cet amendement a été sous-amendé par le Gouvernement afin de préciser que ce dispositif s'appliquera aux projets de loi de finances pour 2012 et 2013.

B. L'AUGMENTATION DES RECETTES AFFECTÉES À LA RÉFORME DES RETRAITES

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, par ailleurs, un amendement tendant à **tirer les conséquences de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites au Sénat.**

L'aménagement du relèvement de la borne d'âge de 65 ans au profit des parents de trois enfants ou d'enfants handicapés a en effet nécessité l'affectation de **recettes supplémentaires**. Ainsi, l'article 3 du présent projet de loi de finances prévoit une hausse de deux points du taux du prélèvement applicable aux plus-values immobilières, qui devrait accroître les recettes de l'Etat de 135 millions d'euros.

Afin de respecter l'objectif initial d'une affectation du montant de ces ressources supplémentaires aux régimes de sécurité sociale, il a également été nécessaire de **revoir la composition des « TVA sectorielles » affectées à la CNAM** et d'augmenter le montant total de TVA affectée à la CNAM à due concurrence.

Le nouveau panier de TVA sectorielles comprend ainsi désormais la TVA brute collectée par :

- les fabricants de matériel médico-chirurgical et dentaire ;
- les fabricants d'équipements d'irradiation médicale, d'équipements électromédicaux et électrothérapeutiques ;
- les médecins généralistes ;

- les établissements et services hospitaliers ;
- les établissements et services d'hébergement médicalisés pour personnes âgées.

Le montant total de « TVA sectorielles » affectées à la CNAM a, quant à lui, été porté de 1 340 millions d'euros à **1 475 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA FISCALISATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Une tendance ancienne

L'augmentation des dépenses de sécurité sociale et le renforcement de la concurrence fiscale, notamment en matière de coût du travail, ont conduit la France, comme d'autres pays :

- à « fiscaliser » de manière croissante depuis les années 1990 le financement de la sécurité sociale, afin de faire face à l'augmentation des besoins de financement ;

- et, *a contrario*, à diminuer les recettes « naturelles » de la sécurité sociale, par une politique de réduction des charges sociales dans le but de préserver l'emploi et la compétitivité des entreprises.

Le mode de financement des administrations de sécurité sociale a ainsi été considérablement transformé depuis la fin des années 1990 : alors que les impôts et taxes affectés représentaient 1,7 % de leurs recettes en 1980, ce taux était de 8,9 % en 1995, de 23,7 % en 2000 et de **27,9 % en 2008**, comme le montre le tableau ci-dessous.

La création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, puis la mise en place de « paniers fiscaux » en 2006 et 2007 afin de compenser les coûts des politiques d'allègements ou d'exonérations de charges constituent les traits marquants de cette fiscalisation.

Recettes des administrations de sécurité sociale

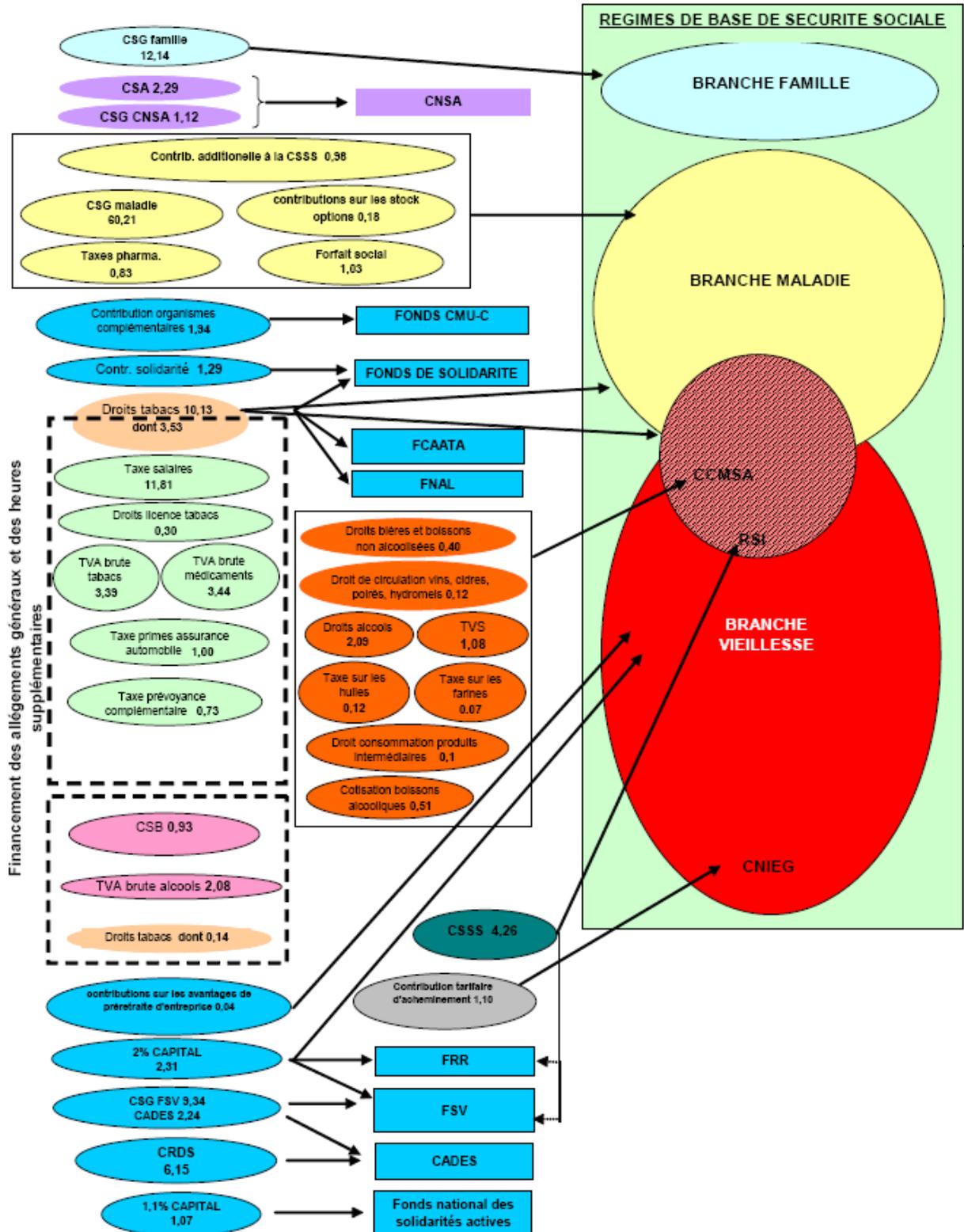
(en milliards d'euros)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Recettes des administrations de sécurité sociale	91,6	164,6	219,9	276,5	337,0	420,2	471,3
* dont Impôts	1,6	4,1	7,1	24,5	80,0	88,1	129,1
* dont Cotisations sociales	75,6	135,2	186,6	216,7	224,2	273,1	303,7
* dont Transferts	9,3	15,7	15,7	22,0	17,9	41,4	16,8
Part des impôts dans les recettes	1,7 %	2,3 %	3,2 %	8,9 %	23,7 %	21 %	27,4 %

Source : INSEE – comptes nationaux - Base 2000

Ce double mouvement a rendu **peu lisible les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale**, comme en témoigne le graphique suivant (avant mesures du PLF et du PLFSS pour 2011).

Impôts et taxes affectées à la protection sociale (avant mesures PLF et PLFSS 2011)



Source : annexe au présent projet de loi, « Bilan des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale »

2. Une nouvelle étape est franchie en 2011

Indéniablement, une nouvelle étape dans la fiscalisation de la protection sociale est franchie en 2011 puisqu'au total, dans le cadre de la réforme des retraites et des nouvelles mesures de gestion de la dette sociale, **le Gouvernement a décidé d'affecter en 2011 aux régimes de sécurité sociale et aux organismes qui concourent à son financement près de 5 milliards d'euros de recettes fiscales dont :**

- 1,47 milliard d'euros au profit du financement des retraites ;
- et 3,55 milliards d'euros en faveur de la CNAF, afin de permettre, en partie, *via* l'affectation d'une fraction de la CSG affectée à la branche famille, le refinancement de la dette sociale qui devrait être transmise à la CADES en 2011.

B. COMPLEXIFICATION OU CLARIFICATION ?

Cette nouvelle étape dans la fiscalisation de la sécurité sociale suscite une appréciation mitigée.

L'augmentation des recettes fiscales en faveur du système de retraite peut se comprendre, car ces recettes ont vocation à financer la prise en charge financière d'avantages vieillesse non contributifs, en particulier le financement du minimum contributif¹.

Néanmoins, cette volonté de clarifier les responsabilités de financement se traduit dans les faits par la mise en place de circuits de financement complexes.

1. Le choix du mécanisme le moins compliqué ?

Votre rapporteur général a bien noté que **la solution retenue** dans le cadre du présent article est sans doute, malgré les apparences, **la plus logique et la plus simple**.

En effet, une solution alternative aurait pu consister à isoler, au sein des produits de l'impôt sur le revenu, du prélèvement forfaitaire libératoire et de l'impôt sur les sociétés, le surplus résultant des mesures proposées par les articles 3 à 6 du présent projet de loi. Mais **transférer une partie du produit d'impositions affectées exclusivement à l'Etat aurait constitué une source de complexification plus grande**. En particulier, il semble indispensable que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés continuent d'être exclusivement perçus par l'Etat.

¹ Montant auquel est portée la retraite de base lorsque son montant calculé est inférieur à un seuil.

Le choix d'affecter, à due concurrence, de **la TVA brute issue de plusieurs secteurs d'activité en lien avec la sphère sociale** présente en outre une **certaine logique**. Le Gouvernement a déjà procédé ainsi dans le cadre, d'une part, de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales (TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques et TVA brute collectée par les fournisseurs de tabac) et, d'autre part, de la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires (TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées).

Compte tenu de la nature de la « TVA sectorielle » choisie – davantage en lien avec le secteur de la santé que la branche vieillesse, il est apparu plus pertinent de l'affecter à la branche maladie et, ensuite, de prévoir que celle-ci en reverse le produit, *via* d'autres recettes (contribution additionnelle à la C3S et forfait social), au FSV.

2. L'absence de visibilité quant à l'évolution des recettes de la sécurité sociale

La plus grande difficulté posée par ces mécanismes tient en fait davantage à **l'appréciation de leur évolution à long terme**. En effet, le rendement et le dynamisme des recettes affectées ne sont pas connus de manière précise, notamment en 2010, année de transition entre « crise » et « sortie de crise ».

Un exemple est de ce point de vue frappant : le Gouvernement évalue à 350 millions d'euros le surcroît de recettes résultant du relèvement du taux du forfait social ; or ces estimations se fondent sur les montants de participation et d'intéressement¹ versés en 2007 et 2008, soit des années non encore impactées par la crise.

Au-delà de la compréhension des circuits de financement créés, il est primordial de s'assurer que les « **opérations de conversion** » décidées pour permettre la circulation des crédits entre les différents acteurs **soient calibrées de manière satisfaisante** : est-ce que le montant de TVA affectée à la CNAM équivaut bien au montant de recettes fiscales devant être fléchées vers la sécurité sociale ? Est-ce que les recettes attribuées demain au FSV et aujourd'hui affectées à la CNAM correspondent au montant de recettes supplémentaires perçues par cette dernière au titre de la TVA ?

Une des solutions consiste à mettre en place des **clauses de garantie** à l'instar de ce qui a été fait par nos collègues députés dans le cadre du présent projet de loi de finances, afin d'assurer, pour la CNAM, la neutralité de l'affectation de la TVA.

¹ Principale assiette du forfait social.

C. VERS UNE APPROCHE CONSOLIDÉE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES ET DE FINANCEMENT

En tout état de cause, la mise en place de schémas financiers aussi « acrobatiques » ne font que :

- d'une part, montrer avec acuité **les difficultés de financement auxquelles est confronté notre régime de sécurité sociale** ;

- d'autre part, **renforcer la nécessité d'une approche consolidée des projets de loi de finances et de financement**, selon les orientations esquissées par le groupe de travail sur les modalités de la mise en œuvre d'une règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques, présidé par M. Michel Camdessus.

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

ARTICLE 40

(Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)

Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs

Commentaire : le présent article vise à modifier la répartition du produit des droits de consommation sur les tabacs dans le but d'assurer la neutralité budgétaire, pour l'Etat comme pour la sécurité sociale, de l'assujettissement à la taxe sur les salaires (TS) de divers organismes publics.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS : UNE TAXE AFFECTÉE AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE ET AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Prévu à l'article 575 du code général des impôts (CGI), le droit de consommation sur les tabacs représente un produit de plus de **10 milliards d'euros** par an.

En application de l'article 3 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, modifiant l'article 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, ce produit est **affecté aux organismes de sécurité sociale, au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales, et au budget général de l'Etat.**

Le tableau ci-après rend compte de cette répartition.

La répartition du droit de consommation sur les tabacs

(en %)

Organisme	Pourcentage du droit
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) - maladie	18,68
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) - vieillesse	1,89
Caisse nationale d'aide au logement de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	38,81
Fonds national d'aide au logement	1,48
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31
Allègements généraux (caisses et régimes de sécurité sociale)	33,36
Fonds de solidarité	1,25
Paniers heures supplémentaires	1,30
Budget de l'Etat	2,92
Total	100,00

Source : d'après l'article 3 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010

B. L'AFFECTATION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES (TS) AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

La taxe sur les salaires (TS) est **due par les employeurs qui ne sont pas redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la totalité de leur chiffre d'affaires**. En application de l'article 231-1 du CGI, seuls sont imposables à la TS les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA ou qui ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédant celle du paiement des rémunérations.

Le produit de cette taxe était, en 2009, de **11,4 milliards d'euros**.

Il est **affecté aux organismes de sécurité sociale, au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales**.

A compter du 1^{er} janvier 2011, plusieurs organismes seront nouvellement assujettis à la TS.

S'agissant des agences régionales de santé (ARS), de Météo France, de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), de l'école nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) et de l'école nationale des sports de montagne (ENSM), **le surcroît de TS résulte d'un transfert de personnel**

dont la rémunération n'était pas assujettie à la taxe dans leur précédente affectation. S'agissant de France Télévisions et de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF), le surcroît est lié à leur mode de financement. En effet, la part de leur activité qui est financée sur crédits budgétaires est exonérée du paiement de la TVA. Cette exonération emporte l'assujettissement, pour cette partie de leur activité, à la TS.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à procéder à une **nouvelle répartition du droit de consommation sur les tabacs** prévu par l'article 575 du CGI.

La fraction de ce droit affectée **aux caisses et aux régimes de retraite** en raison des mesures portant des allègements sociaux enregistre une **baisse**, en passant de 33,36 % à **32,88 %**.

En revanche, la fraction affectée au **budget général de l'Etat** bénéficie d'une **hausse**, en passant de 2,92 % à **3,40 %**.

Une coordination avec ces nouveaux montants est par ailleurs effectuée au 10° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale qui reprend la fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée aux régimes de sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Du fait du nouvel assujettissement des divers organismes précédemment cités (les ARS, Météo France, l'ONAC, la CNMSS, l'ENVSU, l'ENSM, France Télévisions et l'AEF), il va résulter en 2011 **un accroissement de 51 millions du produit de la taxe sur les salaires**.

Les organismes de sécurité sociale devraient donc percevoir 51 millions d'euros supplémentaires du fait de l'assujettissement de ces organismes publics.

Afin de couvrir la charge supplémentaire résultant de ce nouvel assujettissement à la TS, le Gouvernement a décidé de **majorer à due concurrence la subvention pour charges de service public** de ces divers organismes. Cette hausse de la subvention pour charges de service public est financée sur les crédits du budget général de l'Etat.

En conséquence, **en l'état actuel du droit**, l'assujettissement à la TS de ces organismes publics conduirait à **un gain pour la sécurité sociale mais à un coût pour l'Etat**, d'un montant de 51 millions d'euros de part et d'autre.

Afin d'assurer un principe de neutralité budgétaire, il convient donc de prévoir un transfert équivalent de la sécurité sociale vers l'Etat,

soit une quote-part de 0,48 % du droit de consommation sur les tabacs au bénéfice du budget général et prélevée sur la fraction de ce droit affectée au « panier fiscal » de compensation des allègements généraux de charges.

La nouvelle répartition du droit de consommation sur les tabacs entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale serait alors la suivante :

La nouvelle répartition du droit de consommation sur les tabacs, après adoption du présent article

(en %)

Organisme	Pourcentage du droit
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) - maladie	18,68
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) - vieillesse	1,89
Caisse nationale d'aide au logement de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	38,81
Fonds national d'aide au logement	1,48
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31
Allègements généraux (caisses et régimes de sécurité sociale)	32,88
Fonds de solidarité	1,25
Paniers heures supplémentaires	1,30
Budget de l'Etat	3,40
Total	100,00

Au total, cet ajustement de la répartition du droit de consommation des tabacs paraît bien en mesure d'assurer la neutralité budgétaire, pour l'Etat comme pour la sécurité sociale, de l'élargissement de l'assiette de la TS précédemment mise en évidence. Il conviendra toutefois de **s'assurer de la nécessaire concordance des nouvelles quote-parts, issues du présent article, avec d'éventuelles modifications pouvant intervenir lors de l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**, actuellement en discussion devant le Parlement.

En tout état de cause, le présent article, qui met en place une « tuyauterie » complexe entre deux catégories d'administrations publiques, donc sans incidence sur le solde maastrichien, constitue un nouvel exemple des avantages qui résulteraient d'une fusion des parties « recettes » des deux lois financières annuelles.

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

ARTICLE 41

(Art. 40, 44, 50 et 51 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 1090 C du code général des impôts, art L. 723-4 du code de la sécurité sociale)

Amélioration du recouvrement et maîtrise de la dépense d'aide juridictionnelle

Commentaire : le présent article instaure une participation financière aux frais de plaidoirie et modifie le régime de recouvrement de l'aide juridique (AJ), dans un souci de maîtrise de la dépense.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) : L'AVANCE DES FRAIS DE PROCÈS AU PROFIT DES JUSTICIABLES AYANT DES RESSOURCES MODESTES

Régie par la **loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**, l'aide juridique (AJ) est un dispositif par lequel l'Etat fait l'avance des frais de procès au profit des bénéficiaires de cette aide.

Cette avance couvre le coût de la contribution de l'Etat à la **rétribution des auxiliaires de justice** (avocats, huissiers, experts...) qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'AJ, ainsi que les **frais afférents aux instances, procédures ou actes** pour lesquels elle a été accordée, notamment les droits de plaidoirie dus à l'avocat.

L'admission à l'AJ entraîne **l'avance totale ou partielle des frais** de la procédure par l'Etat, en fonction d'un **barème de ressources** fixé chaque année et indexé comme celui de l'impôt sur le revenu. Depuis le 1^{er} janvier 2010, ce plafond est de 915 euros pour l'AJ totale et de 1 372 euros pour l'AJ partielle. Dans certains cas prévus par la loi, le plafond de ressources n'est pas exigé.

B. LE DROIT DE PLAIDOIRIE

Le droit de plaidoirie s'élève à **8,84 euros** en application du décret n° 89-340 du 29 mai 1989.

Il est **dû pour chaque plaidoirie ou représentation de partie(s) aux audiences de jugement**, y compris les audiences de référé, tant devant les juridictions de l'ordre judiciaire que celles de l'ordre administratif. La liste des audiences est fixée par un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 15 février 1995.

Toutefois, **aucun droit n'est dû** pour les affaires devant le conseil des prud'hommes, le tribunal de police pour les contraventions des quatre

premières classes, le tribunal et la cour régionale des pensions militaires, et les juridictions statuant en matière de sécurité sociale et de contentieux électoral.

Les droits de plaidoirie versés par l'avocat sont **répétibles sur son client**. Si l'avocat est désigné au titre de l'AJ, le droit de plaidoirie est à la charge de l'Etat, en application de l'article L. 723-4 du code de la sécurité sociale.

Les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) des barreaux établissent des états trimestriels de l'AJ (arrêtés à partir des missions achevées et réglées) adressés à la caisse nationale des barreaux français (CNBF) et au ministère de la justice et des libertés. Ce dernier procède ensuite au **paiement à la CNBF** des droits correspondants.

En effet, les droits de plaidoirie que versent les avocats ou les sociétés d'avocats **financent le régime de retraite de base des avocats**, géré par la CNBF.

C. LE RECOUVREMENT DE L'AJ

Le bénéficiaire de l'AJ peut devenir débiteur de l'Etat, notamment dans le cas où on lui a retiré l'aide. De même, l'adversaire perdant, ne bénéficiant pas de l'AJ, et condamné aux dépens, devra, sauf dispense totale ou partielle prononcée par le juge, rembourser l'Etat.

En application de l'article 1090 C du code général des impôts (CGI), le recouvrement des dépenses d'AJ a lieu selon **les mêmes procédures qu'en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires**.

Concrètement, un **état de recouvrement** est établi et notifié, par le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction concernée, à la personne contre laquelle les sommes sont à recouvrer. Le trésorier payeur général (TPG) procède ensuite au recouvrement. Dans le mois de la notification, le redevable peut faire opposition. Les sommes à recouvrer sont exigibles le dernier jour du deuxième mois qui suit l'envoi de la notification de l'avis de mise en recouvrement.

Toutefois, il faut souligner que, dans le cadre de l'AJ, **le recouvrement ne s'applique pas en matière pénale** lorsque les dépenses d'aide sont liées à l'assistance du témoin assisté, de la personne mise en examen, du prévenu, de l'accusé, du condamné ou de la personne qui fait l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

D. L'AJ APPLIQUÉE OUTRE-MER

La loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est **applicable dans les départements d'outre-mer**, en Polynésie française et

dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon depuis l'ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007.

L'AJ est régie en **Nouvelle-Calédonie** et dans les îles Wallis et Futuna par un statut particulier, défini par l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 et limitant à la matière pénale ce dispositif d'aide. Ce statut ne contient pas de dispositions relatives au recouvrement. A Mayotte, l'AJ est régie également par un statut particulier, défini par l'ordonnance n° 92-1143 du 12 octobre 1992 relative à l'AJ à Mayotte. Dans ces collectivités, **les droits de plaidoirie ne sont pas dus** (article L. 723-3 du code de la sécurité sociale).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **supprime la prise en charge par l'Etat du droit dû par le bénéficiaire de l'AJ à son avocat pour chaque plaidoirie ou représentation de partie(s) aux audiences de jugement**. C'est l'objet du 1° du I de cet article.

Le 2° du même I de cet article **soumet le recouvrement des dépenses d'AJ aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat applicables aux créances étrangères à l'impôt et au domaine**.

Le II du présent article étend à la **Polynésie française** l'application des dispositions du I.

Par cohérence avec la suppression de la prise en charge par l'Etat des droits de plaidoirie et la modification des règles de recouvrement, le III et le IV du présent article modifient le CGI et le code de la sécurité sociale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du Gouvernement** et de la commission des finances, **deux amendements** de notre collègue Muriel Marland-Militello.

Ces deux amendements visent à **prévenir les abus en matière d'AJ**.

Le premier rend automatique le retrait, en tout ou partie, de l'AJ dans le cas où le bénéficiaire est revenu, pendant l'instance ou grâce à la décision de justice passée en force chose jugée, à **meilleure fortune**, ou lorsque la procédure qu'il a engagée a été jugée **dilatoire ou abusive**.

Le second **confie à la juridiction saisie le soin de prononcer le retrait** de l'AJ lorsque la procédure engagée par le bénéficiaire de l'AJ a été jugée dilatoire ou abusive.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'AJ : UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Dans un contexte budgétaire tendu, le système de l'AJ est **victime de son succès**. Ce diagnostic a, en particulier, été dressé par Roland du Luart, rapporteur des crédits de la mission « Justice ».

Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »¹, il mettait ainsi en lumière l'accroissement considérable du nombre des admissions à l'AJ depuis 1991 (+ 208,6 %) et même l'emballement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide entre 1991 et 2006 (+ 391,3 %). Sur la période 1998-2008, la dépense a cru de 62,2 % en euros courants et de 36 % en euros constants. Le rapporteur spécial insistait sur la double **crise de l'AJ** : « *une crise financière doublée d'une crise morale* ».

Alors qu'en 1991 on dénombrait 348 587 admissions à l'AJ, l'année 2009 en a enregistré 900 704 et ce niveau devrait être le même en 2010 et 2011, selon le projet annuel de performance de la mission « Justice » pour 2011.

En 2011, le budget consacré à l'AJ s'établira à **284,9 millions d'euros**.

B. L'INSTAURATION D'UN « TICKET MODÉRATEUR » : UNE DEMANDE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. La responsabilisation du bénéficiaire de l'AJ

En vertu de l'article 40 de la loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'Etat prend en charge « *les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels (l'aide) a été accordée* ». Ainsi, lorsque le justiciable a été admis à l'AJ totale, il ne paie aucun frais tout au long de la procédure. De ce fait, les bénéficiaires disposent d'un **accès à la justice entièrement gratuit et illimité**.

Or, le droit effectif à l'accès à un tribunal n'exclut pas que, dans un **objectif de bonne administration de la justice**, l'on puisse imposer une restriction financière, dès lors que celle-ci n'est pas prohibitive compte tenu de la capacité contributive du justiciable.

Aussi, le présent article vise à **restreindre le domaine des frais couverts par l'AJ**. Il complète ainsi l'article 40 de la loi précitée du 10 juillet

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

1991 relative à l'aide juridique, en excluant expressément les droits de plaidoirie.

Si le présent dispositif est adopté, **le droit de plaidoirie de 8,84 euros ne sera plus à la charge de l'Etat mais à celle du client**, qui devra s'en acquitter auprès de son avocat.

Ce montant de 8,84 euros représente environ 2 % du coût moyen d'une mission d'AJ.

L'objectif visé par cette réforme est de **responsabiliser les bénéficiaires potentiels de l'AJ, afin d'éviter les abus de procédure.**

Dans son rapport précité, Roland du Luart soulignait d'ailleurs qu' *« au cours des auditions qu'il (avait) menées, (il avait) pu constater que l'AJ n'était pas épargnée par des abus de justiciables particulièrement procéduriers. Chaque président de BAJ semble être en mesure de livrer quelques anecdotes concernant des bénéficiaires de l'AJ multipliant les actions en justice d'autant plus aisément qu'ils finissent par acquérir une parfaite connaissance de l'appareil judiciaire et disposent d'un « droit de tirage » illimité en matière d'AJ ».*

Aussi estimait-il **nécessaire d'endiguer de tels comportements par une plus grande responsabilisation des bénéficiaires potentiels de l'AJ.**

Dans cette perspective, il appelait à l'instauration d'un « ticket modérateur » au sein du dispositif de l'AJ.

2. Un gain espéré de 5,2 millions d'euros en année pleine

L'évaluation de l'économie réalisée grâce au ticket modérateur proposé par le présent article repose sur le montant des dépenses constatées au cours des années 2007, 2008 et 2009.

En effet, **le montant des versements effectué par l'Etat à la CNBF** à ce titre s'est ainsi élevé à 5,2 millions d'euros par an au cours de cette période.

Le droit de plaidoirie étant versé au cours du trimestre suivant la naissance du droit, **l'économie sera de 75 % en 2011** (trois trimestres sur quatre) et interviendra en année pleine en 2012.

Au total, l'exclusion des droits de plaidoirie des frais couverts par l'AJ représentera, en 2011, une économie d'environ 3,9 millions d'euros, et de **5,2 millions d'euros** à partir de 2012.

C. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DU RECOUVREMENT DE L'AJ

1. L'application du régime des créances étrangères à l'impôt et au domaine

Les recettes liées au recouvrement de l'AJ viennent abonder le **programme « Accès au droit et à la justice »** de la mission « Justice » par la procédure de rétablissement de crédits, prévue à l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances.

Toutefois, **si les sommes mises en recouvrement étaient de l'ordre de 18 millions d'euros en 2009, le montant effectivement recouvré par les trésoreries ne s'élevait qu'à 10 millions d'euros.**

A cet égard, il faut tout d'abord relever que **la procédure actuelle de recouvrement de l'AJ (décrite *supra*) n'est pas adaptée à la nature de la créance de l'Etat.**

En effet, les sommes versées au titre de l'AJ sont juridiquement des **avances faites par l'Etat** et n'ont en aucun cas un caractère punitif. D'ailleurs, elles sont constatées, liquidées et ordonnancées par le premier président ou le procureur général près la cour d'appel, conjointement ordonnateurs secondaires des juridictions de leur ressort, alors que les contraventions et les amendes sont liquidées par le juge.

Surtout, ainsi que l'a souligné Roland du Luart dans son rapport précité, il existe une **trop grande complexité de la chaîne de recette, conduisant bien souvent les juridictions judiciaires à ne pas établir d'états de recouvrement.**

Afin d'adapter la procédure de recouvrement et de la rendre plus efficace, le présent article prévoit d'appliquer à l'AJ un **nouveau régime de recouvrement** : celui des produits divers de l'Etat ou encore des créances « ordinaires ». Il s'agit là d'une catégorie résiduelle de créances qui ne sont ni fiscales, ni domaniales, ni celles résultant d'amendes ou d'autres condamnations pécuniaires, ni les créances soumises à des règles spécifiques.

Le recouvrement de ce type de créance nécessite l'émission d'un titre exécutoire. Pour ce qui est de l'AJ, l'ordonnateur secondaire sera seul compétent pour émettre un ordre de recette, qui sera ensuite notifié par le TPG directement au redevable. **La procédure sera donc plus simple, plus rapide et plus efficace.**

Enfin, alors que les dépenses d'AJ sont recouvrées actuellement par voie d'opposition administrative, elles pourront l'être, sous le nouveau régime qui leur est appliqué, par voie de **saisie à tiers détenteur**. Les poursuites coercitives sont donc élargies avec pour objectif un meilleur rendement du recouvrement.

2. L'avancement du point de départ de computation du délai de mise en recouvrement

L'action en recouvrement se **prescrit actuellement par cinq ans**, « à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la mission d'AJ ».

Cependant, ce point de départ de la computation du délai n'est **pas pertinent** au regard des difficultés pratiques de la procédure de mise en recouvrement.

D'une part, le comptable n'est pas toujours destinataire des documents afférents au jugement et n'a donc pas la possibilité de faire valoir les droits de l'Etat. D'autre part, au moment où le juge prend sa décision sur une affaire pendante, l'intégralité des dépenses n'est pas toujours connue. C'est le cas notamment des frais de signification et d'exécution forcée, qui relèvent de l'exécution du jugement. De même, le montant total des sommes avancées recouvrables ne sera liquidé qu'au moment de l'émission du titre de recouvrement. Dès lors, le système actuel fait courir un **risque de prescription trop important**.

Aussi, le présent article entend **reculer le point de départ du délai de cinq ans, à la date d'émission du titre de perception**. Autrement dit, le délai entre le moment où la décision de justice ou de retrait de l'aide est notifiée aux parties, et celui où la partie débitrice reçoit l'avis de paiement du Trésor ne compte plus.

3. Un gain estimé à 4,4 millions d'euros en année pleine

L'amélioration attendue de la réforme du recouvrement de l'AJ résultant du présent article débouche sur un gain estimé à 3 millions d'euros en 2011, à 4 millions d'euros en 2012 et à **4,4 millions d'euros en année pleine**.

L'évaluation de l'impact de la mesure repose sur une **hypothèse d'augmentation progressive de 44 % des sommes recouvrées** du fait de la modification de la procédure de recouvrement.

Les montants indiqués pour une année pleine ne seront cependant pas totalement atteints en 2012, car il faut tenir compte tenu de la **montée en charge progressive de ce dispositif**. En effet, pour être pleinement appliquées, cette amélioration de la procédure de recouvrement requière des mesures règlementaires et des modifications de logiciels.

D. LES JUSTIFICATIONS D'UNE APPLICATION PARTIELLE OUTRE-MER

Le nouveau dispositif en matière d'AJ s'appliquera dans les **départements et les régions d'outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique

et La Réunion) ainsi que dans **certaines collectivités d'outre-mer** (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie française).

Les mesures proposées ne sont pas étendues en **Nouvelle-Calédonie** et dans **les îles Wallis et Futuna** dès lors que :

- les droits de plaiderie ne sont pas dus dans ces collectivités (article L. 723-3 du code de la sécurité sociale) ;

- le régime de l'AJ défini, pour ces territoires, par l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 ne couvre que la matière pénale pour laquelle il n'existe pas de procédure de recouvrement des dépenses d'AJ.

De même, ces dispositions ne sont pas étendues à **Mayotte**, dès lors que la départementalisation de cette collectivité impose une révision du dispositif d'accès à la justice, actuellement régi par les dispositions spécifiques de l'ordonnance n° 92-1142 du 12 octobre 1992. Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2011, cette révision sera mise en oeuvre par l'extension et l'adaptation de la loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique à Mayotte

E. LE PERFECTIONNEMENT DU DISPOSITIF À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les modifications apportées au présent article par l'Assemblée nationale vont dans le sens d'un **perfectionnement utile** du dispositif instauré.

S'agissant du **retrait automatique de l'AJ** en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire de l'aide ou lorsque la procédure qu'il a engagée a été jugée dilatoire ou abusive, elle contribuera à rendre plus efficace la procédure de retrait prévue par l'article 50 de la loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Actuellement celle-ci laisse en effet la faculté au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) de prononcer ce retrait et cette faculté est assez peu mise en pratique, ainsi que le relevait Roland du Luart dans son rapport précité. L'automatisme du retrait devrait à l'avenir permettre de rendre le retrait plus systématique et plus efficace.

Même rendu automatique, le retrait de l'aide en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire de l'AJ devrait toutefois continuer de se heurter à une difficulté que le présent article ne permet pas de lever. En effet, comme le soulignait Roland du Luart dans son rapport précité, *« l'appréciation par le BAJ de l'évolution de la situation financière des parties en cours d'instance se révèle particulièrement difficile »*. Ainsi, **théoriquement automatique, le retrait se trouvera toujours confronté à la mise en oeuvre pratique de la mesure.**

Ce problème d'asymétrie d'information pénalisant le BAJ existait également jusqu'à présent dans le **cas où la procédure avait été jugée dilatoire ou abusive** et où le BAJ pouvait donc décider du retrait de l'AJ. En effet, faute de moyens humains et matériels suffisants, il était malaisé pour

le BAJ d'exercer un contrôle effectif sur le caractère éventuellement dilatoire ou abusif de la procédure.

Une plus grande rigueur dans la gestion du retrait de l'aide pour ce motif devrait désormais être constatée, car la juridiction saisie sera aussi compétente pour décider du retrait de l'AJ en se fondant sur le caractère dilatoire ou abusif de la procédure.

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

ARTICLE 42

Affectation à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués d'une partie du produit de la vente des biens confisqués

Commentaire : le présent article fixe à hauteur de 1,3 million d'euros la part du produit de la vente des biens confisqués à titre de sanction pénale qui sera affectée, en 2011, à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN NOUVEL ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR LA GESTION ET LE RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS

La loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, en vue d'améliorer la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre toutes les formes de délinquance générant des profits, a notamment élargi le champ des biens susceptibles d'être saisis ou confisqués¹, créé une procédure de saisie pénale aux fins de confiscation (mieux adaptée que les procédures civiles d'exécution, complexes et coûteuses), et renforcé les procédures d'entraide judiciaire internationale en ce domaine. Dans le même but, elle a institué l'**Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués**, dont le statut, les missions et l'organisation sont codifiés au titre XXX du livre IV du code de procédure pénale (articles 706-159 et suivants, dispositions introduites par l'article 4 de cette loi²).

Cette agence constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Elle est placée sous la tutelle conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, et administrée par un conseil d'administration dont le président est un magistrat de l'ordre judiciaire nommé par décret. Aux termes de loi, elle est chargée d'assurer, principalement :

1° « la **gestion** de tous les **biens**, quelle que soit leur nature, saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration ». Sont particulièrement visés, en pratique, des biens complexes comme les

¹ Pour mémoire, un bien est dit « saisi » quand il se trouve placé sous main de justice, et donc juridiquement indisponible (« gelé »), même s'il n'est pas mis sous scellés, pendant une enquête judiciaire dans l'attente du jugement de l'affaire. Il est « confisqué » lorsque la juridiction de jugement, en condamnant la personne poursuivie, a prononcé une confiscation à titre de peine complémentaire ; cette confiscation, contrairement à une saisie, emporte transfert de la propriété du bien à l'Etat.

² Ces dispositions entreront en vigueur à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 706-165 du code de procédure pénale pour définir leur modalités d'application.

immeubles, bateaux, fonds de commerce, parts sociales, instruments financiers, etc. ;

2° « la **gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales** » ;

3° l'aliénation ou la destruction des biens dont elle a été chargée d'assurer la gestion au titre du 1° et qui sont ordonnées ou autorisées par l'autorité judiciaire.

En outre, l'Agence est tenue de fournir, aux juridictions pénales qui la sollicitent, « les **orientations ainsi que l'aide juridique et pratique utiles à la réalisation des saisies et confiscations envisagées ou à la gestion des biens saisis et confisqués** », et elle peut mener « toute action d'**information ou de formation** destinée à faire connaître son action et à promouvoir de bonnes pratiques en matière de saisie et de confiscation ». Par ailleurs, la faculté lui est donnée d'« informer les services compétents et les victimes, à leur demande ou à son initiative, sur les biens qui sont restitués sur décision de justice, afin d'assurer le paiement de leurs créances, notamment fiscales, douanières, sociales ou de dédommagement ».

L'Agence met en œuvre un **traitement de données à caractère personnel** pour centraliser les décisions de saisie et de confiscation qui lui sont notifiées, « ainsi que toutes les informations utiles relatives aux biens visés, à leur localisation et à leurs propriétaires ou détenteurs ». Ce fichier constitue une grande avancée opérationnelle par rapport à la situation actuelle : il doit en effet permettre aux services enquêteurs et aux juridictions de savoir, au cours d'une enquête, si des biens détenus par une personne sont déjà saisis par ailleurs. L'Agence est encore expressément chargée de veiller à l'**abondement du fonds de concours dit « anti-drogues »**, qui reçoit les recettes provenant de la confiscation des biens mobiliers ou immobiliers des personnes reconnues coupables d'infraction en matière de trafic de stupéfiants.

Le fonds de concours « anti-drogues »

Afin de renforcer d'un soutien financier spécifique l'action des services impliqués dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, le décret n° 95-322 du 17 mars 1995 a créé un fonds de concours destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre de procédures pénales visant des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Le produit de ce fonds est réparti entre les différents services de l'Etat qui concourent à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Actuellement, 60 % des sommes sont affectées au ministère chargé de l'intérieur, 20 % au ministère de la justice et 10 % à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère chargé du budget. Le solde de 10 % est consacré au financement d'actions de prévention.

Dans le cadre de l'action engagée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années pour mieux identifier, saisir et confisquer les biens acquis par le trafic de stupéfiants, l'abondement de ce fonds de concours dit « anti-drogues » a connu une progression très importante : alors que son montant était inférieur à 2 millions d'euros par an jusqu'en 2007, il a atteint près de 8 millions d'euros en 2008 et près de 12 millions en 2009.

Source : rapport n° 328 (2009-2010) de notre collègue François Zocchetto, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale

Un **rapport annuel** est prévu pour rendre compte de l'ensemble de ces activités, « comprenant notamment un bilan statistique, ainsi que toute réflexion et toute proposition visant à l'amélioration du droit et des pratiques en matière de saisie et de confiscation ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, le budget de l'Agence sera arbitré, et son bilan effectué, conformément aux procédures appliquées pour l'ensemble des établissements publics, dans un cadre interministériel associant le secrétariat général du ministère de la justice et la direction du budget. Par ailleurs, la composition du conseil d'administration de ce nouvel organisme sera définie par le décret en Conseil d'Etat actuellement en cours d'élaboration : il est prévu que le ministre de la justice y soit représenté par le directeur des affaires criminelles et des grâces, ainsi que par le secrétaire général du ministère, tandis que le ministère chargé du budget serait représenté par le directeur général des finances publiques. Le suivi régulier de l'opérateur doit être confié au service France Domaine.

B. UN FINANCEMENT POTENTIELLEMENT DIVERSIFIÉ

L'article 706-163 du code de procédure pénale, issu de la loi précitée du 9 juillet 2010, établit la liste des **ressources susceptibles de bénéficier à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués**. Ce sont :

1° « *les subventions, avances et autres contributions de l'Etat et de ses établissements publics, de l'Union européenne, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ainsi que de toute autre personne morale publique ou privée* » ;

2° « *les recettes fiscales affectées par la loi* » ;

3° « *une partie, déterminée annuellement par la loi de finances, du produit de la vente des biens confisqués lorsque l'agence est intervenue pour leur gestion ou leur vente, sauf lorsque la loi prévoit la restitution intégrale à la personne saisie de ce produit et des intérêts échus le cas échéant, et sous réserve de l'affectation de ce produit au fonds de concours [« anti-drogues »]* ». Il convient ici de noter qu'actuellement, l'intégralité du produit des biens confisqués revient à l'Etat, au titre de recettes non fiscales du budget général. Suivant l'article 36 de la LOLF, l'affectation à une autre personne morale d'une

ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances ;

4° « *le produit du **placement des sommes saisies** ou acquises par la gestion des avoirs saisis et versées sur son compte à la Caisse des dépôts et consignations, dans les mêmes limites et sous les mêmes réserves que pour les ventes visées au 3°* » ;

5° le produit de dons et legs.

II. LE DISPOSITIF

Le présent article, **adopté** sans modification par l'Assemblée nationale, affecte à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués le produit de la vente de ces biens, pour 2011, à concurrence de 1,3 million d'euros.

Cette disposition constitue l'application du 3° précité de l'article 706-163 du code de procédure pénale, qui prévoit en effet, parmi les ressources dont l'Agence peut bénéficier, « *une partie, déterminée annuellement par la loi de finances, du produit de la vente des biens confisqués lorsque l'agence est intervenue pour leur gestion ou leur vente [...]* ».

Selon les indications fournies par le Gouvernement au sein de l'annexe « Evaluations préalables » du présent PLF, le montant de 1,3 million d'euros retenu correspond au **besoin de financement pour 2011 de l'Agence**.

Dans le détail, ce montant recouvre :

- pour **0,9 million d'euros**, la **masse salariale** des 10 agents que l'Agence emploiera dès l'année prochaine, en provenance des services judiciaires, de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère chargé du budget et de la gendarmerie nationale ;

- pour **0,11 million**, le **loyer** que l'Agence devrait supporter ;

- pour **0,07 million**, ses autres **charges d'installation et de fonctionnement** ;

- enfin, pour **0,22 million**, les **autres charges** liées à son activité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Parmi les ressources de financement de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués prévues, comme indiqué ci-dessus, par la loi du 9 juillet 2010, le présent article tend à privilégier un autofinancement.

Cette solution se trouve en partie commandée par un contexte où, comme le fait valoir l'annexe « Evaluations préalables » précitée, les possibilités de subventions, par l'Etat ou d'autres personnes publiques, s'avèrent limitées. Tout au plus, on note que la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) a prévu de verser à l'Agence une subvention de 50 000 euros par an. Par ailleurs, le produit du placement des sommes saisies ou acquises par la gestion des avoirs saisis, qui sera versé sur le compte de l'Agence à la Caisse des dépôts et consignations, n'apparaît pas à la hauteur du besoin de financement.

Au contraire, d'après la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC), **les biens saisis et confisqués ont représenté 93 millions d'euros en 2008 et 185 millions d'euros en 2009**. Le montant du produit de la vente de ces biens n'est pas connu¹, mais l'affectation d'une partie de ce montant constitue, à l'évidence, un moyen de financement sensiblement plus important que les autres ressources pouvant bénéficier à l'Agence. En tout état de cause, la mesure permettra de financer les besoins de l'établissement pour 2011.

En outre, ce dispositif d'autofinancement constitue une **incitation à la mise en place d'une gestion efficace des biens saisis et confisqués**. Il convient de relever qu'un semblable financement par prélèvement d'une partie du produit des ventes se trouve mis en œuvre au Canada, en faveur de la direction de la gestion des biens saisis (DGBS), dont le modèle a inspiré la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

Du reste, le présent article vise le seul exercice 2011 : pour 2012, le montant de l'affectation à l'Agence du produit de la vente des biens confisqués devra être ajusté par la loi de finances, en tenant compte de la vraisemblable montée en puissance des activités de ce nouvel établissement.

Cependant, faute d'avoir obtenu en temps utile les précisions qu'il a demandées au Gouvernement sur l'évaluation des biens saisis et confisqués et celle du produit de leur vente, votre rapporteur général a souhaité réserver le vote de cet article lors de son examen par votre commission des finances.

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

¹ Il n'existe pas de liste de l'ensemble des biens saisis et confisqués au plan national, et les données statistiques actuelles permettent d'établir une évaluation approximative du stock de biens saisis et confisqués mais pas de la vente de ces biens. De fait, l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au PLF de chaque année n'individualise pas le produit afférent.

ARTICLE 43
(Art. 968 D du code général des impôts)

Suppression du droit de timbre sur la carte européenne d'arme à feu

Commentaire : le présent article vise à mettre en conformité la législation nationale avec le droit communautaire en supprimant le droit de timbre sur la carte européenne d'arme à feu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CARTE EUROPÉENNE D'ARME À FEU

La carte européenne d'arme à feu a été prévue par la Commission européenne afin de **faciliter les déplacements temporaires des chasseurs et des tireurs sportifs** avec leurs armes au sein de l'Union européenne (UE) pour pratiquer leur activité cynégétique ou sportive.

La carte européenne d'arme à feu est en quelque sorte un **passport pour les armes**, utilisable lors des voyages temporaires dans les autres pays de l'Union européenne (UE) ou lors des transits par des pays de l'UE.

L'article 85 du **décret n° 95-589 du 6 mai 1995** relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions définit le régime de la carte européenne d'arme à feu en droit français : il s'agit du « *document institué par la directive du 18 juin 1991 (...) pour attester la qualité de détenteur et d'utilisateur en situation régulière des armes qui y sont inscrites* ».

B. UN DROIT DE TIMBRE DE 8 EUROS

La délivrance, par les préfets, de la carte européenne d'arme à feu est actuellement assujettie à la perception d'un droit de timbre de **8 euros**, prévu par l'**article 968 D du code général des impôts (CGI)**.

Cette carte est délivrée pour **cinq ans**, sauf si n'y figurent que des armes de la cinquième catégorie non soumises à déclaration. Dans ce cas, sa durée de validité est de dix ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **supprimer le droit de timbre sur la carte européenne d'arme à feu**, afin de mettre en conformité la législation française avec le droit communautaire.

Pour ce faire, il **abroge** l'article 968 D CGI.

*
* * *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSITÉ DE METTRE LE DROIT NATIONAL EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

La directive 91/477/CEE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, modifiée par la directive 2008/51/CE du 21 mai 2008, prévoit dans son article 12, paragraphe 2, que « *les Etats membres ne peuvent subordonner l'acceptation d'une carte européenne d'arme à feu au paiement d'aucune taxe ou redevance* ».

Le délai de transposition de cette directive a **expiré le 28 juillet 2010**.

L'article 968 D du CGI est donc aujourd'hui **contraire au droit communautaire**.

La directive 2008/51/CE précitée s'inscrit dans la politique générale des institutions européennes visant à rendre toujours plus effective la **liberté de circulation** des personnes et des marchandises au sein de l'UE.

Dans cet objectif d'accompagnement du marché intérieur, la législation communautaire entend réaliser un équilibre entre, d'une part, la volonté d'assurer une liberté de circulation pour certaines armes à feu, et, d'autre part, la nécessité d'**encadrer cette liberté** pour des raisons de sécurité.

Dans cette perspective, la carte européenne d'arme à feu représente le principal document exigé des **chasseurs et tireurs sportifs** détenant une arme à feu et se déplaçant temporairement dans un autre Etat de l'UE.

L'existence même du droit de timbre de 8 euros prévu par l'article 968 D du CGI peut s'analyser comme une **entrave** à la liberté de circulation des personnes et des marchandises.

B. UN IMPACT BUDGÉTAIRE MINIME

La suppression du droit de timbre est une mesure fiscale affectant l'équilibre budgétaire de l'année 2011. La perte de recettes fiscales pour l'Etat est évaluée à **33 600 euros par an**.

En effet, en 2009, les préfetures n'ont délivré que **4 200 cartes**, pour un droit de timbre unitaire de 8 euros.

Son incidence économique sera neutre, bien qu'elle engendrera nécessairement un **gain financier pour les demandeurs de la carte européenne**, qui n'auront plus de droit à payer.

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

ARTICLE 44

(Art. L. 311-16 [nouveau] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 953 du code général des impôts, art. 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. 6-8 [nouveau] de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte)

Mesures relatives au financement des titres de séjour et des titres de voyage biométriques

Commentaire : le présent article vise à adapter les ressources de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à la mise en place des titres de séjour biométriques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF ACTUEL DE TAXATION DES TITRES DE SÉJOUR

Les titres de séjour délivrés en France font l'objet d'une taxation, dont le régime a été simplifié par l'article 155 de la loi de finances pour 2009¹.

Les différentes taxes, perçues par droit de timbre, financent l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Cet opérateur, rattaché à la mission « Immigration, asile et intégration », est chargé de la mise en œuvre de la politique d'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France, et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de leur parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France. Il a été créé par l'article 67 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009², pour se substituer à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem).

En 2009, d'après les informations disponibles dans l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, les taxes affectées à l'Ofii se sont ainsi élevées à 97 millions d'euros, soit plus de 71 % des recettes de l'opérateur, comme l'indique le tableau ci-dessous.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

² Loi n° 2009-323.

Produit des taxes affectées à l'Ofii

(en millions d'euros)

	Execution 2009	Prévision 2010
Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière	8	6
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	15	15
Taxe de renouvellement (et fourniture de duplicatas) du titre de séjour	24	24
Taxe applicable aux documents de circulation pour les étrangers mineurs	4	4
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre étrangère permanente	21	25
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre étrangère temporaire	2	2
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre saisonnière	2	2
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour	20	33
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	1	1
Total	97	112

Source : annexe « Evaluation des voies et moyens » au présent projet de loi de finances

Le produit de ces taxes résulte donc majoritairement de la fiscalité portant sur la délivrance des titres de séjour, puisqu'il représente, en 2009, 72 millions d'euros, le reste résultant de la taxation des employeurs de salariés étrangers.

Les tarifs des taxes dont bénéficie l'Ofii sont soit fixés par la loi, soit déterminés par décret dans des limites fixées par le législateur. L'article 74 du présent projet de loi, rattaché à la mission « Immigration, asile et intégration », prévoit par ailleurs une modification des tarifs de certaines de ces taxes, afin de financer les nouvelles missions de l'Ofii. Il est renvoyé sur ce point au tome III du présent rapport.

B. LA MISE EN PLACE DES TITRES BIOMÉTRIQUES EST CONFIEE À L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)

La réglementation européenne¹ impose que les titres de séjour délivrés aux étrangers comportent, à compter de l'année 2011, des données

¹ Règlement CE n° 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement CE n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers et règlement CE n° 444/2009 du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2009 modifiant le règlement CE n° 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres.

biométriques. Le calendrier prévoit que les titres de séjour intégreront des données photographiques, à compter de mai 2011, et les empreintes digitales, à compter de mai 2012.

C'est à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) qu'incombe la mission de procéder aux développements nécessaires à la conception et à la mise en production de ces titres. L'agence dispose en effet déjà d'un savoir-faire éprouvé en matière de titres biométriques. En particulier, elle a conduit le passage de la France au passeport biométrique en 2009.

Etablissement public à caractère administratif, l'ANTS a la qualité d'opérateur du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Sa mission vise à répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés. Elle recouvre le passeport électronique (depuis le 1^{er} mars 2007), le passeport biométrique (depuis le 1^{er} juin 2007), la carte nationale d'identité (depuis le 1^{er} juin 2007)¹, le système d'immatriculation des véhicules - le SIV - (depuis le 1^{er} septembre 2008) et les vignettes visa (depuis le 1^{er} janvier 2009).

L'objectif poursuivi par la création de cette agence est de donner à la France les moyens d'être au meilleur niveau mondial dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UNE TAXATION POUR LES CARTES DE SÉJOUR

Le I du présent article prévoit l'insertion, au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), d'un nouvel article L. 311-16.

Cet article L. 311-16 soumet à un droit de timbre de 19 euros « *la délivrance, le renouvellement, le duplicata ou le changement d'une carte de séjour ou d'un titre équivalent* ». Il précise que ce droit de timbre de 19 euros vient s'ajouter aux taxes portant déjà sur les différentes catégories de titres de séjour au bénéfice de l'Ofii.

¹ Concernant la carte nationale d'identité électronique (CNIe), les travaux menés depuis 2008 ont porté sur le support du titre, l'application de gestion de ce titre ainsi que sur les outils d'authentification et de signature électroniques. Le déploiement du programme CNIe reste toutefois conditionné par l'adoption préalable d'une mesure législative.

B. L'AUGMENTATION DE LA TAXATION DES TITRES DE VOYAGE DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Le II du présent article modifie l'article 953 du code général des impôts (CGI) qui prévoit le régime des sauf-conduits de plus de trois mois et des titres de voyage délivrés aux apatrides et aux réfugiés. L'ensemble de ces titres est aujourd'hui assujéti à une taxe de 8 euros, perçue par l'Etat.

Le II prévoit :

- **pour les titres de voyage biométriques délivrés aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident** de porter le montant de la taxe à 45 euros et d'augmenter de deux à cinq ans la durée de validité du titre ;

- pour les **titres délivrés aux apatrides titulaires d'une carte de séjour temporaire**, de porter le tarif à 15 euros et de réduire la durée de validité de deux à un an ;

- enfin, pour les **sauf-conduits**, de porter le tarif de la taxe à 15 euros.

C. L'AFFECTION DE CES TAXES À L'ANTS

Le III intègre dans les sources de financement de l'ANTS le produit du droit de timbre pour la carte de séjour créé par le nouvel article L. 311-16 du CESEDA (*cf.* II-A) ainsi que le produit des taxes prévues dans le cadre de la délivrance des titres de voyage des réfugiés et apatrides (*cf.* II-B).

En outre, il maintient la limite d'affectation du montant du droit de timbre pour le passeport biométrique à 107,5 millions d'euros.

D. L'APPLICATION DU DISPOSITIF À L'OUTRE-MER

Le IV prévoit que le dispositif instauré par le présent article s'applique à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le V adapte l'entrée en vigueur du dispositif à Mayotte, en insérant un article 6-8 dans l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. Cette insertion permet la création d'un droit de timbre pour les cartes de séjour identique à celui s'appliquant en métropole.

E. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le VI prévoit enfin que les dispositions du présent article « *entrent en vigueur à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2012* ».

* *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN NIVEAU DE TAXATION RAISONNABLE ET COHÉRENT

Afin d'analyser le niveau de la taxation proposée et sa justification, il convient tout d'abord de relever que le montant de la taxe sur les cartes de séjour pour les réfugiés (8 euros) n'a pas augmenté depuis 1987.

Certes, les modifications proposées par le présent article viendront accroître le coût des cartes de séjour et des titres de voyage délivrés aux réfugiés et aux apatrides. Toutefois, ces hausses sont limitées au regard des taxes qui pèsent déjà sur la délivrance des titres de séjour et qui financent les actions d'intégration menées par l'Ofii.

Ainsi, par exemple, la délivrance d'un titre de séjour de droit commun fait aujourd'hui l'objet d'une taxation à un tarif de 340 euros. Le renouvellement de ces cartes ainsi que les duplicatas font pour leur part l'objet d'une taxe de 110 euros¹.

Ces hausses apparaissent d'autant plus limitées au regard des avantages qui résulteront de la généralisation des titres biométriques. Délivrés après recueil préalable des empreintes digitales, ces titres permettront de mieux contrôler la circulation des migrants en France et au sein des frontières de l'Union européenne (UE). Ils faciliteront également l'identification des titulaires et les prémuniront contre toute usurpation d'identité ou utilisation frauduleuse de leurs documents de voyage.

Par ailleurs, le montant de la taxation proposée par le présent article est cohérent avec celle pesant sur les demandeurs français de titre d'identité. Ainsi, il convient de rappeler que, pour un adulte par exemple, le droit de timbre pour un passeport biométrique s'élève à 89 euros (86 euros s'il fournit ses deux photos d'identité) en application de l'article 953 du CGI. Ce montant peut utilement être rapproché de celui prévu pour les titres de voyage biométriques délivrés aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident : 45 euros. Encore faut-il souligner que ces derniers titres sont valables cinq ans, tandis que le passeport biométrique est valable 10 ans.

¹ Ces tarifs pourront être portés à respectivement 385 euros et 220 euros si les hausses proposées par l'article 74 du présent projet de loi, rattaché à la mission « Immigration, asile et intégration », sont adoptées.

B. LE FINANCEMENT DES COÛTS SPÉCIFIQUES À LA CHARGE DE L'ANTS

1. Le budget de l'ANTS

Jusqu'en 2009, le financement de l'ANTS s'opérait *via* deux sources : une subvention pour charges de service public (52,2 millions d'euros en 2009) et une affectation de recettes fiscales¹ (212,5 millions d'euros en 2009). Ce mode de financement a permis d'accompagner la montée en charge de l'agence et, depuis 2010, celle-ci ne bénéficie plus d'aucune subvention. Son budget est désormais uniquement abondé par des ressources propres, liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au SIV.

Le budget de l'ANTS pour 2010 s'appuyait sur une enveloppe de 189 millions d'euros correspondant aux recettes suivantes :

- 12,5 millions d'euros au titre du droit de timbre sur les cartes nationales d'identité ;

- 107,5 millions d'euros au titre du droit de timbre sur le passeport biométrique ;

- 43 millions d'euros au titre de la taxe acquittée lors de la délivrance du certificat d'immatriculation ;

- 26 millions d'euros versés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et correspondant à la prise en charge des frais d'acheminement à domicile des certificats d'immatriculation (pour laquelle le ministère encaisse une redevance).

Or, à partir de 2011, la délivrance de titres biométriques aux étrangers entraînera inévitablement des coûts spécifiques à la charge de l'ANTS.

Les coûts directs de fabrication des titres de séjour et de voyage biométriques à la charge de l'agence sont ainsi estimés à 16,1 millions d'euros par an.

2. La nécessité de trouver des ressources supplémentaires pour l'agence

Afin de couvrir ces charges nouvelles qui vont peser sur l'ANTS, il est nécessaire de lui affecter une ressource supplémentaire leur correspondant.

L'estimation du produit des taxes telles que proposées par le présent article est fondée sur une hypothèse de délivrance annuelle de 800 000 titres de séjour et de 20 000 titres de voyages sur la période 2011-2013.

¹ Les recettes fiscales concernées correspondaient au droit de timbre acquitté à l'occasion de la délivrance d'un passeport, au droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI) et au droit de timbre perçu lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule.

Cette hypothèse paraît fondée, dès lors qu'elle renvoie à une moyenne observée au cours des dernières années.

Pour 2011, l'estimation est construite sur la base de l'application du nouveau régime de taxe sur six mois pour les titres de voyage et sur les trois quarts de l'année pour les titres de séjour.

Pour l'ANTS, l'ajustement et l'affectation des taxes sur les titres de séjour et les titres de voyage représente un supplément de recettes de 11,85 millions d'euros en 2011 et de 16,1 millions d'euros les années suivantes. Il y a donc concordance entre le niveau de la charge anticipée et celui de la ressource envisagée.

Pour l'Etat, cette affectation de taxes à l'ANTS engendre, aux tarifs actuels, une perte de recettes de 0,08 million d'euros en 2011 et de 0,16 million d'euros les années suivantes.

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

ARTICLE 45

(Art. L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 8253-1, L. 8253-2 et L. 8253-6 du code du travail)

Répartition entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et l'Etat des responsabilités de constatation, de liquidation et de recouvrement de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers et de la contribution spéciale

Commentaire : le présent article harmonise les règles de liquidation, de recouvrement et d'affectation des deux contributions acquittées par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII)

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un établissement public administratif, chargé de la mise en œuvre de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de les engager dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

Il a été créé par la l'article 67 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009¹, pour se substituer à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ainsi qu'à une partie des actions alors menées par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Ce nouvel opérateur, l'Ofii, a été mis en place en plusieurs phases successives. Il a été intégralement substitué à l'Anaem au 25 mars 2009 et a tenu son premier conseil d'administration le 22 avril 2009.

Comme indiqué dans le commentaire de l'article 44 du présent projet de loi, l'Ofii est majoritairement financé par des taxes portant, d'une part, sur la délivrance des titres de séjour et, d'autre part, sur l'emploi de travailleurs étrangers. Ces ressources fiscales, perçues par droits de timbre, ont été très largement réformées et leur régime a été simplifié par l'article 155 de la loi de finances pour 2009². En 2009, d'après les informations disponibles dans l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, les taxes affectées à l'Ofii se sont ainsi élevées à 97 millions d'euros, soit plus de 71 % des recettes de l'opérateur.

¹ Loi n° 2009-323.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

B. LA TAXATION DES EMPLOYEURS DE MAIN D'ŒUVRE EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

Une partie des taxes perçues par l'Ofii résulte de la taxation des employeurs ayant recours à des salariés étrangers en situation irrégulière. Ces employeurs doivent acquitter deux taxes distinctes :

- une contribution spéciale ;
- une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine.

1. La contribution spéciale

En application de l'article L. 8253-1 du code du travail, l'Ofii assure actuellement la constatation, liquidation et le recouvrement de la contribution spéciale, dont le produit lui est affecté. Il vérifie, sur la base des procès-verbaux d'infraction qui lui sont transmis par les corps de contrôle, la réalité de l'infraction au regard des règles de séjour et fait procéder par son agent comptable à la liquidation et au recouvrement des sommes dues par les employeurs.

Le tarif de la contribution, fixé par décret, est égal à 1 000 fois le taux horaire du SMIC et, en cas de récidive, à 5 000 fois ce taux. Le produit global rapporté en 2010 par cette contribution devrait s'élever à 6 millions d'euros.

2. La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers en situation irrégulière

En revanche, la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers en situation irrégulière est, en application de l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), affectée à l'État, dont les services en assurent la liquidation et le recouvrement.

Le tarif de la contribution varie selon la zone géographique d'origine du salarié, entre 2 124 euros et 3 266 euros. Son produit total s'élève, d'après les informations fournies par le Gouvernement, à 200 000 euros par an.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article modifie l'article L. 626-1 du CESEDA afin de transférer à l'Ofii le produit ainsi que la charge de la liquidation de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine.

Pour faciliter l'exercice de cette mission, il prévoit que l'Ofii pourra avoir accès aux traitements automatisés des titres de séjour des étrangers, dans les conditions définies par la loi informatique et libertés¹.

Le II du présent article prévoit de modifier l'article L. 8253-1 du code du travail afin de transférer à l'Etat le recouvrement de la contribution spéciale, actuellement à la charge de l'Ofii.

Le III prévoit de limiter les cas où le paiement de la contribution spéciale est garanti par un privilège sur les biens meubles et effets mobiliers des redevables, en n'appliquant pas cette garantie pour la majoration exigible en cas de retard de paiement et pour les éventuelles pénalités de retard.

Le IV du présent article opère une mesure de coordination avec le transfert à l'Etat de la charge du recouvrement de la contribution spéciale.

*
* *

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE ORGANISATION PLUS EFFICIENTE

L'application des modifications proposées par le présent article aboutira à une situation plus efficiente où, à la fois pour la contribution spéciale et pour la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers en situation irrégulière :

- d'une part, l'Ofii assurera la constatation et la liquidation de la contribution et en percevra le produit ;

- d'autre part, la direction générale des finances publiques (DGFIP) assurera le recouvrement de la contribution.

Il est logique d'appliquer à ces deux contributions qui présentent des caractéristiques très proches des règles de liquidation, de recouvrement et d'affectation identiques.

Par ailleurs, cette répartition des compétences paraît à même de résoudre les problèmes auxquels le dispositif était confronté. L'Ofii ne dispose en effet pas de moyens comparables à ceux de la DGFIP pour assurer le recouvrement d'une contribution. Confier le soin de ce recouvrement à l'Etat paraît donc de bonne gestion.

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

A l'inverse, l'Ofii dispose des outils nécessaires pour assurer la constatation et la liquidation de la contribution spéciale et cette compétence sera utilement être étendue à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers en situation irrégulière.

Le Gouvernement estime que cette dernière contribution, qui ne rapporte actuellement à l'Etat que 200 000 euros par an, dispose d'un potentiel d'encours au moins égal à un million d'euros. Ainsi, si, pour l'Etat, le présent article engendre une perte de recettes annuelle de 200 000 euros à compter de 2011, il devrait permettre, grâce à la montée en puissance du dispositif désormais confié à l'Ofii, de produire des recettes de 0,7 million d'euros en 2011, 1,2 million d'euros en 2012 et 1,7 million d'euros en 2013, d'après les évaluations fournies par le Gouvernement. Le dispositif proposé par le présent article permettra donc d'accroître le rendement de ces contributions.

B. UNE COORDINATION TECHNIQUE

Enfin, le III de l'article proposé est de portée purement technique.

En effet, le recouvrement étant jusqu'alors assuré par un établissement public, l'Ofii, des garanties avaient été prévues, en particulier la majoration de la contribution spéciale en cas de retard de paiement et des pénalités de retards. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sollicité par votre rapporteur général, a indiqué que le « *transfert à l'État du recouvrement de la contribution spéciale permettra d'avoir recours aux outils de recouvrement forcé actuellement disponibles en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Or, en cette matière, il n'existe pas pour l'instant de majorations, ni d'intérêts de retard. Il a donc été proposé dans le texte de l'article 45 de ne plus les mentionner afin d'être en cohérence avec les dispositions actuelles pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine* ».

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

ARTICLE 46

**Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat
au titre de la participation de la France
au budget de l'Union européenne**

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation pour 2011 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 18,235 milliards d'euros.

Le présent article évalue, en 2011, la participation française au budget communautaire à **18,235 milliards d'euros**, soit 7,2 % des recettes fiscales nettes françaises et 16,4 % du total des contributions des Etats membres.

Cette participation prend, chaque année, la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat** au profit du **budget de l'Union européenne** (PSR-UE), autorisé par la loi de finances initiale.

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des enjeux du projet de budget de l'Union européenne pour 2011 fait l'objet d'un rapport d'information, établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial¹.

Ce rapport fait notamment apparaître qu'entre 1982 et 2011, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de quatre, passant de 4,1 à 18,235 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu trois phases principales :

1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 % à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

2) de **1994 à 2007**, la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par les Etats fortement contributeurs nets au budget communautaire a abouti à la **stabilisation** du PSR-UE entre 5,5 % et 6,6 % des recettes fiscales nettes (6,6 % en 2003) ;

3) **depuis 2007**, on constate à nouveau une **hausse plus marquée**, puisque la contribution française devrait représenter en 2011 environ 7,2 % de nos recettes fiscales nettes.

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a de plus fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut** (ressource RNB). Ainsi, en 2010, **75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB**. Alors que la ressource TVA

¹ Cf. le rapport d'information « *La France et le budget communautaire : concilier notre ambition pour l'Europe et la rigueur des temps* » de notre collègue Denis Badré, (n° 80, 2010-2011).

constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2010, avec 14,36 milliards d'euros et 74 % du total, contre 3,8 milliards d'euros pour la ressource TVA (moins de 20 % du total).

Compte tenu des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE, il est **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant**.

Alors qu'en **2007**, le prélèvement a été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît **sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI)**, à hauteur de **314 millions d'euros**. Pour l'année **2009**, la **sous-estimation** du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de **plus d'un milliard d'euros**, notamment sous l'**effet de la décision ressources propres (DRP)** du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009. En **2010**, la prévision d'exécution du PSR-UE devrait être **inférieure de 264 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle devrait s'établir à 17,9 milliards d'euros.

La France est le **deuxième contributeur** au budget communautaire et le **premier bénéficiaire des dépenses européennes en volume**, mais seulement le **15^{ème} bénéficiaire** si l'on prend en compte les **retours par habitant** (214 euros par habitant). Le **solde net de la France s'est nettement dégradé ces dix dernières années**¹. Alors qu'il représentait moins de 400 millions d'euros en 1999, il a été multiplié par treize en dix ans et s'élevait à 5,2 milliards d'euros en 2008. La France est donc devenue le **troisième contributeur net** au budget communautaire en **volume** et le **huitième contributeur net en pourcentage du RNB**. En outre, notre **solde net négatif** pourrait encore s'accroître dans l'avenir.

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

¹ Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2009 de l'UE.

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

ARTICLE 47 (et Etat A annexé)

Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget, détermine les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier, autorise l'emprunt, arrête le plafond des emplois rémunérés par l'Etat et affecte les éventuels surplus de recettes à la résorption du déficit budgétaire.

I. LES COMPOSANTES DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la LOLF, quatre composantes principales, analysées en détail dans le tome I du présent rapport :

1) il « *arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre* ». Ces données générales sont les ressources, les charges et le solde du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, qui définissent le solde général de l'Etat. Aux termes du I du présent article, le solde s'établit à -91,993 milliards d'euros en 2011, dont - 88,578 milliards d'euros au titre du budget général, + 11 millions d'euros au titre des budgets annexes et - 3,426 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux ;

2) il « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ». Ces éléments s'accompagnent de la fixation d'un plafond de variation nette annuelle de la dette à plus d'un an. Le II du présent article évalue donc à 189,4 milliards d'euros le besoin de financement de l'Etat en 2011, dont 92 milliards d'euros résultent du déficit budgétaire et 97,4 milliards d'euros des amortissements de dette à moyen et long termes ou reprises par l'Etat. Ce besoin de financement sera couvert, à hauteur de 186 milliards d'euros, par des émissions à moyen et long termes. Le plafond de variation nette de la dette à plus d'un an s'établit donc à 89,2 milliards d'euros, soit la différence entre les émissions et les amortissements à moyen et long termes ;

3) il fixe « *le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* », qui atteint, selon le III du présent article, 1 975 023 équivalents temps plein travaillés ;

4) il arrête enfin « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, 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* ». Le IV dispose ainsi que ces surplus « **sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire** ». Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné, cette disposition a une portée davantage politique que contraignante, et n'interdit nullement le recours à d'éventuelles lois de finances rectificatives.

II. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE RÉSULTANT DES VOTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le solde budgétaire atteint -91,62 milliards d'euros au terme de l'adoption de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, soit une amélioration de 373 millions d'euros qui s'impute en totalité sur le budget général. Le besoin de financement de l'Etat diminue à due concurrence pour s'établir à 189 milliards d'euros et les ressources de financement baissent dans les mêmes proportions par le creusement de la variation nette des BTF (variation qui passe de -0,7 à -1,1 milliard d'euros).

Les modifications sur les recettes fiscales sont les suivantes :

1) une majoration de 135 millions d'euros dans le cadre des mesures « retraites ». Les recettes d'IR sont majorées de 134 millions d'euros pour tenir compte de la hausse du taux applicable aux plus-values immobilières de 17 % à 19 %, et ce afin de financer certaines mesures en faveur des mères de famille et des parents d'enfants handicapés. Par ailleurs, les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes sont majorés de 1 million d'euros en conséquence du relèvement d'un point du taux de 40 % applicable aux plus-values d'acquisition des options sur actions. Ces mesures sont neutres pour le solde, car compensées par une majoration à due concurrence de l'affectation de TVA brute à la CNAMTS, conformément à l'option retenue par le Gouvernement pour flécher ces ressources vers les administrations de sécurité sociale ;

2) une minoration des recettes d'IR de 71 millions d'euros consécutive à la prorogation de deux ans du régime du bénéfice de la demi-part supplémentaire des contribuables vivant seuls et ayant un ou plusieurs enfants à charge (+ 65 millions d'euros), du rehaussement des plafonds de la réduction d'impôt « Madelin » (+ 10 millions d'euros) et de l'entrée en vigueur anticipée, des restrictions apportées loi aux réductions d'impôt sur le revenu pour les investissements effectués directement ou par l'intermédiaire d'une société interposée (- 4 millions d'euros) ;

3) les recettes d'IS sont majorées de 583 millions d'euros en conséquence du report de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle à 2014 (+ 584 millions d'euros) et de la prorogation d'un an de la réduction d'impôt dont bénéficient les entreprises qui investissent dans les sociétés de presse (- 1 million d'euros) ;

4) les recettes d'ISF augmentent de 97 millions d'euros compte tenu de l'abaissement à 50 % (au lieu de 75 %) du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME effectués directement ou par l'intermédiaire d'une société interposée (+83 millions d'euros) et de l'entrée en vigueur anticipée des restrictions apportées par le projet de loi aux réductions d'impôt sur le revenu pour les investissements effectués directement ou par l'intermédiaire d'une société interposée (+ 14 millions d'euros) ;

5) plusieurs pertes de recettes sont enregistrées au titre de la taxe sur la publicité télévisée (- 58 millions d'euros en raison du maintien de son taux à 0,5 %), de la TIPP (- 28,3 millions d'euros correspondant à des affectations de TIPP supplémentaires, à hauteur de 23 millions aux départements, au titre de la mise en œuvre du RSA et à hauteur de 5,3 millions d'euros au titre de transferts de compétences) ;

6) enfin, l'affectation transitoire au budget de l'Etat de la taxe sur les paris hippiques en ligne majore de 86 millions d'euros les recettes, alors que la baisse du taux des prélèvements sur lesdits paris les minore de 106 millions d'euros ; par répercussion, les recettes de TVA augmentent de 17 millions d'euros.

Le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales augmente de 149 millions d'euros en raison de l'absence d'abondement du fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles (- 20 millions d'euros), de la création d'un prélèvement spécifique au titre de la DGF (+ 115 millions d'euros) et de la majoration des compensations d'exonérations soumises à ajustement (+ 54 millions d'euros).

Enfin, les dépenses brutes sont minorées de 2,5 millions d'euros compte tenu d'une nouvelle tranche des transferts aux départements de services et d'agents ayant opté pour l'intégration ou le détachement sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale. Cette minoration sera répartie en seconde partie sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (1,6 million d'euros) et de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » (0,9 million d'euros).

Résultat consolidé des votes de première partie à l'Assemblée nationale
(en millions d'euros)

	Améliorations	Aggravations	
Solde PLF initial			-91 993
Recettes			
Mesures IR	134	-71	63
Mesures IS	584	-1	583
Mesures ISF	97		97
Mesures TIPP		-28	-28
Mesures TVA	17	-135	-118
Mesures paris hippiques	86	-106	-20
Autres	1	-58	-57
PSR collectivités territoriales			
Ajustement DCTP		-15	-15
Ajustement compensations d'exo.		-39	-39
Ajustement fonds de solidarité	20		20
DGF		-115	-115
Dépenses brutes			
Ajustements décentralisation	3		3
Solde AN (vote 1ère partie)	942	-568	-91 620

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte des modifications apportées à l'article d'équilibre en conséquence des votes intervenus à l'Assemblée nationale et proposera au Sénat plusieurs initiatives de nature à consolider l'amélioration du solde constatée.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A annexé compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie du projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première séance dans la matinée du mercredi 10 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2011, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

M. Jean Arthuis, président. – Notre rapporteur général va nous rappeler l'architecture générale de la première partie de la loi de finances pour 2011 puis ses amendements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il serait préférable d'entrer directement dans le vif du sujet car nous avons déjà eu la semaine dernière des échanges sur les grands équilibres de ce texte.

Article 2 bis (nouveau)

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 1 supprime cet article car l'heure n'est pas à l'augmentation des niches fiscales.

L'amendement n°1 est adopté.

Article 3

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vais vous présenter les amendements n°s 2 et 3. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont pris une série de mesures qui portent sur la fiscalité des revenus du capital et sur le régime des plus-values. Ces initiatives se répartissent en deux parts : il y a celles qui sont nécessaires à l'équilibre financier de la loi portant réforme des retraites et à la loi organique sur le remboursement de la dette sociale. La deuxième part relève d'initiatives autonomes, non indispensables à l'équilibre financier des deux textes précités.

Dans quelques mois, nous aurons un débat de fond sur la fiscalité et sur les revenus du patrimoine. Il convient donc de ne pas préempter ce débat, d'autant que la marge de manœuvre n'est pas extensible. Mieux vaut donc arrêter de prendre des mesures ponctuelles pour avoir une vue globale des enjeux et pour préserver au mieux la compétitivité de notre pays. C'est pourquoi je propose les amendements de suppression n°s 2 et 3, qui ne signifient nullement une opposition de fond aux mesures proposées mais le

constat qu'elles ne sont, pour l'instant, pas indispensables à l'équilibre financier des deux lois que j'ai citées.

Mme Nicole Bricq. – Vos propos s'adressent à qui, monsieur le rapporteur général ? A votre majorité ou à la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – A ceux qui examinent ces amendements.

Mme Nicole Bricq. – Je comprends votre logique : il faut attendre le « grand soir ». Mais cela signifie que nous n'aurons pas de débat lors de la loi de finances, ce qui est regrettable car nous ne pourrions pas présenter nos amendements. Vous voulez contraindre la majorité au silence, c'est votre droit, mais ce faisant vous empêchez l'opposition de s'exprimer alors qu'elle a des propositions globales à faire sur la fiscalité.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Si le Gouvernement nous propose un projet de loi de finances rectificative afin d'opérer un redéploiement fiscal et de réduire les prélèvements au titre de l'ISF, mieux vaut se laisser des marges de manœuvre.

Enfin, les dispositions que je propose de supprimer avec mon amendement n° 2 n'entreront pas en vigueur avant l'exercice 2012. Il n'est donc pas gênant de reporter le débat de six mois.

L'amendement n° 3 traite d'une mesure qui serait effective dès 2011, mais qui ne touche pas au financement des retraites.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Je comprends la position de notre rapporteur général. L'inconvénient avec ces amendements, c'est que nous allons nous priver de recettes pour 2011.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vais vous en proposer d'autres.

Mme Nicole Bricq. – Vous avez donné une conférence de presse avec le président Arthuis au cours de laquelle vous avez exposé votre vision de la future architecture de la fiscalité française. Aujourd'hui, vous nous dites qu'il faut attendre un projet de loi de finances rectificative alors que la loi de finances n'a pas été encore votée. C'est original.

M. Éric Doligé. – C'est la première fois que nous parlons sérieusement d'une réforme de la fiscalité. Il serait dommage que chacun vote ses amendements fiscaux et qu'il n'y ait plus rien à négocier lors de la réforme.

M. Jean Arthuis, président. – L'amendement n° 2 pourrait être déposé en deuxième partie de la loi de finances.

Certains feront valoir que l'amendement n° 3 sur les plus-values immobilières réduira les ressources de l'État.

M. Jean-Jacques Jégou. – Eh oui, nous perdons un an de ressources.

M. Jean Arthuis, président. – Autant le premier amendement me convient, autant le deuxième me laisse perplexe.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est une question de principe.

L'amendement n° 2 est adopté ainsi que l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 5

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 4 tend à harmoniser le droit fiscal et civil.

A l'heure actuelle, lorsqu'on effectue un don manuel en argent et lorsque, longtemps après, un redressement fiscal intervient sur la succession, le droit fiscal ne prend en considération que la valeur historique de la somme donnée. Lorsqu'à l'inverse, le don porte sur un bien, quel qu'il soit, et si un redressement fiscal a lieu au moment de la succession, c'est la valeur actualisée qui est prise en considération.

Cette situation s'explique pour des raisons techniques, mais elle peut apparaître choquante. En outre, le droit civil procède de façon opposée pour définir le partage successoral. Je suggère donc d'aligner le droit fiscal sur le droit civil, ce qui devrait permettre d'éviter une fraude qui reste difficile à évaluer.

M. Joël Bourdin. – Que se passera-t-il lorsque le don manuel n'aura pas été affecté à l'acquisition d'un bien immobilier mais d'un bien de consommation courante ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Dans ce cas là, il n'y aura pas, s'il s'agit d'une « petite » succession, d'enjeu fiscal puisqu'on sera en deçà du seuil d'imposition, compte tenu des dispositions que nous avons prises en 2007. La question ne se posera donc pas.

Lorsqu'un bien est acquis et que la traçabilité des fonds est possible, on prendra en compte la valeur des biens lors de l'ouverture de la succession. En revanche, si les sommes d'argent n'ont pas été affectées, on gardera la valeur d'origine.

M. Philippe Adnot. – Je ne suis pas d'accord avec cet amendement. Un père fait un don à ses deux enfants : l'un achète une voiture et l'autre une maison. Le premier ne subira pas de réactualisation, tandis que le second sera taxé. Il y a une différence de traitement qui n'est pas acceptable. En outre, comment déterminer si c'est bien l'argent du don qui a permis l'achat d'un bien ? On va favoriser tous les contentieux.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ce problème n'est que fiscal, car lors du partage successoral, les règles sont claires. Celui qui a bien investi et qui se retrouve, au moment de la succession, avec une part relative plus élevée, devra payer des droits de succession plus importants, mais son patrimoine aura augmenté alors que le patrimoine de celui qui aura fait de mauvais choix aura diminué. Il n'est pas équitable de fiscaliser des éléments de patrimoine qui n'existent plus.

M. Jean-Jacques Jégou. – C'est source d'embêtements !

M. Jean-Pierre Fourcade. – En focalisant cet amendement sur les « dons manuels », on complique les choses. Pour le reste, l'idée me paraît bonne.

M. Serge Dassault. – Il n'est pas raisonnable de taxer celui qui a fait un bon placement. Il faut taxer la somme qui a été donnée, un point c'est tout.

M. Jean Arthuis, président. – Je ne suis pas sûr que cet amendement soit déterminant.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il y a quand même un risque de fraude. Si nous ne faisons rien, une personne fortunée qui a le choix de donner une somme d'argent ou des titres d'entreprise donnera bien évidemment de l'argent, puisque c'est la valeur nominale qui sera imposée lors d'un rappel fiscal.

Mme Nicole Bricq. – Ce débat est surréaliste !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Si l'on ne vise pas dans l'amendement les dons manuels, qui en tout état de cause doivent être enregistrés, il n'y a plus de problème.

M. Philippe Dallier. – En cas de dépréciation d'un actif acquis grâce aux sommes en question, l'actualisation n'est pas de mise et il faudrait revenir à la valeur d'origine.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Non, nous prendrions la valeur vénale au moment de la succession.

M. Philippe Dallier. – Cela me gêne un peu s'il s'agit de personnes en infraction avec la loi fiscale.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'aurais fait un mauvais notaire ! Je n'ai pas été suffisamment convaincant ; je retire cet amendement.

L'amendement n° 4 est retiré.

Article 5 bis (nouveau)

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'article 5 bis, inséré par l'Assemblée nationale, vise à pérenniser le régime de cession-bail permettant l'étalement, sur la durée du contrat, de la taxation des plus values de cession. Ce dispositif, qui a été voté à l'initiative du Sénat dans le cadre du plan de relance, a connu un grand succès. Il a permis de favoriser le refinancement des entreprises. Cette mesure devait s'achever le 31 décembre 2010. Elle n'a donc pas vocation à être éternelle, comme le voudrait l'Assemblée nationale. Je propose de la prolonger de deux ans.

M. Philippe Adnot. – Cette mesure concerne tous les crédits-bails immobiliers ? Même les entreprises qui ne sont pas en difficulté ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Cela concerne toutes les entreprises.

L'amendement n°5 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vais vous présenter les amendements n° s 6, 7 et 8 qui sont des amendements anti-abus en matière d'impôt sur les sociétés et auxquels j'ai travaillé avec les services de Bercy.

L'amendement n° 6 est relatif à des opérations dans lesquelles une société est susceptible de vider de sa trésorerie une filiale qu'elle vient d'acquérir puis procède à une fusion de ladite société, le cas échéant après

une cession intra-groupe. L'initiateur de l'opération peut alors cumuler deux dispositifs fiscaux favorables : l'exonération des dividendes perçus dans le cadre du régime mère-fille et la déductibilité d'une moins-value apparaissant au titre d'une fusion absorption par échange de titres. Il est donc proposé de mettre fin à cette possibilité et d'accroître potentiellement les recettes d'impôt sur les sociétés par une neutralisation en amont de la moins-value déductible.

L'amendement n° 7 concerne le contournement du dispositif de lutte contre la sous-capitalisation dans les groupes de sociétés, que nous avons adopté en 2007 et qui régit les remontées d'intérêts financiers au sein d'un groupe en faveur d'une société mère ou d'une holding intermédiaire. Nous visons ici les situations où l'on ne procède pas à un prêt intra-groupe, mais où l'on contracte un prêt bancaire hors groupe garanti par une société du groupe. Dans ce cas, les intérêts versés par la société emprunteuse échappent aux limites de déduction intra-groupe, alors que l'économie du schéma est proche de celle qui résulterait d'un prêt direct. Il s'agit donc de lutter contre ce risque d'évasion et d'étendre le périmètre des emprunts couverts par le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation. Ce dispositif s'applique en droit commun aux États-Unis.

L'amendement n° 8 vise certains abus résultant du contournement du régime des plus ou moins-values à long terme. Ce régime prévoit un taux réduit d'imposition, 15 % ou 19 %, ou pour les titres de participation une exonération sous réserve d'une quote-part de frais et charges. Lors de la crise économique, de nombreuses sociétés ont provisionné des dépréciations de titres correspondant à des moins-values latentes. Bien que les provisions pour dépréciation de titres de participation ne soient pas déductibles de l'impôt sur les sociétés, il a été constaté de réelles optimisations sur ce terrain. Un schéma consiste à matérialiser des moins-values sur les titres de participation ayant normalement vocation à être détenus sur le long terme, en cédant lesdits titres à une filiale ou à une société sœur dans les deux années de leur acquisition. La cession n'est ainsi pas soumise au régime du long terme et la moins-value, qui aurait du rester latente et ne pas être déductible, le devient du résultat imposable. Cet amendement propose donc de soumettre au régime du long terme les plus et moins-values de cession de titres de participation entre entreprises liées, autres que les titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées, quelle que soit la durée de détention de ces titres. On neutraliserait ainsi la cession intra-groupe.

Les amendements n° 6, 7 et 8 sont adoptés.

Articles 6 bis et 6 ter (nouveaux)

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 9 supprime l'article 6 bis qui traite des « retraites-chapeau » et l'amendement n° 10 supprime l'article 6 ter qui limite le montant des « indemnités de départ ».

Tout d'abord, il n'appartient pas au législateur de se préoccuper de la politique salariale des entreprises. J'entends le sarcasme de Mme Bricq...

M. François Fortassin. – L'étonnement !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il convient donc de supprimer cet article.

En second lieu, je tiens à revenir sur l'application de la contribution spécifique de 14 % sur les petits et moyens « chapeaux ». Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, une mesure est prévue pour fiscaliser spécifiquement à 14 % l'ensemble des revenus de retraite assurantiels complémentaires d'entreprises. Ces dispositifs bénéficient à l'ensemble des personnels, ou aux personnels à partir de la maîtrise et des cadres intermédiaires. Or, on voudrait faire payer 14 % à des retraités qui ont liquidé leurs droits et qui payent déjà sur ce même revenu des impôts et des contributions sociales. Au motif que les versements des entreprises, dans le cadre des accords collectifs, qui ont permis de constituer ces droits, n'ont pas été en leur temps soumis à prélèvement, il faudrait que les retraités payent ce surcoût. Autant vous dire que ces personnes ne comprennent pas ! Cet aspect n'est pas traité dans cet amendement. Le Sénat a adopté un amendement Procaccia modifiant les choses, à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les limites d'exonération et du taux réduit de 7% ont ainsi été relevées par le Sénat.

M. Jean-Jacques Jégou. – Ce qui occasionne une perte de recettes de 30 millions pour les retraites.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'aurais souhaité entendre la commission sur ce point, car j'ai vraiment le sentiment que cette mesure est injuste. S'il s'agit de quelques millions d'euros, on peut les trouver ailleurs.

M. Philippe Dominati. – Un amendement a été adopté hier soir pour relever les seuils d'application de cette mesure, malgré l'avis réservé, pour ne pas dire défavorable, de la commission et du Gouvernement.

L'exonération va jusqu'à 500 euros. De 500 à 700 euros, le prélèvement sera de 7 % et de 14 % au-delà de 700 euros.

M. Gérard Longuet. – Je souscris à l'analyse du rapporteur général. Je conçois que nous puissions décider qu'à l'avenir les « retraites maison » payées par les entreprises à leurs salariés soient assujetties à des prélèvements sociaux de droits commun, en considérant que cela relève d'une politique salariale. Il ne faut en effet pas encourager les modifications de politiques salariales en raison d'une optimisation des charges sociales.

Ce qui me gêne dans le dispositif présenté par le Gouvernement et qu'a heureusement atténué l'amendement adopté par notre assemblée hier soir, c'est que l'on demande à des salariés d'amputer leurs revenus d'un avantage dont leur entreprise a bénéficié il y a fort longtemps, mais qu'eux-mêmes avaient supporté en acceptant un sacrifice salarial à l'époque où ils ont échangé une augmentation de salaire contre la perspective d'une « retraite maison ». Le Crédit agricole a ainsi compensé une politique salariale moins favorable par des « retraites maison » plus généreuses.

La mesure qu'on nous demande d'adopter ne me semble pas très élégante. Il faut poser le problème comme le fait notre rapporteur général.

M. Serge Dassault. – Je suis favorable à cet amendement.

M. François Fortassin. – Il y a « retraites chapeau » et « retraites chapeau » ! Celles qui profitent à tout le monde sont souvent très modestes, alors que les cadres supérieurs ont des retraites vraiment importantes.

Ce qui est le plus choquant pour nos concitoyens, c'est que les écarts de revenus entre retraités sont plus importants qu'entre actifs.

M. Jean Arthuis, président. – On pourrait ajouter aux retraites les revenus du capital.

Mme Nicole Bricq. – Nous traitons des « éléments à prestation définie », selon la formule consacrée. Monsieur le rapporteur général, ne dites pas en séance qu'on ne réforme pas le droit des sociétés au travers de la fiscalité, car lorsque le Gouvernement a mis en œuvre, très timidement, les orientations du G20 concernant les bonus, il n'a rien fait d'autre. Ne parlez pas non plus des cadres intermédiaires. Ce type de retraite ne concerne pas ces cadres mais les cadres supérieurs et les mandataires sociaux. Je comprends votre logique, mais ce n'est pas la nôtre.

M. Jean-Jacques Jégou. – Je mets ma casquette de rapporteur pour avis du projet de loi de financement. Lors du projet de loi sur les retraites,

nous étions parvenus à un équilibre, même si nous devons composer avec des paniers plus ou moins percés et des fonds qui s'évaporeraient... Avec ce qui a été voté hier soir, le compte n'y est plus.

Tout le problème est que nous discutons de ces questions à la fois dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement : l'endogamie est évidente et il serait urgent de consolider tout cela.

M. Jean Arthuis, président. – Un article d'équilibre unique s'impose.

M. Jean-Jacques Jégou. – Dans cette affaire, je suis un peu gêné.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Nous sommes aux limites de l'inintelligibilité de la loi.

M. Jean Arthuis, président. – Et le Conseil constitutionnel risque de censurer.

M. Jean-Pierre Fourcade. – La difficulté vient de la mauvaise rédaction de ces deux articles additionnels. Il n'appartient pas au législateur de décider quel doit être le plafond d'une retraite ou d'une indemnité. En revanche, il lui revient de dire que les charges afférentes aux retraites ne sont pas déductibles lorsque leur montant dépasse un plafond. Ne peut-on pas inverser le mécanisme ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'objectif est déjà atteint, monsieur Fourcade : une contribution spécifique est applicable aux retraites liquidées depuis le 1^{er} janvier 2010, et cette mesure a été instituée à l'initiative de M. Jégou l'année dernière. Cette contribution de 30 % porte sur les rentes dont le montant est supérieur à huit plafonds annuels de la sécurité sociale. Notre commission est donc beaucoup plus sociale que ne voudrait le faire croire Mme Bricq.

M. Jean Arthuis, président. – Les « retraites chapeau », qui sont une rémunération différée, devraient faire l'objet, lorsque les primes sont versées aux compagnies d'assurance, de prélèvements sociaux. Ce serait un frein efficace. Pour le reste, la transparence est indispensable.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Depuis des années, je suggère que l'assemblée générale des actionnaires soit saisie pour information de l'ensemble des dispositifs individuels alloués aux mandataires sociaux.

La semaine prochaine, lors de la réunion de la commission consacrée aux amendements extérieurs, je pourrais revenir sur la question des petites « retraites chapeau ». Nous pourrions ainsi voir ce que l'on pourrait récupérer sur les plus hautes afin d'exonérer les plus basses.

L'amendement n° 9 est adopté ainsi que l'amendement n° 10.

Article 9

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je demande la réserve du vote sur l'article 9, auquel j'envisage de déposer un amendement qui appelle une réflexion prolongée.

Le vote sur l'article 9 est réservé.

Article additionnel avant l'article 11

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 11 passe un petit coup de rabot sur l'avantage attaché à l'écart entre taux réduit et taux normal de TVA.

M. Jean-Jacques Jégou. – Dites plutôt un simple coup de lime à angle...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Non, l'outil est plus robuste. Il doit produire pour un milliard de copeaux... soit une réduction de 10 % de la dépense fiscale. Je vous renvoie au projet de commentaire préparé pour le rapport. La solution à 7 % est très modérée – suffisamment pour ne pas modifier les comportements des agents économiques – et économiquement justifiée.

M. Philippe Adnot. – Le taux réduit se justifie pourtant pour certains éléments auxquels il s'applique : tout ce qui est acheté sous ce taux et qui est immédiatement consommé. Je pense aux travaux réalisés dans les logements mais aussi à la restauration. Ce taux lui a été concédé avec des contreparties en termes d'emploi et de nature des contrats passés avec les salariés. Votre amendement taille dans le vif de dispositions qui viennent d'être adoptées. Remettant en cause l'engagement de l'État, je crains qu'il n'ait des conséquences sur l'emploi et ses conditions.

M. Gérard Longuet. – Il n'échappe à personne que cet amendement emporte une décision politique majeure. Je ne suis pas hostile sur le fond à tout ce qui vient en renfort du combat contre les niches, mais compte tenu de l'importance de l'enjeu, je suggère aux membres du groupe

de l'UMP de réserver leur décision en l'attente d'une réflexion collective de ce groupe.

Une question, enfin, monsieur le rapporteur général : *quid* de la création d'un taux intermédiaire au regard des règles européennes ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La solution proposée est strictement conforme au droit communautaire. Mon vœu est de voir le débat porté en séance. Rien n'interdit à M. Adnot de proposer à l'examen de la commission, la semaine prochaine, un sous-amendement.

Mme Nicole Bricq. – Ne serait-il pas de meilleure méthode de proposer deux amendements. Joindre le bâtiment et la restauration, c'est « mélanger les choux et les carottes ».

En ce qui concerne la restauration, j'observe que la majorité, lorsqu'elle a décidé du taux réduit, n'a pas respecté une règle au respect de laquelle elle appelle pourtant haut et fort : gager toute dépense fiscale nouvelle... Surtout, depuis l'adoption de la mesure, des travaux ont été publiés. Je pense au rapport de M. Houel, fait au nom du groupe d'étude artisanat et services de notre commission de l'économie...

M. Jean-Jacques Jégou. – Un vrai dithyrambe !

Mme Nicole Bricq. – On y lit que les chiffres fournis par la profession – il faut bien tirer ses chiffres de quelque part – font état de 19 400 créations d'emploi. Le calcul est rapide à faire : 2,4 milliards de dépense divisés par 19 400 font un coût par emploi de 123 000 euros pour la collectivité...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – 138 248, 85 euros exactement.

M. Jean-Jacques Jégou. – Il est vrai que l'on n'arrive pas encore aux sommets atteints par M. Fabius aux papeteries de la Chapelle Darblay...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je fais observer que passer à 7 % ne changera rien aux comportements économiques.

Mme Nicole Bricq. – Mais c'est là du bricolage !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – A un milliard d'euros...

Mme Nicole Bricq. – Parce que vous mettez au même régime les travaux dans le bâtiment...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Soit on dit que l'on veut réduire le déficit, soit on ne le dit pas. Le reste est une question de courage. On ne peut pas être courageux sur les petites et moyennes retraites... et rester très précautionneux sur une mesure qui ne concerne que quelques milliers d'emplois et ne changera d'ailleurs rien aux comportements économiques, puisque l'écart entre taux réduit et taux majoré est maintenu. Je vois mal que les restaurateurs puissent en être conduits à se séparer de leurs personnels...

M. Jean-Jacques Jégou. – Je suis souvent d'accord avec le rapporteur général, mais ici, je le comprends mal. Il n'y a pas de commune mesure entre bâtiment et restauration. Le taux réduit sur la restauration est une véritable escroquerie : je ne comprends même pas qu'elle puisse faire débat. Les restaurateurs eux-mêmes disent que la TVA est bien acquittée, *in fine*, par ceux qui payent l'addition. Il n'y a guère qu'à la Chapelle Darblay que l'on ait vu dépenser des sommes si fabuleuses pour sauver quelques emplois.

La question du bâtiment est toute autre. Les recettes engendrées par le taux réduit à 5,5 % sont supérieures à celles que produisait le taux à 19,6 %, ce qui indique de surcroît que beaucoup de travail au noir a ainsi été remis au jour.

Je regrette que le rapporteur général parle d'un milliard d'économie, alors que le rétablissement du taux normal sur la seule restauration produirait 2,4 milliards. Je rappelle que ce débat, madame Bricq m'en sera témoin, avait pris naissance à l'Assemblée nationale, soucieuse d'éviter la distorsion de concurrence entre restauration traditionnelle et restauration rapide. On en est loin... Et voilà que l'on se bat aujourd'hui pour grignoter quelques dizaines de millions, ce qui signifie, en somme, renoncer à de plus substantielles économies de dépense.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Un milliard !

M. Jean-Jacques Jégou. – Avec le bâtiment, au risque de perturber une filière qui a tenu les engagements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. - On conserve 90 % de l'avantage. En période de lutte contre les déficits, il est normal d'en appeler à la responsabilité de chacun.

M. Jean-Jacques Jégou. – Je déposerai un amendement pour le retour à 19,6 % dans la restauration. Quant au rapport du groupe d'étude du Sénat, il aurait mérité d'être rédigé par une plume moins complaisante. Cela n'est pas digne de nous. On sait fort bien que les emplois que le secteur se targue d'avoir créés grâce à la mesure ne sont que des emplois saisonniers, dans des paillottes de bord de plage : ce ne sont pas de vrais emplois.

Votre amendement, du même coup, adresse un fort mauvais signe à la filière du bâtiment, même si j'admets que la disposition n'est pas de nature à faire resurgir le travail au noir par le passage de 5,5 % à 7 % du taux de TVA.

M. Philippe Dallier. – Je m'interroge sur la portée du b), qui vise la fourniture de logement dans les établissements d'hébergement. J'attire l'attention sur le risque de voir augmenter le prix de journée...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Remarque très pertinente : je rectifie l'amendement et supprime le b).

M. Albéric de Montgolfier. – Ne peut-on envisager de sortir de l'assiette les matériaux, qui sont tout autre chose que la main d'œuvre ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement prévoit un taux synthétique de 7 % sur l'ensemble. Chacun a pu, comme moi, rencontrer des professionnels. Ils disent tous préférer, par souci de simplification, voir retenu un taux global plutôt qu'avoir à tenir une double facturation, pour le matériel et la main d'œuvre.

M. Jean Arthuis, président. – Si l'on ne retient qu'un seul taux, 7 % me semble insuffisant.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il fallait tenir compte de la diversité des positions et placer le curseur à un taux raisonnable, pour ouvrir le débat en séance.

M. Éric Doligé. – Je suis satisfait du retrait du b). Pour le reste, je n'aime guère, par principe, les coups d'accordéon. Je regrette que l'on ne dispose jamais, sur ce type de mesures, d'une étude d'impact en amont et d'un vrai bilan en aval. Par où je rejoins M. Jégou. Je regrette que l'on n'ait pas procédé, dans le bâtiment, à un véritable bilan, car je suis persuadé que le taux réduit est de meilleur rendement que celui de 19,6 %, compte tenu des « à côtés » qui sont monnaie courante dans le secteur...

M. Gérard Longuet. - Le rapporteur général a eu raison d'ouvrir ici ce débat très légitime, et la solution qu'il propose se révélera peut-être la plus pertinente. Mais adopter son amendement au nom de la commission des finances engagerait *ipso facto* le Sénat. Je ne me sens pas le droit d'engager mes collègues sur un sujet si sensible sans débat préalable. S'il déposait l'amendement en séance, je me ferais un plaisir de le soutenir et d'obliger ainsi le Gouvernement à jouer cartes sur table. En revanche, si nous votions cet amendement aujourd'hui, au nom de la commission des finances, au risque de ne pas le confirmer, *in fine*, en séance, je crains que nous ne déstabilisions l'opinion...

M. Jean-Pierre Fourcade. - On crée là, en effet, un problème politique nouveau, et je crains que nous ne soyons battus en séance : aucun Gouvernement n'accepterait un tel retour en arrière. Je pense, néanmoins, qu'il faut déposer l'amendement, car il est clair que l'an prochain, pour atteindre l'objectif de réduction du déficit public que nous avons fixé, il faudra bien prendre les mesures nécessaires...

M. Philippe Marini, rapporteur général. - Je rappelle que le régime accordé à l'hôtellerie-restauration est borné dans le temps. Il doit venir à échéance fin 2013. Il est vraisemblable que d'ici là, l'état de nos finances publiques appellera un effort supplémentaire. Il est donc assez vraisemblable qu'il faille raccourcir l'échéance. Ce ne serait pas une bonne chose que d'entretenir les professionnels dans l'idée que ce régime a vocation à devenir pérenne alors qu'en 2013, le Gouvernement sera en position d'avoir à revenir au taux de 19,6 %. J'appelle chacun à un peu de cohérence dans le raisonnement, et à voir au-delà des quelques mois à venir... Les professionnels doivent s'organiser pour l'échéance.

M. Jean-Jacques Jégou. - Il faut qu'ils votent bien en 2012...

M. Philippe Marini, rapporteur général. - Au Gouvernement de prendre ses responsabilités. Ce n'est pas l'aider que d'entretenir des illusions qui vont polluer le climat. On va faire des promesses dans toutes les campagnes à venir sur tous les bords politiques : elles ne seront pas tenues.

Mme Nicole Bricq. - Et cela s'adresse à tout le monde...

M. Pierre Jarlier. - Sur la forme, il peut être intéressant de dissocier restauration et bâtiment. A l'avenir, les propriétaires vont devoir, pour répondre aux objectifs du Grenelle, réaliser des travaux d'isolation thermique. Ils se trouveront donc soumis à double peine.

M. Serge Dassault. – Je suis sensible à l'effort du rapporteur général pour trouver des ressources nouvelles. Quel a été le coût du passage de 19,6 % à 5,5 % ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La mesure en faveur de la restauration a coûté 3 milliards par an, celle en faveur du bâtiment, la plus grosse niche fiscale existante, 5 milliards.

M. Serge Dassault. – Une remise en cause plus radicale devrait donc rapporter beaucoup plus.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – On se contente d'un coup de rabot. La corporation devrait être heureuse de conserver 90 % de l'avantage. Ce peut être aussi une façon de le maintenir un peu plus longtemps en vie...

M. Jean Arthuis, président. – La niche coûte exactement 9 milliards – un milliard pour l'hôtellerie, trois pour la restauration, cinq pour le logement. Le passage de 5,5 % à 7 % rapportera 1 milliard. Sachant que l'écart entre les deux taux est de 14 points environ, le rabot représente 10 % de ce que coûte la niche fiscale.

Il va falloir apprendre à aimer la TVA. Sinon, on ne s'en sortira pas. Les derniers travaux du rapporteur général nous ont éclairés sur notre capacité à réduire le déficit public. C'est bien beau de dire que l'on ne touchera pas à l'impôt, mais si on n'agit pas dès à présent... Il y a quelques mois, nous entendions dire que les dépenses d'intervention et de fonctionnement seraient réduites de 5 % dès l'année prochaine, et voilà que ce budget nous arrive avec un effort d'à peine 0,5 % à 1 %. Pendant ce temps, le compteur tourne, le déficit se creuse. Il y a eu le grand emprunt, pour 35 milliards, la queue de la relance, la suppression de la taxe professionnelle. Et voilà que l'on se rend compte que l'effort « gigantesque » pour contenir les dépenses va porter sur quelques dizaines de milliards seulement... La lucidité ne mène à rien sans un minimum de courage, comme le courage est dangereux sans lucidité...

Pour ce qui est des matériaux, j'observe que si l'on achète un équipement chez un professionnel, on acquitte une TVA à 19,6 %, mais si l'on passe par un artisan, il peut ne vous la facturer qu'à 5,5 %. Il y a là un risque d'optimisation. Sans compter que distinguer dans la facturation serait bien complexe.

Je proposerai un sous-amendement pour aller plus loin que le rapporteur général. A couper la queue du chien par petits bouts, on lui fait mal à chaque fois...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement joue l'équilibre : il a quelque chose de centriste...

M. Jean Arthuis, président. – Il faut se préparer, pour éviter que notre économie de proximité, qui ne peut certes être délocalisée en Asie, ne le soit sur le marché parallèle... Un taux dès à présent à 12 % me paraîtrait préférable. Je serais d'ailleurs tenté de l'ouvrir au livre numérique qui, si on le laisse soumis au taux de 19,6 %, va s'échapper au Luxembourg... qui s'est sans doute montré conciliant, à Bruxelles, sur notre demande de taux réduit sur la restauration pour n'être pas inquiet sur son taux à 15 % sur l'économie immatérielle et préempter ainsi le produit de la TVA qui devrait revenir au consommateur. Ce n'est pas un hasard si les grands noms de cette industrie, y compris Apple, ont préféré le Luxembourg.

On n'en sortira pas autrement. A faire de l'illusionnisme à crédit, on finira par provoquer de grands maux.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est un amendement d'appel que j'ai déposé, pour que le débat se structure en séance. Ne nous élevons pas au-dessus de notre condition...

M. Gérard Longuet. – Si l'amendement est déposé au nom de Philippe Marini, je suis d'accord. S'il l'est au nom de la commission des finances, il sera mal défendu, au vu des nuances dans nos positions... Je suggère cela pour nous éviter les quolibets que ne manqueront pas de répercuter les médias.

M. Jean-Jacques Jégou. – Ce qu'on appelle une contorsion bien pensée.

L'amendement n° 11 est rejeté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vais donc le déposer en mon nom, et proposerai à la commission, la semaine prochaine, d'émettre un avis favorable... Je ne suis que rapporteur général ; j'avoue que si j'étais notateur...

M. Jean Arthuis, président. – La question n'est en effet pas vaine de savoir si c'est le Parlement qui prend ses décisions, ou s'il les laisse au marché international...

Articles additionnels après l'article 11

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La taxe sur l'achat de services de publicité en ligne, dont mon amendement n°12 propose l'institution, est strictement conforme au droit communautaire. Elle permettrait de lutter un peu contre l'effet d'éviction dont pourraient avoir à souffrir les autres supports publicitaires de la part de plateformes en ligne comme Google. Les État à basse fiscalité « nous font les poches », pour reprendre la juste expression imagée du président Arthuis.

M. Jean Arthuis, président. – On a pu citer le cas d'un centre logistique de 55 000 mètres carrés implanté dans un département, présidé par l'un d'entre nous. La facturation se fait depuis le Luxembourg et personne ne peut savoir quel taux de TVA est appliqué. Amazon, pour ne pas le nommer, vend toute sorte de biens de consommation. La globalisation nous lance ainsi un défi.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je reçois beaucoup de courriers sur ces thèmes. Quelqu'un m'a ainsi écrit que la « carte musique jeune », financée avec des crédits budgétaires, se solde par le paiement de TVA au Luxembourg. J'en ferai la démonstration en séance.

M. Jean Arthuis, président. – Toute l'économie numérique campe de fait au Luxembourg, qui s'autorise à conserver plusieurs milliards de TVA. Toutes les sociétés américaines sont implantées là-bas pour ce qui concerne l'économie de l'immatériel. Et on a laissé faire, pour obtenir la TVA à 5,5 % sur la restauration. Belle négociation !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Grande continuité...

M. Philippe Dominati. – La création d'une telle taxe ne risque-t-elle pas d'accentuer le phénomène sur le théâtre européen ? Si l'on crée une taxe purement nationale, on décourage les sociétés d'implanter leurs filiales sur notre territoire : elles finiront au Luxembourg ou à Londres.

Je comprends votre réflexe, mais je crains qu'il ne soit contre productif : vous accédez à l'idée, auprès des entreprises du secteur audiovisuel, que la France est un pays à fuir, un pays où l'on surtaxe, et qu'il vaut mieux aller s'installer un peu plus loin, de l'autre côté de ses frontières. Beaucoup de pays ont une vision très claire de l'espace européen. Il est si facile d'aller faire ses courses à une heure de TGV...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Cette argumentation reprend mot pour mot celle du lobby professionnel... Autant dire la vérité. La vraie question est celle-ci : notre pays, où résident les consommateurs

auxquels s'adresse la publicité, va-t-il accepter de son plein gré que la recette fiscale correspondante lui échappe de plus en plus ? Va-t-on se coucher devant les multinationales ? La réponse est pour moi question de volonté et de responsabilité politique.

La publicité à la télévision, à la radio et dans les journaux, fait l'objet de prélèvements fiscaux. Il n'y a que la publicité sur Internet qui y échappe. Il ne faut pas s'étonner si l'on doit financer la production audiovisuelle par toute sorte d'expédients. Où allons-nous, avec un budget qui n'est plus en capacité d'honorer tous ses besoins ? Compte tenu de la facilité à promettre et de la pratique du clientélisme qui sont notre lot, fruit d'un long héritage, l'objectif de retour à l'équilibre de nos finances publiques reste-t-il soutenable, ou sommes-nous appelés à devenir l'homme malade de l'Europe, qui s'effilochera un peu plus chaque année ?

M. Éric Doligé. – L'entreprise qu'a citée le président Arthuis est installée dans mon département : je me sens tenu de réagir. Elle a créé en un an plus de 300 emplois, en multipliant par deux ses capacités. Les taxes locales qu'elle acquitte ne sont pas rien. Je pourrais constater aussi que les taxes perçues sur mon territoire sont sujettes à évasion, dans le cadre de la péréquation... Bref, j'estime que l'entreprise contribue à la richesse nationale.

M. Jean Arthuis, président. – Quel est le taux de la TVA dont elle s'acquitte ?

M. Éric Doligé. – Je me renseignerai. Je constate seulement qu'elle crée de l'emploi : je préfère que ce soit en France qu'au Luxembourg.

M. Jean Arthuis, président. – Si ce doit être au prix d'une perte de la TVA sur l'économie de l'immatériel, on verra vite les limites de l'exercice...

Mme Nicole Bricq. – On a qualifié votre dispositif de « taxe Google ». Comment touche-t-il Google ? Car vous proposez ici une taxe sur les annonceurs. Google dispose-t-il d'une filiale française pour ses annonces ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est une facilité de langage. On touche ses clients, les annonceurs professionnels, donc son chiffre d'affaires. Il n'y a pas d'autre moyen compatible avec le droit communautaire.

M. Jean Arthuis, président. – C'est en somme comme de la TVA, mais qui n'est pas récupérable... Cela ne change rien pour le client puisque

c'est toujours sur lui, *in fine*, que la taxe est répercutée. C'est bien de poser des diagnostics, mais il faut aussi apporter des réponses. Nous ne sommes pas là pour être des commentateurs du déclin.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – On ne peut guère compter sur l'Europe pour régler le problème à notre place.

Mme Nicole Bricq. – Il reste possible d'en débattre au niveau européen.

M. Jean Arthuis, président. – Nous ne sommes pas une académie.

L'amendement n° 12 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Même démarche avec l'amendement n°13, mais sur un champ beaucoup plus large puisque la taxe porterait sur tous les produits et services relevant des transactions électroniques inter-entreprises dites « business to business » (*b to b*).

Les « vrais commerces », implantés sur de « vrais terrains », avec de « vrais gens », acquittent une taxe sur les surfaces commerciales, la « TaSCom »

M. Jean Arthuis, président. – De même qu'une taxe sur les enseignes.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Grâce à nous.

M. Jean Arthuis, président. – On voit d'ailleurs les surfaces commerciales revenir à des tailles plus humaines.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ce qui ne peut que bénéficier à nos entrées de ville. C'est en somme une taxe écologique, « grenellienne » !

M. Jean Arthuis, président. – Mais on a aussi vu les surfaces se réduire pour aller vers le commerce électronique.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il faut donc rétablir la neutralité technologique de l'impôt. D'où cet amendement.

M. Philippe Dominati. – L'amendement dit que la taxe « est due par tout preneur, établi en France, de commerce électronique ». Que désigne ce terme de « preneur » ?

M. Jean Arthuis, président. – Les clients.

M. Philippe Dominati. – Donc les consommateurs ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Non, pas directement, puisqu'elle ne vise que les professionnels. Rassurez-vous, monsieur Dominati, le pauvre étudiant dans sa mansarde n'en souffrira pas.

L'amendement n°13 est adopté.

Article 12

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 14 vise les recettes du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui ont bénéficié en 2010 d'une progression de 174 millions d'euros. D'où une surabondance de moyens financiers au regard des prévisions de dépenses. Je suggère donc la réaffectation au budget de l'État, à titre exceptionnel pour 2011, de 130 millions. Je vous renvoie au commentaire d'article de mon rapport, qui procède à une analyse fine du budget du CNC. On y relève une augmentation de 7 % des dépenses de fonctionnement, une débudgétisation significative de certaines actions, à partir de la mission « culture » – sur laquelle cet amendement n'aura cependant pas d'effet - , une augmentation des dépenses de numérisation, qui doublent du fait de leur association à la dotation consentie au titre des « investissements d'avenir », – alors même que la règle voulait que ces crédits ne viennent pas en abonder d'autres - , une progression, enfin, des soutiens sélectifs à caractère discrétionnaire, certes mieux pilotables que les aides automatiques, mais qui devaient faire l'objet d'une stabilisation.

Le prélèvement que je préconise n'entame pas la capacité du CNC à remplir ses missions, puisqu'il conserve plus de 44 millions de ressources supplémentaires, soit un taux de progression de 7,6 %, assez enviable dans le contexte actuel.

M. Claude Belot. – Je ne m'explique pas, moi qui suis ce budget depuis longtemps déjà, quel fait nouveau a pu conduire à un tel accroissement des recettes. Je n'avais pas le sentiment que le CNC fût un organisme riche. Il sera appelé à bref délai à administrer des aides à la numérisation des salles, très attendues, puisque le Gouvernement, au travers de son ministre de la culture, a choisi de faire du CNC l'outil de leur modernisation.

M. Philippe Dominati. – Je suis ravi d'apprendre que notre rapporteur général s'intéresse de près aux recettes du CNC, dont j'ai le sentiment qu'il a bénéficié d'un effet d'aubaine. Les opérateurs de télécommunication abondent le compte de soutien à l'industrie des

programmes audiovisuels (Cosip), lequel abonde le budget du CNC, qui se retrouve avec trop d'argent. Je propose un sous-amendement pour revoir à la baisse, de quelque 20 millions, la dotation du fonds Cosip.

M. Jean-Jacques Jégou. – J'ai cru comprendre que les salles souffrent d'une baisse de fréquentation. Ma commune dispose d'un cinéma en gestion municipale et je me félicite, depuis vingt-cinq ans, de l'aide apportée par le CNC pour sa réfection. Je soutiens le rapporteur général dans son effort pour contenir la dérive des finances publiques, mais j'estime que le CNC, dont les aides peuvent couvrir jusqu'à 80 % des dépenses, joue un rôle essentiel auprès des collectivités.

M. Jean Arthuis, président. – Ce taux n'est-il pas excessif ?

M. Jean-Jacques Jégou. – C'est ce qui a permis, dans les banlieues, d'offrir des salles de cinéma municipales de qualité équivalente aux salles professionnelles et de favoriser leur fréquentation.

M. Philippe Dallier. – Nous sommes dans la même situation, à Pavillons-sous-bois, qu'au Plessis-Trévisé : nous avons une salle de cinéma gérée par une association. Je ne voudrais pas que l'on vienne taper dans ce qui va directement, *via* un droit de tirage sur les recettes, aux salles qui ont besoin de vivre, alors qu'elles vont devoir supporter des investissements importants pour le passage au numérique.

M. Pierre Jarlier. – Les salles publiques ou associatives bénéficient de provisions fondées sur les recettes. Je ne voudrais pas, moi non plus, voir grever leurs capacités d'investissement à l'heure du passage au numérique.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Vous posez là le problème plus général des affectations de ressources, qui sanctuarisent des dépenses au risque de les gonfler artificiellement dès lors que les recettes évoluent vite. C'est pourquoi la Lolf se voulait restrictive sur les affectations. En réalité, hélas, nous n'en avons jamais connu autant ; il continue de s'en créer dans chaque loi de finances – toutes majorités confondues.

Toutes les recettes du CNC sont devenues très dynamiques. La taxe sur les services de télévision progresse de 38 %. Les recettes en provenance des opérateurs de télécommunication, concentrées l'an passé, bénéficient de l'apparition du « *triple play* », bientôt du « *quadruple play* », sachant que la demande reste insensible à la crise. Pour 2011, on attend un produit plus dynamique encore, fondé, après le recul de 2009 lié à la crise, sur la

croissance du chiffre d'affaire de la publicité, également dopé par la TNT gratuite.

Même chose pour les autres recettes. Le produit de la taxe sur les entrées des salles, à 128 millions, progressera de 5,4 % en 2011, où l'on prévoit 190 millions d'entrées, pour un prix moyen du billet à 6,28 euros. Celui de la taxe affectée sur les encaissements au titre de la commercialisation des vidéogrammes, à 38,2 millions, progressera de 19,7 %. Bref, après une stabilisation du marché en 2010, la croissance devrait reprendre, aux dires mêmes du CNC.

L'aide à la numérisation, en particulier pour les salles soutenues par les collectivités, n'est en rien remise en cause. Les prévisions du CNC – 26 millions, contre 14 millions en 2010 –, seront tenues. Les autres postes de dépenses devront certes être ajustés, mais je rappelle que ce prélèvement de 130 millions ne fait que contenir la progression des recettes.

Doit-on s'interdire d'examiner les caisses d'affectation ? Je ne préjuge pas des débats en séance pour la fixation du montant de ce prélèvement, mais c'est notre devoir que de le proposer.

M. Claude Belot. – Je me propose de m'enquérir sans tarder de ce qui se passe au CNC. Les gestionnaires de cinéma, parmi lesquels les collectivités locales, lui versent, en vertu de la loi, des sommes significatives sur les places vendues. C'est en quelque sorte une épargne que l'on ne peut pas leur confisquer, surtout en cette période de rénovation technologique.

M. Jean Arthuis, président. – Le passage au numérique requiert de fait de gros investissements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les recettes progressent. Il faut en réserver une part pour combler le déficit public.

M. Jean Arthuis, président. – Rendre publique cette position de la commission des finances permettra d'y voir clair en séance.

M. Philippe Dominati. – *Quid* de mon sous-amendement ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Un professionnel de l'audiovisuel m'a dit : « On me taxe de 20 millions que je serais pourtant heureux de verser au budget de l'État. » Je me suis trouvé alors en grande sympathie avec lui... La taxe Cosip va à un organisme qui n'en a pas besoin.

L'amendement n°14 est adopté.

Article 13 bis (nouveau)

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n°15 modifie le niveau de la contribution au service public de l'électricité. Il interdit la prorogation automatique de l'arrêté en fixant le plafond en cas d'absence de nouvel arrêté. Le plafonnement de la CSPE, par site industriel, est déjà ancien. Tant qu'il ne sera pas actualisé, ce sont les consommateurs qui, progressivement, seront davantage sollicités pour tenir compte du blocage. Ne rien faire, c'est se livrer à un arbitrage implicite en défaveur du consommateur domestique. Il ne paraît me pas souhaitable de se greffer sur l'article inséré par l'Assemblée nationale pour opérer une revalorisation modeste de ce plafond : la seule évolution monétaire justifierait de le porter au-delà de 600 000 euros.

Mme Nicole Bricq. – Ceci entre-t-il en cohérence avec les mesures sur le photovoltaïque ? Vise-t-on ici les « électrointensifs », qui ont donné lieu à un long débat en commission de l'économie ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Rester dans les conditions d'arbitrage d'origine, c'est agir au détriment des consommateurs domestiques. Le seul but de l'amendement est de l'éviter.

M. Claude Belot. – Je soutiens le principe de l'amendement. La consommation en cause représente la moitié de la consommation électrique française. Tout le passage aux énergies renouvelables risque d'être supporté par les seuls particuliers.

L'amendement n°15 est adopté.

Article 14

M. Philippe Marini, rapporteur général. - Mon amendement n° 16 vise à s'assurer que les avantages ouvrant droit aux avantages fiscaux « Madelin » et « ISF-PME » soutiennent des entreprises exerçant une activité réelle, en prévoyant qu'elles doivent compter au moins deux salariés. Un amendement anti-abus, en somme.

M. Jean Arthuis, président. – Ceci dans l'hypothèse où l'on ne serait pas parvenu à faire sauter l'ISF...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les miracles en politique sont rares. Parfois, les « divines surprises » ne se révèlent pas si divines que cela...

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 17 vise, par parallélisme avec ce qui prévaut pour les sociétés solidaires exerçant une activité immobilière, à permettre aux souscriptions dans les sociétés solidaires exerçant une activité financière de continuer à bénéficier des réductions d'impôt « Madelin » et « ISF-PME ».

M. Jean Arthuis, président. – Mettre le libéralisme au service de la solidarité ?...

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 18 vise à étendre l'encadrement des rémunérations et des frais de gestion prévu pour les holdings aux sociétés dont la rémunération provient principalement de mandats de conseil ou de gestion pour les investissements éligibles aux dispositifs « Madelin » et « ISF-PME ».

M. Jean Arthuis, président. – J'irai plus loin : les rémunérations devraient être déduites de l'assiette ouvrant droit à l'avantage fiscal, y compris pour les opérations de défiscalisation outre-mer... Je déposerai un amendement en ce sens à examiner la semaine prochaine.

L'amendement n° 18 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 19 est un amendement « rabet ». L'Assemblée nationale a modifié certains taux du dispositif. Mais faut-il y toucher chaque année, surtout à six mois d'une réforme de fond ? Quelle image d'instabilité ! Pourquoi se livrer à pareil exercice ? Nous allons réexaminer l'ISF, et donc les niches au sein de cet impôt. Certes, nous avons besoin de récupérer de l'argent, mais la meilleure solution reste le coup de rabet qui, dans ce cas précis, rapporterait 70 millions.

M. Philippe Adnot. – Cet amendement ne rapporte pas, il coûte ! L'Assemblée nationale a fait une proposition anti-abus extrêmement intéressante : elle permet un effet de levier dans l'utilisation de l'argent public. Les holdings qui pouvaient défiscaliser à 75 % et qui ont un très faible effet de levier seraient ramenées à 50 %, ce qui veut dire qu'avec la même consommation d'argent public, on doublerait les fonds propres des entreprises. Je m'étonne que notre rapporteur général ne se rallie pas à cette disposition vertueuse. Qu'est ce qui fait que toutes les sociétés sont parties sur des montages holding ? C'est cet avantage de 75 % qui, de plus, est à l'origine de tous les dévoiements. J'ai passé mon temps à essayer de

convaincre le ministre de revenir sur cet avantage. Et alors que l'Assemblée nationale obtient enfin gain de cause, vous allez dans le sens contraire ! Restons-en au texte de l'Assemblée qui utilise au mieux l'argent public.

En outre, est-il utile de passer de 50 % à 45 % pour les investissements au travers de fonds ?

Si vous acceptez d'en rester à la position de l'Assemblée nationale, je vous suivrai sur les rabots des plafonds.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Si on ne touche pas à la réduction des plafonds, la réduction du taux peut permettre d'engager plus de capitaux et d'aboutir à la même dépense fiscale. On me dit qu'on ne peut évaluer l'économie résultant du vote des députés. En revanche, le coup de rabot sur les taux et les plafonds rapportera bien 70 millions.

Mme Nicole Bricq. – Pourquoi prévoyez-vous 67,5 % ?

M. Jean Arthuis, président. – Parce que c'est une réduction de 10 % sur les 75 % initiaux.

M. Philippe Dominati. – Je prévoyais de déposer un amendement pour supprimer la disposition votée à l'Assemblée nationale. Le rapporteur général nous a expliqué que la réforme équilibrée de la fiscalité concernant le bouclier fiscal et l'ISF interviendrait dans quelques mois. On nous disait tout à l'heure qu'il ne fallait pas tout modifier et maintenant, on donne des coups de rabots ! Revenons-en au texte initial du Gouvernement. Dans six mois, nous verrons bien.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il ne faut effectivement pas toucher au dispositif jusqu'à la réforme d'ensemble. Mais raboter, ce n'est pas toucher au dispositif ! Nous vous proposons ici une simple contribution à l'effort commun.

M. Philippe Adnot. – La commission des finances ne souhaite-t-elle pas que l'argent de l'État fasse un effet de levier maximum pour renforcer les fonds propres des entreprises ? Au départ, très peu de holdings levaient de l'argent. Avec les 75 %, ce sont maintenant elles qui sont à la pointe en ce domaine et le plus souvent elles ne renforcent pas les fonds propres des entreprises. Essayons d'être efficace au service de l'État et des entreprises ! De plus, une telle mesure ne coûterait rien au budget de l'État.

L'amendement n°19 est adopté

Article 14 bis (nouveau)

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il n'est pas opportun d'élargir une niche fiscale. D'où mon amendement n° 20 pour supprimer l'article 14 bis.

L'amendement n° 20 est adopté

Article 15

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 21 précise les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement pour le calcul du crédit d'impôt recherche. La prise en compte forfaitaire a été abaissée par l'Assemblée nationale de 75 % à 50 % des dépenses de personnel affecté aux travaux de recherche. Il est proposé de maintenir ce taux de 50 %, mais aussi de donner aux entreprises exposant des frais élevés la possibilité d'opter pour un régime de frais réels, dans la limite de l'actuel forfait, afin de ne pas accroître le coût pour l'État de cette mesure, tout en étant plus équitable vis-à-vis des entreprises.

M. Jean Arthuis, président. – Ce dispositif prendrait effet à compter du 1^{er} janvier 2011.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je ne souhaite pas que l'on revienne sur le système mis en place en 2008. Le crédit impôt recherche n'est pas une niche : les entreprises ont besoin de stabilité, d'autant que ce mécanisme est vraiment efficace. Je ne comprends pas que l'Assemblée nationale soit revenue sur ce mécanisme. C'est une très grosse erreur.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La modification est de très faible ampleur.

Mme Nicole Bricq. – Madame Des Esgaulx, il s'agit d'une dépense fiscale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Mais qui permet de créer beaucoup d'emplois !

Mme Nicole Bricq. – Il y a eu un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires et un rapport de notre ancien collègue Christian Gaudin : ce n'est pas facile d'y voir clair dans cette affaire. Il ne faudrait pas vider de son sens le compromis voté à l'Assemblée nationale.

Votre amendement signifie-t-il que ceux qui ont des frais élevés peuvent se mettre au frais réels, mais dans le plafond des 50 % ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est dans la limite du forfait actuel, de 75 %.

Mme Nicole Bricq. – Ce faisant, vous visez de son sens la disposition votée par l'Assemblée nationale. J'avais donc, hélas, bien compris.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vais un peu dans le sens de Mme Des Esgaulx. Mais il s'agit d'un aménagement mineur.

M. Jean Arthuis, président. – L'idée de prendre en compte les dépenses réelles me séduit.

Mme Nicole Bricq. – Avec le crédit impôt recherche, on paye, entre autres, des gens qui font des démarches et des commerciaux à l'étranger.

M. Jean Arthuis, président. – Le jour où nous aurons pris la décision de financer autrement la protection sociale, nous réduirons les cotisations sociales sur l'ensemble des salaires versés et il ne sera plus nécessaire de faire du crédit impôt recherche. Aujourd'hui, on utilise ce mécanisme pour des travaux qui sont parfois menés en Tchéquie ou en Roumanie.

M. Philippe Dominati. – Peut être, mais cela bénéficie à nos entreprises nationales !

M. Jean Arthuis, président. – Le crédit impôt recherche bénéficie à des travaux de recherche réalisés hors de France et ce phénomène risque de se développer encore.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La France est sans doute un peu trop généreuse.

M. Jean-Jacques Jégou. – J'ai récemment assisté à une rencontre très intéressante où les PME ont expliqué leurs difficultés à établir leurs frais réels. Je suis favorable à ce qu'on puisse accroître l'aide aux PME. Or, l'aide fiscale profite beaucoup aux grosses entreprises et beaucoup moins aux autres.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous propose de réserver le vote sur cet amendement et de voir si l'on ne peut pas aménager le système pour qu'en deçà d'un certain chiffre d'affaire, le dispositif ne soit pas modifié, car pour l'instant, nous sommes dans l'instabilité, et ce n'est pas satisfaisant. Nous en reparlerons donc la semaine prochaine.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'ai reçu des témoignages de petites et de moyennes entreprises me disant que cette mesure allait se traduire par une très forte réduction de leur crédit impôt recherche. Je leur ai demandé de m'adresser des estimations. Je les attends toujours !

M. Philippe Dominati. – Le texte du Gouvernement me semble valable, et toute modification du dispositif est malvenue.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je me permets de vous rappeler que cette mesure coûte 4 milliards d'euros et que nous devons en vérifier l'utilité. Nous avons un budget général de l'Etat dont les recettes ne couvrent que 70 % des dépenses. Faire sans cesse des cadeaux avec de l'argent qui n'existe pas, ce n'est pas jouable.

L'amendement n°21 est réservé

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 22 est plus administratif : il permet la transmission des informations aux services du ministère de l'économie et de l'industrie pour assurer un meilleur suivi des enjeux économiques et industriels, alors que jusqu'ici, seul le ministère de la recherche bénéficiait de cette transmission.

Mme Nicole Bricq. – Je voterai cet amendement.

M. Philippe Dominati. – Vous ne reportez pas les amendements n° s 22 et 23 ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ils n'ont pas d'incidence financière directe.

L'amendement n° 22 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 23 améliore la transparence du dispositif : les entreprises qui déclarent plus de 100 millions d'euros de dépenses éligibles et qui donc bénéficient de la tranche à 5 % du crédit impôt recherche, devront transmettre annuellement à l'administration fiscale des informations précises sur leurs travaux de recherche et développement en cours.

M. Jean Arthuis, président. – Je déposerai un amendement tendant à supprimer le crédit impôt recherche au-delà de 100 millions d'euros de recherche : 5 %, c'est dérisoire et je n'imagine pas qu'un grand groupe fasse de la recherche uniquement parce qu'il disposerait de cet avantage.

Mme Nicole Bricq. – Je suis favorable à cet amendement, mais nous aurions dû tenir compte du rapport de Christian Gaudin, des travaux réalisés à l'Assemblée nationale et des auditions auxquelles nous avons procédées. Nous savons tous que le crédit impôt recherche est un moyen d'optimisation fiscale pour les grands groupes et que ce sont eux qui profitent de cette disposition, beaucoup plus que les PME. Nous devons donc nous attaquer à cette « affaire » des 100 millions.

Cet amendement est utile car il permet d'instaurer un contrôle qui, jusqu'à présent, faisait défaut.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Plusieurs dirigeants de grands groupes souscrivent à cet amendement. Il ne serait pas raisonnable de supprimer cette tranche de 100 millions. Certes, *small is beautiful*, mais le potentiel de recherche se crée aussi dans les grands groupes. Pour lutter contre l'optimisation, on peut être tenté de globaliser au niveau des groupes. Mais chaque groupe est différent, si bien que de telles mesures ne seraient pas équitables.

L'amendement n° 23 est adopté.

Article additionnel après l'article 17

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 24 permettrait de corriger une erreur que j'ai faite l'an dernier, car le seuil institué pour bénéficier de l'exonération de droit de passeport applicable à la vente de navire de plaisance ou de sport a des effets pervers et rend le dispositif largement inopérant. Il pénalise les quelques banques françaises qui assurent ces financements. Le droit en question n'est pas applicable lorsque le financement est monté par une banque non française. En fixant un seuil relativement élevé, nous avons créé un handicap de compétitivité pour les banques françaises qui montent ces financements et donc pour les chantiers français qui pourraient fournir ces navires.

M. Jean-Jacques Jégou. – Je suis tout à fait d'accord avec cet amendement.

L'amendement n° 24 est adopté.

Article 25

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 25 corrige des erreurs matérielles dans le tableau de compensation aux départements de charges du RSA.

L'amendement n° 25 est adopté.

Article 26

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 26 opère un prélèvement sur le fonds d'aide au logement d'urgence (FARU) qui est trop doté. Sur cinq années, le FARU n'a consommé que 1,534 million d'euros et il a été créé pour une durée initiale de cinq ans et doté de 20 millions. Cet article prolonge sa durée de vie de cinq années supplémentaires, mais il est excessif de lui conserver la totalité de sa dotation dont les dépenses restant à engager ne se montent qu'à 1,28 million au titre de la tempête Xynthia. Ne maintenons pas des rubriques sur-dotées.

M. Jean-Jacques Jégou. – Mon ami Dallier et moi-même prévoyons une utilisation pertinente de ces quelques millions pour améliorer le recensement dans certaines communes, notamment celles qui ont développé le logement social, et qui se trouvent mal traitées. Nous avons déposé il y a deux ans un amendement pour rétablir l'équité en ce domaine. Nous aurions besoin de moins de 4 millions pour mener à bien ces recensements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ces 4 millions seront donc utilement utilisés ! Mon expertise ne va pas jusqu'aux communes de Pavillons sous Bois et du Plessis Trévisé.

M. Jean-Jacques Jégou. – Il y a des communes de Haute-Garonne qui sont également concernées.

Mme Nicole Bricq. – C'est vraiment déshabiller Pierre pour habiller Paul !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est utiliser à bon escient de l'argent qui dort !

L'amendement n° 26 est adopté.

Article 30

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 27 permet d'allonger à 2014 la perspective d'augmentation du taux de contribution du désendettement de l'État à partir du produit des cessions immobilières.

L'amendement n° 27 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 28 tend à aligner le régime d'affectation des produits de la vente d'immeubles de l'État à l'étranger sur celui des recettes issues de ventes immobilières à l'initiative du ministère de la défense.

Mme Nicole Bricq. – Je ne peux que suivre le rapporteur général sur ces deux amendements, puisque j'ai formulé des recommandations similaires en ma qualité de rapporteure spéciale.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La commission des finances de l'Assemblée nationale permet aux amendements du rapporteur général d'être cosignés. Je ne vois aucun inconvénient à ce que vous puissiez cosigner ces amendements.

M. Jean Arthuis, président. – Le voulez-vous ?

Mme Nicole Bricq. – Cela ne me gênerait pas !

M. Jean Arthuis, président. – Ces amendements seront donc cosignés : il faut innover !

L'amendement n 28 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L'amendement n° 29 propose de supprimer les dispositions qui créeraient de nouvelles exemptions de contribution au désendettement des cessions immobilières de l'État. Nos sommes toujours dans la même logique.

Mme Nicole Bricq. – La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a ouvert la possibilité pour certaines universités de demander le transfert à titre gratuit des immeubles domaniaux dont elles disposent actuellement. Quelques unes vont faire valoir ce droit, mais l'État verserait une contribution annuelle pour l'entretien des bâtiments. Cela veut dire qu'elles vont être propriétaires mais que, pendant quelques années, elles bénéficieront d'une dotation de l'État. C'est quand même curieux !

M. Jean Arthuis, président. – Il faudra que la dotation d’entretien soit inscrite au budget des établissements d’enseignement supérieur. Les universités, dès lors qu’elles deviennent autonomes, doivent pouvoir s’approprier leur patrimoine immobilier. À elles, ensuite, de le gérer.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – L’amendement propose d’en rester au droit commun de toutes les cessions immobilières de l’Etat, avec pour le moment une affectation des produits au désendettement à hauteur de 15 %. Encore une fois, pourquoi sanctuariser. À la longue, on crée ainsi de petites baronnies qui finissent par détruire l’État. La solution que je préconise créera aussi moins de distorsion entre universités : au lieu de leur reverser la totalité des produits, on leur en reversera moins.

Mme Nicole Bricq. – Je crains que le Gouvernement ne soit pas d’accord.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il est vrai que si la cohérence des opérations n’est pas dans ses vues... Voyez ce que M. Jégou a essayé de faire, pour le financement des organismes sociaux.

Mme Nicole Bricq. – Je crains des inégalités entre établissements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – À l’État d’équilibrer.

L’amendement n° 29 est adopté.

Article 31

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 30 tend à éviter un « hold up » sur les ressources des communes que sont les amendes de police, à la faveur du passage au procès verbal électronique. Sachant que le produit des amendes forfaitaires va aux collectivités, tandis que celui des amendes majorées va à l’État, l’automatisation pourrait faire bouger les lignes, au profit des premières. Je propose donc de calculer la répartition du produit des amendes, entre l’Etat et les collectivités, sur une base moyenne mobile, fondée sur le rapport constaté entre produit des amendes forfaitaires et produit des amendes majorées.

L’amendement n°30 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 31 tend à ramener de 35 à 25 millions le prélèvement du produit des amendes forfaitaires « hors radars » affecté au Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance. J’indique qu’en 2007, sur 50 millions, 13

ont été consacrés à la vidéosurveillance ; 12 millions sur 35 en 2008, 15 millions sur 35 en 2009.

M. Philippe Dallier. – J’aurais tendance à être favorable à la réduction d’un prélèvement qui se fait au détriment des communes. En cinq ans, il a divisé par deux ma recette. Mais j’indique que ce produit finance aussi le volet prévention et sécurité des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Pour la vidéosurveillance, il est clair que l’État donnera de toute façon les moyens, puisque c’est sa volonté de la voir se développer. En revanche, il ne serait pas opportun de mettre les CUCS en difficulté : nous serions vite rattrapés par l’actualité...

M. Jean-Jacques Jégou. – J’irai dans le même sens. J’ai beaucoup travaillé, ces dernières semaines, au maintien du prorata de financement entre État et collectivités. Le préfet m’a dit que l’État était en panne de crédits... Il faut « accorder nos violons ». D’accord pour économiser où l’on peut mais je vous adresse une mise en garde : beaucoup de communes se sont embarquées dans la vidéosurveillance sur instigation de l’État, dont la part, aujourd’hui, a presque diminué de moitié...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les besoins pour la vidéosurveillance sont très largement couverts au rythme actuel. Une part des aides du Fonds est, il est vrai, consacrée à l’aide aux associations. Cependant, j’en demande depuis longtemps le détail, sans parvenir à l’obtenir, preuve qu’il doit y avoir un peu de mou... J’aimerais aussi comprendre comment se décident les politiques d’attribution : je crains que ces aides ne soient très discrétionnaires...

M. Philippe Dallier. – Je m’abstiendrai.

Mme Nicole Bricq. – Moi de même.

M. Jean Arthuis, président. – C’est un amendement d’appel, qui vise à interpeller le Gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général. - L’an dernier, un amendement identique a été à son terme au Sénat.

L’amendement n°31 est adopté.

Article additionnel après l’article 32

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Dans le fonctionnement du système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre (SCEQE), les nouveaux sites industriels

doivent se voir allouer des quotas, à l'instar des sites existants. Encore faut-il que l'Etat dispose de tels quotas ; or, la réserve de la France dédiée à ces « nouveaux entrants » est en voie d'épuisement, ce qui pourrait faire obstacle à la réalisation de projets industriels utiles.

Mon amendement n° 32 tend à créer une recette dans l'écriture du compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat », pour permettre à l'État de doter la réserve. Je vous renvoie aux propositions faites l'an passé par le groupe de travail présidé par Fabienne Keller, et à notre table ronde du 17 février 2010.

Rendre payante une fraction des quotas délivrés par l'État aux industriels participant au système communautaire est certes un peu complexe, mais la position est plaidable auprès des instances communautaires. Il serait bon, en tout état de cause, que la question soit posée, voire tranchée par la Cour de justice de l'Union européenne, afin de susciter une jurisprudence.

L'amendement n° 32 est adopté.

Article 34

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon amendement n° 33 propose d'indexer le tarif de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation prévisionnelle.

L'amendement n° 33 est adopté.

Article additionnel avant l'article 35

M. Philippe Marini, rapporteur général. - Mon amendement n° 34 vise à adapter notre fiscalité à l'évolution des technologies. Le temps des postes de télévision où s'encadraient les visages de Catherine Langeais et de Léon Zitrone est depuis longtemps révolu. Le marché des récepteurs sera de plus en plus occupé par d'autres technologies – ordinateurs, tablettes, voire téléphones mobiles.

Si l'on veut préserver les recettes fiscales, il faut leur appliquer un principe de neutralité technologique.

En 2004, lors du passage à la redevance, on a exonéré les résidences secondaires... Il serait utile, compte tenu des problèmes que nous rencontrons, de récupérer ces 230 millions d'euros. Les besoins de financement de l'audiovisuel public étant désormais ce qu'ils sont, il serait bon d'élargir l'assiette de la contribution selon le principe : une taxe

d'habitation, une contribution – sauf à faire la preuve que l'on ne dispose pas d'installation de réception.

M. Jean Arthuis, président. – *Quid* de ceux qui vivent dans une résidence mobile et n'acquittent pas de taxe d'habitation ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les gens du voyage devraient être assujettis cette année.

Mme Nicole Bricq. – Seraient donc assujettis ceux qui reçoivent la télévision par micro-ordinateur ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Une taxe, une contribution, quelle que soit la nature du support. Cela ne signifie pas qu'un foyer sera taxé trois fois s'il dispose à la fois d'un poste à galène, d'un ordinateur et d'une tablette numérique. Il n'y aura qu'une contribution par foyer.

Mme Nicole Bricq. – Pour quel produit ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Pour les résidences secondaires, je l'ai dit : 230 millions. Pour l'extension technologique, la chose est difficile à chiffrer : une vingtaine de millions, appelés à évoluer...

M. François Marc. – Les téléphones mobiles entrent-ils dans le champ ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Dès lors qu'un abonnement leur donne accès à la télévision.

Mme Nicole Bricq. – Comment contrôler ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Comme aujourd'hui : par vérification *ex post*, après déclaration.

Mme Nicole Bricq. – Vous créez une nouvelle taxe sur les ménages, en somme.

M. Jean Arthuis, président. – Toutes les taxes, encore une fois, sont acquittées, en dernière instance, par les ménages.

M. François Marc. – C'est aussi une taxe sur les riches, puisque les résidences secondaires sont frappées...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est une taxe sur les récepteurs de télévision.

M. François Marc. – Ceux qui possèdent une résidence secondaire paieront deux fois.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Comme cela était le cas avant 2004. Ceux qui estiment indispensable d’avoir un téléviseur dans leur maison de campagne acquitteront la taxe. Il est vrai que l’on s’adapte aux capacités contributives.

M. François Marc. – Bel effort. Il faut poursuivre...

M. Jean-Jacques Jégou. – On nous a dit et répété, à coups de communication bien assenés, que la publicité avait disparu des chaînes publiques. Or, je constate que de plus en plus d’émissions sont parrainées. C’est ainsi que le téléspectateur apprend que telle ou telle société lui « offre » tel programme...

M. Jean Arthuis, président. – M. Belot abordera ces questions au cours de notre réunion de cet après-midi.

L’amendement n° 34 est adopté.

Article 42

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je demande le réserve du vote sur l’article 42.

Le vote sur l’article 42 est réservé.

M. Jean Arthuis, président. – Il nous reste à adopter l’ensemble de la première partie et l’article d’équilibre, au chapitre recettes duquel les amendements du rapporteur général, que je remercie, auront permis d’apporter 795 millions supplémentaires. Le Sénat doit faire valoir un point de vue de sagesse. Nous sommes déjà à l’heure de la lucidité.

A l’issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d’adopter l’ensemble des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2011 ainsi modifiés, à l’exception des articles 9 et 42 dont l’examen est réservé jusqu’à la transmission définitive du texte par l’Assemblée nationale.