Document
mis en distribution
le 17 octobre 2005

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2006** (n° 2540),

TOME II

EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPOTS ET RESSOURCES AUTORISES

A.- Autorisation de perception des impôts et produits

Pages

Article 1er : Autorisation de percevoir les impôts 7

B.- Mesures fiscales

Article 2 : Barème de l'impôt sur le revenu 2005 15

Article 3 : Amélioration de la prime pour l'emploi. 29

Les droits de mutation à titre gratuit : un régime déjà largement aménagé pour répondre aux enjeux posés par la transmission du patrimoine 55

Article 4 : Réduction de dix à six ans du délai du rappel fiscal des donations antérieures..... 69

Article 5 : Aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations 77

Article 6 : Instauration d'un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces 86

Article 7 : Aide à la mobilité des chômeurs de longue durée ou des salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social 95

Article 8 : Allégement des revenus fonciers suite à mobilité professionnelle 108

Article 9 : Allégement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportées par les exploitants agricoles 113

Article additionnel après l'article 9 :

– Exonération des plus-values de cession de certains fonds agricoles 134

Article 10 : Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés 140

Article 11 : Limitation de la déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants 160

Article 12 : Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO_2 168

Article 13 : Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants 175

Article additionnel après l'article 13 :

– Suppression de la défiscalisation de l'alcool éthylique dénaturé incorporé aux supercarburants 198

Pages

Article 14 : Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle 202
Article 15 : Renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche..... 210
Article 16 : Imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors de l'émission de TSDI 232
Article 17 : Plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des plus-values latentes 247
Article 18 : Mesures relatives au financement de l'apprentissage..... 280
Article 19 : Alignement des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires..... 295
Article 20 : Budgétisation du compte de tiers « tabac » 307
Article additionnel après l'article 20 :
– Relèvement du seuil de chiffre d'affaires au titre de la franchise en base de TVA, des associations ayant moins de dix salariés. 315

C.- Mesures diverses

Article 21 : Reversement des disponibilités du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) et reprise par l'État de la garantie accordée sur les prêts de l'accession sociale 319
Article 22 : Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau..... 331

II.- RESSOURCES AFFECTEES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Article 23 : Reconduction du contrat de croissance et de solidarité 334
Article 24 : Réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements 345
Article 25 : Affectation de la régularisation au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004 des communes et de leurs groupements..... 369
Les principes régissant la compensation 376
Article 26 : Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions 380
Article 27 : Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux départements 408
Article 28 : Règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement, relatives au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) 437
Article 29 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales..... 463

B.- Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Article 30 : Suppression des comptes d'affectation spéciale existants en 2005 471
Article 31 : Suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005 et création des comptes de concours financiers ; modifications relatives aux comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires existants..... 483
Article 32 : Création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »..... 508
Article 33 : Création du compte d'affectation spéciale intitulé « Participations financières de l'État » 516
Article 34 : Création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » 521

Pages

Article 35 : Création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » 531
Article 36 : Création du compte d'affectation spéciale « Pensions » 541
Article 37 : Création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » 555
Article 38 : Affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport 563
Article 39 : Création du compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État » 569

C.- Dispositions diverses

Article 40 : Dispositions relatives aux affectations 577
Article 41 : Financement des allégements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale 578
Article 42 : Mesures modifiant la répartition du droit de consommation sur les tabacs et d'autres recettes fiscales 594
Article 43 : Affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) 604
Article 44 : Affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation 609
Article 45 : Affectation, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser 614
Article 46 : Aménagement du régime de la taxe de l'aviation civile 617
Article 47 : Affectation de recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) 624
Article 48 : Création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF) 631
Article 49 : Transfert à l'État des droits et obligations afférents à la gestion du Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG) 635
Article 50 : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes 638

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 51 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois 650

TABLEAU COMPARATIF 663

ÉTAT A ANNEXÉ 877

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION 879

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPOTS ET RESSOURCES AUTORISES

A.- Autorisation de perception des impôts et produits

Article premier

Autorisation de percevoir les impôts.

Texte du projet de loi :

I. – La perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année 2006 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances.

II. – Sous réserve de dispositions contraires, la loi de finances s'applique :

1° A l'impôt sur le revenu dû au titre de 2005 et des années suivantes ;

2° A l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2005 ;

3° A compter du 1er janvier 2006 pour les autres dispositions fiscales.

Exposé des motifs du projet de loi :

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

Observations et décision de la Commission :

L'article premier du projet de loi de finances renouvelle l'autorisation annuelle de percevoir les impôts, élément essentiel de la tradition démocratique selon laquelle l'impôt n'est légitime que parce qu'il est librement consenti par la Nation. Il revient donc au Parlement d'exprimer ce consentement qui, par nature, ne peut être que précaire et doit être réitéré régulièrement. Pour autant, dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a précisé

l'objet de ces autorisations annuelles et rappelé qu'elles sont « *nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* ».

Sur le plan juridique, le 1° du I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *la loi de finances de l'année autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* » (1).

I.- L'autorisation de percevoir les impôts

Le **paragraphe I** du présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir. La qualité de l'information fournie au Parlement s'est substantiellement améliorée depuis plusieurs années.

Les recettes du budget général sont décrites de façon précise : les évaluations relatives à l'année concernée s'appuient sur une révision des recettes de l'année en cours, présentée concurremment à celle de la loi de finances initiale. Le passage de l'évaluation révisée à l'évaluation du projet de loi de finances détaille les effets de l'évolution spontanée, des autres facteurs de variation et des aménagements de droits. Le Parlement est ainsi mis à même d'apprécier :

– la façon dont le produit fiscal est affecté par l'évolution de l'assiette, résultant essentiellement du scénario économique retenu par le Gouvernement ;

– l'effet différé de décisions prises antérieurement à l'année concernée par le projet de loi de finances (mesures exceptionnelles ou venant à expiration en 2006, extension en année pleine de mesures mises en œuvre au cours de l'année 2005, mesures législatives ou réglementaires ayant une première incidence en 2006 ou une incidence supplémentaire en 2006 par rapport à 2005) ;

– l'impact des mesures législatives ayant une incidence sur les recettes proposées dans le présent projet.

De plus, les développements explicatifs inclus dans le tome I de l'annexe budgétaire des « voies et moyens » se sont considérablement développés depuis le début des années 1990. Ils constituent désormais un instrument d'information substantiel.

---

(1) Cet article succède à l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui disposait : « l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle *».*

Votre Rapporteur général rappelle que le tome II de la même annexe comporte une présentation exhaustive des « dépenses fiscales », conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi de finances pour 1980. Ces dépenses sont des mesures considérées comme dérogatoires vis-à-vis de la fiscalité « normale » : elles portent atténuation des recettes de l'État. La portée budgétaire de ces évaluations est cependant restreinte, compte tenu de la difficulté de chiffrer précisément l'impact des mesures concernées. En particulier, la sommation de toutes les dépenses fiscales n'a pas de réelle signification, puisque les interactions entre les différentes mesures ne peuvent pas être quantifiées.

Le présent projet de loi de finances améliore assez sensiblement l'information sur les dépenses fiscales. D'une part, le tome II de l'annexe des voies et moyens est enrichi de la précision du nombre de bénéficiaires de chaque mesure fiscale (lorsque ce nombre est connu) ainsi que d'une indication du degré de fiabilité du chiffrage de l'impact budgétaire de la mesure. En outre, une mise à jour de la liste des dépenses fiscales a été effectuée et a conduit à « requalifier » certaines d'entre elles en modalités de calcul de l'impôt constituant la norme : énumérées dans l'annexe précitée, elles ne figureront plus dans celle jointe au projet de loi de finances pour 2007. D'autre part, en application du *b* du 5° de l'article 51 de la LOLF, les projets annuels de performance de chaque programme contiennent désormais une évaluation des dépenses fiscales concourant au programme. Les rapporteurs spéciaux sont ainsi mis en mesure non seulement de mieux appréhender les moyens alloués aux différentes politiques publiques, mais aussi d'évaluer l'efficacité et la pertinence de nombreuses dispositions fiscales dérogatoires.

La démarche de progrès entreprise pour le budget général s'est longtemps arrêtée au seuil des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Dénuée de toute explication littérale, la « *récapitulation des évaluations de recettes* » intégrée dans les fascicules concernant chaque budget annexe était fondée sur des subdivisions trop générales pour être d'une quelconque utilité directe. La même option « minimaliste » s'appliquait également aux évaluations de recettes présentées dans le fascicule des comptes spéciaux du Trésor. Le 6° de l'article 51 de la LOLF impose désormais de justifier les prévisions de recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux. L'examen des « bleus » annexés au présent projet de loi de finances permet de constater l'incontestable progrès réalisé en ce domaine. Des efforts supplémentaires apparaissent néanmoins indispensables : à titre d'exemple, les justifications des recettes du compte Développement rural et agricole sont des plus cursives, tandis que celles du budget annexe Contrôle et exploitation aériens sont tout simplement inexistantes.

Les années récentes ont vu, par ailleurs, de substantielles améliorations dans l'information du Parlement sur les impositions affectées aux établissements publics et organismes divers.

Le II de l'article premier de la loi de finances pour 1986, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, prévoyait que, pour la dernière année connue, le produit de ces impositions – à l'exception des taxes parafiscales – ferait l'objet d'une évaluation dans l'annexe budgétaire des voies et moyens, en rappelant, pour chaque imposition, les textes l'ayant instituée, les bénéficiaires et l'organisme gestionnaire. Le III de l'article 40 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a étendu cette obligation aux évaluations portant sur l'année en cours et l'année à venir.

Le 1° de l'article 51 de la LOLF prévoit que la liste doit être étendue aux taxes affectées à toutes les personnes morales autres que l'État. Agissant par anticipation, le Gouvernement est parvenu à retracer dans le projet de loi de finances pour 2002 le produit attendu en 2002 des impositions affectées aux organismes du secteur social, puis, dans le projet de loi de finances pour 2003, l'évaluation des taxes affectées aux collectivités locales autres que celles dont le produit est inscrit dans le compte d'avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54).

Cependant, quelques insuffisances demeurent. En particulier, on peut regretter que le produit des impositions locales soit exclu du processus d'évaluation, au motif que ces évaluations « *sont déjà intégrées au projet de loi de finance* », dans l'état A. L'examen de la nomenclature dudit compte montre pourtant qu'il n'existe que deux lignes de recettes [(1)], rendant impossible la distinction entre les quatre grandes catégories d'impôts locaux.

---

(1) La première relative aux collectivités d'outre-mer, la seconde aux autres collectivités.

RECAPITULATION DES IMPOSITIONS AFFECTEES AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET A DIVERS ORGANISMES

(*en millions d'euros*)

	Produit 2003	Produit 2004	Évaluation 2005	Évaluation 2006
1. Organismes du secteur social				
Contribution sociale généralisée	64.896	66.802	71.416	76.453
Contribution remboursement de la dette sociale	4.700	4.903	5.130	5.300
Droit de consommation sur les tabacs	8.786	1.998	8.006	8.223
Droits divers sur les alcools et assimilés	2.950	375	375	2.912
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	3.264	3.320	4.257	4.578
Prélèvement 2% patrimoine et placements	1.717	1.955	2.153	2.166
Autres	7.776	2.177	2.315	19.601
Total Organismes du secteur social	**94.089**	**81.530**	**93.652**	**119.233**
2. Formation				
Taxe d'apprentissage	1.369	1.294	1.308	1.320
Financement des contrats en alternance	1.267	1.292	–	–
Financements du congé individuel formation	618	607	760	775
Participation formation continue	2.048	2.069	2.158	2.200
Autres	502	497	543	974
Total Formation	**5.804**	**5.760**	**4.769**	**5.269**
3. Organismes consulaires	**1.386**	**1.411**	**1.421**	**1.429**
4. Équipement, logement, transports				
Versement transports Paris – Île de France	2.299	2.437	2.646	2.652
Cotisations logement des employeurs	1.738	1.706	1.799	1.872
Participation à l'effort de construction	1.305	1.327	1.360	1.394
Autres	583	896	838	1.104
Total Équipement, logement, transports	**5.925**	**6.366**	**6.643**	**7.022**
5. Secteur agricole	**294**	**470**	**462**	**397**
6. Industrie, commerce et artisanat	**422**	**544**	**539**	**540**
7. Collectivités locales				
DMTO et taxes additionnelles	6.449	6.209	6.241	6.262
TIPP départements	0	4.941	4.941	4.941
TIPP régions	0	0	406	732
Taxe conventions d'assurance	0	0	1.033	1.143
Cartes grises	1.437	1.458	1.472	1.493
Taxe électricité	1.235	1.235	1.235	1.235
Autres	2.441	2.429	2.444	2.453
Total Collectivités locales	**11.562**	**16.272**	**17.772**	**18.259**
8. Divers				
Redevances agences de l'eau	1.713	1.631	1.614	n.d.
Autres	130	175	206	206
Total Divers	**1.843**	**1.806**	**1.820**	**206**
TOTAL GÉNÉRAL	**98.201**	**81.614**	**91.533**	**115.837**

Source : Évaluation des voies et moyens (PLF 2005 et 2006).

Nonobstant les marges de progrès qui subsistent, il faut se réjouir de disposer désormais d'un tableau quasi exhaustif du produit effectif et prévisionnel des impositions affectées. En effet, puisque l'un des actes fondateurs de l'institution parlementaire est justement le consentement à l'impôt, il importe que le Parlement ne délivre pas une autorisation « en aveugle » mais prenne sa décision sur la base de chiffres clairs et portant sur l'exercice concerné par le projet de loi de finances en cours d'examen.

Les évaluations pour 2006 portent la marque des choix proposés par le Gouvernement dans le présent projet :

– le produit des impositions affectées aux organismes du secteur social augmente de 25,6 milliards d'euros. L'essentiel tient à l'affectation d'une série de taxes au bénéfice d'organismes de Sécurité sociale afin de compenser les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires (18,9 milliards d'euros). Le produit de la contribution sociale généralisée devrait par ailleurs augmenter de 5 milliards d'euros (+ 7%) ;

– le produit des impositions affectées aux collectivités locales augmente de 487 millions d'euros (+ 2,7%), principalement sous l'effet du transfert aux régions d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et du transfert aux départements d'une fraction du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ;

– le produit des impositions affectées à la formation professionnelle, après la diminution entraînée par sa décentralisation en 2005 (– 991 millions d'euros), repart à la hausse (+ 500 millions d'euros) sous l'effet de l'augmentation du taux de la contribution au développement de l'apprentissage.

Enfin, autre conséquence de la LOLF (II de l'article 17), le tome 1 de l'annexe des voies et moyens présente une évaluation des fonds de concours par mission et programme (information également disponible dans chaque « bleu »). Jusqu'à présent, seule l'annexe intitulée « état récapitulatif des crédits de fonds de concours » fournissait au Parlement une information sur le montant prévisionnel des fonds de concours.

ÉVALUATION DES FONDS DE CONCOURS PAR MISSION POUR 2006

(en milliers d'euros)

	AE	CP
ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT	**14.780**	**14.780**
ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	**22.391**	**22.391**
AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES	**8.977**	**8.977**
AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	**166**	**166**
ANCIENS COMBATTANTS, MEMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	**656**	**656**
CONSEIL ET CONTROLE DE L'ÉTAT	**2.573**	**2.573**
CULTURE	**41.819**	**30.282**
DEFENSE	**718.142**	**718.142**
DEVELOPPEMENT ET REGULATION ECONOMIQUES	**40.723**	**40.723**
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	**280**	**280**
ÉCOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE	**6.507**	**10.507**
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	**–**	**–**
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	**33.739**	**33.739**
GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	**15.247**	**15.247**
JUSTICE	**748**	**748**
MEDIAS		**–**
OUTRE-MER	**10.080**	**10.080**

POLITIQUE DES TERRITOIRES	**28.695**	**33.830**
POUVOIRS PUBLICS (DOTATIONS)	**–**	**–**
PROVISIONS (DOTATIONS)	**–**	**–**
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	**38.954**	**66.719**
REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	**–**	**–**
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	**604**	**604**
REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS	**–**	**–**
SANTE	**1.200**	**1.200**
SECURITE	**19.487**	**19.487**
SECURITE CIVILE	**902**	**902**
SECURITE SANITAIRE	**218.943**	**218.943**
SOLIDARITE ET INTEGRATION	**18.076**	**18.076**
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	**6.090**	**6.064**
STRATEGIE ECONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	**20.810**	**20.810**
TRANSPORTS	**2.528.261**	**2.509.761**
TRAVAIL ET EMPLOI	**218.288**	**218.288**
VILLE ET LOGEMENT	**298**	**374**
TOTAL	4.017.437	4.024.349

Source : Évaluation des voies et moyens (PLF 2006).

b) La date d'application des dispositions fiscales contenues dans le projet de loi de finances pour 2006

Le **paragraphe II** du présent article prévoit, dans les termes usuels, les conditions d'entrée en vigueur des dispositions fiscales de la loi de finances qui ne comportent pas de date d'application particulière. La règle générale reste l'application des dispositions fiscales à compter du 1er janvier 2006 (alinéa 3). Deux exceptions traditionnelles sont prévues :

– pour l'impôt sur le revenu, la loi de finances s'applique à l'impôt dû au titre de 2005 et des années suivantes ;

– l'impôt sur les sociétés est dû sur les résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2005 ; une mention particulière est nécessaire, en raison à la fois des différences de date de clôture de l'exercice d'une entreprise à l'autre et du mode de recouvrement par acomptes et soldes de cet impôt direct.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

*
* *

B.- Mesures fiscales

Article 2

Barème de l'impôt sur le revenu 2005.

Texte du projet de loi :

I. – Le I de l'article 197 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le 1 est ainsi rédigé :

« 1. L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 4.412 € le taux de :

– 6,83 % pour la fraction supérieure à 4.412 € et inférieure ou égale à 8.677 € ;

– 19,14 % pour la fraction supérieure à 8.677 € et inférieure ou égale à 15.274 € ;

– 28,26 % pour la fraction supérieure à 15.274 € et inférieure ou égale à 24.731 € ;

– 37,38 % pour la fraction supérieure à 24.731 € et inférieure ou égale à 40.241 € ;

– 42,62 % pour la fraction supérieure à 40.241 € et inférieure ou égale à 49.624 € ;

– 48,09 % pour la fraction supérieure à 49.624 €. » ;

2° Au 2, les sommes : « 2.121 € », « 3.670 € », « 814 € » et « 600 € » sont remplacées respectivement par les sommes : « 2.159 € », « 3.736 € », « 829 € » et « 611 € » ;

3° Au 4, la somme : « 400 € » est remplacée par la somme : « 407 € ».

II. – Au deuxième alinéa de l'article 196 B du même code, la somme : « 4.410 € » est remplacée par la somme : « 4.489 € ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'indexer les tranches de revenus du barème et les seuils qui lui sont associés comme l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2005 par rapport à 2004, soit 1,8 %.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose d'indexer les tranches de revenus du barème de 1,8%.

I.- L'indexation des seuils et limites relatifs à l'impôt sur le revenu

A.- L'indexation des seuils et limites des tranches du barème

Les limites des tranches du barème seraient indexées à hauteur de l'évolution de l'indice des prix hors tabac prévue en 2005, soit 1,8%. Ce taux

correspond au taux de la hausse des prix tel qu'il est estimé dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances pour l'année de perception des revenus visés par l'imposition.

Le coût de l'indexation des limites des tranches du barème (et des limites évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème) est évalué à 1,11 milliard d'euros.

Le **1° du I** propose d'actualiser le niveau des tranches du barème. Ainsi, au titre des revenus perçus en 2005, l'impôt serait calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 4.412 euros (contre 4.334 euros pour les revenus 2004) le taux de :

– 6,83 % pour la fraction supérieure à 4.412 euros et inférieure ou égale à 8.677 euros (contre 8.524 euros pour les revenus 2004) ;

– 19,14 % pour la fraction supérieure à 8.677 euros et inférieure ou égale à 15.274 euros (contre 15.004 euros pour les revenus 2004) ;

– 28,26 % pour la fraction supérieure à 15.274 euros et inférieure ou égale à 24.731 euros (contre 24.294 euros pour les revenus 2004) ;

– 37,38 % pour la fraction supérieure à 24.731 euros et inférieure ou égale à 40.241 euros (contre 39.529 euros pour les revenus 2004) ;

– 42,62 % pour la fraction supérieure à 40.241 euros et inférieure ou égale à 49.624 euros (contre 48.747 euros pour les revenus 2004) ;

– 48,09 % pour la fraction supérieure à 49.624 euros.

B.- L'indexation des plafonds relatifs au dispositif du quotient familial

Le coût de l'indexation des plafonds applicables au bénéfice retiré du dispositif de quotient familial est estimé à 43 millions d'euros.

Le **2° du I** énumère les indexations de ces plafonds.

Le quotient familial vise à corriger la progressivité du barème de l'impôt en fonction des charges de famille du foyer fiscal. A une part pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs, ou deux parts pour les contribuables mariés, s'ajoute un nombre de demi-parts additionnelles qui varie selon le nombre des enfants à la charge du contribuable. A revenu égal, le quotient familial allège la charge fiscale des familles par rapport à celle des redevables taxés sur un nombre de parts inférieur.

Depuis la loi de finances pour 1982 (article 12 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981), l'avantage fiscal qui résulte de l'application du quotient familial est plafonné de sorte que, pour les contribuables soumis au plafonnement,

cet avantage tend à diminuer, en valeur relative par rapport à l'impôt dû, à mesure qu'augmente le revenu.

La réduction d'impôt qui résulte de l'application du quotient familial est plafonnée pour chaque demi-part s'ajoutant à une part pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs ou à deux parts pour les contribuables mariés.

Selon l'indexation proposée au présent article :

• le plafond de la demi-part de droit commun passerait de 2.121 euros à 2.159 euros ;

Le tableau suivant présente les revenus imposables (après abattements de 10% et 20%) à partir desquels un couple marié entre dans le champ d'application du plafonnement du quotient familial.

PLAFONNEMENTS DES EFFETS DU QUOTIENT FAMILIAL
PREMIER REVENU NET IMPOSABLE PLAFONNE EN 2004 ET 2005
(contribuables âgés de moins de 65 ans au 31-12-2005 et non invalides)

(en euros)

Nombre de parts	Couple marié – Premier revenu plafonné	
	Revenus 2004 – LFI 2005	Revenus 2005 – PLF 2006
3	65.351	66.521
4	80.995	82.449
5	91.638	93.282

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

• le plafond appliqué à l'avantage retiré des deux premières demi-parts correspondant au premier enfant à charge des contribuables célibataires, divorcés ou séparés ayant à charge un ou plusieurs enfants et les élevant seuls serait de 3.736 euros en 2006 contre 3.670 euros en 2005 ;

• le plafond pour la demi-part bénéficiant aux contribuables célibataires, divorcés ou séparés, vivant effectivement seuls, sans personne à charge mais ayant élevé (seul ou non) un ou plusieurs enfants âgé(s) d'au moins 26 ans serait porté de 814 euros à 829 euros ;

• et le montant de la réduction d'impôt accordée à certains contribuables lorsque l'avantage résultant de l'application du quotient familial est limité par le plafonnement pour des demi-parts supplémentaires spécifiques (personnes vivant seules ayant élevé un ou plusieurs enfants, sans personne à charge, dont le dernier enfant est âgé de 25 ans au plus et personnes se trouvant dans les situations suivantes : invalidité personnelle, du conjoint ou d'une personne à charge, qualité d'ancien combattant ou de pensionné de guerre) serait de 611 euros en 2006 contre 600 euros en 2005. Cette réduction d'impôt ne peut toutefois excéder la perte liée au plafonnement du quotient. En fait, ce dispositif en deux étapes (quotient familial plafonné auquel s'ajoute une réduction d'impôt elle-même

plafonnée) constitue simplement un plafond spécifique pour les situations décrites ci-dessus.

Le nombre de foyers fiscaux entrant dans le champ du plafonnement du quotient familial était égal à 1,11 million en 2004 au titre des revenus 2003.

C.- Les autres plafonds qui seraient indexés par le présent article

La loi de finances pour 1982 (loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981) a institué en faveur des contribuables imposés sur une part ou une part et demie de quotient familial une décote, afin de limiter les cotisations d'impôt résultant de l'application du barème. L'article 2-IV de la loi de finances pour 1987 (loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986) a élargi le mécanisme à l'ensemble des contribuables, dès lors que leur cotisation d'impôt était inférieure à 671 euros (4.400 francs). Les lois de finances pour 1991, 1992 et 1993 ont revalorisé ce montant, le portant à 758 euros (4.970 francs). La loi de finances pour 1994 (loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993) a abaissé la décote à 637 euros (4.180 francs) afin de prendre en compte la modification du barème, les revenus concernés demeurant en conséquence inchangés.

Le **3° du I** propose de porter la base de calcul de la décote de 400 euros à 407 euros. Les contribuables bénéficieraient d'une décote égale à la différence entre 407 euros et la moitié de leur cotisation d'impôt (4 du I de l'article 197 du code général des impôts). Ils entrent dans le champ d'application de la décote lorsque leur cotisation d'impôt est inférieure à un montant égal, pour l'année 2005, à 800 euros et qui s'élèverait, pour l'année 2006, à 814 euros [(1)]. Le coût de l'indexation de la limite de la décote est évalué à 48 millions d'euros.

Le tableau suivant présente le premier revenu net imposable (après abattements de 10% et 20%) et le dernier revenu net imposable permettant de bénéficier de la décote en fonction du nombre de parts du foyer en 2006.

Pour l'imposition, en 2006, des revenus de l'année 2005, le dernier revenu entrant dans le champ d'application de la décote pour un célibataire sans charge de famille s'élèverait à 11.405 euros, contre 11.205 euros en 2005.

CHAMP D'APPLICATION DE LA DECOTE EN 2006

(en euros)

Revenus 2005- Projet de loi de finances pour 2006		
Nombre de parts	**Premier revenu net imposable bénéficiant de la décote**	**Dernier revenu net imposable bénéficiant de la décote**
1	8.783	11.405
2	13.285	18.560
3	17.797	25.146

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

(1) Pour une cotisation d'impôt brute de 700 euros, la décote, en 2005, est égale à 400 euros – $\frac{700}{2}$ = 50 euros. L'impôt après décote s'élève à 700 euros – 50 euros = 650 euros.

Le nombre de foyers fiscaux situés dans le champ d'application de la décote s'est établi à 12,82 millions en 2004 au titre des revenus 2003. Le nombre de foyers dont l'impôt était allégé (dont l'impôt était par exemple supérieur au seuil de recouvrement) était égal à 11,2 millions en 2004.

Le **II** du présent article a pour objet de fixer l'abattement sur le revenu global net pour rattachement au foyer fiscal d'un enfant majeur marié ou ayant des enfants à charge (article 196 B du code général des impôts). Il est égal au plafond de la déduction du revenu imposable de la pension alimentaire versée à un enfant majeur (2° du II de l'article 156 du code général des impôts). Cet abattement serait porté de 4.410 euros à 4.489 euros.

Il convient de souligner que l'égalité est conservée entre :

• l'avantage retiré par un contribuable imposé au taux marginal (48,09%) du fait de l'abattement pour rattachement d'un enfant majeur qui est égal à la déduction du revenu imposable de la pension alimentaire versée à un enfant majeur (soit 4.489 euros x 0,4809 = 2.159 euros) et

• le montant du plafond de la demi-part de droit commun de quotient familial, qui serait porté à 2.159 euros en 2006.

Cette égalité permet d'éviter un contournement du plafonnement du quotient familial.

D.- Les plafonds et limites évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu

Certains plafonds et limites prévus par le code général des impôts évoluent, de droit, chaque année, comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

On peut citer, par exemple, le plafond de la déduction forfaitaire de 10% sur les traitements et salaires (3° de l'article 83 du code général des impôts). Il en est de même pour le plafond de la déduction de 10% sur les pensions (a du 5 de l'article 158 du même code). Quant à la réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté, elle voit son 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 afin que l'évolution du plafond soit prévisible et n'entrave pas le versement des dons.

Le tableau suivant recense les plafonds et limites concernés par l'évolution des limites des tranches du barème.

RELEVEMENT DES SEUILS ET PLAFONDS EVOLUANT COMME LA LIMITE SUPERIEURE DE LA PREMIERE TRANCHE DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU (PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006)

(en euros)

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	2005	2006
Déduction forfaitaire de 10% sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
– minimum		382	389
– minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an		839	854
– maximum		12.862	13.094
Plafond de la déduction de 10% sur les pensions :	Article 158-5a		
– minimum		340	346
– maximum		3.325	3.385
Revenu au-delà duquel ne s'appliquent plus :	Articles 158-4 *bis* 2ème alinéa et 158-5a		
– l'abattement de 20% sur les traitements, salaires et pensions		117.900	120.022
– l'abattement de 20% sur les rémunérations des personnes détenant plus de 35% des droits sociaux de l'entreprise qui les emploie et sur les bénéfices des entreprises qui adhèrent à un CGA ou à une AGA		117.900	120.022
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 *bis*	1.674	1.704
– soit lorsque le revenu net global ne dépasse pas		10.310	10.496
ou :		837	852
– si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder		16.650	16.950
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté [(a)]	Article 200-4	430	438

(a) Son plafond est relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement.

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

II.- L''impôt sur le revenu dû pour quelques foyers représentatifs

Les tableaux suivants présentent, pour quelques foyers représentatifs, le montant de l'impôt qui serait dû en 2006, au titre des revenus perçus en 2005.

Les mesures proposées par la prime pour l'emploi par l'article 3 du présent projet de loi sont intégrées dans ces simulations.

IMPÔT Dû PAR UN CONTRIBUABLE CÉLIBATAIRE

(EN EUROS)

REVENUS DECLARES	CONTRIBUABLE CELIBATAIRE					
	SANS PERSONNE A CHARGE			PARENT ISOLE AYANT UN ENFANT A CHARGE		
	IR	PPE	COTISATION NETTE A PAYER OU RESTITUTION	IR	PPE	COTISATION NETTE A PAYER OU RESTITUTION
10.000	**0**	**669**	**– 669**	**0**	**739**	**– 739**
20.000	**1.387**		**1.387**	**164**	**70**	**94**
30.000	**3.342**		**3.342**	**1.395**		**1.395**
40.000	**5.748**		**5.748**	**2.773**		**2.773**
50.000	**8.439**		**8.439**	**4.703**		**4.703**
60.000	**11.285**		**11.285**	**7.549**		**7.549**

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

IMPÔT DÛ PAR UN COUPLE MARIÉ

(EN EUROS)

TRANCHES DE REVENUS DECLARES (1	COUPLE MARIE								
	SANS PERSONNE A CHARGE (2 PARTS)			2 ENFANTS A CHARGE (3 PARTS)			3 ENFANTS A CHARGE (4 PARTS)		
	IR	PPE	IMPOT NET A PAYER OU RESTITUTION	IR	PPE	IMPOT NET A PAYER OU RESTITUTION	IR	PPE	IMPOT NET A PAYER OU RESTITUTION

)									
20.000	164	1.338	– 1.174	0	1.408	– 1.408	0	1.443	– 1.443
30.000	1.395	498	897	449	568	– 119	0	603	– 603
40.000	2.773		2.773	1.404		1.404	736		736
50.000	4.649		4.649	2.782		2.782	1.412		1.412
60.000	6.683		6.683	4.160		4.160	2.791		2.791
70.000	8.804		8.804	5.956		5.956	4.169		4.169
80.000	11.495		11.495	7.990		7.990	5.547		5.547
90.000	14.186		14.186	10.025		10.025	7.263		7.263
100.000	16.878		16.878	12.560		12.560	9.297		9.297
110.000	19.569		19.569	15.251		15.251	11.332		11.332
120.000	22.571		22.571	18.253		18.253	13.935		13.935

(1) PAR HYPOTHESE, POUR LA PPE, LES REVENUS DU FOYER SONT PARTAGES EN DEUX

PARTS EGALES AU SEIN DU COUPLE.

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

Le tableau suivant présente les niveaux d'entrée dans la catégorie des foyers imposables en 2006 en fonction de la situation de famille, du revenu imposable et du salaire déclaré.

CONTRIBUABLES AGES DE MOINS DE 65 ANS AU 31 DECEMBRE 2005 ET NON INVALIDES
(revenus de 2005 – projet de loi de finances pour 2006)

(en euros)

NOMBRE DE PARTS	SANS PRISE EN COMPTE DE LA PPE (1)		AVEC PRISE EN COMPTE DE LA PPE (2)		
	1ER REVENU NET IMPOSABLE	SOIT UN SALAIRE DECLARE DE	CVD*, NON PARENT ISOLE	CVD PARENT ISOLE	MARIE MONOACTIF (3)
1	**8.783**	**12.199**	**RIMP** : 10.037 SALAIRE : 13.940**	**–**	**–**
1,5	**11.179**	**15.527**	**RIMP** : 11.681 SALAIRE : 16.223**	**–**	**–**
2	**13.385**	**18.590**	**= MEMES MONTANTS**	**RIMP : 13.590 SALAIRE : 18.874**	**RIMP : 13.707 SALAIRE : 19.038**
2,5	**15.591**	**21.654**		**RIMP : 15.796 SALAIRE : 21.939**	**RIMP : 16.250 SALAIRE : 22.569**
3	**17.797**	**24.718**		**RIMP : 18.002 SALAIRE : 25.002**	**RIMP : 17.924 SALAIRE : 24.895**
3,5	**20.003**	**27.782**		**= MEMES MONTANTS**	**= MEMES MONTANTS**
4	**22.209**	**30.846**			
4,5	**24.415**	**33.910**			
5	**26.**	**36.**			

	6 2 1	**9 7 3**			
5, 5	**2 8. 8 2 7**	**4 0. 0 3 8**			
6	**3 1. 0 3 3**	**4 3. 1 0 1**			

* CVD : célibataire, veuf ou divorcé.

** RIMP : revenu imposable.

(1) Cotisation d'impôt de 61 euros (seuil de mise en recouvrement avant imputation de tout crédit d'impôt : article 1657-1 *bis* du code général des impôts).

(2) Cotisation d'impôt égale à 12 euros (seuil de mise en recouvrement après imputation des crédits d'impôt : article 1657-2 du code général des impôts).

(3) Compte tenu de l'existence d'une infinité d'hypothèses de répartition, entre les deux époux, de leurs revenus d'activité participant à la formation du revenu imposable, le niveau d'entrée des couples mariés bi-actifs dans la catégorie des imposables ne peut pas être déterminé.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à majorer les taux des deux dernières tranches du barème de l'impôt sur le revenu.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Après l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à porter de 30% à 50% et de 30.000 euros à 100.000 euros les seuils en deçà desquels les recettes accessoires commerciales et non commerciales réalisées par un exploitant agricole soumis au régime réel ou au régime transitoire d'imposition peuvent être prises en compte pour la détermination du bénéfice agricole.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à rendre déductibles des traitements et salaires imposables les primes versées pour des contrats d'assurance contre le risque de dépendance.

M. Michel Bouvard a rappelé que la couverture du risque dépendance pèse surtout, à l'heure actuelle, sur la collectivité publique, État et collectivités

territoriales. Celle-ci a donc tout intérêt à inciter les contribuables à acquérir une couverture complémentaire contre ce risque, de la même façon qu'est incitée la constitution d'une épargne de précaution en matière d'assurance-vie. Une telle politique contribuerait à limiter le coût pour les départements d'une charge qui est appelée à aller croissant dans les prochaines années.

Votre **Rapporteur général** a souligné que cet amendement porte sur un sujet important. Les évolutions de ces dernières années en matière de retraite ont ouvert la voie au principe d'une déduction fiscale pour les cotisations à certains régimes facultatifs tels que le PERP. On pourrait légitimement penser que la prochaine étape de cette démarche consiste à étendre la déductibilité aux cotisations à destination des assurances contre le risque de dépendance. Mais les demandes se multiplient, entre lesquelles il faudra bien trancher : couverture du risque dépendance, déductibilité généralisée des cotisations au titre des couvertures santé complémentaires, etc. Il faudra donc se fixer des règles générales, des principes, pour piloter l'évolution des éventuelles incitations que la collectivité publique pourra décider de mettre en place. Par exemple, une défiscalisation en amont, au niveau des cotisations, devrait être systématiquement associée à la fiscalisation, en aval, des revenus tirés des supports concernés. Cet amendement ouvre donc utilement le travail de réflexion.

M. Pascal Terrasse a observé que la déductibilité des cotisations aux assurances complémentaires couvrant le risque dépendance était un « serpent de mer ». Certaines sociétés d'assurance ont pris des mesures pour faciliter l'accès à ces contrats dépendance. L'inconvénient de ces dispositifs est qu'ils bénéficient d'abord à ceux qui ont les moyens d'acquérir une telle couverture complémentaire. L'APA est une réponse nécessaire pour ceux qui sont en écartés. Il existe d'autres produits qui permettent de couvrir le risque dépendance. Alors, pourquoi réserver l'incitation publique à un dispositif particulier ? Pourquoi créer une nouvelle réduction fiscale générale dans son principe, mais ciblée dans ses effets ?

M. Pierre Hériaud a relevé que cet amendement abordait à un vrai problème. Nous vivons dans une société du risque, où les risques sont à la fois plus nombreux et plus importants. Chacun doit faire face au risque et ne pas reporter sur les autres les charges qui peuvent en résulter : il faut favoriser une prise en charge personnelle du risque et cet amendement ouvre une voie. Pour autant, l'argumentation développée par M. Pascal Terrasse ne peut être écartée et une solution intermédiaire devrait avoir la préférence.

M. Charles de Courson a considéré que le problème n'est pas à deux, mais trois variables. Aujourd'hui, les revenus tirés des produits de couverture complémentaire contre le risque dépendance ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'APA. Cela mérite examen. Si le choix se porte sur une déductibilité en amont, c'est l'ensemble de l'économie de la prise en charge du risque dépendance qu'il faudra revoir. Dès lors que l'on adhère à une logique de responsabilisation, il faut intégrer les revenus des assurances dépendance dans les barèmes de l'APA.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable mais a indiqué qu'il souscrivait à l'argument complémentaire apporté par M. Charles de Courson. Dès lors, si l'on souhaite poursuivre dans cette voie, c'est une refonte d'ensemble qu'il convient d'opérer.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Olivier Dassault, tendant à prévoir une déductibilité des traitements et salaires imposables des intérêts d'emprunts pour les acquéreurs de parts ou d'actions de SELAFA ou de SARL.

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Didier Migaud, tendant respectivement à plafonner l'ensemble des réductions et déductions du revenu imposable à 40% du revenu avant application des déductions et à plafonner les réductions d'impôt autres que celles résultant du quotient familial à 7.500 euros.

M. Didier Migaud a indiqué que ces deux amendements relevaient de la même philosophie, à savoir plafonner les niches fiscales, rappelant à cet égard le consensus existant depuis trois ans sur cet objectif. Néanmoins, il a souhaité que soit instauré un véritable plafonnement et non disposer d'une simple affirmation d'un principe général mais qui s'accompagnerait de l'exclusion de multiples dispositions. Ces amendements apparaissent comme des mesures de justice fiscale.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable puisqu'une réponse satisfaisante était apportée à la position de la commission des finances sur la nécessité d'un plafonnement par la mesure prévue en deuxième partie du projet de loi de finances. Cette mesure portera à la fois sur les diminutions du revenu global imposable et sur les réductions d'impôt, ce qui est plus cohérent. Les deux amendements présentés proposent en effet deux plafonnements, l'un en termes de revenus imposables et l'autre en termes de réduction d'impôt. S'agissant du plafonnement à hauteur de 7.500 euros, il est à noter que l'ordre de grandeur retenu par le Gouvernement est identique à l'exclusion certes des dispositifs relatifs à l'outre-mer qui font l'objet d'un plafond spécifique.

M. Didier Migaud a exprimé son désaccord avec ce point de vue, d'autres niches étant exclues du plafonnement.

M. Charles de Courson a critiqué la méthode retenue, tant par le groupe socialiste que par le Gouvernement. S'il est décidé d'instaurer un plafonnement, il conviendrait de plafonner tous les dispositifs, le nombre de niches étant d'environ 400, équivalant à 50 milliards d'euros pour les mesures chiffrées, certaines demi-parts additionnelles de quotient familial qu'il conviendrait d'exclure du plafonnement étant incluses dans ce total. Or, seules 14 d'entre elles sont couvertes par le projet de plafonnement du Gouvernement.

M. Charles de Courson a demandé s'il n'était pas possible que la Commission des finances dispose d'une évaluation de l'efficacité de chacune des mesures afin de procéder aux corrections nécessaires et d'opérer des plafonnements mesure par mesure. Les méthodes proposées par le groupe socialiste et le Gouvernement ne peuvent conduire qu'à un effet de substitution.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à revaloriser la part de quotient familial des contribuables célibataires n'ayant pas d'enfants à charge de 1 à 1,2 et à limiter l'avantage fiscal ainsi accordé à 2.202 euros.

M. Charles de Courson a souligné que son amendement visait à répondre à la situation des célibataires sans enfant à charge, puisque le passage d'une part pour un célibataire à deux parts pour un couple marié ne correspond pas à la variation des charges effectivement supportées par les contribuables. En conséquence le barème de l'impôt sur le revenu n'est pas révélateur du revenu réel des personnes célibataires sans enfant à charge. Il conviendrait donc de revaloriser le coefficient qui leur est affecté.

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'une telle proposition avait déjà été examinée précédemment et a exprimé un avis défavorable.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Albertini tendant à rendre déductibles du revenu global des primes d'assurance versées dans le cadre de contrats d'assurance dépendance.

M. Charles de Courson a rappelé que la maladie d'Alzheimer atteint 855.000 personnes actuellement en France et que 2% de la population française pourrait avoir un membre de sa famille atteint d'ici quinze ans. L'amendement présenté a pour objet d'encourager les familles à s'impliquer davantage, dans une logique d'assurance par opposition au discours qui consiste à reporter sur la société le soin de s'en occuper.

Votre **Rapporteur général** a déclaré qu'une réflexion devait effectivement être menée sur ce point déjà examiné précédemment.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à transformer la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en un crédit d'impôt.

M. Didier Migaud a déclaré qu'il ne s'agissait que de reprendre une proposition du Conseil des impôts. En effet, une réduction d'impôt ne profite, par définition, qu'aux personnes qui paient cet impôt. Celles qui n'en sont pas

redevables ne bénéficient, dès lors, d'aucune aide pour l'emploi d'une personne à domicile.

Votre **Rapporteur général** a estimé que le dispositif actuel en faveur des emplois à domicile avait atteint un point d'équilibre qu'il serait inopportun de remettre en cause. Cette réduction d'impôt n'a été que trop souvent modifiée depuis son instauration en 1992. De plus, il a rappelé qu'en parallèle à cette réduction d'impôt, un crédit d'impôt a été créé pour les gardes d'enfants à l'extérieur dans les crèches ou par des assistantes maternelles.

M. Didier Migaud a estimé au contraire que l'équilibre actuel n'est pas satisfaisant. En effet, trop peu de familles ont bénéficié de la hausse du plafond de la réduction d'impôt alors qu'un crédit d'impôt toucherait près de 900.000 familles supplémentaires. La hausse du plafond à 12.000 euros, majoré de 1.500 euros par enfant à charge n'a finalement profité qu'à un nombre très réduit de personnes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a cependant rappelé que les nouveaux tarifs de la CNAF pour les crèches varient dans une proportion de 1 à 6 en fonction des revenus. Un milliard d'euros ont été investis dans la politique familiale.

M. Augustin Bonrepaux a souligné le fait que les personnes à faibles revenus ne sont pas concernées par ce plafond qui n'a profité qu'aux plus hauts revenus. De plus, personne n'est capable de renseigner les créations d'emplois que le rehaussement du plafond aurait entraînées.

M. Pascal Terrasse a demandé à ce que chaque mesure fiscale fasse l'objet d'une évaluation de son impact, notamment en termes de création d'emploi. De plus, il peut sembler étrange que les ménages aisés puissent déduire ces dépenses de leur impôt sur le revenu alors que l'employé de maison, non assujetti à l'impôt sur le revenu, ne le peut pas.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que seule la moitié des ménages paie l'impôt sur le revenu. Est-ce à dire dans ce cas que toute réduction d'impôt sur le revenu ne serait légitime que pour autant qu'elle s'accompagnerait d'une aide aux personnes non soumises à l'impôt sur le revenu ?

M. Hervé Mariton a souligné que l'impôt sur le revenu se rapporte à une situation de fait qui est la somme des revenus perçus par cette personne. Dès lors, un raisonnement qui s'appuierait, pour déterminer qui doit acquitter combien d'impôt, sur les catégories sociales auxquelles appartiennent les personnes n'apparaît pas fondé. Il s'agit là d'un obstacle culturel qu'il convient de lever afin de ne pas entraver le développement des emplois à domicile.

M. Didier Migaud a rappelé que lorsque Mme Martine Aubry a mis en place le dispositif, il s'agissait d'une mesure d'incitation en faveur de l'emploi et contre le travail au noir. L'actuelle majorité l'a transformé en un dispositif de réduction de l'impôt sur le revenu s'adressant aux ménages très aisés. M. Nicolas Sarkozy avait lui-même reconnu qu'il s'agissait d'une « *excellente façon de diminuer l'impôt* ». Ces propos montrent bien la véritable finalité du dispositif. Ce que notre collègue Pascal Terrasse explique c'est qu'une personne dont les revenus s'élèvent à 30.000 euros peut ne plus payer d'impôt sur le revenu alors qu'une personne dont les revenus ne sont que de 12.000 euros ne bénéficiant pas de la PPE peut continuer à le payer.

M. Jean-Jacques Descamps a admis que les deux majorités successives ont des philosophies différentes sur ce dispositif. Il a rappelé que lorsque l'on emploie un salarié à domicile c'est pour répondre à un besoin et non pour payer moins d'impôt. La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a donc une justification économique et sociale. Elle permet de créer des emplois et de lutter contre le travail au noir.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à plafonner les dépenses prises en compte pour la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile à 6.900 euros de dépenses à compter du 1er janvier 2005.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué qu'alors que la hausse du plafond des dépenses prises en compte au titre de la réduction pour l'emploi d'un salarié à domicile n'a, selon l'aveu même de votre Rapporteur général, bénéficié qu'à 70.000 familles au maximum, le Gouvernement et la majorité sont incapables de

fournir une quelconque preuve de son effet positif pour l'emploi. La revalorisation de ce plafond constitue pourtant une mesure systématiquement mise en œuvre par la majorité actuelle dès qu'elle en a l'occasion. La majorité ne peut éternellement se cacher derrière le fait que la mesure a été mise en place par un Gouvernement socialiste pour refuser d'admettre que les hausses massives du plafond des dépenses prises en compte ont fait de ce dispositif un cadeau fiscal.

Après que votre **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Albertini, tendant à rendre déductibles des revenus fonciers les travaux de raccordement des résidences principales et secondaires aux réseaux d'assainissement.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable. Par principe, les charges obligatoires ne sont pas déductibles des revenus fonciers car il n'est pas besoin de créer d'incitation. En revanche, lorsqu'il s'agit de dépenses facultatives, comme les dépenses destinées à réaliser des économies d'énergie, il est légitime d'instituer des mécanismes d'incitation.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Pierre Albertini, tendant à rendre déductibles du revenu global les primes d'assurance versées dans le cadre de contrats d'assurance dépendance.

*

* *

Article 3

Amélioration de la prime pour l'emploi.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 200 *sexies* du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Les montants et taux figurant dans l'article sont remplacés par les montants et taux suivants :

	Montants applicables aux revenus 2004	Montants applicables aux revenus 2005	Montants applicables aux revenus 2006
Au A du I……..	12 383	12 606	15 758
	24 765	25 211	31 514
	3 421	3 483	4 354
Au 1° du B du I, au 3° du A du II et au B du II……	3 507	3 570	3 570
Au 1° du A du II……..	11 689	11 899	11 899
Aux 1° et 2° du B du I, aux 1° et 3° (a et b) du A du II et au C du II	16 364	16 659	16 659
Au 3° (b et c) du A du II……..	23 377	23 798	23 798
Aux 1° et 2° du B du I, aux 3° (c) du A du II et au C du II…….	24 927	25 376	25 376
Au 1° du A du II……..	4,6 %	6,0 %	6,8 %
	11,5 %	15,0 %	17,0 %
Au 2° du A du II……..	0,55	0,35	0,15
	45 %	65 %	85 %
Au B du II……..	34	35	35
	68	70	70

B. – Le IV est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est modifié comme suit :

a) La première phrase est supprimée ;

b) A la deuxième phrase, le mot : « Il » est remplacé par les mots : « Le montant total de la prime accordée au foyer fiscal » ;

c) Il est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La prime n'est pas due lorsque son montant avant imputation est inférieur à 30 €. »

2° Au deuxième alinéa, les mots : « aux articles 199 *quater* B à 200 » sont remplacés par les mots : « aux articles 199 *quater* B à 200 *bis* et 200 *octies* ».

II. – Le premier alinéa du I de l'article 1665 *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Dans la première phrase, remplacer les mots : « au moins égale à six mois » par les mots : « au moins égale à quatre mois », le montant : « 250 » par le montant : « 300 » pour l'imposition des revenus de 2005, et le montant : « 300 » par le montant : « 400 » pour l'imposition des revenus de 2006 ;

B. – Dans la deuxième phrase, le mot : « six » est remplacé par le mot : « quatre ».

III. – Après l'article 1665 *bis* du code général des impôts, il est inséré un article 1665 *ter* ainsi rédigé :

« Art. 1665 *ter*.– I. Les personnes qui ont bénéficié de la prime pour l'emploi au titre des revenus d'activité professionnelle d'une année perçoivent l'année suivante, du mois de janvier jusqu'au mois de juin, des versements mensuels égaux au douzième du montant de la prime obtenu après imputation prévue au IV de l'article 200 *sexies*. Il n'est pas procédé à un versement mensuel inférieur à 15 €.

Le montant de la prime pour l'emploi déterminée dans les conditions prévues au II de l'article 200 *sexies* au titre des revenus d'activité professionnelle de l'année précédant celle des versements mensuels est calculé après déduction du total de ces versements. La régularisation des versements intervient lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année précédant celle des versements mensuels, après imputation éventuelle des différents crédits d'impôt, de l'acompte prévu à l'article 1665 *bis* et de la prime pour l'emploi.

II. Un décret précise les modalités de paiement des versements mensuels prévus au I. »

IV. – Les dispositions prévues au III s'appliquent à l'année 2006 et aux années suivantes.

Exposé des motifs du projet de loi :

Conformément à l'engagement du Gouvernement, il est proposé de transformer la prime pour l'emploi (PPE) en un véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent.

Ce complément de rémunération serait versé chaque mois pour inciter à une reprise immédiate d'emploi.

Pour les revenus les plus modestes, en particulier pour les personnes qui travaillent à temps partiel, le montant de la PPE serait fortement majoré en 2006, puis en 2007. Le montant maximal de la part individuelle serait porté de 538 € à 714 € en 2006 puis 809 € en 2007.

Pour les nouveaux bénéficiaires, le système existant d'acompte serait renforcé pour être plus attractif. Le montant de l'acompte serait ainsi porté à 300 € en 2006 et à 400 € en 2007.

Le coût de cette mesure est estimé à 500 millions d'euros en 2006.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de renforcer la prime pour l'emploi accordée aux personnes travaillant et ayant des revenus modestes. Cette prime deviendrait, en deux ans, de par son montant et ses nouvelles possibilités de versement mensuel, un réel complément des revenus d'activité. Le montant de la prime serait tout particulièrement relevé pour les personnes exerçant une activité à temps partiel.

I.- Le dispositif actuel

La prime pour l'emploi a été créée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001. Elle constitue un droit à récupération fiscale visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité. Elle est destinée à alléger la charge des prélèvements obligatoires pesant sur les personnes les plus modestes et exerçant une activité professionnelle, salariée ou non salariée.

Assise sur les revenus d'activité, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt. Elle vient donc en diminution de l'impôt sur le revenu dû et ouvre droit à restitution lorsque son montant est supérieur à celui de l'impôt.

Le versement de la prime pour l'emploi est soumis à une double condition de ressources :

– en premier lieu, le revenu fiscal de référence du foyer ne peut excéder un certain seuil (12.383 euros, pour l'imposition en 2005 des revenus de l'année 2004, pour la première part de quotient familial) ;

– en second lieu, conformément à ses objectifs d'incitation à la reprise d'activité ou au maintien d'activité, la prime n'est attribuée qu'au titre des revenus d'activité professionnelle. Les revenus professionnels déclarés ne doivent être ni inférieurs à 3.507 euros en 2005, ni supérieurs, après conversion éventuelle en équivalent temps plein, à 16.364 euros.

Ainsi, les personnes exerçant une activité à temps très partiel (et disposant à ce titre de revenus professionnels inférieurs à 3.507 euros) ne pourront pas bénéficier de la prime pour l'emploi. De même, les personnes rémunérées au-delà de 16.364 euros pour un temps plein sont dans la plupart des cas exclues du dispositif. En outre, les personnes disposant de faibles revenus professionnels mais d'importants revenus d'autres types ne seront pas non plus concernées par la prime pour l'emploi du fait de la première condition tenant au montant de l'ensemble des revenus du foyer.

La prime est personnelle et lorsque les deux membres d'un couple marié exercent une activité, chacun peut avoir droit à la prime pour l'emploi s'il remplit les conditions de ressources.

La prime se compose d'une part proportionnelle aux revenus professionnels et d'une part dite forfaitaire accordée au titre des charges de famille supportées par le foyer fiscal.

1.- Le calcul de la prime pour l'emploi pour un travailleur à temps plein

Pour bénéficier de la prime pour l'emploi au titre des revenus de l'année 2004, le revenu fiscal de référence du foyer fiscal ne doit pas excéder 12.383 euros pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées et 24.765 euros pour le total des deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 3.421 euros pour chacune des demi-parts additionnelles.

Le montant des revenus déclarés par chacun des membres du foyer bénéficiaire de la prime, à raison de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles, salariées ou non salariées, à temps plein ou à temps partiel, doit être supérieur à 3.507 euros et inférieur, une fois converti en équivalent temps

plein, à 16.364 euros, cette dernière limite étant portée à 24.927 euros pour les personnes soumises à imposition commune lorsqu'un seul des membres du couple exerce une activité professionnelle ou que le deuxième membre dispose de revenus inférieurs à 3.507 euros.

Pour chaque actif membre du foyer fiscal, le montant de la prime est, en 2005, pour l'imposition des revenus de l'année 2004, égal à 4,6% du montant des revenus lorsque celui-ci est inférieur à 11.689 euros et égal à 11,5% de la différence entre 16.364 euros et le montant des revenus, lorsque celui-ci est supérieur à 11.689 euros et inférieur à 16.364 euros.

Exemple de calcul de la prime pour l'emploi sur les revenus de 2004 pour un salarié rémunéré 12.364 euros nets
(SMIC 39 heures avec quatre heures bénéficiant d'une majoration de 10%)

En 2005 (imposition des revenus 2004), son revenu étant supérieur à 11.689 euros et inférieur à 16.364 euros, la prime est égale à 11,5% de la différence entre 16.364 euros et le montant des revenus.

Calcul de la PPE 2005 : (16.364 – 12.364) x 11,5% = 460 euros.

Le montant de la prime est ensuite majoré pour conjoint inactif et au titre des charges de famille.

Pour les couples dont l'un des membres n'exerce aucune activité professionnelle (ou dispose de revenus inférieurs à 3.507 euros) et lorsque les revenus de l'autre membre du couple sont inférieurs à 16.364 euros, la prime est majorée de 81 euros.

La part forfaitaire de la prime pour l'emploi est versée au-delà du champ d'application de la part dépendant des revenus d'activité puisque, lorsque les revenus du premier membre du couple sont supérieurs à 16.364 euros et inférieurs à 23.377 euros, une prime forfaitaire d'un montant de 81 euros est accordée. Lorsque les revenus sont compris entre 23.377 euros et 24.927 euros, le montant de la prime est égal à 5,5% de la différence entre 24.927 euros et le montant des revenus. La majoration forfaitaire pour conjoint inactif est donc versée intégralement jusqu'à un niveau de revenus égal à 23.377 euros puis décroît jusqu'à 24.927 euros.

Le montant de la prime est également majoré de 34 euros par personne à charge et de 68 euros pour le premier enfant à charge des contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls et supportent effectivement la charge d'un ou plusieurs enfants.

Lorsque les revenus d'activité professionnelle des foyers dans lesquels un seul des deux conjoints exerce une activité professionnelle ou des foyers monoparentaux sont compris entre 16.364 euros et 24.927 euros, la majoration pour charge de famille est fixée à 34 euros ou 68 euros, quel que soit le nombre d'enfants à charge.

Enfin, le montant de la prime ne peut être inférieur à 25 euros.

2.- Le calcul de la prime pour l'emploi pour un travailleur à temps partiel

Lorsque l'activité est exercée à temps partiel ou sur une partie de l'année seulement, la prime pour l'emploi est calculée sur le montant des revenus convertis en équivalent temps plein puis divisée par le coefficient de conversion utilisé.

L'article 3 de la loi de finances pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a renforcé le dispositif de la prime pour l'emploi en faveur des personnes exerçant une activité à temps partiel.

Ainsi, lorsque la personne exerce un emploi pour une durée inférieure à un mi-temps, le montant de la prime est majoré de 45%.

Lorsque la personne exerce un emploi dont la durée est comprise entre un mi-temps et un plein temps, le montant de la prime est multiplié par 0,55 et à ce produit s'ajoute 45% du montant de la prime calculé pour le revenu converti en équivalent temps plein.

Le coût de la prime pour l'emploi versée en 2004 est estimé à 2,45 milliards d'euros et le coût pour 2005 s'établirait à 2,7 milliards d'euros. Pour 2006, l'estimation du coût de la prime, hors les nouvelles mesures proposées par le présent article, est estimée à 2,73 milliards d'euros.

Le tableau suivant présente le nombre de foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi, en distinguant les foyers imposables, les foyers non imposables ainsi que les personnes exerçant une activité à temps partiel. Il convient de souligner que la part des foyers bénéficiant de la prime au titre d'une activité à temps partiel est importante et représente 35% du nombre total de foyers.

NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIANT DE LA PRIME POUR L'EMPLOI

			2004 (1)	2005 (2)
NOMBRE DE FOYERS FISCAUX	**IMPOSABLES**		**3.600.000**	**3.900.000**
	NON IMPOSABLES		**5.100.000**	**5.000.000**
	TOTAL		**8.700.000**	**8.900.000**
	DONT ACTIVITE A TEMPS PARTIEL	**EN NOMBRE**	**3.100.000**	**3.100.000**
		EN % DU TOTAL	**35,6%**	**34,8%**

(1))ETAT STATISTIQUE 1507M 2004 : QUATRIEME EMISSION.

(2) ETAT STATISTIQUE 1507M 2005 : TROISIEME EMISSION.

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

Le montant moyen de la prime pour l'emploi s'établissait à 282 euros en 2004 et 294 euros en 2005, au titre de l'imposition des revenus perçus en 2004.

II.- L'indexation et le renforcement de la prime pour l'emploi proposés par le présent article

Le Gouvernement propose de consacrer un milliard d'euros en deux ans au développement de la prime pour l'emploi en prévoyant notamment de relever ses taux de 48%, de relever le montant de la prime accordée aux travailleurs à temps partiel et d'instituer un versement mensuel de la prime.

A.- Le renforcement proposé pour 2006

1.- L'indexation

Le présent article propose d'indexer l'ensemble des seuils et limites régissant le dispositif selon l'évolution de l'indice des prix hors tabac prévu pour

2005, soit 1,8%. Les mêmes principes d'actualisation s'appliquent donc à l'impôt sur le revenu et à la prime pour l'emploi.

Ainsi, le plafond du revenu fiscal de référence pour une personne seule s'établirait à 12.606 euros (contre 12.384 euros en 2005 pour l'imposition des revenus perçus en 2004), celui d'un couple marié soumis à imposition commune à 25.211 euros (contre 24.765 euros en 2005) et la majoration du revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire à 3.483 euros (contre 3.421 euros en 2005).

S'agissant des majorations pour les charges de famille, les montants étant plus faibles, les arrondis à l'euro le plus proche ont une incidence plus marquée sur la progression des montants. Ainsi, la majoration pour enfant à charge passerait de 34 à 35 euros (soit une progression de 3%) et la majoration de 68 euros pour le premier enfant à charge des contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls et supportent effectivement la charge d'un ou plusieurs enfants serait portée à 70 euros (+3%) afin de demeurer le double de celle prévue au titre d'un enfant à charge. La majoration pour conjoint inactif ne serait pas modifiée et demeurerait égale à 81 euros.

Les limites utilisées pour le calcul même du montant de la prime verraient également leur niveau augmenté 1,8%.

Contrairement aux années précédentes, aucune évolution différenciée de ces limites de calcul n'est prévue par rapport aux autres seuils et limites du dispositif afin de limiter l'écart entre le champ d'application de la prime et l'évolution du SMIC 39 heures.

En 2005 (revenus de 2004), la prime était maximale (538 euros) pour un revenu égal à 11.689 euros – le SMIC 35 heures avec quatre heures supplémentaires bénéficiant d'une majoration de 10% étant égal à 12.364 euros. En 2006 (revenus 2005), la prime sera maximale (714 euros) pour un revenu égal à 11.899 euros – le SMIC 35 heures GMR 5 correspond à un salaire déclaré de 11.818 euros en 2005 ; pour un salarié aux 39 heures, avec quatre heures supplémentaires bénéficiant d'une majoration de 10%, le revenu déclaré est égal à 13.050 euros. Ainsi, le montant maximal de la prime est de nouveau « en phase » avec le niveau du SMIC 35 heures unifié au 1er juillet 2005. Le dispositif se trouverait, en 2006 comme à l'origine, ciblé sur des revenus d'activité compris entre 3.570 euros (0,3 SMIC) et 16.659 euros (1,4 SMIC).

Le fait qu'aucune évolution différenciée ne doive être mise en œuvre pour rattraper l'évolution du SMIC dégagerait une marge de 255 millions d'euros, « *le coût de l'indexation sur l'inflation (+ 215 millions d'euros) étant plus que compensé par l'évolution tendancielle de la PPE à seuils inchangés (- 470 millions d'euros)* », précise le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le tableau suivant présente l'évolution des montants indexés.

ÉVOLUTION DES SEUILS ET LIMITES RELATIFS A LA PRIME POUR L'EMPLOI

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Montants actuels	Montants proposés pour 2006	Progression en %
Revenu de référence pour les personnes seules	12.383	12.606	**1,8**
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	24.765	25.211	**1,8**
Majoration du revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	3.421	3.483	**1,8**
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3.507	3.570	**1,8**
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	11.689	11.899	**1,8**
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	16.364	16.659	**1,8**
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier d'une prime égale à 79 € actuellement	23.377	23.798	**1,8**
Plafond du revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	24.927	25.376	**1,8**
Majoration de la prime pour personne à charge dans la généralité des cas	34	35	**3**
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls	68	70	**3**

2.- La hausse des taux de 30%

En 2006, les taux utilisés pour calculer le montant de la PPE seraient relevés de 30%. Ainsi, abstraction faite de la mesure d'indexation, le montant même des primes touchées augmenterait, à salaire égal, de 30% entre 2005 et 2006.

Ainsi, pour un revenu déclaré inférieur à 11.899 euros, la prime serait égale en 2006 au revenu multiplié par 6% au lieu de 4,6%. De même, pour un revenu déclaré compris entre 11.899 euros et 16.659 euros, la prime serait égale à la différence entre 16.659 euros et le revenu multipliée par 15% au lieu de 11,5%.

Le tableau suivant compare le montant de la prime en 2005 et 2006 pour un célibataire sans enfant (en indexant artificiellement le dispositif de la prime en 2005 afin de présenter le seul effet de la hausse des taux) :

(en euros)

SALAIRE DECLARE	PPE 2005 INDEXEE	PPE 2006	GAIN EN %
SMIC 11.818 (1)	**544**	**709**	**30**

(1) SMIC 35 HEURES GMR 5 DE L'ANNEE 2005.

Il convient de souligner que les majorations pour charges de famille ne seraient pas relevées de 30% mais uniquement indexées. Ainsi, seule la part proportionnelle d'une prime sera augmentée de 30%.

Pour un couple marié ayant deux enfants à charge et dans lequel les deux conjoints sont rémunérés au SMIC, l'augmentation en pourcentage de la prime serait légèrement inférieure à celle décrite pour un célibataire :

(en euros)

SALAIRE DECLARE PAR CHAQUE EPOUX	PPE 2005 INDEXEE POUR LE COUPLE	PPE 2006 POUR LE COUPLE	GAIN EN %
SMIC 11.818 (1)	**1.158**	**1.488**	**28,5**

(1) SMIC 35 HEURES GMR 5 DE L'ANNEE 2005.

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

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le coût de cette hausse des taux serait égal à 680 millions d'euros.

3.- Le renforcement de la prime accordée aux travailleurs à temps partiel

Après avoir très sensiblement relevé le montant de la prime pour l'emploi des travailleurs à temps partiel ou ne travaillant qu'une partie de l'année en 2003 (1), le Gouvernement propose de renforcer l'aide accordée à ces travailleurs.

Il convient de rappeler qu'en 2002, la prime touchée par les travailleurs à temps partiel était strictement proportionnelle au temps de travail. Ainsi, un salarié rémunéré au SMIC travaillant à mi-temps percevait une prime égale à la moitié de celle d'un salarié rémunéré au SMIC occupant un plein temps.

En effet, lorsque l'activité est exercée à temps partiel ou sur une partie de l'année, la prime est calculée sur le montant des revenus convertis en équivalent temps plein puis divisée par le coefficient de conversion utilisé pour obtenir le montant accordé au bénéficiaire.

Aujourd'hui, la prime calculée de manière proportionnelle est retraitée :

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée inférieure à un mi-temps, la prime est majorée de 45% ;

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée supérieure ou égale à un mi-temps, le montant de la prime est multiplié par 0,55 et à ce produit

(1) Par commodité, les personnes n'ayant exercé une activité qu'une partie de l'année ou ayant travaillé à temps partiel toute l'année seront désignés comme étant des travailleurs à temps partiel.

s’ajoute 45% du montant de la prime calculé pour son revenu converti en équivalent temps plein.

Les études montrent que les incitations au travail à temps partiel ne sont pas encore suffisantes par rapport aux revenus de l'assistance. Ramenée à son montant mensuel, la PPE d'un travailleur à mi-temps en 2005, qui représente 32 euros, ne peut à elle seule constituer une incitation centrale à la reprise du travail. Entre la hausse du revenu, la PPE et les variations des allocations sociales, ainsi que le montre le tableau suivant, le gain net pour un célibataire rémunéré au SMIC et travaillant à mi-temps s'élève à 72 euros par mois. Pour un parent isolé, il n'est que de 36 euros et pour un couple avec deux enfants, dont un des conjoints retrouve un emploi, le gain net n'est que de 19 euros. Lorsque le poste occupé est un plein temps, les incitations sont très nettement supérieures.

Gains mensuels à la reprise d'un emploi*
(situation en 2005)

(EN EUROS)

		ACTIVITÉ			
CELIBATAIRE	INACTIVITÉ (RMI)	SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	678	**750**	72	**1.024**	346

		ACTIVITÉ			
PARENT ISOLE + 1 ENFANT	INACTIVITÉ (RMI)	SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	964	**1.000**	36	**1.314**	350

		ACTIVITÉ			
PARENT ISOLE + 1 ENFANT MOINS DE 3 ANS)	INACTIVITÉ (RMI)	SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	1.044	**1.165**	121	**1.479**	435

COUPLE	INACTIVI	ACTIVITÉ D'UN SEUL CONJOINT

+ 2 ENFANTS	TÉ DES DEUX CONJOINTS (RMI)	SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	1.352	**1.371**	19	**1.579**	227

COUPLE + 2 ENFANTS	INACTIVITÉ DES DEUX CONJOINTS (RMI)	ACTIVITÉ DES DEUX CONJOINTS			
		2 SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	1.352	**1.762**	410	**2.127**	775

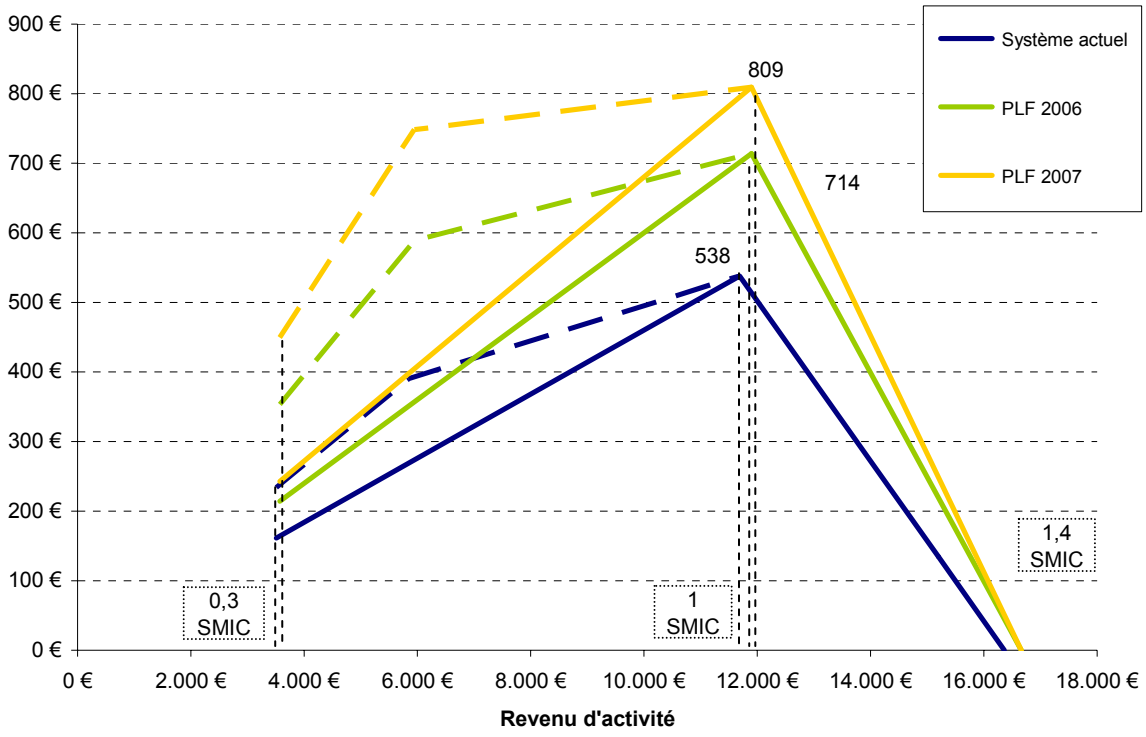
*** LES CALCULS SONT EFFECTUES EN TENANT COMPTE, OUTRE LE RMI, DES ALLOCATIONS LOGEMENTS, DE L'ALLOCATION DE RENTREE SCOLAIRE, DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE, DE LA PRIME DE NOËL (MENSUALISEE), DES EXONERATIONS FISCALES (TAXE D'HABITATION ET REDEVANCE), DU TARIF SOCIAL TELEPHONIQUE.**

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

Enfin, il convient de souligner que le retour à l'emploi passe le plus souvent par un emploi à temps partiel avant un emploi à plein temps.

En conséquence, le Gouvernement propose de relever sur 2 ans et dans des proportions très significatives, le montant de la prime pour l'emploi attribuée aux travailleurs à temps partiel, comme l'indique le graphique suivant.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA PPE DE 2005 A 2007
EN FONCTION DU NIVEAU DE REVENU
(en pointillés, PPE pour un emploi à temps partiel)



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

La prime calculée de manière proportionnelle serait retraitée en 2006 de la manière suivante :

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée inférieure à un mi-temps, la prime serait majorée de 65% au lieu de 45% ;

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée supérieure ou égale à un mi-temps, le montant de la prime serait multiplié par 0,35 (au lieu de 0,55) et à ce produit s'ajouterait 65% (au lieu de 45%) du montant de la prime calculé pour son revenu converti en équivalent temps plein.

Ainsi, le montant de la prime des travailleurs à temps partiels serait relevé afin de se rapprocher du montant de la prime calculée pour un temps plein.

Le tableau suivant présente le gain entre 2005 et 2006 lié à la hausse des taux et au nouveau mode de calcul pour des personnes travaillant à mi-temps.

(EN EUROS)

	SALAIRE DECLARE	PPE 2005 INDEXEE	PPE 2006	GAIN EN %
CONTRIBUABLE CELIBATAIRE	**5.909 0,5 SMIC (1)**	**394**	**585**	**49**
COUPLE MARIE DONT LES DEUX CONJOINTS TRAVAILLENT ET AYANT DEUX ENFANTS	**5.909 0,5 SMIC (1) (2)**	**858 (3)**	**1240 (3)**	**45**

(1) SMIC 35 H GMR 5 DE L'ANNEE 2005
ACTIVITE EXERCEE A TEMPS PARTIEL A 50%.
LE RAISONNEMENT SE FAIT EN REVENUS CONSTANTS SUR LA PERIODE.
(2) SALAIRE DECLARE PAR CHAQUE MEMBRE DU COUPLE.
(3) PPE TOTALE ACCORDEE AU COUPLE.

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le coût de cette revalorisation de la prime pour les travailleurs à temps partiel serait égal à 80 millions d'euros en 2006.

4.- Le minimum de versement

Le 1° B du I du présent article propose de procéder à la création d'un montant minimum de prime en deçà duquel la prime ne serait pas versée.

La logique est inversée par rapport aux dispositions actuelles puisque aujourd'hui, lorsque la prime est inférieure à 25 euros, elle est relevée afin que la prime bénéficiant au contribuable atteigne 25 euros.

Le montant minimum de prime proposé est de 30 euros, ce qui équivaut, ramené à un montant mensuel, à 2,5 euros par mois et ne peut certainement pas être considéré comme un instrument efficace de soutien à l'emploi et d'aide au retour à l'emploi.

Cette mesure générerait un gain de 5 millions d'euros et doit être mise en regard avec l'effort consenti pour relever les taux de la prime et l'améliorer pour les travailleurs à temps partiel. Ce minimum est complémentaire de ces mesures

visant à recentrer la prime sur les personnes en ayant le plus besoin et à accroître ainsi l'efficacité du dispositif.

400.000 personnes seraient concernées et sortiraient du champ de la prime pour l'emploi.

Cette mesure prendrait effet à compter de l'année 2006.

En 2006, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le montant moyen de la prime pour l'emploi devrait atteindre 365 euros (contre 294 euros en 2004).

Le nombre de foyers devenant non imposables suite au renforcement de la prime pour l'emploi en 2006 serait égal à 91.000 selon les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

5.- Un ajustement d'ordre rédactionnel

Le 2° du B du I du présent article propose de procéder à un ajustement rédactionnel et de mettre à jour l'article 200 *sexies* du code général avec les évolutions intervenues dans ce code. Il est proposé de modifier le deuxième alinéa du IV de cet article déterminant les modalités d'imputation de la prime pour l'emploi sur l'impôt sur le revenu (l'imputation s'effectue après prise en compte des réductions d'impôt, crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires). Cette modification permettrait une mise à jour avec la création de la réduction d'impôt pour versement de dons aux œuvres prévue pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (article 200 *bis* du code général des impôts) et la création d'une réduction d'impôt au titre de l'aide apportée à des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation aux adultes handicapés, qui créent ou reprennent une entreprise (article 200 *octies* du code général des impôts).

B.- La poursuite de la revalorisation en 2007

1.- L'ajustement lié à l'intégration de l'abattement de 20% dans le barème de l'impôt sur le revenu

En 2007, l'impôt sur le revenu serait profondément réformé afin notamment d'intégrer dans le barème l'abattement de 20% sur les revenus déclarés dont bénéficient les contribuables dont les revenus étaient, à l'origine de la mesure, connus par des tiers. Il s'agit essentiellement des salariés, retraités et indépendants adhérant à des centres de gestion agréés.

De ce fait, le revenu fiscal de référence, défini à l'article 1417 du code général des impôts et utilisé pour connaître le total des revenus des foyers fiscaux

pour le bénéfice de certains dispositifs soumis à condition de ressources comme, par exemple, la prime pour l'emploi, serait mécaniquement augmenté de 25% car il prend en compte les revenus nets (soit après abattement de 20%).

Afin de neutraliser cette conséquence indirecte de l'intégration dans le barème des 20% d'abattement, il est proposé (**A du I** du présent article) de relever les plafonds de revenu fiscal de référence utilisés pour encadrer la prime pour l'emploi de 25%, à compter de 2007.

Ainsi, pour bénéficier de la prime pour l'emploi au titre des revenus de l'année 2006, le revenu fiscal de référence du foyer fiscal ne devrait pas excéder 15.758 euros (contre 12.606 euros en 2006) pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées et 31.514 euros (contre 25.211 euros en 2006) pour le total des deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune. Ces limites seraient majorées de 4.354 euros (contre 3.483 euros en 2006) pour chacune des demi-parts additionnelles.

Il convient de souligner que le présent article ne propose par d'indexation des seuils et limites pour 2007. Les montants précités ne trouveront donc pas à s'appliquer directement puisqu'ils seront indexés par le projet de loi de finances pour 2007, une fois connu l'indice d'évolution des prix prévu pour 2006.

2.- La hausse des taux de 13%

En 2007, les taux utilisés pour calculer le montant de la PPE seraient relevés de 13%. Ainsi, le montant même des primes touchées augmenterait, à salaire égal, de 13% entre 2006 et 2007.

Au total, entre 2005 et 2007 la hausse des taux atteindrait 48%.

Pour un revenu déclaré inférieur à 11.899 euros, la prime serait égale en 2007 au revenu multiplié par 6,8% au lieu de 6% en 2006. De même, pour un revenu déclaré compris entre 11.899 euros et 16.659 euros, la prime serait égale à la différence entre 16.659 euros et le revenu multipliée par 17% au lieu de 15% en 2006.

Le tableau suivant compare le montant de la prime en 2005, 2006 et 2007 pour un célibataire sans enfant (en indexant artificiellement le dispositif de la prime en 2005 afin de présenter le seul effet de la hausse des taux et aucune indexation n'étant encore connue pour l'année 2007) :

(en euros)

SALAIRE DECLARE	PPE 2005 INDEXEE	PPE 2006	PPE 2007 NON INDEXEE	GAIN 2007/2005 EN %
SMIC 11.818 (1)	**544**	**709**	**804**	**48**

(1) SMIC 35 HEURES GMR 5 DE L'ANNEE 2005.

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

Il convient de souligner que seule la part proportionnelle d'une prime sera augmentée de 13%.

Ainsi, pour un couple marié ayant deux enfants à charge et dans lequel les deux conjoints sont rémunérés au SMIC, l'augmentation en pourcentage de la prime serait légèrement inférieure à celle décrite pour un célibataire :

(en euros)

SALAIRE DECLARE PAR CHAQUE EPOUX	PPE 2005 INDEXEE POUR LE COUPLE	PPE 2006 POUR LE COUPLE	PPE 2007 NON INDEXEE POUR LE COUPLE	GAIN 2007/2005 EN %
SMIC 11.818 (1)	**1.158**	**1.488**	**1.678**	**45**

(1) SMIC 35 HEURES GMR 5 DE L'ANNEE 2005.

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

3.- La seconde phase de renforcement de la prime pour les travailleurs à temps partiel

Il convient de rappeler que lorsque l'activité est exercée à temps partiel ou sur une partie de l'année, la prime est calculée sur le montant des revenus convertis en équivalent temps plein puis divisée par le coefficient de conversion utilisé pour obtenir le montant accordé au bénéficiaire.

La prime calculée de manière proportionnelle serait retraitée en 2007 de la manière suivante :

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée inférieure à un mi-temps, la prime serait majorée de 85% au lieu de 65% en 2006 et 45% en 2005 ;

– lorsque le bénéficiaire exerce un emploi pour une durée supérieure ou égale à un mi-temps, le montant de la prime serait multiplié par 0,15 (au lieu de 0,35 en 2006 et 0,55 en 2005) et à ce produit s'ajouterait 85% (au lieu de 65% en 2006 et 45% en 2005) du montant de la prime calculé pour son revenu converti en équivalent temps plein.

La prime touchée pour une activité exercée à temps partiel demeurerait cependant inférieure à celle touchée pour une activité exercée à plein temps.

Le tableau suivant présente le gain entre 2005 et 2007 lié à la hausse des taux et au nouveau mode de calcul pour les personnes travaillant à mi-temps.

(EN EUROS)

	SALAIRE DECLARE	PPE 2005 INDEXEE	PPE 2006	PPE 2007 NON INDEXEE	GAIN 2007/2005 EN %
CONTRIBUABLE CELIBATAIRE	**5.909 0,5 SMIC (1)**	**394**	**585**	**744**	**89**
COUPLE MARIE DONT LES DEUX CONJOINTS TRAVAILLENT ET AYANT DEUX ENFANTS	**5909 0,5 SMIC (1) (2)**	**858 (3)**	**1.240 (3)**	**1.558 (3)**	**82**

(1) SMIC 35 H GMR 5 DE L'ANNEE 2005
ACTIVITE EXERCEE A TEMPS PARTIEL A 50%.
LE RAISONNEMENT SE FAIT EN REVENUS CONSTANTS SUR LA PERIODE.
(2) SALAIRE DECLARE PAR CHAQUE MEMBRE DU COUPLE.
(3) PPE TOTALE ACCORDEE AU COUPLE.

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

En deux ans, le Gouvernement propose donc de relever très nettement le montant de la prime pour l'emploi accordée aux travailleurs à temps partiel et de renforcer significativement les incitations à l'emploi et à la reprise d'un emploi. En 2007, le gain net mensuel lié au retour à l'emploi pour un célibataire rémunéré au SMIC et exerçant un emploi à mi-temps atteindrait 101 euros contre 72 euros actuellement. Le gain pour un couple ayant deux enfants dont l'un des conjoints retrouve un emploi à mi-temps passerait de 19 euros à 49 euros.

Le tableau suivant présente le gain mensuel à la reprise d'un emploi en 2007.

Gains mensuels à la reprise d'un emploi *
(situation en 2007)

(EN EUROS)

CELIBATAIRE	INACTIVITÉ (RMI)	ACTIVITÉ			
		SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	678	**779**	101	**1.047**	3696

PARENT ISOLE + 1 ENFANT	INACTIVITÉ (RMI)	ACTIVITÉ			
		SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	964	**1.029**	65	**1.334**	370

PARENT ISOLE + 1 ENFANT MOINS DE 3 ANS)	INACTIVITÉ (RMI)	ACTIVITÉ			
		SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	1.044	**1.194**	150	**1.499**	455

COUPLE + 2 ENFANTS	INACTIVITÉ DES DEUX CONJOINTS (RMI)	ACTIVITÉ D'UN SEUL CONJOINT			
		SMIC MI-TEMPS	GAIN NET	SMIC TEMPS PLEIN	GAIN NET
	1.352	**1.401**	49	**1.601**	249

COUPLE + 2 ENFANTS	INACTIVITÉ DES DEUX	ACTIVITÉ DES DEUX CONJOINTS			
		2	GA	SMIC	GA

	CONJOINTS (RMI)	SMIC MI-TEMPS	INNET	TEMPS PLEIN	INNET
	1.352	**1.821**	469	**2.171**	8195

*** LES CALCULS SONT EFFECTUES EN TENANT COMPTE, OUTRE LE RMI, DES ALLOCATIONS LOGEMENTS, DE L'ALLOCATION DE RENTREE SCOLAIRE, DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE, DE LA PRIME DE NOËL (MENSUALISEE), DES EXONERATIONS FISCALES (TAXE D'HABITATION ET REDEVANCE), DU TARIF SOCIAL TELEPHONIQUE.**

SOURCE : MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.

En 2007, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le montant moyen de la prime pour l'emploi devrait atteindre 423 euros (contre 365 euros en 2006 et 294 euros en 2005).

Le coût des mesures de renforcement de la prime pour l'emploi serait égal à 500 millions d'euros en 2007. On peut supposer que le coût de l'augmentation de la prime versée aux travailleurs à temps partiel atteindrait, comme en 2006, environ 80 millions d'euros. Les sommes restantes seraient consacrées à la hausse des taux.

Le nombre de foyers qui deviendraient non imposables entre 2006 et 2007 du fait du renforcement de la prime pour l'emploi serait égal à 106.000.

III.- Le versement mensuel de la prime pour l'emploi

A.- L'acompte créé en 2004

Dès l'origine, le rattachement de la prime pour l'emploi à la sphère fiscale a soulevé des difficultés inhérentes à l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu, pour être juste, est assis sur l'ensemble des revenus d'une année qui ne sont nécessairement connus qu'à l'issue de ladite année. La liquidation et le paiement de l'impôt s'étalent sur l'année suivante. La prime pour l'emploi étant un crédit d'impôt sur le revenu, son bénéfice n'est perçu qu'avec une année à une année et demie de retard par rapport au début de la période d'activité ouvrant droit à la prime. Son objectif étant de favoriser le retour à l'emploi et le maintien dans l'emploi, il est apparu que cette déconnexion temporelle entre l'emploi et la perception de la prime minorait de manière importante son efficacité, tout particulièrement dans son volet d'aide au retour à l'emploi.

C'est pour cette raison que la loi de finances pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a créé un acompte de prime pour l'emploi d'un montant forfaitaire de 250 euros. Cet acompte s'adresse aux publics ayant le plus besoin de cette aide lors de la reprise d'activité : il s'agit des personnes qui reprennent un

emploi pour au moins six mois suite à une période d'au moins six mois au cours de laquelle elles étaient inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires d'allocations énumérées par la loi (RMI, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, minimum invalidité, allocation parentale d'éducation à taux plein et complément cessation d'activité à taux plein de la prestation d'accueil du jeune enfant).

La demande d'acompte doit être faite dans les deux mois suivant la période d'activité de six mois. La régularisation de l'acompte intervient lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi relatifs à l'année au cours de laquelle l'acompte a été perçu.

L'acompte a connu un démarrage relativement modeste puisque seulement 2.420 demandes d'acompte ont été recensées.

Le **II** du présent article propose de renforcer le dispositif d'acompte. La demande d'acompte pourrait être présentée après une reprise d'activité d'une durée au moins égale à quatre mois au lieu de six mois actuellement et le montant de l'acompte versé serait relevé de 250 euros en 2005 à 300 euros en 2006 et 400 euros en 2007. Il convient de rappeler que cet acompte est versé sans qu'il soit possible de déterminer si le contribuable aura bien, au final, droit à la prime. Le passage de six mois à quatre mois de travail permettrait de mettre la prime pour l'emploi en cohérence avec la prime de retour à l'emploi de 1.000 euros accordée aux titulaires de certains minima sociaux [(1)] qui, après avoir été inscrits comme demandeurs d'emploi pendant au moins un an, sont embauchés dans une entreprise ou reprennent ou créent une entreprise pour une durée au moins égale à quatre mois. La reprise d'activité doit intervenir entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2006. La prime est due après la période d'activité de quatre mois (décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 créant une prime exceptionnelle de retour à l'emploi en faveur de certains bénéficiaires de minima sociaux).

B- Le dispositif de versement mensuel de la prime pour l'emploi

Le **III** du présent article propose de modifier les modalités de versement de la prime pour l'emploi afin d'en renforcer l'efficacité. En effet, le fait que la prime puisse être versée plus de dix-huit mois après le début d'une période d'activité affecte l'impact du dispositif. Comme le souhaitait votre Rapporteur général ainsi que le Président de la Commission des finances, le Gouvernement propose de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité.

Dans son rapport remis au Parlement le 15 octobre 2004 relatif aux moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période

---

(1) Il s'agit des titulaires de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de parent isolé et de l'allocation aux adultes handicapés accompagnée de son complément de ressources.

d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie, le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Nicolas Sarkozy, étudiait trois pistes de réforme.

La première consistait à envisager la mise en place d'un nouveau dispositif transféré dans la sphère sociale. Il pourrait s'agir d'une ristourne de cotisations et contributions sociales ou d'une allocation spécifique versée mensuellement par l'employeur pour les salariés et qui apparaîtrait sur la fiche de paie. Un tel dispositif n'appréhenderait pas la situation globale du foyer fiscal ni la totalité des revenus perçus au cours de l'année. Certaines personnes actuellement exclues de la prime pour l'emploi en auraient bénéficié du fait de la non-prise en compte du revenu fiscal de référence du foyer. Seule une majoration pour enfant à charge pourrait être envisagée. En outre, la gestion d'une telle mesure par les entreprises susciterait des difficultés importantes (problème de trésorerie pour accorder la prime tous les mois alors que les cotisations sociales sont payées trimestriellement, possibilité d'interférences avec les discussions salariales). Par ailleurs, les risques constitutionnels [1] ne seraient pas totalement écartés en cas de ristourne portant pour partie sur les cotisations sociales.

La deuxième piste consistait à faire payer les acomptes de primes pour l'emploi par les employeurs, le dispositif demeurant dans la sphère fiscale. La régularisation en année n + 1 serait faite par l'administration fiscale lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu. Le montant de prime versé chaque mois serait calculé par rapport à la prime touchée l'année précédente. Cette idée soulève néanmoins plusieurs difficultés, notamment en termes de confidentialité de la situation de famille du salarié (la prime est versée ou non en fonction du revenu fiscal de référence de l'ensemble du foyer et une majoration de la prime est versée pour conjoint inactif), en termes de charges de gestion pour les employeurs (les PME seraient d'ailleurs principalement concernées puisqu'elles emploient le plus de contribuables à revenus modestes) et en termes de trésorerie.

La troisième piste maintenait le système actuel avec la création d'un système d'acomptes de prime pour l'emploi versés par l'administration fiscale. Il était par exemple proposé de caler ces acomptes sur ceux d'impôt sur le revenu payés en février et en juin.

C'est cette dernière idée qui a largement inspiré le dispositif proposé par le présent article. Le I du nouvel article 1665 *ter* dans sa rédaction issue du présent article prévoirait que les personnes ayant bénéficié d'une prime pour l'emploi au titre d'une année perçoivent, l'année suivante, du mois de janvier au mois de juin, des versements mensuels égaux au douzième de la prime restituée l'année précédente.

---

(1) Le Conseil constitutionnel avait annulé la ristourne de CSG prévue avant la création de la prime pour l'emploi par l'article 3 de la loi de financement pour la sécurité sociale de 2001 dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, notamment parce que la ristourne de CSG ne tenait pas compte des personnes à charge dans le foyer, alors qu'une imposition de toute nature doit être adaptée aux capacités contributives de chacun.

Il convient de souligner que ce dispositif ne concernerait que les contribuables ayant perçu tout ou partie de leur prime sous forme de restitution (par lettre-chèque) du Trésor public. En effet, la mensualisation de la prime pour l'emploi ne se justifie pas dans le système proposé pour des contribuables imposables dont la prime est imputée sur l'impôt dû : pour les acomptes trimestriels comme pour les prélèvements mensuels d'impôt sur le revenu, le montant d'impôt dû est calculé par rapport à celui de l'année passée qui tient donc compte de la prime pour l'emploi. Ainsi, ces contribuables imposables bénéficient déjà des effets de la prime pour l'emploi lors des paiements mensuels ou du versement des acomptes trimestriels.

Il est proposé de ne verser la prime mensuellement que jusqu'au mois de juin puisque le but de la mesure est de rapprocher le bénéfice de la prime de la période effective d'activité et non de l'éloigner (aujourd'hui, la totalité de la prime est touchée au mois de septembre).

Ce dispositif présente certes l'inconvénient de ne pas être versé concomitamment à la perception des revenus auxquels la prime se rapporte puisque le dispositif demeure dans la sphère fiscale, mais il constitue néanmoins une amélioration très sensible du dispositif.

Il n'y aurait pas de difficulté liée à une année de transition au cours de laquelle il aurait fallu verser et la prime pour l'emploi calculée selon les modalités actuelles et une prime versée en année n au titre des revenus de l'année n. Le dispositif proposé aurait cependant un coût de trésorerie. Par ailleurs, une régularisation importante devrait être mise en œuvre car on estime que 18% des personnes percevant la prime pour l'emploi une année n'y ont plus droit l'année suivante, soit parce que leurs revenus deviennent trop élevés, soit parce qu'elles perdent leur emploi. S'agissant de ces dernières, il sera probablement difficile de demander la restitution des sommes indûment perçues de janvier à juin.

Les versements mensuels ne seraient pas effectués s'ils devaient être inférieurs à 15 euros (soit une prime annuelle inférieure à 180 euros). Le contribuable percevrait alors sa prime dans les conditions actuelles.

Le nombre de foyers bénéficiaires d'acomptes mensuels devrait atteindre 4,38 millions en 2006 et 4,58 millions en 2007.

Concrètement, l'administration fiscale collecterait auprès des personnes pouvant bénéficier du versement mensuel les relevés d'identité bancaire afin de procéder à des virements directs. Seule la procédure de virement est prévue, l'envoi de lettre-chèque tous les mois représentant en effet un coût bien trop élevé.

Un décret préciserait les modalités de versement.

Ce dispositif s'appliquerait à compter du 1er janvier 2006.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à supprimer les dispositions du présent article relatives à la mensualisation du versement de la prime pour l'emploi (PPE).

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à augmenter les taux applicables au calcul de la PPE.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que la prime pour l'emploi avait été conçue initialement pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Il convient de tout faire pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages qui subissent par ailleurs une hausse soutenue des prix des carburants, voire un regain d'inflation. Le Gouvernement devrait par conséquent mettre en place un doublement de la prime 2006 par rapport au niveau atteint en 2005. Contrairement à ce que le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, prétend, la réforme mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2006 n'aboutit pas dans les faits à un doublement de la PPE pour des millions de bénéficiaires concernés.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que, dans le projet de loi de finances pour 2006, l'effort fait en faveur de la PPE représente 500 millions d'euros supplémentaires. L'avantage de la réforme proposée par le Gouvernement est qu'elle est davantage ciblée sur certains publics identifiés, ce qui est préférable à des mesures trop générales ou trop diluées. Jusqu'en 2007, l'accent est mis sur l'amélioration du montant de la PPE au bénéfice des salariés travaillant à temps partiel. A l'horizon 2007, la PPE aura presque doublé (+90%) pour un salarié travaillant à temps partiel et payé au SMIC. Pour les salariés payés au SMIC mais travaillant à temps plein, l'augmentation du niveau de la PPE s'établira à 50% sur deux ans. La hausse est de 30% pour ces salariés en 2006. En 2007 ces salariés à temps plein rémunérés au SMIC bénéficieront d'une nouvelle hausse de 13%. D'une manière générale les augmentations de la PPE doivent être correctement ciblées si l'on veut faire de ce dispositif une mesure d'encouragement à la reprise du travail.

M. Didier Migaud a considéré qu'il était très difficile d'obtenir des précisions à propos des effets concrets de cette augmentation de la PPE. Dans le projet de loi de finances pour 2005, il faut rappeler que 400 millions d'euros supplémentaires avaient été mobilisés pour l'augmentation de la PPE, ce qui représentait alors 4% d'augmentation globale. Dans le présent projet de loi de finances, 500 millions d'euros sont ajoutés en 2006 et 2007 qui aboutiraient à un doublement de la PPE pour les travailleurs à temps partiel et à une hausse de 50% pour les autres ? Mais il reste extrêmement difficile à ce jour de connaître le détail des augmentations de la prime versée au sein des quelque 8,5 millions de bénéficiaires. Il serait intéressant, par exemple, de savoir quelle sera la proportion

de bénéficiaires qui verront augmenter leur PPE en 2007 et quelle sera celle des bénéficiaires qui seront concernés par l'augmentation de 90% ou de 50% par exemple. En définitive, l'effort du Gouvernement en matière de PPE semble modeste au regard des sommes en jeu, s'agissant d'autres réformes fiscales comme la baisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que dans son rapport il fournirait des exemples et des simulations ainsi que des tableaux complets permettant de se faire une idée précise des augmentations de PPE en 2006 et 2007. Il est certain que l'ensemble des salariés concernés par le PPE bénéficiera de cette hausse mais dans des proportions variables. Sur deux années, 2006 et 2007, 1 milliard d'euros supplémentaires sera mobilisé. La PPE telle qu'elle a été réformée par le Gouvernement sera orientée vers le travail à temps partiel. L'augmentation sur deux ans de la PPE sera de 48% pour un salarié à temps plein payé au SMIC et de 90% pour une personne payée au SMIC mais travaillant à temps partiel. Il faut rappeler que la PPE représente globalement un coût de 2,4 milliards d'euros pour le budget de l'État. Le milliard d'euros supplémentaire ne fera pas l'objet d'une distribution à la proportionnelle ; certains bénéficieront en proportion plus que d'autres de cette réforme, mais il n'y aura bien sûr pas de perdants de cette réforme, c'est-à-dire qu'aucun salarié ne verra sa PPE diminuer, toutes choses égales par ailleurs.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a noté que l'élément principal de la réforme est qu'elle est concentrée entre 0,3 fois le SMIC et 1,4 fois le SMIC.

M. Philippe Auberger s'est interrogé sur la disposition en vertu de laquelle il n'y aura pas de versement de la PPE lorsque le montant est inférieur à 30 euros par mois. Il a demandé s'il était exact que cette mesure allait avoir pour effet d'écarter du dispositif un million de bénéficiaires.

Votre **Rapporteur général** a répondu que seules 400.000 personnes étaient concernées.

La Commission a ensuite *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud**,** tendant à supprimer la mise en place du plancher de 30 euros, en deçà duquel la PPE ne serait pas versée à ses bénéficiaires.

M. Didier Migaud a considéré que la fixation du seuil de ce versement à 30 euros était préjudiciable aux bénéficiaires concernés qui n'auraient plus droit à la PPE et témoignait d'un raisonnement très sélectif de la part du Gouvernement. On voit mal au nom de quoi il pourrait être considérer que 30 euros n'est pas une somme suffisante pour entrer dans le cadre du dispositif. Elle peut pour certains ménages représenter une aide appréciable.

Votre **Rapporteur général** a noté que, s'agissant du recouvrement de l'impôt sur le revenu, un seuil de recouvrement est fixé à hauteur de 61 euros. Il n'est donc pas illogique qu'un seuil de versement soit prévu pour la PPE.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*
* *

Après l'article 3

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à relever les taux de la prime pour l'emploi en 2006 de 4,6% à 9,2% et de 11,5% à 23%.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à relever les taux de la prime pour l'emploi en 2006 de 4,6% à 9,2% et de 11,5% à 17,25%.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à demander au Gouvernement de présenter au Parlement, avant le 1er juin 2006, un rapport relatif aux modalités de rapprochement du versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et aux modalité d'inscription du montant de la prime pour l'emploi sur le bulletin de salaire.

M. Charles de Courson a mis en doute l'efficacité de la prime pour l'emploi. Il y a deux ans, le Parlement avait voté un amendement demandant au Gouvernement de faire le bilan des modalités de rapprochement du versement de la prime pour l'emploi et de la période d'activité. Quels sont les résultats de cette évaluation ? La prime pour l'emploi est un outil intéressant dans son principe, mais qui pâtit de son « accrochage » à l'impôt sur le revenu. Son caractère incitatif est, dès lors, sérieusement limité. La prime ne se résume finalement qu'à une valorisation du pouvoir d'achat des bas salaires, sans effet réel sur les reprises d'emploi. La mensualisation de la prime n'est sans doute pas une réponse à la hauteur de l'enjeu. Il importe donc – au Gouvernement comme au Parlement – de réfléchir à un dispositif permettant de lier plus immédiatement et plus directement le bénéfice de la prime pour l'emploi et l'activité salariée.

M. Pascal Terrasse a déclaré partager l'analyse de M. Charles de Courson, estimant que la prime pour l'emploi avait été peu à peu dévoyée. Dans l'esprit de l'ancienne majorité, l'objectif de la réforme était de réduire les prélèvements sur les personnes non redevables de l'impôt sur le revenu et, pour favoriser le retour à l'emploi, de diminuer la contribution sociale généralisée (CSG). L'abattement ainsi proposé s'est malheureusement heurté à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui y a vu une rupture de l'égalité devant

l'impôt. C'est pour répondre à cette censure que la prime pour l'emploi a été créée. Aujourd'hui la prime n'apparaît plus comme une réduction d'impôt, mais comme un élément d'ajustement du salaire.

M. Jean-Jacques Descamps a souhaité que soit réalisé un « audit » de la prime pour l'emploi. Ce dispositif suscite plusieurs réserves. D'abord, il pourrait conduire à oublier qu'un bon salaire est toujours préférable à une prime de l'Etat, quelle qu'elle soit. Il existe par ailleurs d'évidents effets d'aubaine. Enfin, la revalorisation du pouvoir d'achat permise par la prime a trop tendance à se transformer en consommation de produits d'importation, contribuant ainsi à la dégradation de notre balance commerciale. Cette prime n'est en somme ni efficace économiquement, ni juste socialement. C'est à tort qu'on la compare au concept d' « impôt négatif » existant dans d'autres pays.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'article 3 de la loi de finances pour 2004 a déjà satisfait l'amendement présenté par M. Charles de Courson. Le rapport du Gouvernement a été publié à la fin de l'année dernière.

Il a ajouté qu'à ses yeux le danger est en effet grand de substituer à une nécessaire revalorisation des salaires un complément de rémunération versé par l'État, la pression se renforçant de demander à la puissance publique de nourrir une progression du pouvoir d'achat que les entreprises ne veulent, ou ne peuvent dans un contexte concurrentiel exigeant, assumer. Une possibilité serait de transférer l'effort financier consenti pour la PPE (2,4 milliards d'euros aujourd'hui, 3,4 milliards d'euros à partir de 2007) en réductions supplémentaires de charges sociales sur les bas salaires. Or, force est de constater que beaucoup a déjà été fait à cet égard, et ne subsistent au niveau du SMIC que les cotisations relatives à l'assurance chômage et celles relatives à l'assurance vieillesse : il est à craindre que la rupture du lien entre ces cotisations et les prestations qu'elles financent n'apporte plus d'effets négatifs, en termes de responsabilité des salariés, que de progrès réels. S'agissant de la réduction de la CSG pour les rémunérations s'établissant à des niveaux proches du SMIC, à l'origine de la création de la PPE, il faut relever la cohérence de la décision du Conseil constitutionnel qui a tenu à « sanctifier » les principes d'égalité et d'universalité qui doivent s'attacher à la CSG.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que cette question est sans doute au cœur du débat sur la politique économique. L'essentiel est aujourd'hui de trouver un juste équilibre entre les exigences de compétitivité, et par conséquent de productivité et de modération salariale, qui pèsent sur les entreprises et conditionnent la survie de notre économie, et la nécessaire réhabilitation du travail par la hausse du pouvoir d'achat et des salaires. Les moyens politiques pour construire cet équilibre sont limités. Une voie, celle de l'allégement des charges sociales sur les bas salaires, a déjà largement été explorée, sans doute jusqu'à son paroxysme, ses effets pervers étant aujourd'hui manifestes, qu'ils soient liés au tassement des rémunérations vers les basses rémunérations bénéficiant des allégements ou à la rupture progressive du lien entre le bénéfice des prestations

sociales et leur financement. Une autre voie est celle des impôts « négatifs » sur les revenus d'activité, comme la prime pour l'emploi, dont il convient de rappeler qu'elle est explorée dans de nombreux autres pays, en particulier ceux que l'on qualifie rapidement de « libéraux », avec par exemple l'*Earning Income Tax Credit* (EITC) aux États-Unis à la dimension familiale cependant plus accentuée. Une dernière solution, particulièrement intéressante du point de vue de la simplification administrative, serait l'intégration de la CSG dans l'IR afin de synthétiser en un « grand » impôt les deux principaux impôts sur les revenus. Cependant, les effets pervers d'une telle unification seraient supérieurs aux avantages qu'elle induirait. En particulier, la rupture de la relation entre la CSG et les dépenses de santé « déresponsabiliserait » les salariés, les conséquences de leur choix dans la consommation médicale n'ayant plus aucune incidence identifiable sur leurs impôts.

Le projet de loi de finances pour 2006 propose une redéfinition importante de l'équilibre entre compétitivité et pouvoir d'achat. Pour les salariés gagnant entre 0,3 et 1 SMIC par mois, la revalorisation de la prime pour l'emploi représente un réel gain de pouvoir d'achat. De 1 SMIC à 1,4 SMIC, la PPE diminue. Pour les foyers acquittant l'impôt sur le revenu, c'est l'allégement du barème de l'impôt sur le revenu qui assure une revalorisation des revenus d'activité. Cependant, force est de reconnaître que la situation des salariés dont la rémunération se situe entre ces deux catégories n'est guère améliorée. Or, cette population éprouve un sentiment croissant de « marginalisation » dans l'échelle des revenus. Elle mérite l'attention de tous les dirigeants.

M. Hervé Mariton a remarqué que la façon dont est fréquemment esquivé le débat sur l'intégration de la CSG dans l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire, de fait, sur le renforcement de la progressivité du système fiscal français, est symptomatique d'un tabou de la politique fiscal : la question du juste niveau de progressivité des impôts. Cette question est essentielle, et il est très regrettable que les formations politiques n'assument guère la réponse qu'elles veulent y apporter. N'y-a-t-il pas un niveau de progressivité du système fiscal au-delà duquel l'efficacité économique, voire l'équité, sont mises en cause ? A défaut d'affronter clairement ce débat, l'on construit un système fiscal par « strate », certaines très – trop ? – progressives, d'autres beaucoup moins, sans que l'on puisse porter des jugements d'ensemble sur la cohérence des impôts.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné qu'à la différence de la situation au Royaume-Uni et aux États-Unis, les revenus des ménages comprennent également en France divers soutiens financiers publics, tels que l'aide personnalisée au logement ou les prestations familiales, qui devraient donc être intégrées dans le calcul du revenu.

Votre **Rapporteur général** a jugé que la mensualisation de la prime pour l'emploi constitue une première étape indispensable au renforcement de ses effets attendus.

M. Charles de Courson a estimé quant à lui qu'il ne pouvait s'agir que d'une mesure symbolique.

Votre **Rapporteur général** a rappelé la proposition de M. Philippe Auberger qui consistait à transférer sur l'URSAAF le poids de la prime pour l'emploi, qui ne constituerait plus un régime fiscal dérogatoire d'un volume de 2,3 milliards d'euros, mais serait accordée sous la forme d'une déduction sur la part salariale prélevée par l'URSAAF sur la rémunération des intéressés.

M. Philippe Auberger a relevé que M. Alain Lambert, dans un entretien accordé à la presse, s'était déclaré favorable à une mensualisation de la prime pour l'emploi, revenant ainsi sur la position qui était la sienne lorsqu'il était ministre délégué au budget. Si la prime doit réellement inciter à reprendre un emploi, il faudrait qu'elle soit versée à des travailleurs qui puissent sortir à terme du dispositif, en gagnant un salaire qui représente plus de 1,4 SMIC, limite supérieure d'intervention de la prime pour l'emploi. Or les chiffres prouvent qu'il n'en est rien. En tout état de cause, si la prime pour l'emploi est mensualisée, son effet s'en trouvera atténué, suivant en cela l'évolution qui s'est produite pour les allègements sociaux.

M. Pascal Terrasse a rappelé que le Gouvernement venait d'augmenter de 0,2% les cotisations vieillesse, alors que la prise en charge des carrières longues n'était toujours pas financée. Le régime d'assurance vieillesse est largement déficitaire en 2005, il le sera encore davantage en 2006, tandis qu'il ne cesse d'absorber des régimes parallèles qui sont en quasi-faillite. À l'heure où les régimes sociaux peinent déjà à faire face à leurs lourdes obligations, toute mesure supplémentaire à leur charge les mettrait donc en péril.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Les droits de mutation à titre gratuit :
un régime déjà largement aménagé pour répondre aux enjeux posés
par la transmission du patrimoine.

Les trois articles suivants (4, 5 et 6) s'inscrivent dans la suite des mesures adoptées en vue d'alléger les droits de mutation à titre gratuit :

– l'article 4 tend à réduire de dix à six ans le délai pendant lequel la règle du rappel des donations antérieures ne s'applique pas, afin de permettre de renouveler les donations en franchise de droit ou faiblement imposées et de sortir ainsi ces actifs des successions futures ;

– l'article 5 tend à aménager le régime des réductions de droit selon l'âge du donateur, pour lequel une mesure temporaire favorisant les donations en pleine propriété vient à échéance le 31 décembre 2005. Il est proposé de conserver le principe d'une prime à l'anticipation, présent dans le dispositif initial, tout en actualisant les limites d'âge pour l'ensemble des donations de façon à prendre en compte l'allongement de la durée de la vie ;

– l'article 6 tend à instaurer de nouveaux abattements d'un montant de 5.000 euros au profit, d'une part, des frères et sœurs héritiers ou donataires et, d'autre part, des neveux et nièces donataires. Cet article tend donc à corriger l'imposition lourde que supportent ces mutations en ligne collatérale et à favoriser les transmissions anticipées de patrimoine au sein des familles.

Bien que l'article 5 traite spécifiquement des donations, toute mesure en matière de donation ayant un effet direct sur la succession, de fait amputée des transmissions opérées du vivant du défunt, une approche globale des objectifs poursuivis dans le champ des transmissions à titre gratuit apparaît justifiée. Dès lors, la présente introduction générale expose l'état de la législation applicable en matière de mutations à titre gratuit, en soulignant les différentes mesures, nombreuses, qui ont déjà été prises pour alléger les droits afférents. Les améliorations proposées par le présent projet de loi seront ensuite examinées par article à l'aune des enjeux et objectifs ci-après rappelés.

I.- Le régime juridique des mutations à titre gratuit

A.- Les successions et les règles de la dévolution légale

La succession s'entend de toutes les transmissions de biens procédant d'un décès. Ces transmissions peuvent résulter :

– de dévolutions volontaires (legs par dispositions testamentaires et prise en compte des donations effectuées du vivant) ;

– des donations à cause de mort, essentiellement constituées des donations entre époux au « dernier vivant » ;

– des règles de la dévolution légale, lorsque la dévolution est entièrement organisée par la loi (personne décédée « *ab intestat* »), ou lorsque certaines règles du droit successoral s'appliquent quand bien même le défunt aurait manifesté sa volonté par des donations ou par testament (règles du rappel des donations antérieures et de la réserve héréditaire notamment).

S'agissant de la dévolution légale, la loi prévoit que pour succéder il faut exister au jour du décès (à l'ouverture de la succession), ou avoir été conçu au plus tard à cette date et naître viable s'agissant d'un enfant à naître, être un proche parent du défunt (au-delà du 6ème degré, les collatéraux ordinaires et privilégiés sont écartés) et ne pas être « indigne » (1). La loi ne prévoyant rien pour les personnes non parentes (concubin ou gendre par exemple), à défaut d'héritier, la succession revient à l'État (« déshérence »). Les héritiers sont classés hiérarchiquement par ordre, quatre ordres d'héritiers étant retenus en l'absence de conjoint survivant :

– ordre n° 1 : les descendants (enfants, petits-enfants, etc.) ;

– ordre n° 2 : les ascendants privilégiés (père et mère) ; les collatéraux privilégiés (frères et sœurs, ou leurs descendants) ;

– ordre n° 3 : les ascendants ordinaires (grands-parents, autres aïeux) ;

– ordre n° 4 : les collatéraux ordinaires (cousins, cousines, oncles, tantes, etc.).

Dans les ordres, les héritiers sont classés par degré indiquant le nombre de générations les séparant du défunt, étant précisé qu'en ligne directe, il y a un degré par génération et qu'en ligne collatérale, on remonte jusqu'à l'auteur commun et on redescend jusqu'au défunt. La présence d'un ou plusieurs parents dans un ordre exclut les ordres suivants ; à l'intérieur de chaque ordre, l'héritier le plus proche en degré recueille l'héritage, sauf représentation (2).

La liberté d'organiser la transmission de son patrimoine est plus ou moins large selon la composition de sa famille. Il existe ainsi des héritiers très proches, dits « réservataires », ne pouvant pas être totalement évincés de la succession. Une personne ne peut donc pas déshériter totalement ses enfants (ou, à défaut, ses autres descendants), en l'absence de descendant, ses parents (ou autres ascendants,

---

(1) Est notamment indigne de succéder et exclu automatiquement de la succession celui qui est condamné, comme auteur ou complice, à une peine criminelle pour meurtre ou tentative de meurtre contre le défunt ou pour coups, violences ou voies de fait volontaires ayant entraîné la mort du défunt, sans intention de la donner.

(2) La représentation s'applique uniquement en faveur des descendants directs des enfants du défunt (ligne directe) ou de ses frères et sœurs (ligne collatérale privilégiée). Elle leur permet de succéder au lieu et place de leur père ou mère prédécédé (ou vivant mais indigne).

en l'absence de conjoint) et en l'absence de descendant et d'ascendant, son conjoint survivant.

Le montant de la réserve est fixé en fonction du nombre et de la qualité des héritiers réservataires vivants ou représentés et par rapport aux biens laissés par le défunt et aux donations antérieures. Les legs ou donations, y compris entre époux, portant atteinte à la réserve doivent être réduits [(1)]. Le résidu constitue la quotité disponible. Compte tenu de la quotité disponible spéciale entre époux, la réserve de certains héritiers peut être diminuée.

MONTANT DE LA RESERVE ET QUOTITE DISPONIBLE ORDINAIRE

Héritiers réservataires	Montant de la réserve	Quotité disponible
1 enfant	1/2 de la succession	1/2 de la succession
2 enfants	2/3 de la succession	1/3 de la succession
3 enfants ou plus	3/4 de la succession	1/4 de la succession
En l'absence de descendant, le père ou la mère	1/4 de la succession	3/4 de la succession
En l'absence de descendant, le père et la mère	1/2 de la succession	1/2 de la succession
En l'absence de descendant et d'ascendant, le conjoint.	1/4 de la succession	3/4 de la succession

(1) En l'absence de descendant.

(2) Pour les successions ouvertes depuis le 01.07.2002.

MONTANT DE LA QUOTITE DISPONIBLE SPECIALE ENTRE EPOUX

En présence d'enfants (vivants ou représentés)	En présence du père ou de la mère (à défaut de descendant)	En présence du père et de la mère (à défaut de descendant)	A défaut de descendant et d'ascendant
Au choix : • quotité disponible « ordinaire » • 1/4 en pleine propriété + 3/4 en usufruit • ou tout en usufruit	3/4 en pleine propriété + 1/4 en nue-propriété	1/2 en pleine propriété + 1/2 en nue-propriété	Intégralité de la succession

Une fois établis les droits des divers successeurs, le règlement de la succession intervient : ceux qui ont droit à un bien physiquement identifié peuvent en prendre possession, ceux qui ont droit à une fraction de succession procèdent au partage : ils se réunissent pour définir quels biens vont figurer dans la part de chacun et se répartissent matériellement les biens.

(1) Les limitations ainsi apportées par la loi ne s'appliquent pas à certains procédés de transmission dits « hors droit successoral » tels que la souscription d'un contrat d'assurance-vie, sauf abus manifeste, et les « avantages matrimoniaux », sauf enfants non issus des deux époux, dont la réserve est protégée.

B.- Les donations : régime juridique et effet économique

La donation est un acte par lequel une personne se départit de son vivant et irrévocablement d'un bien au profit d'une personne de son choix qui l'accepte. La donation simple est consentie en général à un seul bénéficiaire (héritier ou tiers), alors que la donation-partage permet de répartir tout ou partie de ses biens entre tous ses héritiers. La différence réside dans le fait qu'au moment du partage, les donations simples sont réévaluées au jour du décès puis rapportées fictivement à la succession de façon à ne pas léser les héritiers « réservataires », alors que les donations-partages ne sont pas rapportées à la succession. Le don manuel, qui constitue une forme de donation simple, est la remise de la main à la main d'une somme d'argent ou d'objets mobiliers à une personne.

Les donations présentent de nombreux avantages : organisation anticipée de la succession, notamment avec les donations-partages pouvant être considérées à juste titre comme un instrument de la paix des familles, soutien intergénérationnel et renforcement des liens familiaux, passation de pouvoir dans de bonnes conditions etc. Ces avantages sont renforcés par un certain nombre de mesures fiscales, à commencer par la possibilité pour le donateur de payer lui-même les droits de mutation à titre gratuit sans que cela ne soit considéré comme une donation complémentaire, paiement qui, en outre, peut être différé pendant cinq ans puis fractionné pendant dix ans. Surtout, l'opportunité de redynamiser l'économie par la transmission de l'épargne ou des biens aux jeunes générations, plus orientées vers la consommation et l'investissement que leurs aînées, est manifeste. C'est ce qui a conduit les pouvoirs publics à adopter ces dernières années une série de réformes et de nouveaux dispositifs incitatifs, consistant en des réductions, abattements ou exonérations de droits, dont les effets se sont fait pleinement sentir.

II.- La fiscalité des droits de mutation à titre gratuit : des allégements substantiels qui contrebalancent des taux de droits de mutation élevés

A.- Les règles de liquidation des droits de mutation à titre gratuit

Les règles de liquidation des droits de mutation à titre gratuit entre vifs sont les mêmes, qu'il s'agisse d'une donation ou d'une succession, à l'exception notable du principe de non-déductibilité des charges propre aux donations [(1)].

---

(1) Ce principe a cependant été nuancé par l'article 15 de la loi de finances pour 2005 qui autorise, depuis le 1er janvier 2005, la déduction des dettes contractées par le donateur pour l'acquisition ou dans l'intérêt des biens donnés et mises à la charge des donataires dans l'acte de donation, lorsque la donation porte sur des biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle (sous réserve que la dette n'ait pas été contractée auprès de certaines personnes telles le donataire), soit sur des biens autres mais dans ce dernier cas, la dette doit avoir été contractée auprès d'un établissement de crédit.

En matière de succession, l'assiette est constituée par l'actif reconstitué (actif existant au jour du décès plus le montant du rapport des donations effectuées) dont on déduit les dettes (le passif successoral). Ce passif se compose de toutes les dettes à la charge du défunt au jour de son décès, à l'exclusion des dettes présumées remboursées ou fictives. A noter cependant que les biens ou sommes d'argent prélevés sur la communauté en vertu d'un « avantage matrimonial » [(1)] au profit de l'époux survivant ne sont pas soumis aux droits de succession. Cette règle est valable même s'il y a présence d'enfants non issus des deux époux, que cet avantage excède la quotité disponible spéciale entre époux et que les enfants exercent une action en réduction. Les droits sont payables dans les six mois du décès sauf application du régime du paiement fractionné ou différé, notamment pour le conjoint survivant.

En matière de donation, l'assiette de l'impôt est constituée par la valeur des biens donnés. Les droits de mutation à titre gratuit peuvent être pris en charge indifféremment par le donateur ou par le donataire. Le minimum de perception de 15 euros (article 674 du code général des impôts) est applicable pour chaque acte de donation, quel que soit le nombre et la qualité des donataires, sauf lorsque la libéralité se trouve exonérée de tout droit. En cas de donation d'une entreprise ou de parts ou actions de sociétés non cotées, il est possible de bénéficier du paiement différé et fractionné des droits de mutation à titre gratuit. Il en résulte que, moyennant une demande acceptée par l'administration fiscale et la fourniture d'une garantie, le paiement des droits de mutation sera différé pendant cinq années puis les droits seront payés semestriellement pendant les dix années suivantes. Pendant la période de paiement des droits, il sera dû le taux d'intérêt légal (éventuellement minoré selon la quotité de l'entreprise transmise).

Les donations et les successions sont soumises aux droits de mutation à titre gratuit en ligne directe prévus aux articles 777 et 777 *bis* du code général des impôts. L'impôt est en effet calculé, en application du barème, sur la part de chaque ayant droit dans l'actif brut donné, après imputation des abattements, étant précisé qu'en présence de plusieurs donataires ou légataires, les droits de mutation sont liquidés sur la part revenant à chacun d'entre eux. Le barème applicable en France aux mutations à titre gratuit est l'un des moins favorables d'Europe. Le taux de taxation apparaît très élevé et la part de l'imposition sur les successions dans le produit intérieur brut (PIB) est supérieur à celle que connaissent nos voisins puisqu'elle s'établit à 0,6% contre 0,23% en Grande-Bretagne et 0,14% en Allemagne.

Néanmoins, une approche en termes de taux doit être nuancée par la prise en compte des abattements applicables, pour nombre d'entre eux majorés ou créés sous la présente législature, et attestant d'efforts ciblés ; il convient de distinguer

---

(1) Clauses de préciput (le survivant prélèvera sur la communauté, avant tout partage, une certaine somme d'argent, ou certains biens déterminés, ou encore une certaine quantité d'une espèce déterminée de biens), clauses de parts inégales (le survivant aura droit à moins ou plus de la moitié de la communauté) ou clause d'attribution intégrale (le survivant conserve toute la communauté conjugale, en pleine propriété).

nettement les successions des donations, pour lesquelles les mesures d'allégement incitatives se sont multipliées depuis 2002. C'est donc en premier lieu par l'instauration d'exonérations nouvelles ou le relèvement des abattements existants que la fiscalité des mutations entre vifs a été considérablement allégée. Des mesures de réduction de droits sur les donations complètent le dispositif.

BAREME DES DROITS DE MUTATION A TITRE GRATUIT

I. Les droits applicables en ligne directe sont les suivants :

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable (%)
N'excédant pas 7.600 €	5
Entre 7.600 € et 11.400 €	10
Entre 11.400 € et 15.000 €	15
Entre 15.000 € et 520.000 €	20
Entre 520.000 € et 850.000 €	30
Entre 850.000 € et 1.700.000 €	35
Au-dessus de 1.700.000 €	40

II. Les droits applicables entre époux sont les suivants :

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable (%)
N'excédant pas 7.600 €	5
Entre 7.600 € et 15.000 €	10
Entre 15.000 € et 30.000 €	15
Entre 30.000 € et 520.000 €	20
Entre 520.000 € et 850.000 €	30
Entre 850.000 € et 1.700.000 €	35
Au-dessus de 1.700.000 €	40

III. Les droits applicables en ligne collatérale, entre non parents et entre partenaires d'un PACS sont les suivants :

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable (%)
Entre frères et sœurs : N'excédant pas 23.000 € Supérieure à 23.000 €	 35 45
Entre partenaires d'un PACS N'excédant pas 15.000 € Au-delà de 15.000 €	 40 50
Entre parents jusqu'au 4è degré inclusivement	55
Entre parents au-delà du 4è degré et entre personnes non parentes	60

B.- Des mesures multiples en faveur d'un allégement de l'imposition, témoignant de l'effort soutenu à réduire le taux effectif d'imposition

1.- Les abattements applicables aux mutations à titre gratuit

a) Les abattements liés à la parenté

Certains abattements, codifiés aux articles 779, 780 et 790 B du code général des impôts, s'appliquent à l'ensemble des mutations à titre gratuit, la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) ayant introduit des modifications notables :

– un abattement de 76.000 euros sur la part du conjoint survivant pour les donations comme pour les successions (a du I de l'article 779) ;

– un abattement de 57.000 euros sur la part du partenaire d'un PACS (1er alinéa du III de l'article 779), l'abattement étant désormais applicable dès la conclusion du pacte et non plus au terme d'un délai de 2 ans, selon l'article 8 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) ;

– un abattement sur la part de chacun des ascendants et sur la part des enfants vivants ou représentés (b du I de l'article 779), réévalué à 50.000 euros par l'article 14 de la loi de finances pour 2005 contre 46.000 euros précédemment ;

– un abattement sur la part de tout héritier ou donataire incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise (II de l'article 779), porté également de 46.000 à 50.000 euros par l'article 14 de la loi de finances pour 2005 ;

b) L'abattement de 75% sur les transmissions d'entreprises avec pacte d'actionnaires

Les articles 787 B et C du code général des impôts prévoient un abattement sur la valeur des biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle ou celle des parts ou actions de la société, à condition que les héritiers ou légataires s'engagent à les conserver pendant au moins six ans. L'article 28 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises (n° 2005-882 du 2 août 2005) a relevé cet abattement de 50 à 75% et l'a étendu aux donations avec réserve d'usufruit, sous réserve que les droits de vote de l'usufruitier soient statutairement limités aux décisions concernant l'affectation des bénéfices.

c) Les réductions de droit

– La réduction pour charges de famille : est appliquée une réduction de 100% des droits pour l'héritier ou légataire ayant trois enfants ou plus, plafonnée à 610 euros par enfant en sus du deuxième pour les transmissions en ligne directe et entre époux et à 310 euros pour les autres (article 780) ;

– la réduction pour les mutilés de guerre : est appliquée une réduction de 50% plafonnée à 305 euros sur les droits dus par les mutilés de guerre frappés d'une invalidité de 50%.

2.- Les abattements spécifiques aux successions

D'une part, il existe un abattement de 1.500 euros sur chaque part successorale ne bénéficiant d'aucun des abattements spécifiques prévus par le code général des impôts présentés ci-dessus. D'autre part, la loi de finances pour 2005 a également allégé spécifiquement les droits de succession en créant un abattement global sur l'actif successoral et en relevant considérablement l'abattement en faveur d'un frère ou d'une sœur ayant partagé le quotidien du défunt.

– L'abattement global de 50.000 euros sur les successions (article 775 *ter* du code général des impôts) : Institué par l'article 14 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004), cet abattement a pour objet d'alléger les droits sur la transmission de patrimoine allant au cercle familial restreint, à savoir les enfants et le conjoint survivant. Il s'impute sur l'actif net successoral recueilli, soit par les enfants vivants ou représentés (petits enfants d'un enfant décédé) ou les ascendants du défunt ainsi que, le cas échéant, le conjoint, soit par le seul conjoint survivant en l'absence d'enfants vivants ou représentés ou d'ascendants.

– L'abattement sur la part du frère ou de la sœur ayant partagé le quotidien du défunt (article 788 II du code général des impôts) : Cet abattement a été porté de 15.000 à 57.000 euros par le même article 14. Compte tenu des situations très ciblées qui ont motivé son institution, cet abattement est applicable uniquement en cas de succession et suppose la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, l'héritier doit être âgé de plus de 50 ans au moment de l'ouverture de la succession ou atteint d'une infirmité l'empêchant de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, d'autre part, il doit avoir été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès.

Il convient d'ajouter qu'il existe une exonération des droits de mutation pour les successions modestes prévue à l'article 796-0 du code général des impôts, institué par l'article 62 de la loi de finances pour 2004, corollaire de la dispense de déclaration.

En bénéficient :

– les ayants droit en ligne directe ou le conjoint survivant lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 10.000 euros, étant précisé que la dispense de déclaration qui existait déjà avait fixé un plafond de 1.500 euros ;

– les autres héritiers lorsque l'actif brut successoral transmis est inférieur à 3.000 euros.

3.- Les abattements spécifiques aux donations

Les diverses mesures spécifiques aux donations ont pour effet indirect de réduire le montant des droits de succession tout en poursuivant l'objectif de dynamiser épargne et patrimoine en accélérant leur transmission. L'expérience montre en effet que l'allongement de la durée de la vie conduit à retarder le moment ou le patrimoine est transmis, alors que ses détenteurs sont dans une tranche d'âge où la perspective d'investir est souvent défaillante.

a) Un abattement pour les donations consenties par les grands-parents

Créé par l'article 17 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour les donations effectuées à compter du 1er avril 1996, son montant a été quasiment doublé par l'article 12 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), le faisant passer de 15.245 euros (100.000 francs) à 30.000 euros. Si les petits-enfants sont déjà décédés, les donations consenties aux arrière-petits-enfants bénéficient du même abattement.

b) Les avantages consentis en matière de donation en numéraire tendant à mobiliser les disponibilités

Ces mesures, d'application temporaire, tendent à obtenir un effet sur la consommation et/ou l'investissement.

En premier lieu, il convient de rappeler l'existence jusqu'au 31 décembre 2005 de la mesure d'exonération instituée par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (n° 2004-804 du 9 août 2004). Selon cette loi, les dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 20.000 euros. L'article 35 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie (n° 2005-842 du 26 juillet 2005) a relevé le montant pouvant être transmis en franchise de droits jusqu'à 30.000 euros et a prolongé l'exonération temporaire jusqu'à la fin de l'année.

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a institué à son article 6 une nouvelle exonération du même montant (30.000 euros) aux mêmes bénéficiaires sous condition de remploi dans une

entreprise, applicable aux donations effectuées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2010. D'une part, les sommes doivent être affectées avant la fin de la deuxième année suivant la date du transfert, soit à la souscription au capital initial d'une société, soit à l'acquisition de biens meubles ou immeubles affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle répondant à cette définition. Dans les deux cas, l'entreprise doit répondre à la définition des petites et moyennes entreprises et avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. D'autre part, le bénéficiaire doit exercer son activité principale dans l'entreprise pendant les cinq années suivantes.

c) Les mesures relatives aux donations d'entreprise : le principe de l'anticipation

Ces mesures tendent à inciter à la transmission anticipée de patrimoine en favorisant la continuité de l'entreprise, tant par les modalités d'organisation de la transmission, que par la possibilité de régler partiellement une succession sans que l'entreprise ne subisse les effets induits par le décès (droits de succession élevés ou baisse des performances de l'entreprise).

• L'extension aux donations de l'abattement sur les transmissions d'entreprise conditionné à un pacte de conservation : Si cet abattement n'est pas spécifique aux donations, son objet est véritablement devenu d'organiser des donations en assurant la stabilité de l'entreprise et la poursuite de l'activité par les successeurs. L'article 43 de la loi n° 2003-721 du 1er avril 2003 pour l'initiative économique a tout d'abord étendu l'abattement de moitié concernant les successions aux donations en pleine propriété sur la valeur des biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle ou celle des parts ou actions de la société. L'article 28 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises précitée a ensuite relevé cet abattement pour le porter à 75%, ce relèvement visant les donations, et en a étendu l'application aux donations avec réserve d'usufruit. Il faut noter que l'impact de l'application de l'abattement pour les donations avec réserve d'usufruit est limité, le cumul avec l'article 790 du code général des impôts, présenté ci-après, qui prévoit une réduction des droits de mutation en fonction de l'âge du donateur, n'étant pas autorisé.

• L'exonération de droits de donation aux salariés dans la limite de 300.000 euros : les dirigeants de petites entreprises éprouvent souvent des difficultés à trouver un repreneur dans ou en dehors de leur environnement familial. Afin d'éviter la disparition de leur entreprise et préserver les emplois, la donation aux salariés doit être facilitée. L'article 45 de la loi pour l'initiative économique du 1er août 2003 précitée exonère de droits de mutation les donations de fonds de commerce ou de clientèle ou de fonds artisanaux à un ou plusieurs des salariés dans la limite de 300.000 euros de valeur des actifs donnés. Cette disposition remplace l'ancien abattement fiscal de 15.000 euros par personne, soumis à une procédure lourde d'agrément ministériel.

L'exonération ainsi créée s'applique aux donations de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de clientèles libérales et de parts ou actions d'une société

exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale, à concurrence de la fraction de la valeur des titres représentative du fonds ou de la clientèle.

4.- Les réductions de droits applicables aux donations

Le montant des droits de mutation à titre gratuit, calculés le cas échéant après application des abattements précités, est lui-même susceptible de faire l'objet d'une réduction, du fait de la forme de l'opération réalisée (transmission avec réserve d'usufruit) ou de l'âge du donateur. Dans les deux cas, c'est bien la transmission anticipée du patrimoine qui est visée, l'usufruit ou la pleine propriété ouvrant chacun droit à une minoration des droits à payer d'autant plus importante que le donateur est jeune.

– Les réductions de droits induites par la refonte du barème de l'usufruit : En cas de donation avec réserve d'usufruit, les droits sont dus uniquement sur la valeur de la nue-propriété. Or, le barème de l'usufruit et de la nue-propriété a été refondu par l'article 19 de la loi de finances pour 2004 (n°2003-1311 du 30 décembre 2003) afin de l'adapter à la réalité économique et démographique présente, ce qui a eu pour effet de réduire la part de la nue-propriété, donc les droits de mutation. Il convient de souligner l'intérêt à transmettre tôt, les droits étant par exemple assis sur 40% de la valeur pour un donateur âgé de 51 ans, contre 80% à 82 ans. On ne saurait en revanche en déduire que le législateur a souhaité favoriser la donation avec réserve d'usufruit, la transmission en pleine propriété étant privilégiée pour l'application des réductions liées à l'âge du donateur ci-après explicitées. L'option pour le démembrement doit donc être motivée par la nature même de l'opération (conservation de l'usufruit dans l'entreprise transmise pour faciliter le « passage de témoin », ou encore sur un bien immobilier dont le donateur souhaite conserver la jouissance).

BARÈME DE L'USUFRUIT ET DE LA NUE-PROPRIÉTÉ
(article 669 du code général des impôts)

Age de l'usufruitier	Valeur de l'usufruit %	Valeur de la nue-propriété %
Moins de :		
21 ans révolus	90	10
31 ans révolus	80	20
41 ans révolus	70	30
51 ans révolus	60	40
61 ans révolus	50	50
71 ans révolus	40	60
81 ans révolus	30	70
91 ans révolus	20	80
Plus de 91 ans révolus	10	90

– Les réductions du montant des droits à payer liées à l'âge du donateur (article 790 du code général des impôts): Les donations bénéficient de réductions de droits inversement proportionnelles à l'âge du donateur, dispositions particulières incitant à une transmission anticipée du patrimoine. Ce régime s'est progressivement étendu depuis sa création et s'applique sur les droits à payer. Les donations en pleine propriété et les donations d'usufruit effectuées par une personne de moins de 65 ans bénéficient d'un taux de réduction de 50% et celles effectuées par une personne de 65 ans révolus et de moins de 75 ans d'un taux de 30%. Néanmoins, pour les donations en pleine propriété effectuées entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005, la réduction de droit est de 50% quel que soit l'âge du donateur. S'agissant des donations avec réserve d'usufruit, la réduction est de 35% si le donateur a moins de 65 ans et de 10% s'il a entre 65 et 75 ans. Cette distinction tend à garantir le soutien à la transmission pleine et entière au profit des jeunes générations chaque fois qu'elle est possible et souhaitée, notamment s'agissant des entreprises.

III.- État des lieux des mutations à titre gratuit

Une étude sur les droits de mutation à titre gratuit a été réalisée par les services du ministère des Finances au titre de l'année 2000 dans le but de constituer un nouvel échantillon national de successions et de donations. Bien que de nombreuses mesures soient intervenues et aient produit leurs effets depuis, elle demeure intéressante à plus d'un titre. Cette étude exploite des données sur les mutations à titre gratuit obtenues à partir d'une enquête menée dans 35 départements. Ces derniers ont été sélectionnés de telle sorte que l'échantillon soit représentatif de l'ensemble des caractéristiques des mutations à titre gratuit enregistrées en 2000. Au total, 10.387 mutations ont été recensées : 5.233 déclarations de successions et 5.154 donations parmi lesquelles 1.763 actes de donations-partages, 2.008 actes de donations simples et 1.383 déclarations de dons manuels. Sur certains aspects, des données plus récentes permettent de procéder à une actualisation.

Les chiffres relatifs au nombre et au produit des successions sont à manier avec prudence, car fonction du nombre de décès enregistrés, variable exogène, et de la situation patrimoniale des personnes décédées. L'âge moyen des défunts en France est de 77 ans, 81 ans pour les femmes et 74 ans pour les hommes. Le patrimoine net transmis est de 34,6 milliards d'euros, étant précisé que le patrimoine net moyen s'établissait à 99.700 euros.

Il est intéressant de relever qu'en 2000, compte tenu des abattements et réductions, 47,2% des déclarations de succession donnaient lieu à paiement de droits de mutation, ce qui reste relativement stable compte tenu de l'augmentation des patrimoines transmis, et le taux effectif d'imposition s'établissait à 15,9%, ce que l'instauration d'un abattement global de 50.000 euros et le relèvement des abattements existants a en revanche très probablement modifié.

Le nombre de successions reçues par les contrôleurs des impôts enregistrées entre 2001 et 2003 se décompose de la façon suivante :

Déclarations principales	2001	2002	2003	2004
Imposables	144.784	151.423	151.434	162.140
Non imposables	205.718	206.796	203.668	196.919
Total	350.502	358.219	355.102	359.059
Part des non imposables	**58,69 %**	**57,73 %**	**57,35 %**	**54,84%**

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Au cours de l'année 2000, le patrimoine net (hors biens exonérés) transmis à titre gratuit par donation est estimé à 6,9 milliards d'euros pour les dons manuels et 24,2 milliards d'euros pour les autres donations. Quant au nombre de donataires, il peut être estimé à 718.000. L'enquête démontre également la prééminence des donations effectuées en ligne directe, qui représentent ainsi 98% des donations en 2000. L'âge moyen des donateurs s'établissait à 67,5 ans et, dans près de 60% des cas, les donateurs étaient âgés de plus de 65 ans. Les montants transmis par donation le sont pour 42,5% en pleine propriété, pour 54,9% en nue-propriété et pour 2,6% en usufruit.

Pour l'ensemble des donations, les parts nettes taxées (après abattements) représentaient en 2000, 34% des parts assujetties, soit 40% pour les donations simples et les donations-partages, et 17% pour les dons manuels. En matière de donations, l'impact des abattements est d'autant plus fort que la quasi-totalité des donations sont faites en ligne directe et que les autres bénéficiaires à l'exception des conjoints ne disposent d'aucun abattement général.

Au cours de l'année 2000, compte tenu des abattements et des réductions de droits, 42,4% des actes de donation hors dons manuels donnaient lieu à paiement de droits de mutation et 10,8% des dons manuels. Le taux effectif d'imposition s'établissait à 5 % pour les donations hors dons manuels et 2 % pour les seuls dons manuels. Il équivalait à celui observé en 1994, la revalorisation des abattements et l'amplification du dispositif de réduction des droits de donation ayant compensé l'augmentation de la valeur des patrimoines. Il faut noter que pour les mutations bénéficiant à des collatéraux ordinaires et à des non-parents, le taux d'imposition était bien plus élevé, puisqu'il s'établissait à 41%. Ce taux reste cependant très inférieur à celui constaté pour les successions (58%), compte tenu des réductions liées à l'âge du donateur, plaidant pour une transmission anticipée de patrimoine. Compte tenu des dispositions prises depuis 2000, il est probable que le nombre de donations imposables et le taux effectif d'imposition ont été considérablement réduits.

Le tableau suivant illustre l'évolution du nombre des donations entre 2000 et 2003 et le produit des droits de donation, qui conserve une forte dynamique en volume, du fait des diverses mesures en faveur de la transmission anticipée et malgré les manques à gagner résultant des abattements et réductions de droits.

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU PRODUIT DES DONATIONS

Année	**Nombre de donations reçues par les receveurs des impôts** [1]	**Évolution** (*en %*)	**Produit** *(en millions d'euros)*	**Évolution** (*en %*)
2000	345		1.411	
2001	281	– *18,6*	1.653	*+ 0,17%*
2002	239.[illegible]	– *14,7%*	756	*– 0,57%*
2003	212.[illegible]	– *11,1%*	851	*+ 0,13%*
2004	210	– *5,6%*	1.260	*+ 0,48%*

(1) Non compris les donations entre époux.

Source : D'après les données du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Article 4

Ramener le délai entre deux transmissions à titre gratuit de dix à six ans.

Texte du projet de loi :

Au deuxième alinéa de l'article 784 du code général des impôts, le chiffre : « dix » est remplacé par le chiffre : « six ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de maintenir les incitations en faveur des transmissions anticipées de patrimoine notamment au profit des jeunes générations, il est proposé de limiter la règle du rappel fiscal des donations antérieures aux seules donations effectuées depuis moins de six ans avant la nouvelle transmission à titre gratuit.

Observations et décision de la Commission :

La règle du rapport fiscal, également dénommée du « rappel fiscal » (1) actuellement en vigueur, énoncée à l'article 784 du code général des impôts, ne permet d'appliquer à nouveau les abattements applicables aux droits de mutation à titre gratuit que si une période de dix ans s'est écoulée. Ce délai s'applique pour procéder à une nouvelle donation comme pour liquider la succession du donateur décédé.

Le présent article propose de réduire le délai à six ans, ce nouveau délai favorisant le renouvellement des donations, sans pour autant remettre en cause le principe du rapport fiscal.

I.- La règle du rapport fiscal

a) Les principes

Les donations successives consenties par une même personne et la transmission de son patrimoine par décès sont reliées les unes aux autres, l'ensemble des biens transmis faisant l'objet, en principe, d'une liquidation unique des droits. Chaque donation serait en quelque sorte assimilée à une ouverture partielle et anticipée de la succession du donateur.

Deux règles viennent en application de ce principe : la règle du rappel civil, qui impose de prendre en compte les donations antérieures pour apprécier la légalité de la répartition des biens lors d'une succession (respect de la réserve héréditaire) et la règle du rapport fiscal. La règle du rapport fiscal consiste à

---

(1) La notion de rappel est néanmoins plus ambiguë parce qu'il existe également, parmi les règles de la dévolution légale, la règle du rappel civil des donations antérieures.

rapporter les donations antérieures pour le calcul des droits de mutation à titre gratuit lors d'une donation nouvelle ou d'une succession. Dans cette optique, c'est la totalité du patrimoine du défunt, incluant les biens et sommes déjà transmis, qui détermine le taux d'imposition. Les abattements relatifs aux liens de parenté ne peuvent être appliqués une seconde fois, ce qui n'est pas sans incidence pécuniaire pour les descendants, notamment en ligne directe.

En outre, la règle est d'application large. D'une part, toutes les donations antérieures sont prises en compte, y compris les dons manuels, l'article 784 du code général des impôts imposant aux parties de révéler les donations antérieures, « *consenties à un titre et sous une forme quelconque* » et d'en donner notamment le montant et la date. Le montant des insuffisances d'évaluation reconnues sur les donations antérieures doit être indiqué. Toutefois, il est admis de ne pas rappeler les dons manuels ayant le caractère de « présent d'usage ». D'autre part, dès lors que le donateur ou défunt est domicilié en France, tous ses biens sont concernés, y compris ceux situés hors de France [(1)]. En revanche, cette règle du rapport fiscal s'applique par part, ce qui signifie que sont prises en compte pour son application les donations consenties par le même donateur au même donataire ou les donations consenties par le défunt de son vivant au successeur.

b) Le calcul des taux et abattements (successions et donations) lors du rappel des donations antérieures

Jusqu'au 1er janvier 1992, l'ensemble des donations antérieures étaient rapportables aux mutations. Les règles de calcul des droits énoncées ci-après étaient donc systématiquement applicables. Si l'institution d'un délai de dix ans a depuis lors réduit la portée du rapport fiscal, il n'en demeure pas moins que ces règles ne sont pas obsolètes s'agissant des mutations intervenant au cours de ce délai, notamment suite au décès du donateur.

• S'agissant des taux, en cas de donations successives à rapporter à la nouvelle donation ou à la succession, d'une part, on agrège la valeur des biens qui ont fait l'objet des donations antérieures et celle des biens compris dans la nouvelle donation ou dans la déclaration de succession. Pour ce faire, on rapporte les biens en prenant en compte leur valeur au jour de la donation. D'autre part, lorsqu'il y a lieu à application d'un tarif progressif, les biens dont la transmission n'a pas encore été assujettie aux droits de mutation sont considérés comme inclus dans les tranches les plus élevées de l'actif imposable. Par exemple, lorsqu'un père a transmis à son fils 65.000 euros, soit, après abattement de 50.000 euros, un actif imposable de 15.000 euros et qu'il souhaite réaliser une nouvelle donation à son profit d'un montant de 10.000 euros, cette seconde mutation sera soumise au tarif applicable à la tranche supérieure à 15.000 euros, c'est-à-dire la troisième tranche (part nette taxable comprise entre 15.000 et 30.000 euros, tarif de 15%).

---

(1) A l'exception des biens corporels situés hors de France et ayant fait l'objet d'un acte ayant date certaine avant le 1er janvier 1977.

Au final, la transmission de l'ensemble du patrimoine est taxée comme si celui-ci avait fait l'objet d'une mutation par décès. Il convient néanmoins de souligner que les droits à payer ne sont pas nécessairement identiques dans les deux cas de figure. En effet, la transmission déjà opérée n'est pas réactualisée : c'est la valeur des biens au moment de la donation qui est prise en compte, quelle que soit leur appréciation ou leur dépréciation depuis [1], et les tarifs qui ont été appliqués à l'époque ne sont pas remis en cause (la baisse des taux, par exemple, n'est pas rétroactive).

• S'agissant des abattements, il est tenu compte des abattements de même nature déjà appliqués sur les donations antérieurement consenties par la même personne au même bénéficiaire, le nouvel abattement étant calculé sous déduction de l'abattement déjà pratiqué. Là encore, les droits payés pour les donations précédentes ne peuvent être remis en cause au motif que depuis lors le montant des abattements a augmenté.

Cette restriction apportée aux avantages offerts pour les donations se justifie par la nécessité d'empêcher qu'avant un décès ne soit organisée une première succession déguisée en donation. L'objectif des mesures aboutissant à réduire les droits de donation ou à exonérer certaines opérations est de promouvoir la transmission anticipée du patrimoine. Si les mesures spécifiques aux donations contiennent leurs propres garde-fous, les abattements applicables tant aux donations qu'aux successions pourraient être détournés à des fins d'optimisation fiscale pure consistant à soustraire ses héritiers ou légataires à l'imposition sur les successions. La règle du rapport fiscal se justifie donc pleinement.

Néanmoins, on mesure à quel point l'effet de la politique de soutien aux donations se verrait amoindri si la règle du rapport fiscal était d'application absolue. C'est pourquoi, la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) a prévu la neutralisation de cette règle par période de dix ans.

c) La dispense de rapport fiscal pour les donations antérieures de plus de dix ans et ses conditions d'application

La loi de finances pour 1992 a prévu qu'il n'est plus tenu compte pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit des donations passées depuis plus de dix ans. Cette dispense du rapport fiscal, se traduisant aussi comme la réinitialisation des avantages fiscaux, est soumise à deux conditions cumulatives :

– les mutations antérieures doivent être des donations : donations passées devant notaire (donation pure et simple, donation-partage, constitutions de dot notamment) ou donations résultant d'actes sous seing privé. Les dons manuels

---

(1) A noter que pour la règle du rappel fiscal et l'appréciation du respect des règles de la réserve héréditaire, on prend en compte la valeur au jour de la succession, sauf si les biens ont été transmis par donation-partage.

ayant seulement donné lieu à une reconnaissance par le donateur ne peuvent être dispensés de rapport ;

– la donation doit être opposable, c'est-à-dire avoir été présentée à la formalité de l'enregistrement (notamment présentation volontaire à la formalité de l'enregistrement par le donataire des actes sous seing privé) et soumise aux droits de donation [1].

La dispense de rapport fiscal concernant les donations ainsi définies passées depuis plus de dix ans, le délai est compté à partir du jour où la donation a acquis date certaine, à savoir : le jour de la signature de l'acte sous forme notariée, le jour de l'enregistrement de l'acte sous seing privé ou le jour de la décision ayant acquis autorité de la chose jugée qui constate la donation. Le délai se décompte de quantième en quantième selon les règles de calcul applicables aux droits d'enregistrement.

Concrètement, d'une part, cette limitation produit les effets suivants :

• Lors de la réalisation d'une nouvelle donation, lorsque le délai de dix ans s'est écoulé depuis la donation précédente :

– le taux d'imposition est déterminé par le seul patrimoine transmis lors de la nouvelle donation (liquidation en fonction des premières tranches du barème) ;

– les abattements sur les mutations à titre gratuit peuvent s'appliquer à nouveau. Par exemple, un père pourra donner à son fils 50.000 euros en 2005 et réitérer cette opération en 2016 ;

– les abattements spécifiques aux donations sont à nouveau applicables. Sont ainsi actuellement concernés les abattements dont bénéficient les transmissions entre grands-parents et petits-enfants et devraient l'être les donations consenties au profit des neveux et nièces pour lesquelles l'article 6 du présent projet de loi propose d'instituer un abattement de 5.000 euros.

• Lors de la liquidation de la succession, dès lors que les donations effectuées antérieurement remontent à plus de dix ans :

– le taux applicable sur la part de chaque héritier ou légataire est déterminé en fonction du seul patrimoine transmis à l'occasion de la succession (liquidation en fonction des premières tranches du barème) ;

– les abattements sur les mutations à titre gratuit trouvent à nouveau à s'appliquer sur la part de chaque héritier ou légataire.

D'autre part, le bénéfice des abattements est fractionnable. Ainsi, au cours de la période de dix ans, une donation peut donner lieu à l'application du

---

(1) Cela ne signifie pas bien évidemment que des droits doivent avoir été perçus, les donations exonérées par application des abattements font courir le délai de dix ans pour bénéficier de la dispense.

complément d'abattement lorsque celui-ci n'a pas été épuisé. Par exemple, si une personne a transmis 20.000 euros en 2004 à son petit-fils, elle pourra transmettre en franchise de droits encore 10.000 euros en 2006 et, soit en 2015 elle pourra à nouveau transmettre 20.000 euros, soit en 2017 la totalité de l'abattement sera à nouveau disponible.

Il convient de souligner que l'absence de prise en compte des donations passées depuis plus de dix ans pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit a des effets important en termes de volumes puisque le calcul des droits est toujours fondé sur la relation du même donateur au même donataire, le cas échéant décédé. Autrement dit, seules les libéralités consenties par le donateur au donataire sont rapportables pendant la période de dix ans, à l'exclusion de toute les autres donations effectuées par le donateur ou reçues par le donataire. Par exemple, un père peut transmettre en franchise de droits 50.000 euros à chacun de ses enfants tous les dix ans sans que ces donations soient rapportables [(1)], et ces mêmes enfants peuvent chacun recevoir simultanément de leurs grands-parents 30.000 euros en franchise de droits.

II.- La réduction du délai de rappel des donations antérieures à six ans

Dans la lignée des différentes mesures adoptées ces dernières années, le présent article tend à réduire de dix à six ans le délai au cours duquel les donations antérieures sont rapportées à une nouvelle mutation, afin de permettre la réalisation plus régulière de donations et donc la baisse du montant des impositions sur le patrimoine total transmis du vivant et à cause de mort.

A.- L'augmentation du montant total transmis en donation

Limiter le rappel des donations aux six années précédant une nouvelle donation produit un effet multiplicateur non négligeable dès lors que, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, il permet de procéder à la transmission anticipée d'une fraction beaucoup plus importante du patrimoine. Ainsi, sur une période de vingt ans, il était possible jusqu'à présent de procéder à deux donations en faveur d'un même donateur en épuisant les abattements applicables. Il sera possible d'en effectuer trois. Par exemple, un parent pourra transmettre à chacun de ses enfants en franchise de droits sur cette période, non plus 100.000 euros, mais 150.000 euros. Si l'on prend une période de trente ans, c'est à cinq donations, contre trois actuellement, qu'il pourra être procédé.

Ce relèvement du montant global du patrimoine qu'il est possible de transmettre de son vivant en franchise de droits facilite la transmission progressive des actifs. Ce peut être particulièrement intéressant pour les actifs de portefeuilles et les parts d'entreprise individuelle et plus encore si le donateur transmet la nue-

---

(1) Sauf s'il décède avant l'expiration de la période dix ans, auquel cas les donations sont rapportables à la successions.

propriété et se réserve l'usufruit. Compte tenu du barème de l'usufruit, malgré une réduction liée à l'âge du donateur moins importante que pour les donations en pleine propriété, les droits sont à terme substantiellement réduits.

Par exemple, lorsqu'un parent transmet à son enfant la nue-propriété des actifs de portefeuille d'une valeur de 100.000 euros, la valeur de la nue-propriété sur laquelle sont assis les droits est de 50% s'il a entre 52 et 61 ans, 60% s'il a moins de 71 ans et 70% s'il a moins de 81 ans. Compte tenu des nouvelles limites d'âge pour la réduction des droits selon l'âge du donateur, proposées par l'article 5 du présent projet de loi de finances, à savoir une réduction de 35% si le donateur est âgé de moins de 70 ans et de 10% s'il est âgé de moins de 80 ans, dans le cas où le donateur procède à quatre donations à l'âge de 56 ans, 62 ans, 68 ans et 74 ans. Les droits s'élèveraient à 56 ans à 2.145 euros, à 62 ans et à 68 ans à 2.795 euros et à 72 ans à 3.600 euros, soit un total de 11.335 euros. Si le délai de dispense de rappel était maintenu à dix ans, il n'aurait pu procéder qu'à deux donations à l'âge de 56 et 66 ans, voire à une troisième à l'âge de 76 ans, avec le risque néanmoins de rendre inapplicables les abattements en cas de décès avant l'âge de 86 ans.

Il convient cependant de rappeler que l'utilisation du démembrement aux fins de minoration des droits de mutation à valoir sur une succession est limitée par l'application de l'article 751 du code général des impôts, qui énonce qu'une donation de la seule nue-propriété doit avoir été consentie plus de trois mois avant le décès pour renverser la présomption de propriété au profit du donataire.

B.- Le rappel à la succession

En effet, le présent article a aussi un impact en matière de succession. L'intérêt d'une telle mesure est de favoriser les donations quand bien même le donateur aurait déjà atteint un certain âge, puisque le délai entre la dernière donation et le décès pour le rappel des donations antérieures lors de l'ouverture de la succession est abaissé à six ans. Les donateurs peuvent donc envisager plus sereinement de procéder à une nouvelle donation sans que les abattements et le taux d'imposition soient rendus inapplicables pour la liquidation des droits de succession dus par les héritiers. Dans l'exemple précédent, le rappel ne jouera que jusqu'à ce que le donateur ait 80 ans (dernière donation à 74 ans) et non 84 ans. De même, une telle réduction du délai à six ans pourrait inciter les grands-parents à transmettre à nouveau une somme d'argent en franchise de droits à leurs petits-enfants, la sortant ainsi de la succession.

L'effet attendu est donc tant micro-économique (la totalité du patrimoine du donateur pourra bénéficier d'une imposition réduite), que macro-économique, la transmission anticipée permettant une gestion plus dynamique du patrimoine. La réduction du délai de la dispense du rappel fiscal permet en outre de limiter les situations fortuites de donations rapportées à la succession suite au décès du

donateur, notamment les donateurs jeunes. Le maintien d'un délai permet en revanche de ne pas ouvrir la porte aux abus.

L'ensemble du patrimoine du donateur peut donc bénéficier d'une réduction de droits importante si on la compare au montant des droits qui auraient été dus si la totalité avait été transmise par succession. Les exemples précédents illustrent ce gain :

Trois donations aux deux enfants de 50.000 euros chaque + une succession aux deux enfants d'un patrimoine restant de 100.000 euros par enfant : droits de 3.300 euros par enfant.

Droits dus si la totalité (250.000 euros par enfant) avait été transmise par la succession : droits de 33.300 euros par enfant, soit dix fois plus.

Quatre donations de titres de portefeuille et la succession du reste du patrimoine (l'usufruit et une valeur de 500.000 euros) : droits de 113.635 euros.

Droits dus si la totalité avait été transmis par la succession : droits de 186.300 euros.

III.- Entrée en vigueur

À défaut de précision, la modification de la durée de la période de non rappel entrerait en vigueur au 1er janvier 2006. Les donations effectuées avant le 1er janvier 2000 seraient donc dispensées de rappel fiscal à cette date.

*
* *

La Commission a examiné l'amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à supprimer l'article 4.

M. Didier Migaud a contesté le bien fondé de la politique d'allégement des droits de mutation à titre gratuit dans laquelle les articles 4, 5 et 6 proposés par le Gouvernement s'inscrivent. Il a estimé que la réduction à six ans du délai de rappel n'était pas une mesure pertinente en ce qu'elle favorisait la rente plutôt que le travail et que le patrimoine moyen des Français est pour la majorité d'un montant inférieur à 50.000 euros.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le principe d'un délai de rappel des donations antérieures avait été fixé par la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991). Il s'agissait de permettre une nouvelle transmission d'une fraction de son patrimoine en franchise d'impôt une fois un délai de dix ans écoulé. Si cette mesure a traversé les différentes majorités, c'est qu'elle a prouvé son intérêt, l'objectif étant de dynamiser l'épargne en débloquant

par la transmission des capitaux inemployés. La réduction du délai de dix à six ans ne constitue donc rien d'autre qu'un prolongement bienvenu de cette démarche.

M. Charles de Courson a souhaité connaître les chiffres relatifs aux redressements en matière de droits de mutation à titre gratuit effectués sur la période comprise entre cinq et dix ans. S'il s'agit de quelques pour-cent seulement, il n'est pas besoin de s'affronter longtemps sur des principes dont l'incidence financière est limitée.

Votre **Rapporteur général** a souligné que deux donations successives effectuées dans un délai inférieur à dix ans et dont le montant total dépasse le plafond de la franchise de droits se traduit par une imposition sur la fraction excédant ce plafond. La question ne se pose donc pas en termes de redressements.

M. Philippe Auberger a estimé que l'interrogation exprimée était peu probante. La réduction de la durée sur laquelle est apprécié le respect du plafond de franchise de droits vise, justement, à faciliter la circulation du capital.

M. Didier Migaud a souligné que cette politique aboutit, peu à peu, à supprimer l'imposition des successions.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* l'article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

Aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations.

Texte du projet de loi :

Au I et au II de l'article 790 du code général des impôts, les mots : « soixante-cinq ans » sont remplacés par les mots : « soixante-dix ans » et les mots : « soixante-quinze ans » sont remplacés par les mots : « quatre-vingt ans ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de maintenir les incitations en faveur des transmissions anticipées de patrimoine notamment au profit des jeunes générations et pour prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie, il est proposé de relever la limite d'âge du donateur qui conditionne le bénéfice des réductions de droits.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de relever les limites d'âges définies pour l'application de la réduction des droits de donation, en définissant les tranches suivantes : moins de 70 ans (contre 65 ans actuellement), de 70 à 80 ans (contre 65 à 75 ans) et plus de 80 ans (contre 75).

I.- La nécessité de renforcer un dispositif facilitant les transmissions anticipées

A.- La réduction des droits en fonction de l'âge du donateur : principes et aménagements

Pour inciter à la transmission la plus anticipée possible du patrimoine, une réduction des droits inversement proportionnelle à l'âge du donateur a été mise en place. Ce régime s'est progressivement étendu depuis sa création. Les réductions de droits se cumulent avec les autres exonérations partielles et abattements sur les droits de mutation, en s'appliquant en dernier lieu sur le montant des droits dus après application de ces autres dispositifs. Elles s'appliquent quelle que soit la forme de la donation, qu'il s'agisse de donations passées sous la forme notariée ou sous seing privé, de dons manuels reconnus ou révélés. L'âge du donateur s'apprécie, pour les actes notariés, à la date de l'acte et, pour les actes sous seing privé et les dons manuels, à la date de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration.

Avant l'intervention de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, seules les donations-partages étaient susceptibles de bénéficier d'une réduction de droits de 25% lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 15% lorsqu'il avait 65 ans révolus et moins de

75 ans. La loi précitée du 12 avril 1996 a étendu ce régime aux autres donations en prévoyant des taux de réduction différenciés selon la nature de celles-ci, soit une réduction de 35% au-dessous de 65 ans et de 25% de 65 ans révolus à moins de 75 ans pour les donations-partages et les donations en faveur d'un enfant unique et une réduction respectivement de 25% et de 15% pour les autres donations. Toutefois, il était prévu qu'à titre transitoire le taux le plus favorable de 35%, applicable aux donations-partages et aux donations en faveur d'un enfant unique lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans serait appliqué à toutes les donations consenties par actes passés entre le 1er avril 1996 et le 31 décembre 1997, lorsque le donateur avait plus de 65 ans et moins de 75 ans.

La loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a supprimé la distinction selon la nature des donations et a élevé les taux de réduction à 50% lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans et à 30% lorsqu'il a 65 ans révolus et moins de 75 ans. Elle a en outre prévu, à titre transitoire, pour les donations effectuées du 25 novembre 1998 au 30 juin 2001, l'application du taux de 30% aux donations de personnes ayant plus de 75 ans.

Du fait de la réforme du barème de l'usufruit opérée par l'article 19 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), une distinction a été introduite par l'article 17 de la même loi entre les donations en nue-propriété [(1)], dont les taux ont été ramenés de 50 à 35% lorsque le donateur a moins de 65 ans et de 30 à 10% lorsqu'il a entre 65 et 75 ans, et les autres donations (pleine propriété et usufruit).

PATRIMOINES TRANSMIS PAR DONATION EN FONCTION DE L'ÂGE DU DONATEUR ET DROITS ENREGISTRÉS SUR CES DONATIONS (EN 2000)

	Tranches d'âge du donateur	Nombre de redevables	Part *(en %)*	Droits nets *(en milliers d'euros)*	Part *(en %)*
Donations	Moins de 65 ans	167.859	38,1	338.136	26,9
	De 65 à 75 ans	149.011	33,9	273.766	21,8
	Plus de 75 ans	122.764	27,9	645.875	51,4
	Ensemble	**439.364**	**100**	**1.257.777**	**100**
Dons manuels	Moins de 65 ans	95.869	35,3	68.512	44,8
	De 65 à 75 ans	84.893	31,2	26.289	17,2
	Plus de 75 ans	91.187	33,5	58.056	38
	Ensemble	**271.949**	**100**	**152.857**	**100**
Donations et dons manuels	Moins de 65 ans	263.458	37	406.647	28,8
	De 65 à 75 ans	233.904	32,9	300.055	21,3
	Plus de 75 ans	213.951	30,1	703.931	49,9
	Ensemble	**711.313**	**100**	**1.410.634**	**100**

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

(1) L'article 19 prévoit expressément que ces dispositions s'appliquent également aux donations consenties avec réserve du droit d'usage ou d'habitation.

B.- Modalités du calcul des réductions

Compte tenu des taux différents applicables selon la nature des droits donnés, les réductions pour donation en nue-propriété s'appliquent à concurrence de la fraction de la valeur des biens transmis représentative directement ou indirectement de la nue-propriété de biens et les réductions pour donation en pleine propriété ou en usufruit à concurrence de l'autre fraction. Pour les donations dites mixtes, il faut donc calculer les droits dus avant réduction sur chaque catégorie de biens afin de déterminer le montant d'impôt sur lequel s'appliquera chacune des réductions.

Les règles de calcul sont favorables aux redevables puisqu'elles permettent d'appliquer la réduction la plus forte sur les droits les plus élevés. Ainsi, d'une part, les biens donnés en pleine propriété ou en usufruit sont compris dans les tranches les plus élevées du barème pour la liquidation des droits et pour l'application de la réduction de droits. D'autre part, les abattements et réductions applicables sont effectués en priorité sur les biens bénéficiant du plus faible taux de réduction de droits.

S'agissant des droits sociaux transmis en pleine propriété (ou en usufruit) mais représentatifs pour partie de biens démembrés, la donation ne bénéficie de la réduction relative à la pleine propriété (ou à l'usufruit) que sur la fraction de la valeur des parts transmises représentatives directement ou indirectement de la pleine propriété des biens. Il convient donc en premier lieu de liquider les droits sur la valeur des droits sociaux, puis de déterminer la quote-part des droits de donation ainsi liquidés correspondant à cette fraction pour lui appliquer la réduction de droits afférente, la fraction restante étant soumise à la réduction relative à la nue-propriété. Enfin, en cas de donation mixte comportant des droits sociaux représentatifs pour partie de biens démembrés, les abattements et la liquidation des droits sont effectués dans l'ordre suivant : biens démembrés, droits sociaux transmis en pleine propriété et biens en pleine propriété. Les méthodes de calcul retenues sont ensuite identiques à celles présentées précédemment.

C.- Le dispositif temporaire prenant fin au 31 décembre 2005

Le II de l'article 790 du code général des impôts prévoit que les donations autres que celles consenties en nue-propriété bénéficient sur les droits liquidés d'une réduction de 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de soixante-cinq ans et de 30 % lorsqu'il est âgé de soixante-cinq ans révolus et de moins de soixante-quinze ans. Cependant, la loi de finances pour 2004 précitée a également institué, à son article 17, un dispositif temporaire en matière de donations consenties en pleine propriété, en prévoyant qu'entre le 25 septembre 2003 et le 30 juin 2005, elles bénéficieraient d'une réduction de droits de 50% quel que soit l'âge du donateur.

Cette mesure en faveur des donateurs âgés de 65 à 75 ans, qui bénéficiaient jusqu'alors de 30% de réduction, et surtout des donateurs âgés de plus de 75 ans, qui ne bénéficiaient d'aucune réduction, était naturellement orientée en faveur des donations d'entreprise, afin notamment de permettre une transmission dans de bonnes conditions lorsque, en l'absence d'avantage fiscal, le montant de droits de succession élevés aurait déstabilisé l'entreprise ou conduit à vendre. En outre, compte tenu de l'allongement de la durée de vie, la limite de 65 ans avait quelque peu perdu de sa pertinence. C'est dans cette perspective que l'opportunité de maintenir le dispositif créé à titre provisoire par la loi de finances pour 2004 a été évoquée et qu'il a finalement été prolongé jusqu'au 31 décembre 2005 par l'article 16 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004).

Cependant, la réduction de 50% des droits pour les donations en pleine propriété est une mesure d'applicabilité générale, excédant largement le cas de la transmission d'entreprise pour embrasser tous les types de transmission de patrimoine ainsi réalisés. La suppression définitive de la condition liée à l'âge s'avérait donc problématique. L'effacement d'une limite d'âge supérieure pour l'ensemble des situations aurait risqué de désamorcer les dispositifs de réduction actuels qui visent à favoriser la transmission anticipée. En outre la mesure temporaire s'inscrivait dans une politique d'incitation et d'accélération des donations qui ne peut produire son plein effet que si elle s'appuie sur des mesures temporaires. Compte tenu de la prolongation de la réduction temporaire de 50% jusqu'au 31 décembre 2005, les personnes âgées de plus de 75 ans ont pu prendre les mesures appropriées pour bénéficier de l'avantage offert.

Dès lors, la réduction des droits à 50% pour les donations en pleine propriété quel que soit l'âge des donateurs ne pouvait être pérennisée en l'état. En revanche, d'une part, le retour à l'ancien dispositif aurait constitué un recul important par rapport aux possibilités offertes par la mesure temporaire. D'autre part, les autres donations (en nue-propriété et en usufruit) n'étaient pas concernées, alors qu'elles peuvent s'avérer être le mode de transmission pertinent. C'est d'ailleurs ce qui a conduit récemment le législateur à étendre aux donations démembrées le bénéfice de l'abattement sur la valeur de l'entreprise conditionné à un pacte d'actionnaire (article 28 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises). Votre Rapporteur général se réjouit donc de ce qu'un aménagement soit apporté au dispositif, respectant les fondements du régime de réduction des droits selon l'âge du donateur, tout en prenant en compte l'évolution de la pyramide des âges.

RECAPITULATIF DE L'HISTORIQUE DU REGIME DE REDUCTION DES DROITS SELON L'AGE DU DONATEUR

DATE DE L'ACTE	POURCENTAGE DE REDUCTION SELON L'AGE DU DONATEUR A LA DATE DE LA DONATION		
	MOINS DE 65 ANS	DE 65 A 74 ANS	75 ANS ET PLUS
DU 1ER AVRIL 1996 AU 31 AOUT 1998 :			
– DONATION SIMPLE	**25%**	**25%**	**00**
– DONATION-PARTAGE OU A ENFANT UNIQUE	**35%**	**35%**	
DU 1ER SEPTEMBRE 1998 AU 24 NOVEMBRE 1998 :			
– DONATION SIMPLE	**50%**	**30%**	**0**
– DONATION-PARTAGE OU A ENFANT UNIQUE	**50%**	**35%**	**0**
DU 25 NOVEMBRE 1998 AU 31 DECEMBRE 1998 :			
– DONATION SIMPLE	**50%**	**30%**	**30%**
– DONATION-PARTAGE OU A ENFANT UNIQUE	**50%**	**35%**	**30%**
DU 1ER JANVIER 1999 AU 30 JUIN 2001 :			
(TOUTES DONATIONS)	**50%**	**30%**	**0**

AGE DU DONATEUR	DONATIONS EN PLEINE PROPRIETE	DONATIONS EN NUE-PROPRIETE OU AVEC RESERVE DU DROIT D'USAGE ET	DONATIONS EN USUF

			D'HABITATION		RUIT
	ENTRE LE 25 SEPTEMBRE 2003 ET LE 31 DECEMBRE 2005	A COMPTER DU 1ER JANVIER 2006	ENTRE LE 25 SEPTEMBRE 2003 ET LE 31 DECEMBRE 2005	A COMPTER DU 1ER JANVIER 2004	A COMPTER D 25 SEPTEMBR 2003
MOINS DE 65 ANS	**50%**	**50%**	**50%**	**35%**	**50%**
DE 65 ANS A 74 ANS REVOLUS	**50%**	**30%**	**30%**	**10%**	**30%**
A COMPTER DE 75 ANS	**50%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**

Source :Guy Rivière, Fiscalité pratique des donations, succession et testaments, Pratique professionnelle, Pratique notariale, 2ème édition, Lexis Nexis Litec, 2005.

II.- Un dispositif pérenne offrant des allègements substantiels et fonction de l'âge du donateur

A.- Le rétablissement d'une réduction en fonction de l'âge du donateur avec des limites d'âge relevées pour tous les types de donation

Le présent article propose de relever les limites d'âge ouvrant droit aux réductions des droits de donation en fonction de l'âge du donateur. Cette modification s'inscrit dans la lignée des efforts d'actualisation du droit des mutations pour tenir compte de l'allongement de la durée de la vie et de l'augmentation de l'âge moyen des héritiers, qui se sont notamment traduits par la réforme du barème de l'usufruit intervenue en 2004. Une première adaptation du régime de l'article 790 en avait alors découlé : la différenciation des réductions de droits selon la nature de la transmission pour restreindre les effets mécaniques de baisse des droits de mutation à payer sur une assiette corrigée. Le législateur était alors surtout soucieux de ne pas pénaliser les donations en pleine propriété, d'où également la mesure temporaire de réduction des droits à 50%. Un second ajustement, pérenne et global cette fois-ci, est proposé par le présent article : la refonte des tranches de réduction, les limites d'âge précédentes, fondées sur les seuils de 65 et 75 ans, apparaissant désormais inadéquates.

D'une part, le présent article tend à modifier l'article 790 du code général des impôts en relevant de cinq ans chacune des limites : le seuil de soixante-cinq ans serait remplacé par celui de soixante-dix ans et le seuil de soixante-quinze ans par celui de quatre-vingts ans. Il convient de souligner que l'âge moyen des donateurs est de 67,5 ans, ce qui signifie que la mesure devrait avoir un impact non négligeable s'agissant du relèvement du plafond de la première tranche à 70 ans.

D'autre part, il procède à ces modifications au I et au II de l'article 790, ce qui signifie que les nouvelles tranches s'appliqueraient pour tous les types de donations : donations en pleine propriété, donations en nue-propriété, donations

d'usufruit. Actuellement, 42,5% des montants transmis par donation le sont en pleine propriété, 54,9% en nue-propriété et 2,6% en usufruit.

Les tranches seraient ainsi les suivantes :

ÂGE DU DONATEUR	PLEINE PROPRIETE	USUFRUIT	NUE-PROPRIETE
MOINS DE 70 ANS.....	**50%**	**50%**	**35%**
DE 70 ANS REVOLUS ET MOINS DE 80 ANS	**30%**	**30%**	**10%**
PLUS DE 80 ANS.....	**0**	**0**	**0**

La réforme de l'article 790 du code général des impôts entrerait en vigueur pour les donations effectuées à compter du 1er janvier 2006.

B.- Quelques exemples

Exemple 1 : Donation en pleine propriété d'un patrimoine de 200.000 euros à un enfant

S'agissant d'un enfant, un abattement de 50.000 euros est applicable sur sa part, soit une valeur ouvrant calcul des droits de 150.000 euros. Le montant des droits pour un descendant en ligne directe s'élèverait alors à 28.300 euros.

Les droits à payer sont donc de 14.150 euros si la réduction de 50% s'applique et de 19.810 euros si la réduction de 30% s'applique.

	DONATEUR AGE DE MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A MOINS DE 70 ANS	DONATEUR AGE DE 70 A MOINS DE 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A MOINS DE 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 80 ANS
MESURE TEMPORAIRE JUSQU'AU 31/12/05	**14.150**	**14.150**	**14.150**	**14.150**	**14.150**
DISPOSITIF ACTUEL PERENNE	**14.150**	**19.810**	**19.810**	**28.300**	**28.300**
DISPOSITIF PROPOSE.....	**14.150**	**14.150**	**19.810**	**19.810**	**28.300**

Exemple 2 : Donation avec réserve d'usufruit d'un appartement d'une valeur de 400.000 euros à un enfant

L'enfant bénéficie d'un abattement de 50.000 euros applicable sur la part relative à la nue-propriété du bien, cette dernière étant fonction de l'âge du donateur : 50% de 52 à 61 ans, 60% de 62 à 71 ans, 70% de 72 à 81 ans et 80 % de 82 à 91 ans.

Le montant des droits varie de 18.395 euros à 52.300 euros.

	DONATEUR AGE DE 52 A 61 ANS REVOLUS	DONATEUR AGE DE 62 A MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A MOINS DE 70 ANS	DONATEUR AGE DE 72 A MOINS DE 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A MOINS DE 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 82 ANS
DISPOSITIF ACTUEL	**18.395**	**23.595**	**32.670**	**39.870**	**44.300**	**52.300**
DISPOSITIF PROPOSE	**18.395**	**23.595**	**23.595**	**39.870**	**39.870**	**52.300**

Exemple 3 : Donation en nue-propriété d'un terrain à un enfant évalué à 200.000 euros et de liquidités à hauteur de 50.000 euros

S'agissant d'un enfant, un abattement de 50.000 euros est applicable et s'applique sur la part de la nue-propriété. Les droits sont imposés au tarif le plus bas également en priorité sur la nue-propriété.

	DONATEUR AGE DE 52 ANS A 61 ANS REVOLUS	DONATEUR AGE DE 62 A MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A MOINS DE 70 ANS	DONATEUR AGE DE 72 A MOINS DE 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A MOINS DE 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 82 ANS
DISPOSITIF ACTUEL	**10.395**	**12.995**	**18.070**	**21.670**	**26.300**	**30.300**
DISPOSITIF	**10.395**	**12.995**	**12.995**	**21.670**	**21.670**	**30.300**

PROPOSE

Exemple 4 : Donation d'un fonds de commerce d'une valeur de 400.000 euros à des salariés

L'exonération des droits de mutation prévue pour les transmissions aux salariés ne s'applique pas (le plafond est de 300.000 euros). Les salariés étant des non parents, le montant des droits à payer s'élèverait à 60%, soit une somme de 240.000 euros.

Cependant, s'agissant d'une cession en pleine propriété, les droits à payer sont de 120.000 euros si la réduction est de 50% et de 168.000 euros si la réduction est de 30%.

	DONATEUR AGE DE MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A MOINS DE 70 ANS	DONATEUR AGE DE 70 A MOINS DE 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A MOINS DE 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 80 ANS
MESURE TEMPORAIRE JUSQU'AU 31/12/05	**120.000**	**120.000**	**120.000**	**120.000**	**120.000**
DISPOSITIF ACTUEL PERENNE	**120.000**	**168.000**	**168.000**	**240.000**	**240.000**
DISPOSITIF PROPOSE	**120.000**	**120.000**	**168.000**	**168.000**	**240.000**

Exemple 5 : Donation de parts d'une société à un petit-enfant évaluées à 200.000 euros avec pacte de conservation

À l'abattement de 75% ouvert par le pacte, s'ajoute un abattement de 30.000 euros sur la part du donataire, en tant que petit-enfant. L'assiette de calcul des droits à payer est donc de 20.000 euros.

Le tarif applicable étant de 55%, les droits s'élèveraient à 11.000 euros en l'absence de réduction liée à l'âge, à 5.500 euros si la réduction de 50% s'applique et de 7.700 euros si la réduction de 30% s'applique.

	DONATEUR AGE DE MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A 70 ANS	DONATEUR AGE DE 70 A 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 80 ANS
MESURE TEMPORAIRE JUSQU'AU 31/12/05	**5.500**	**5.500**	**5.500**	**5.500**	**5.500**
DISPOSITIF ACTUEL PERENNE	**5.500**	**7.700**	**7.700**	**11.000**	**11.000**

DISPOSITIF PROPOSE	**5.500**	**5.500**	**7.700**	**7.700**	**11.000**

Exemple 6 : Donation à un enfant d'un portefeuille de titres d'une société d'une valeur de 150.000 dont 60% sont représentatifs de biens démembrés

Un abattement de 50.000 euros est applicable. Les droits à payer, avant réduction, s'élèveraient à 18.300 euros, dont 60% correspondent à la nue-propriété (10.980 euros) et 40% à la pleine propriété (7.320 euros). Pour la première tranche d'âge définie, la réduction est respectivement de 30% (7.137 euros) et de 50% (3.660 euros). Pour la seconde tranche, elle est, à l'extinction de la mesure temporaire en vigueur, de 10% (9.882 euros) et de 30% (5.124 euros).

	DONATEUR AGE DE MOINS DE 65 ANS	DONATEUR AGE DE 65 A MOINS DE 70 ANS	DONATEUR AGE DE 70 A MOINS DE 75 ANS	DONATEUR AGE DE 75 A MOINS DE 80 ANS	DONATEUR AGE DE PLUS DE 80 ANS
MESURE TEMPORAIRE JUSQU'AU 31/12/05	**10.797**	**13.542**	**13.542**	**14.640**	**14.640**
DISPOSITIF ACTUEL PERENNE	**10.797**	**13.542**	**13.542**	**18.300**	**18.300**
DISPOSITIF PROPOSE	**10.797**	**10.797**	**13.542**	**13.542**	**18.300**

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. Didier Migaud, puis a *adopté* l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Instauration d'un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 779 du code général des impôts est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. – Pour la perception des droits de mutation à titre gratuit, il est effectué en cas de donation ou, lorsque les dispositions du II de l'article 788 ne sont pas applicables, en cas de succession, un abattement de 5.000 € sur la part de chacun des frères ou sœurs. »

II. – Après l'article 790 B du code général des impôts, il est inséré un article 790 C ainsi rédigé :

« *Art. 790 C.* – Pour la perception des droits de mutation à titre gratuit entre vifs, il est effectué un abattement de 5.000 € sur la part de chacun des neveux et nièces du donateur. »

III. – Au premier alinéa de l'article 780 du code général des impôts, les références : « 788 et 790 B » sont remplacées par les références : « 788, 790 B et 790 C ».

IV. – Au troisième alinéa de l'article 784 du code général des impôts, les références : « 780 et 790 B » sont remplacées par les références : « 780, 790 B et 790 C ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin d'alléger les droits dus entre collatéraux privilégiés et notamment de prendre en compte la situation des frères et sœurs ne vivant pas ensemble, il est proposé d'instaurer un abattement spécifique de 5.000 € en faveur des mutations à titre gratuit entre frères et sœurs.

Par ailleurs, afin de maintenir une incitation en faveur des transmissions anticipées du patrimoine au profit des jeunes générations, il est proposé d'instaurer un abattement de 5.000 € en faveur des donations consenties au profit des neveux et nièces.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à instaurer un abattement pour les mutations à titre gratuit effectuées en faveur des collatéraux privilégiés, à savoir les frères et sœurs et les neveux et nièces. En effet, les précédentes mesures d'allégement des droits de mutation ont concerné essentiellement les mutations en ligne directe. Ce ciblage était motivé par la part prépondérante des transmissions en ligne directe, puisqu'elles représentaient en 2000 68% des successions et 98% des donations, représentant en valeur 71% du total transmis par successions et 96,5% de celui transmis par donation. Néanmoins, ces données ne signifient pas pour autant, d'une part, que la volonté de transmettre à des collatéraux privilégiés est absente, d'autre part, que les situations où elle est réalisée ne méritent pas, elles aussi, de faire l'objet d'une mesure tendant à réduire le taux effectif d'imposition.

C’est pourquoi le présent article tend à instaurer deux abattements :

– un abattement de 5.000 euros applicable à l’ensemble des mutations à titre gratuit (donations et successions) en faveur des frères et sœurs. Son coût budgétaire est estimé, s’agissant des successions, à 30 millions en 2006 et 60 millions en 2007 et, s’agissant des donations, à 1,5 million par an ;

– un abattement de 5.000 euros applicable aux donations effectuées en faveur des neveux et nièces. Son coût budgétaire est estimé à 7 millions par an.

I.- Nécessité de créer un nouvel abattement pour ces héritiers ou donataires

Les non-collatéraux privilégiés se voient appliquer des taux d’imposition très élevés sur la part qui leur revient : s’agissant des frères et sœurs, 35% pour la part nette taxable n’excédant pas 23.000 euros et 45% au-delà, s’agissant des neveux et nièces, 55%.

Or, ces héritiers ne figurent pas dans la réserve héréditaire et les transmissions qui se font à leur profit manifestent un lien particulier, soit généralement parce qu’elles résultent de l’absence d’ascendants et de descendants, soit parce que la personne souhaite qu’une part de son patrimoine revienne à un neveu ou une nièce avec qui elle entretient une relation spéciale au sein de la famille, auquel cas elle doit, sur la quotité disponible, procéder à une transmission de son vivant ou en faire vœu par testament. Dans les deux cas, les conditions sont très pénalisantes.

S’agissant des successions, les frères et sœurs et neveux et nièces ne bénéficient actuellement d’aucun abattement autre que celui de 1.500 euros applicable sur la part des héritiers exclus du bénéfice des autres abattements, à l’exception des frères et sœurs ayant partagé le quotidien du défunt, situation très particulière, pour lesquels le II de l’article 788 II du code général des impôts prévoit un abattement de 57.000 euros. Pour en bénéficier, l’héritier doit être âgé de plus de 50 ans au moment de l'ouverture de la succession ou atteint d'une infirmité l'empêchant de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et il doit avoir été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès. Le nombre de bénéficiaires de cet abattement est de l’ordre de 3.000 seulement.

L’absence d’abattement spécifique pour les frères et sœurs du défunt, qui ne sont pas inclus dans le bénéfice de l’abattement global de 50.000 euros, a un effet direct, notamment lorsque le bénéfice de l’héritage leur revient du fait de l’absence d’ascendants et de descendants. L’étude précitée sur les mutations effectuées en 2000 révélait que 44.600 héritiers sont des frères et sœurs, soit un chiffre incomparable avec ceux entrant dans le champ du II de l’article 788 du code général des impôts (moins de 7%).

S'agissant des donations, les abattements relatifs à l'ensemble des mutations à titre gratuit ne leur sont pas applicables. Seuls les neveux et nièces peuvent éventuellement, en l'absence d'ascendants ou de descendants, bénéficier de la mesure d'exonération des donations en numéraire à hauteur de 30.000 euros pour la création, la reprise ou le développement d'une entreprise, en vigueur du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010. Il s'agit cependant d'un dispositif très ciblé quant à son objet. Il est à noter en revanche que certains d'entre eux ont pu bénéficier, en l'absence d'ascendants ou de descendants, de l'exonération temporaire de 30.000 euros instituée par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, arrivant à échéance au 31 décembre 2005, et qu'il était souhaitable qu'une autre incitation en prenne le relais, certes d'un montant plus faible mais ouverte à tous les neveux et nièces.

II.- Les conditions d'application de l'abattement de 5.000 euros

A.- Les frères et sœurs

Le I du présent article tend à insérer un nouveau paragraphe à l'article 779 du code général des impôts relatif aux abattements sur les droits de mutations à titre gratuit, prévoyant que les mutations au profit d'un frère ou d'une sœur bénéficient d'un abattement de 5.000 euros.

Cet abattement est calculé sur la part revenant au donataire, héritier ou légataire.

Il est applicable en matière de succession et de donation, sur la valeur de l'actif net transmis, quelles que soient la nature et la composition du patrimoine (liquidités, biens meubles ou immeubles, usufruit etc.).

En cas de succession, il n'est pas cumulable avec l'abattement au profit d'un frère ou d'une sœur ayant partagé le quotidien du défunt, prévu à l'article 788 du code général des impôts précité.

B.- Les neveux et nièces

Le II du présent article tend à insérer un article 790 C parmi les dispositions spécifiques aux donations en matière de liquidation des droits de mutation à titre gratuit, prévoyant que les donations au profit d'un neveu ou d'une nièce bénéficient d'un abattement de 5.000 euros.

Cet abattement, applicable uniquement aux donations, est calculé sur la part revenant à chaque donataire sur la valeur de l'actif net transmis, quelles que soient sa nature et sa composition.

C.- Dispositions de coordination

D'une part, le III du présent article prévoit d'insérer la référence au nouvel article 790 C à l'article 780 énonçant les articles susceptibles d'intervenir dans la liquidation de l'impôt avant application éventuelle de la réduction pour charges de famille.

D'autre part, le IV du présent article ajoute la référence au nouvel article 790 C à la liste des articles prévoyant des abattements et réductions visée à l'article 784 du code général des impôts relatif à la règle du rapport des donations antérieures. Cela signifie donc que le nouvel abattement institué, à l'instar des autres abattements en matière de donation, est soumis à la règle du rapport des donations et, au contraire, bénéficie de son inapplicabilité au terme d'un délai de dix ans, qu'il est proposé de ramener à six à l'article 4 du présent projet de loi de finances.

D.- Entrée en vigueur

A défaut de précision, cet article entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2006. Il s'appliquera donc aux successions relatives aux décès intervenus à compter du 1er janvier 2006 et aux donations effectuées à compter de cette même date.

III.- Quelques exemples

A.- Applications

Les trois exemples suivants indiquent le montant des droits de mutation dus sur la part du bénéficiaire d'un patrimoine de 10.000, 50.000 et 200.000 euros. Le premier exemple porte sur une succession, les deux autres sur une donation. Compte tenu du montant de l'abattement proposé, tous trois attestent de l'effet réel de la mesure pour les transmissions modestes, et d'un effet plus marginal sur des volumes plus conséquents de patrimoine, en cohérence avec les transmissions observées et l'objectif recherché.

Exemple 1 : Succession au profit d'un frère ou d'une sœur par testament en l'absence d'héritiers réservataires ou sur la quotité disponible

Le frère ou la sœur bénéficie d'un abattement de 1.500 euros avant application, pour le calcul des droits à payer, du taux de 35% jusqu'à 23.000 euros et de 45% au-delà. Les droits s'élèveraient donc à 119.100 euros.

Avec la mesure proposée, les droits seraient calculés après abattement de 5.000 euros.

	10.000 EUROS	50.000 EUROS	200.000 EUROS
SITUATION ACTUELLE	**2.975**	**2.975**	**87.025**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**1.750**	**17.950**	**85.450**

Exemple 2 : Donation d'un bien en pleine propriété à un frère ou une sœur par un donateur âgé de soixante ans

La réduction liée à l'âge du donateur est de 50%. Actuellement, aucun abattement n'est applicable. Le taux d'imposition est de 35% jusqu'à 23.000 euros et de 45% au-delà.

	10.000 EUROS	50.000 EUROS	200.000 EUROS
SITUATION ACTUELLE	**1.750**	**10.100**	**43.850**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**875**	**8.975**	**42.725**

Exemple 3 : Donation d'un bien en pleine propriété à un neveu ou une nièce par un donateur de soixante ans

La réduction liée à l'âge du donateur est de 50%. Actuellement, aucun abattement n'est applicable. Le taux d'imposition pour un neveu ou une nièce est de 55%.

	10.000 EUROS	50.000 EUROS	200.000 EUROS
SITUATION ACTUELLE	**2.750**	**13.750**	**55.000**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**1.375**	**12.375**	**53.625**

B.- Comparatif des droits dus sur la totalité du patrimoine

L'effet de la mesure proposée est d'autant plus fort que les abattements sur les donations bénéficient d'une dispense de rappel fiscal après un certain délai, actuellement fixé à dix ans, mais qu'il est proposé d'abaisser à six ans à l'article 4 du présent projet de loi de finances. En conséquence, la réduction des droits induite par l'instauration d'un nouvel abattement doit être appréhendée, non par une approche par opération, mais en prenant en compte la totalité du patrimoine transmis. Les exemples suivants mettent également en lumière l'avantage retiré du fait d'une transmission anticipée du patrimoine par l'effet conjugué de trois aspects : droits moindres, effet de la réduction liée à l'âge du donateur, effet du fractionnement des transmissions.

• Les droits dus sur le patrimoine revenant à un frère ou une sœur :

Si l'on présuppose qu'un donateur effectue deux fois à six ans d'intervalle (nouveau délai de rappel qui serait institué) une donation à son frère de 5.000 euros et qu'il lui lègue 5.000 euros à sa succession, soit un patrimoine transmis de 15.000 euros, la transmission est exonérée. Les droits dus actuellement auraient été, à supposer que l'âge du donateur ouvre droit à une réduction de 50%, de 2.915 euros dans le même schéma et de 4.725 euros si la totalité avait été transmise au décès. A noter que le délai de six ans permet normalement de procéder à plus de deux donations.

	DONATION 1	DONATION 2	SUCCESSION	TOTAL
SITUATION ACTUELLE	**875**	**875**	**1.225**	**2.915**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTALITE PAR SUCCESSION ACTUELLEMENT	**X**	**X**	**4.725**	**4.725**
TOTALITE PAR SUCCESSION AVEC ABATTEMENT	**X**	**X**	**3.500**	**3.500**

Si l'on présuppose trois donations de 10.000 euros, dont deux bénéficiant d'une réduction de 50% et la troisième d'une réduction de 30%, et un résidu de 5.000 euros à la succession, soit un patrimoine transmis de 35.000 euros, le

montant total des droits dus s'élèverait à 2.975 euros, contre 7.175 actuellement dans le même schéma et à 12.775 si la totalité avait été transmise par succession.

	DONATION 1	DONATION 2	DONATION 3	SUCCESSION	TOTAL
SITUATION ACTUELLE	**1.750**	**1.750**	**2.450**	**1.225**	**7.125**
TOTALITE PAR SUCCESSION ACTUELLEMENT	**X**	**X**	**X**	**12.775**	**12.775**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**875**	**875**	**1.225**	**0**	**2.975**
TOTALITE PAR SUCCESSION AVEC ABATTEMENT	**X**	**X**	**X**	**11.200**	**11.200**

• Les droits dus sur le patrimoine revenant à un neveu ou une nièce :

Afin de parvenir à une franchise de droits, le donateur pourra procéder au fractionnement de la somme qu'il souhaite transmettre en respectant un délai de six ans (dix ans actuellement) entre chaque donation. En 18 ans, il pourra ainsi transmettre 15.000 euros. Les droits dus actuellement sont de 4.125 euros par donation lorsque la réduction de 50% s'applique. Sur une succession de ce montant, ils sont de 7.425 euros.

	DONATION 1	DONATION 2	DONATION 3	SUCCESSION	TOTAL
SITUATION ACTUELLE	**1.375**	**1.375**	**1.375**	**X**	**4.125**
TRANSMISSION AU DECES	**X**	**X**	**X**	**7.425**	**7.425**
AVEC UN ABATTEME	**0**	**0**	**0**	**X**	**0**

NT DE
5.000
EUROS

Si le donateur souhaite transmettre plus ou est déjà âgé, compte tenu du faible abattement à la succession (abattement de droit commun de 1.500 euros), le montant de chaque donation pourra être majoré afin de bénéficier de la réduction de droits liée à l'âge du donateur.

Si l'on présuppose, comme précédemment, trois donations de 10.000 euros, dont deux bénéficiant d'une réduction de 50% et la troisième d'une réduction de 30%, et un résidu de 5.000 euros à la succession, soit un total transmis de 35.000 euros, les droits dus s'élèveraient à 6.600 euros, contre 11.275 euros actuellement dans le même schéma et 18.425 euros en cas de transmission du total par succession.

	DONATION 1	DONATION 2	DONATION 3	SUCCESSION	TOTAL
SITUATION ACTUELLE	**2.750**	**2.750**	**3.850**	**1.925**	**11.275**
AVEC UN ABATTEMENT DE 5.000 EUROS	**1.375**	**1.375**	**1.925**	**1.925**	**6.600**
TRANSMISSION TOTALE AU DECES	**X**	**X**	**X**	**18.425**	**18.425**

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. Didier Migaud, puis *adopté* l'article 6 sans modification.

*
* *

Après l'article 6

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à étendre l'application des taux de droits de mutation à titre gratuit entre époux aux personnes liées par un pacte civil de solidarité, votre **Rapporteur général** ayant fait valoir qu'un effort important avait déjà été entrepris en faveur des couples pacsés, notamment avec le relèvement à 57.000 euros de l'abattement qui leur est ouvert.

La Commission a également *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à aligner les taux des droits de succession applicables à la part taxable revenant au partenaire survivant d'un couple pacsé sur ceux applicables aux frères et soeurs.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à exonérer de droits de succession les biens affectés à l'exploitation d'un établissement hôtelier ou à un centre de vacances privé situé en zone de revitalisation rurale faisant l'objet d'un engagement de conservation de dix ans.

M. Michel Bouvard a expliqué que l'hôtellerie familiale connaît depuis plusieurs années une évolution très préoccupante. Sur les dix dernières années, les capacités hôtelières familiales ont diminué de 21% dans les Alpes du Nord, de 24% dans les Pyrénées et de 29% en Auvergne. C'est un problème réel, en termes d'activité économique comme d'attractivité touristique, qui apparaît en général au moment des successions. Avec la hausse des prix de l'immobilier, les droits de succession que les héritiers doivent acquitter sur l'actif transmis sont de plus en plus élevés. Cela se traduit le plus souvent par la fermeture des établissements et leur vente par appartement. Cet amendement vise à créer une mesure forte pour enrayer le déclin de l'hôtellerie familiale.

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'il existe déjà des dispositifs dont les effets peuvent être puissants mais qui semblent trop mal connus des personnes auxquelles ils pourraient bénéficier. S'agissant de l'hôtellerie, on peut noter qu'il suffit que les héritiers souscrivent un engagement de conservation de six ans pour se voir appliquer un abattement de 75% sur le montant de l'actif transmis**.** En outre, le même abattement est applicable dans les mêmes conditions aux donations, y compris avec réserve d'usufruit. De plus, il est cumulable avec la réduction de droits dont le taux est fonction de l'âge du donateur, les limites d'âge, par l'application de cette réduction progressive, étant par ailleurs relevées par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2006.

Ces dispositifs existent, même si certains d'entre eux sont récents, et il revient aux professionnels concernés de les faire connaître.

M. Michel Bouvard a retiré cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à abaisser de 152.500 à 100.000 euros le seuil au-delà duquel les sommes versées aux bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie au décès de l'assuré sont soumises à un prélèvement de 20%.

M. Augustin Bonrepaux a expliqué qu'une grande partie des transmissions s'effectue aujourd'hui au travers de l'assurance-vie, qui permet de léguer jusqu'à 152.500 euros en franchise de droits. Pour compenser les largesses octroyées aux personnes de condition aisée par les autres articles du présent projet, une réduction du plafond de transmission en franchise de droits apparaît fort opportune.

Votre **Rapporteur général** a estimé cet amendement contradictoire avec des amendements précédemment présentés par les mêmes auteurs, visant à alléger la fiscalité des transmissions entre partenaires liés par un PACS. Grâce à l'assurance-vie, les transmissions peuvent, en effet, se faire en franchise de droits hors du cercle familial restreint.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité que la portée de cet amendement ne soit pas dénaturée par une lecture partiale de votre Rapporteur général. Il s'agit bien ici de réduire un avantage fiscal qui bénéficie aux personnes les plus aisées.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*

* *

Article 7

Aide à la mobilité des chômeurs de longue durée ou des salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social.

Texte du projet de loi :

Après l'article 200 *undecies* du code général des impôts, il est inséré un article 200 *duodecies* ainsi rédigé :

« *Art. 200 duodecies*.– I. Les personnes domiciliées en France au sens de l'article 4 B qui changent d'habitation principale pour exercer une activité salariée bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° L'activité doit avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant une durée au moins égale à six mois consécutifs ;

2° Le bénéficiaire doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi ou titulaire de l'allocation d'insertion, de l'allocation veuvage, de l'allocation supplémentaire d'invalidité, de l'allocation de parent isolé, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'allocation supplémentaire vieillesse, du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique, pendant les douze mois précédant le début de l'activité mentionnée au 1° ou avoir pris cette activité consécutivement à la mise en œuvre effective d'un plan de sauvegarde pour l'emploi au sens des articles L. 321-4 et L. 321-4-1 du code du travail ;

3° La nouvelle habitation principale doit se situer à plus de 200 kilomètres de celle précédemment occupée avant le début de l'activité mentionnée au 1°.

II. Le crédit d'impôt sur le revenu est égal à 1.500 €. Il est accordé au titre de l'année au cours de laquelle s'achève la période de six mois mentionnée au 1° du I et s'impute sur l'impôt afférent aux revenus de l'année considérée, après prise en compte des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 *bis* et à l'article 200 *octies*, des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. Si le montant du crédit d'impôt sur le revenu est supérieur à celui de l'impôt dû, l'excédent est restitué.

Le crédit d'impôt sur le revenu est accordé une seule fois par bénéficiaire au titre de la période qui a débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007.

III. Un décret précise les modalités d'application du présent article. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de favoriser la mobilité des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires de minima sociaux depuis au moins douze mois, ou contraintes de changer d'activité dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde pour l'emploi, il est proposé d'instituer un crédit d'impôt sur le revenu de 1.500 € suite à la prise d'activité, lorsque celle-ci s'accompagne d'un changement d'habitation principale à plus de 200 kilomètres de la précédente habitation.

Pour bénéficier du crédit d'impôt, l'activité devrait débuter entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant une durée au moins égale à six mois consécutifs.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de créer un crédit d'impôt sur le revenu égal à 1.500 euros en faveur des personnes qui reprennent une activité salariée après avoir été inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires des minima sociaux depuis au moins douze mois ou après avoir perdu leur emploi à la suite d'un plan social, lorsque cette reprise d'activité s'accompagne d'un changement d'habitation principale à plus de 200 km de l'habitation précédente.

I.- Les dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi

De nombreuses mesures d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, des titulaires de minima sociaux et des personnes perdant leur emploi à la suite d'un plan social ont été mises en place depuis quelques années par les différents acteurs de la politique de l'emploi. Ces aides peuvent être regroupées en deux catégories selon qu'elles visent à favoriser la mobilité dans le cadre de la recherche d'emploi ou la mobilité en cas de reprise d'activité.

A.- Les aides à la mobilité dans le cadre de la recherche d'emploi

Ces aides sont attribuées par l'ANPE. En 2003, d'après une réponse ministérielle (1), celle-ci a accordé 192.971 aides à la mobilité géographique pour favoriser la recherche d'emploi. En outre, de nombreuses collectivités territoriales ont mis en place, dans le cadre de leur action en faveur de l'emploi, des mesures similaires pour les demandeurs d'emploi ou les titulaires de minima sociaux résidant sur leur territoire.

1.- L'aide ponctuelle au déplacement

Cette aide est ouverte aux demandeurs d'emploi inscrits en catégories 1 et 2 (2), en contrat-emploi-solidarité ou en formation non rémunérée, avec une priorité pour les bénéficiaires des minima sociaux et les demandeurs d'emploi non indemnisés par les ASSEDIC ou indemnisés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) au taux minimal.

L'aide est accordée pour se rendre à un entretien d'embauche pour un emploi d'une durée supérieure ou égale à deux mois, à un concours public, à une convocation de l'agence locale pour l'emploi ou pour suivre une formation (hors prestation d'accompagnement).

---

(1) Question n° 47467 de M. Marc Le Fur, député ; réponse publiée au JO du 4 janvier 2005, p 154.

(2) La catégorie 1 regroupe les demandes d'emploi à durée indéterminée et à temps plein déposées par des personnes immédiatement disponibles et n'ayant pas exercé une activité de plus de 78 heures au cours du mois. La catégorie 2 regroupe les demandes d'emploi à durée indéterminée et à temps partiel déposées par des personnes immédiatement disponibles et n'ayant pas exercé une activité de plus de 78 heures au cours du mois.

L'aide doit être demandée avant le déplacement ou, exceptionnellement, dans la limite de cinq jours ouvrés après celui-ci. La prise en charge de l'ANPE, après examen de la situation du demandeur d'emploi et sur présentation de la convocation ou de l'attestation de présence à la prestation, s'applique à des déplacements en France à condition qu'ils soient compris entre 50 et 2.000 km aller-retour [(1)]. La participation est de 0,1 euro par kilomètre pour la totalité du trajet, soit un maximum de 200 euros.

2.- L'aide forfaitaire mensuelle

Les personnes qui peuvent bénéficier de l'aide ponctuelle au déplacement ont également la possibilité de demander une aide forfaitaire mensuelle pour participer à une prestation de service d'accompagnement. Cette aide, d'un montant de 45 euros par mois, est accordée le premier mois de la prestation (et renouvelée les mois suivants) en fonction d'éléments tels que la gratuité des transports public ou la situation du demandeur, et après présentation de l'attestation de présence à la prestation.

3.- Les bons de transport SNCF et Air France

Les bons de transport SNCF et Air France sont des billets de train ou d'avion négociés à des prix préférentiels par l'ANPE au bénéfice des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux.

Deux situations sont à distinguer :

– si le demandeur d'emploi est indemnisé, il paie, pour ses déplacements aller/retour en France métropolitaine, et quelle que soit la distance parcourue, un tarif unique de 50 euros pour les billets de train (en seconde classe) et de 68, 103 ou 154 euros pour les billets d'avion selon la classe choisie ;

– pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, allocataires de l'ARE au taux minimal ou bénéficiaires des minima sociaux, le prix du billet est totalement pris en charge par l'ANPE.

Le bon de transport n'est accordé qu'après présentation de la convocation à un entretien de recrutement.

---

(1) Dans les départements d'outre-mer, sont pris en compte les trajets entre la résidence et le lieu de rendez-vous à partir de 20 km aller/retour.

B.- Les aides à la mobilité en cas de reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi

1.- L'aide à la mobilité géographique des ASSEDIC

Depuis le 1er juillet 2001, pour la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), les ASSEDIC ont institué pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) une aide à la mobilité géographique destinée à faciliter la reprise d'emploi dans une localité éloignée de leur lieu de résidence habituelle.

Le régime de cette aide est actuellement fixé par la convention ANPE-UNEDIC du 1er janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, son règlement annexé et l'accord d'application n° 11 du 30 juin 2004.

L'article 1er § 3 de la convention susmentionnée dispose que « *le dispositif national interprofessionnel d'assurance chômage peut contribuer au financement de l'aide à la mobilité géographique des allocataires, à leur demande, en vue de faciliter et d'accélérer leur retour à l'emploi. Les modalités sont fixées par un accord d'application* ». L'article 44 du règlement annexé a, quant à lui, prévu que « *une aide à la mobilité dont les modalités sont définies par un accord d'application est accordée au bénéficiaire de l'allocation d'aide au retour à l'emploi qui accepte un emploi dans un autre bassin d'emploi que celui dans lequel il était précédemment occupé* ».

L'accord d'application n° 11 du 30 juin 2004 a précisé les modalités d'application de ce dispositif :

– l'aide est attribuée à l'allocataire qui accepte un emploi dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, ou d'un contrat de travail à durée déterminée d'au moins douze mois, quelle que soit l'intensité horaire prévue au contrat de travail, dans une localité éloignée de son lieu de résidence habituelle. Cette condition d'éloignement est remplie lorsque le temps de trajet quotidien, ou la distance, entre le lieu de l'exercice de l'emploi et la résidence habituelle est au moins égal à 2 heures aller et retour ou 50 km aller et retour ;

– l'aide est destinée à compenser les frais de déplacement ou de séjour exposés par l'allocataire, ainsi qu'une partie des frais de déménagement, de réinstallation ou tout autre frais lié au changement de résidence de l'intéressé et, le cas échant, de sa famille ;

– l'aide, d'un montant global plafonné à 1.916 euros, est versée à hauteur de 25 % à la signature du contrat de travail, pour le reste à la fin de la période d'essai, en fonction de la déclaration sur l'honneur des frais exposés par le bénéficiaire, les ASSEDIC pouvant à tout moment demander les justificatifs des frais déclarés.

En 2003, selon la réponse ministérielle susmentionnée, 12.052 aides de ce type ont été accordées.

2.- Les aides de l'ANPE

En 2003, d'après la même réponse ministérielle, l'ANPE a accordé 9.800 aides à la mobilité liées à la reprise d'emploi. Les demandeurs d'emplois concernés doivent être inscrits à l'ANPE, sans condition de durée préalable, en catégorie 1 ou 2, ou être en CES ou en formation non rémunérée, avec une priorité pour les bénéficiaires des minima sociaux.

Les aides sont de trois sortes :

• L'aide aux déplacements quotidiens

L'aide aux déplacements quotidiens, d'un montant forfaitaire de 152 euros, est versée en une seule fois, sur justificatifs et après examen de la situation personnel du demandeur, lors de la reprise d'un emploi éloigné de son lieu de résidence. Elle peut-être accordée deux fois à un même bénéficiaire pour deux contrats de travail distincts, dans les douze mois suivant la fin du premier contrat.

• L'aide à la double résidence

L'aide à la double résidence, d'un montant forfaitaire de 912 euros, fait l'objet d'un versement de 152 euros le premier mois, puis de 760 euros à la fin du sixième mois sur présentation des justificatifs de la double résidence. Elle peut se cumuler avec l'aide au déménagement.

• L'aide au déménagement

L'aide au déménagement, d'un montant de 760 euros, est accordée sur pièces justificatives, et versée en une seule fois à son bénéficiaire.

Il convient de souligner que les conditions d'attribution de ces aides sont moins restrictives que celles posées par les ASSEDIC :

– ces aides sont ouvertes à tous les demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux, et non uniquement aux allocataires de l'aide au retour à l'emploi ;

– elles concernent les contrats à durée indéterminée mais aussi les contrats à durée déterminée de six mois, au lieu des douze mois exigés pour les allocataires de l'ARE. De plus, le directeur d'agence locale pour l'emploi peut, par dérogation et dans la limite de 10%, les accorder pour une reprise d'emploi comprise entre deux et six mois au regard de la situation du demandeur d'emploi et de la situation économique locale. Le montant de l'aide est alors proratisée ;

– enfin, aucune condition de distance n'est imposée au bénéficiaire de l'aide qui reprend une activité. Le fait générateur de l'aide est seulement la reprise d'un emploi dans un lieu éloigné du domicile habituel ou le changement de domicile.

3.- Les conventions d'aide à la mobilité géographique du Fonds national de l'emploi (FNE)

Le Fonds national de l'emploi a pour objet, en application de l'article L. 321-1 du code du travail, d'accorder des aides qui peuvent, notamment, « *être utilisées à des fins de qualification* [et] *d'insertion des demandeurs d'emploi* ».

L'article L. 322-2 du code du travail habilite donc le ministre chargé du travail « *à conclure des conventions de coopération avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec les entreprises* ». Dans ce cadre, et en application du 6° de l'article R. 322-1 du même code, il peut engager des actions d'urgence comportant notamment « *des mesures temporaires d'aide aux entreprises qui* […] *favorisent la mobilité géographique de leurs salariés* ».

L'article R. 322-5-1 du même code précise que ces « *conventions d'aide à la mobilité géographique* […] *ont pour objet de faciliter le reclassement de travailleurs licenciés pour motif économique ou dont le contrat de travail est rompu d'un commun accord des parties en raison de l'adhésion à une convention de conversion définies par l'article L. 322-3.*

Elles prévoient le versement à ces travailleurs d'une aide destinée à couvrir leurs frais de déménagement et de réinstallation à condition que les intéressés adhèrent à la convention, qu'ils soient reclassés dans une entreprise n'appartenant pas au même groupe et que la distance entre leur ancien domicile et leur nouveau lieu de travail soit d'au moins cinquante kilomètres.

La participation de l'Etat au financement de cette aide est fixée en pourcentage de la contribution de l'entreprise. Elle peut être modulée selon la taille de l'entreprise et plafonnée ».

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'emploi et du budget a fixé les modalités d'application de ces dispositions. Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 11 septembre 1989, « *la participation de l'Etat ne peut excéder 50 % de l'aide apportée par les entreprises de 500 salariés et plus et 70 % de l'aide apportée par les entreprises de moins de 500 salariés. Toutefois, l'assiette de la contribution de l'Etat est plafonnée à 20.000 francs* [3048,98 euros] *par bénéficiaire. Ce plafond est majoré de 3.000 francs* [457,65 euros] *par enfant à charge de moins de seize ans* », ce plafond étant majoré dans certaines zones, définies par arrêté interministériel, où la situation de l'emploi est particulièrement difficile. Cette participation de l'Etat est versée par l'intermédiaire du Fonds national de l'emploi.

Les conventions d'aide à la mobilité géographique du Fonds national de l'emploi peuvent s'intégrer dans les mesures du plan de sauvegarde de l'emploi qu'en application de l'article L. 321-4-1 du code du travail, les entreprises employant au moins cinquante salariés sont tenues d'établir et de mettre en œuvre lorsque le nombre de licenciements économiques qu'elles envisagent est au moins égal à dix dans une même période de trente jours.

II.- Le dispositif proposé par le présent article

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé, le 12 septembre 2005, deux mesures fiscales destinées à « *inciter les chômeurs à chercher du travail en dehors de leur lieu de résidence* » et à « *renforcer la mobilité dans notre pays* ». A côté de l'allègement des revenus fonciers à la suite d'une mutation professionnelle, proposé par l'article 8 du présent projet de loi de finances, le présent article tend à insérer dans le code général des impôts un nouvel article 200 *duodecies* instituant une aide à la mobilité des demandeurs d'emploi, des titulaires des minima sociaux et des personnes privées d'emploi à la suite d'un plan social en cas de reprise d'une activité salariée, sous la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu de 1.500 euros.

A.- Les bénéficiaires du crédit d'impôt

Plusieurs conditions sont posées par le **I** du nouvel article 200 *duodecies* pour bénéficier du crédit d'impôt.

1.- La condition tenant au domicile

De manière classique, le premier alinéa du **I** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts réserverait le bénéfice du crédit d'impôt aux « *personnes domiciliées en France au sens de l'article 4 B* » du même code.

Aux termes de cet article, sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France :

– les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;

– celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;

– celles qui ont en France le siège de leurs intérêts économiques.

Il résulterait de cette disposition que la reprise d'une activité à l'étranger, dès lors qu'elle s'accompagnerait d'un changement d'habitation principale à l'étranger, n'ouvrirait pas droit à ce crédit d'impôt.

De plus, le bénéfice du crédit d'impôt serait subordonné au changement d'habitation principale. Aux termes de l'instruction fiscale du 13 juillet 2001 (5 B-15-01, B.O.I n° 133 du 24 juillet 2001), « *la notion d'habitation principale s'entend, d'une manière générale, du logement où résident habituellement et effectivement les membres du foyer fiscal et où se situe le centre de leurs intérêts professionnels et matériels* ».

2.- Les conditions tenant à l'activité

• Une activité salariée

Aux termes du premier alinéa du **I** du nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts, le bénéfice du crédit d'impôt est ouvert aux personnes qui changent d'habitation principale « *pour exercer une activité salariée* ».

Il résulterait de cette disposition que seule la reprise d'une activité salariée ouvrirait droit au bénéfice du crédit d'impôt. En conséquence, seraient exclus de ce dispositif les demandeurs d'emploi ou les bénéficiaires de minima sociaux qui changeraient d'habitation principale pour reprendre ou créer une entreprise ou pour exercer une activité indépendante.

• L'activité doit avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant une durée au moins égale à six mois consécutifs

Le **1° du I** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies* prévoit que pour ouvrir droit au crédit d'impôt, « *l'activité doit avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant une durée au moins égale à six mois consécutifs* »

Outre le caractère temporaire du dispositif proposé, il résulterait de cette disposition que cette activité devrait avoir une durée au moins égale à six mois, sans rupture du contrat de travail, ce qui est plus contraignant que les mesures d'aide à la mobilité de l'ANPE qui, ainsi qu'il a été dit, peuvent concerner les emplois d'une durée comprise entre deux et six mois sur décision spéciale du directeur de l'agence locale pour l'emploi.

Aucune condition tenant à la nature du contrat de travail ne serait exigée. En d'autres termes, la reprise de l'activité pourrait se faire soit en contrat à durée déterminée, soit à durée indéterminée.

3.- Les conditions tenant à la situation du bénéficiaire

Aux termes du **2° du I** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies*, « *le bénéficiaire doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi ou titulaire de l'allocation d'insertion, de l'allocation veuvage, de l'allocation supplémentaire d'invalidité, de l'allocation de parent isolé, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'allocation supplémentaire vieillesse, du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique, pendant les douze mois précédant le début de l'activité mentionnée au 1° ou avoir pris cette activité consécutivement à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde pour l'emploi au sens des articles L. 321-4 et L. 321-4-1 du code du travail* ».

Il résulte de ces dispositions que le bénéfice du crédit d'impôt serait ouvert à deux catégories de personnes :

– d'une part, aux demandeurs d'emploi et aux titulaires des minima sociaux pendant les douze mois précédant la reprise d'activité ;

– d'autre part, aux personnes qui reprennent une activité consécutivement à la mise en oeuvre effective d'un plan de sauvegarde pour l'emploi au sens des articles L. 321-4 et L. 321-4-1 du code du travail.

Aux termes de l'article L. 321-4-1 du code du travail, « *dans les entreprises employant au moins cinquante salariés, lorsque le nombre de licenciements est au moins égal à dix dans une même période de trente jours, l'employeur doit établir et mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi pour éviter les licenciements ou en limiter le nombre et pour faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne pourrait être évité, notamment des salariés âgés ou qui présentent des caractéristiques sociales ou de qualification rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile* ». L'article L. 321-4 du même code concerne quant à lui l'information des représentants du personnel et du comité d'entreprise sur ledit plan de sauvegarde de l'emploi.

Le crédit d'impôt de l'article 200 *duodecies* serait donc cumulable, non seulement avec l'aide à la mobilité géographique du Fonds national de l'emploi mais également avec l'ensemble des aides à la mobilité précédemment énumérées. Il serait également cumulable avec le crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans qui reprennent une activité salariée dans l'un des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement, institué par l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 et codifié à l'article 200 *decies* du code général des impôts.

En revanche, les personnes privées d'emploi à la suite d'un licenciement par une entreprise qui n'aurait pas établi ni mis en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, soit les trois-quarts des licenciements, n'auraient pas droit au crédit d'impôt, du moins tant que la condition posée par le présent article d'une durée de chômage au moins égale à douze mois, ne serait pas respectée. Une telle différence de traitement entre ces deux catégories de demandeurs d'emploi, au détriment de celle qui est la plus défavorisée, est difficilement justifiable.

4.- La condition tenant à la distance

En application du **3° du I** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts, « *la nouvelle habitation principale doit se situer à plus de 200 kilomètres de celle précédemment occupée avant le début de l'activité mentionnée au 1°* ». Cette distance est également celle mentionnée à l'article 8 du présent projet de loi pour ouvrir droit au bénéfice de l'allégement des revenus fonciers à la suite à une mutation professionnelle.

Il convient de souligner que cette condition de distance est plus stricte que celles exigées par les ASSEDIC (deux heures ou cinquante kilomètres aller/retour), le Fonds national de l'emploi (au moins cinquante kilomètres entre l'ancien et le nouveau domicile) ainsi que par l'ANPE qui ne tient compte, dans l'attribution de l'aide au déménagement ou à la double résidence en cas de reprise d'emploi, que de l'obligation dans laquelle le demandeur s'est trouvé de déménager.

En effet, l'objectif de la mesure, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'est pas d'ajouter une nouvelle aide à la mobilité géographique à celles qui existent déjà. En fixant la distance entre l'ancienne et la nouvelle habitation principale à 200 kilomètres, il s'agit d'encourager la mobilité géographique à l'intérieur du territoire français en incitant les demandeurs d'emploi, les titulaires de minima sociaux et les personnes privées d'emploi à la suite d'un plan social à changer de région ou de bassin d'emploi. Or, un pareil changement s'avère en pratique plus difficile et coûteux qu'un déménagement dans un rayon de 50 kilomètres et justifie donc qu'une aide supplémentaire soit apportée aux personnes qui entreprennent une telle démarche.

B.- Le montant du crédit d'impôt

En application du **II** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts, le crédit d'impôt sur le revenu est égal à 1.500 euros. Ce montant a été calculé pour couvrir les dépenses généralement exposées lors d'un changement d'habitation principale. En outre, ainsi qu'il a été dit, ce crédit d'impôt est cumulable avec les aides à la mobilité existantes. De plus, il serait accordé « *une seule fois par bénéficiaire au titre de la période qui a débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007* ».

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette mesure devrait permettre à un salarié célibataire de ne pas payer d'impôt si son salaire annuel net atteint 20.000 euros, de même pour un couple avec deux enfants bénéficiant de 40.000 euros net de revenus salariaux.

C.- L'imputation du crédit d'impôt

De manière classique, le **II** du dispositif proposé pour le nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts prévoit que le crédit d'impôt « *s'impute sur l'impôt afférent aux revenus de l'année considérée, après prise en compte des réductions d'impôts mentionnées aux articles 199* quater *B à 200* bis *et à l'article 200* octies*, des crédits d'impôts et des prélèvements ou retenues non libératoires* ». De même, « *si le montant du crédit d'impôt sur le revenu est supérieur à celui de l'impôt dû, l'excédent est restitué* ».

III.- Coût et modalités d'application

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il est impossible de prévoir aujourd'hui le nombre des demandeurs d'emploi, des titulaires de minima sociaux et de personnes licenciées dans le cadre d'un plan de sauvegarde pour l'emploi qui demanderaient à bénéficier du crédit d'impôt.

En application du **III** du présent article, un décret préciserait les modalités d'application de cette mesure, notamment les obligations déclaratives des bénéficiaires du crédit d'impôt.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à étendre aux personnes privées d'emploi sans avoir bénéficié d'un plan de sauvegarde de l'emploi le bénéfice du crédit d'impôt prévu par cet article.

Votre **Rapporteur général** a expliqué qu'il s'agit par cet article de créer une aide à la mobilité géographique, sous la forme d'un crédit d'impôt de 1.500 euros, en cas de reprise d'une activité salariée s'accompagnant d'un changement d'habitation principale à plus de 200 kilomètres. Cette mesure serait ouverte à deux catégories de personnes : les demandeurs d'emploi ou les titulaires des minima sociaux depuis au moins douze mois et les personnes ayant été privées d'emploi à la suite d'un plan social.

De fait, les personnes privées d'emploi sans avoir bénéficié d'un plan social, qui représentent 75 % des licenciements économiques, n'auraient pas droit au bénéfice de ce crédit d'impôt avant un délai de douze mois. Cette différence de traitement apparaît difficilement justifiable.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a relevé que d'autres personnes sans emploi pourraient également s'étonner d'être exclues du bénéfice de ce crédit d'impôt.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-1).**

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à réduire de 200 à 100 kilomètres la distance minimale entre l'ancienne et la nouvelle habitation principale exigée pour ouvrir droit au crédit d'impôt.

Votre **Rapporteur général** a estimé trop réduite une distance de 100 kilomètres. L'ANPE, les Assedic et le Fonds national de l'emploi offrent déjà des aides à la mobilité géographique en cas de reprise d'activité sans condition de distance entre l'ancienne et la nouvelle habitation principale, ou à une condition de distance de seulement 50 kilomètres. L'article 7 complète ces mesures en créant un crédit d'impôt lorsque la distance qui sépare l'ancienne et la nouvelle habitation principale est importante, afin d'encourager la mobilité à l'intérieur du territoire, entre les bassins d'emploi. Il faut noter que le crédit d'impôt peut jouer pour quelqu'un qui déménage afin d'obtenir un travail à l'étranger, tout en conservant sa résidence principale en France : la condition porte sur la distance séparant les deux résidences principales successives et non sur la localisation du lieu de travail. Par ailleurs, une personne qui s'installerait hors de France ne pourrait pas bénéficier du crédit d'impôt puisqu'elle ne sera plus résident français.

M. Charles de Courson a mis en doute l'euro-compatibilité de cet amendement au regard du principe de libre circulation des travailleurs, du fait d'une discrimination en fonction du domicile fiscal selon qu'il est situé en France ou d'un autre pays de la Communauté européenne.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 7

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à rendre déductibles du revenu foncier les dépenses de restitution « des caractéristiques historiques originelles » pour les immeubles soumis au régime spécifique des monuments historiques et les immeubles bénéficiant du régime « Malraux ».

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il s'agissait de préciser l'application de la loi « Malraux » et du régime spécifique des monuments historiques. Il existe en effet un problème d'interprétation sur la notion de travaux de restauration qui conduit à des redressements de la part de l'administration fiscale en raison des incompatibilités existant entre les contraintes liées à ce type de programme et le régime fiscal des travaux. Pour ces travaux, un critère de « restitution à l'immeuble de ses caractéristiques historiques originelles » est demandé par les architectes des bâtiments de France. Si un immeuble n'est pas considéré comme historique, les travaux sont assimilés à des remises à neuf par l'administration qui refuse donc la déductibilité des revenus fonciers. En conséquence, il faudrait pouvoir considérer que les travaux de restitution des caractéristiques historiques originelles sont bien des travaux de restauration. Cet amendement permettrait de mettre fin aux contentieux qui se multiplient sur ces travaux de restauration.

Votre **Rapporteur général** a d'abord rappelé le régime fiscal des travaux déductibles des revenus fonciers. Ne sont pas déductibles les travaux d'agrandissement, de construction et reconstruction. Pour les immeubles « Malraux », sont déjà déductibles, en plus du droit commun : les travaux de démolition, les travaux de reconstruction de toiture et murs extérieurs, les travaux de transformation en logement d'un immeuble d'habitation dans le volume bâti existant et les travaux de réaffectation à l'habitation d'un immeuble qui n'y était pas destiné. Pour les immeubles historiques, sont déductibles les travaux de restauration lourds effectués par les monuments historiques et les dépenses d'amélioration pour les locaux non loués. Votre Rapporteur général s'est interrogé sur l'effet concret de l'amendement proposé en matière de travaux.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a donné l'exemple d'une charpente entièrement rénovée conduisant à qualifier les travaux de reconstruction et non de restauration. S'il est effectivement nécessaire de mettre fin aux contentieux, l'amendement proposé ne paraît pas permettre d'y parvenir.

M. Pascal Terrasse a souligné que la Fondation du patrimoine aide un certain nombre de particuliers qui procèdent à ces opérations de restauration.

M. Charles de Courson a évoqué la question de la subtile distinction entre améliorations et agrandissements pour le régime de droit commun et qui pose aussi problème pour le taux de TVA applicable.

M. Michel Bouvard a retiré cet amendement.

Article 8

Allégement des revenus fonciers suite à mobilité professionnelle.

Texte du projet de loi :

I. – Le 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est complété par un i ainsi rédigé :

« i. lorsque le contribuable, domicilié en France au sens de l'article 4 B, transfère son habitation principale pour des raisons professionnelles, une déduction fixée à 10% des revenus bruts annuels tirés de la location de son ancienne habitation principale jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit la date de sa mise en location ou jusqu'à la date de l'acquisition d'une nouvelle habitation principale si elle est antérieure.

L'application de cette disposition est subordonnée au respect des conditions suivantes :

1. la nouvelle activité professionnelle doit avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant une durée au moins égale à six mois consécutifs ;

2. l'ancienne habitation principale du contribuable, pour laquelle la déduction est demandée, doit être donnée en location nue à titre d'habitation principale du locataire, immédiatement après le transfert du domicile. Ce transfert doit intervenir dans l'année qui suit la date du début de l'exercice de la nouvelle activité ;

3. la nouvelle habitation principale doit être prise en location, dans l'année qui suit la date du début de l'exercice de la nouvelle activité et doit être située à plus de 200 kilomètres de celle précédemment occupée. Le bailleur de cette nouvelle habitation ne peut être un membre du foyer fiscal du contribuable ou une société dont ce dernier ou l'un des membres du foyer fiscal est associé. »

II. – Il est ajouté au 2 de l'article 32 du code général des impôts, un f ainsi rédigé :

« f. logements au titre desquels est demandé le bénéfice de la déduction prévue au i du 1° du I de l'article 31. »

III. – Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment les obligations déclaratives.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de favoriser la mobilité professionnelle des contribuables propriétaires de leur habitation principale, il est proposé d'alléger l'imposition des revenus fonciers qu'ils perçoivent les trois premières années de la location de leur ancienne habitation. Le bénéfice de cet avantage serait réservé aux contribuables locataires de leur nouvelle habitation principale.

Cette mesure, à caractère expérimental, s'appliquerait aux contribuables débutant une nouvelle activité entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de créer un nouvel abattement sur les revenus fonciers tirés de la location de leur ancienne habitation principale par les contribuables ayant dû déménager pour des raisons professionnelles. Cette mesure serait expérimentale comme l'aide forfaitaire de 1.500 euros qu'il est proposé de créer pour les chômeurs de longue durée ou les salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social dans l'article précédent.

I.- La constitution du revenu foncier

L'article 29 du code général des impôts définit les recettes brutes à prendre en compte et la constitution du revenu foncier brut. Il s'agit des :

– loyers et fermages ;

– revenus accessoires (droit d'affichage, de pêche ou de chasse, etc.) ;

– dépenses incombant au propriétaire et mises par convention à la charge du locataire.

L'article 31 du code général des impôts définit les charges de propriété déductibles pour la détermination du revenu foncier net. Il s'agit des :

– indemnités d'éviction et frais de relogement ;

– frais de gestion, d'assurance et d'amortissement déduits au moyen de la déduction forfaitaire de 14% dans la généralité des cas ;

– dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration ;

– frais réels de gérance et rémunération des concierges ;

– primes d'assurance pour loyers impayés ;

– impôts ;

– provisions pour charges ;

– dépenses supportées pour le compte du locataire dont le propriétaire n'a pas obtenu le remboursement après le départ de celui-ci.

Une fois ces charges déduites pour les contribuables soumis au régime réel, les revenus fonciers sont ajoutés aux autres revenus catégoriels et soumis au barème de l'impôt sur le revenu.

Les contribuables dont le revenu foncier est inférieur à 15.000 euros sont soumis de plein droit au régime dit « micro-foncier ». Ce régime ne peut notamment pas s'appliquer à un propriétaire d'immeubles bénéficiant de mesures en faveur du logement locatif ou de certaines zones du territoire.

Le revenu brut à déclarer est celui valant pour le régime réel. Le revenu net est ensuite calculé en pratiquant un abattement de 40% sur le revenu brut. Cet abattement est représentatif de l'ensemble des charges, ce qui signifie qu'aucune charge ne peut ensuite être déduite. Le régime micro-foncier, plus simple, peut donc ne pas être avantageux pour certains contribuables ayant de lourdes charges de propriété. Ils peuvent alors opter pour le régime réel pour une période de trois ans.

II.- Le nouvel abattement au titre de la location de l'ancienne résidence principale suite à un déménagement pour raisons professionnelles

A.- Le principe de l'aide

Le présent article propose, afin de soutenir les personnes devant déménager pour des raisons professionnelles, de créer un nouvel abattement sur les revenus fonciers tirés de la mise en location de l'ancienne résidence principale lorsque le contribuable est amené à louer sa nouvelle résidence principale. Cet abattement s'appliquerait pour une durée de trois ans.

Cette mesure permettrait d'atténuer le coût en impôt lié à la location de l'ancienne résidence principale.

Cet abattement serait égal à 10% des revenus bruts annuels procurés par la location de l'ancienne résidence principale. Ces revenus bruts sont constitués, comme il a été indiqué, des loyers et fermages, revenus accessoires (droit d'affichage, de pêche ou de chasse, etc.) et dépenses incombant au propriétaire et mises par convention à la charge du locataire.

Cet abattement de 10% s'ajouterait à l'ensemble des abattements de droit commun que peut pratiquer un bailleur. Il s'ajouterait notamment à l'abattement forfaitaire de 14% actuellement applicable et représentatif des frais de gestion, d'assurance et d'amortissement.

Il convient de souligner que cet abattement forfaitaire de 14% serait supprimé à compter de l'imposition des revenus de 2006 afin de compenser l'intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu de l'abattement de 20% dont bénéficient la plupart des revenus déclarés mais pas les revenus fonciers (article 60 du présent projet de loi de finances).

A partir de l'imposition des revenus de l'année 2006, l'abattement de 10% s'appliquerait toujours mais l'abattement de 14% serait supprimé.

B.- Les conditions posées au bénéfice de l'aide

1.- Un transfert de résidence principale pour des raisons professionnelles

La première condition posée par le i du 1° du I de l'article 31 dans sa rédaction issue du présent article aurait trait au motif du transfert de l'habitation principale : il devrait s'agir d'un transfert pour raisons professionnelles.

Le contribuable transférant sa résidence devrait demeurer fiscalement domicilié en France.

Il convient de rappeler qu'est considérée comme l'habitation principale d'un foyer fiscal la résidence habituelle et effective du contribuable et où se situe

le centre de ses intérêts professionnels et matériels. Lorsque le contribuable exerce une activité l'obligeant à de fréquents déplacements, la résidence principale est le logement où réside sa famille. Lorsque le contribuable dispose d'un logement de fonction, ce logement constitue la résidence principale du foyer.

Le transfert devrait avoir lieu pour des « raisons professionnelles », c'est-à-dire pour que le contribuable exerce, soit une nouvelle activité, soit la même activité que celle qu'il exerçait précédemment mais en un lieu différent. Le terme activité professionnelle recouvre tous types d'exercices d'une activité, que ce soit une activité salariée ou indépendante, dans les domaines industriel, commercial, non commercial ou agricole.

L'ancienne habitation principale devrait être donnée en location nue à titre d'habitation principale du locataire, condition traditionnellement requise dès lors qu'un avantage fiscal est accordé au titre d'un immeuble mis en location. Celle-ci évite que le propriétaire puisse avoir recours à des baux précaires. Dans le cas présent, la location nue permet de présumer que le propriétaire a effectivement déménagé de son ancienne habitation principale.

Le bailleur de la nouvelle résidence principale ne pourrait être un membre du foyer fiscal du propriétaire ou une société dont ce dernier ou l'un des membres de son foyer fiscal est associé.

Une condition d'éloignement entre l'ancienne résidence principale et la nouvelle serait posée par le 3 du i du 1° du I de l'article 31 : les deux résidences devraient être séparées d'au moins 200 kilomètres. Ce même critère d'éloignement est proposé pour l'aide à la mobilité des chômeurs de longue durée ou des salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social (article 7 du présent projet de loi). Dans ce dernier dispositif, ce critère est lié à la nécessité d'encourager les personnes au chômage à rechercher un emploi dans de nouveaux bassins d'emplois.

Le II du présent article propose d'ajouter l'abattement qu'il est proposé de créer à la liste des dispositifs incompatibles avec l'application du régime micro foncier figurant au 2 de l'article 32 (régime applicable lorsque les revenus fonciers sont inférieurs à 15.000 euros par an et dans lequel le revenu foncier net est déterminé en appliquant un abattement de 40% sur les revenus bruts, représentatif de l'ensemble des charges de propriété). Le foyer fiscal des propriétaires de logements pour lesquels l'abattement de 10% serait demandé ne pourrait pas être soumis au régime micro foncier au titre de ses revenus fonciers.

Un décret préciserait les obligations déclaratives du contribuable qui devrait notamment pouvoir apporter la preuve du transfert de domicile et fournir le contrat de location afférent à son ancienne résidence principale.

2.- L'encadrement temporel du dispositif

Le dispositif est encadré dans le temps. Ainsi, la nouvelle activité (ou l'ancienne activité exercée en un nouveau lieu) devrait avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007. Cette activité devrait être exercée pendant une période au moins égale à six mois consécutifs.

Selon le 2 du i du 1° du I de l'article 31, le transfert de résidence devrait intervenir dans l'année qui suit le début de l'exercice de la nouvelle activité afin de garantir que le transfert est bien opéré en lien avec l'exercice de ladite activité.

La nouvelle habitation devrait être prise en location dans ce délai de douze mois suivant le début de l'exercice de la nouvelle activité.

L'ancienne habitation devrait être donnée en location nue à titre d'habitation principale du locataire immédiatement après le transfert de résidence principale. La notion d'immédiateté sera amenée à être interprétée de manière raisonnable par l'administration fiscale. Une telle exigence est déjà posée pour un certain nombre de dispositifs relatifs aux investissements locatifs : l'engagement de louer le bien doit en fait être respecté dans un délai raisonnable. Il peut être admis une période de vacance dès lors que le propriétaire peut établir qu'il a accomplit les diligences concrètes (annonces immobilières, recours à une agence).

L'avantage s'appliquerait au titre des revenus perçus jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant la date de mise en location ou jusqu'à l'acquisition d'une nouvelle résidence principale, si elle intervient avant l'expiration de ce délai de trois ans.

Le coût de cette mesure incitative n'a pas pu être estimé.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. Jean-Pierre Brard et a *adopté* l'article 8 sans modification.

*
* *

Article 9

Allégement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportée par les exploitants agricoles.

Texte du projet de loi :

I. – Après l'article 1394 B du code général des impôts, il est inséré un article 1394 B *bis* ainsi rédigé :

« Art. 1394 B *bis*.– I. Les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à concurrence de 20%.

II. Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux propriétés non bâties qui bénéficient des exonérations totales prévues aux articles 1394 B et 1394 C ainsi qu'aux articles 1395 à 1395 E et 1649.

Les exonérations partielles prévues au 1° *ter* de l'article 1395 ou au I de l'article 1395 D s'appliquent après l'exonération prévue au I. »

II. – L'État compense les pertes de recettes supportées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en raison de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties accordée en application du I.

Cette compensation est, chaque année, égale au produit obtenu en multipliant, pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le montant des bases d'imposition exonérées en application du I, figurant dans les rôles généraux de l'année et dans les rôles supplémentaires d'imposition émis au cours de l'année précédente, par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté au titre de l'année 2005.

Pour les communes qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est majoré du taux appliqué au profit de l'établissement public de coopération intercommunale.

Pour les communes qui sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle soumis, à compter du 1er janvier 2006, aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le taux appliqué en 2005 dans la commune est majoré du taux voté en 2005 par l'établissement public de coopération intercommunale ; dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale ne bénéficie pas des dispositions du premier alinéa lorsqu'il fait application des dispositions du II de l'article 1609 *nonies* C du même code.

III. – A la fin du premier alinéa du 2° du A du II de l'article 154 de la loi n° 2004 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les mots : « ainsi que le II de l'article 53 et le B de l'article 146 la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. » sont remplacés par les mots : « , le II de l'article 137 et le B de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ainsi que le II de l'article de la loi n° du de finances pour 2006. »

IV. – L'article L. 415-3 du code rural est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa, les mots : « il doit payer au bailleur » sont remplacés par les mots : « il est mis à sa charge, au profit du bailleur, » et les mots : « y compris la taxe régionale » sont supprimés ;

2° Il est ajouté un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux terres agricoles, prévue à l'article 1394 B *bis* du code général des impôts, doit, lorsque ces terres sont données à bail, être intégralement rétrocédé aux preneurs des terres considérées. A cet effet :

a. lorsque le pourcentage des taxes foncières mis à la charge du preneur en application du troisième alinéa est supérieur ou égal à 20 %, le preneur rembourse au bailleur une fraction de la taxe foncière sur les propriétés non bâties égale à la différence de ces deux pourcentages multipliée par 1,25 ;

b. lorsque le pourcentage des taxes foncières mis à la charge du preneur en application du troisième alinéa est inférieur à 20 %, le bailleur déduit du montant du fermage dû par le preneur une somme déterminée en appliquant au montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties un taux égal à la différence entre ces deux pourcentages multipliée par 1,25.

V. – Les dispositions du I, II, III et IV s'appliquent aux impositions établies au titre de 2006 et des années suivantes.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cette mesure vise à alléger la fiscalité directe locale supportée par le secteur agricole, en instituant une exonération de 20 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terres agricoles et une diminution parallèle du montant des charges des fermiers.

Le coût de cette mesure est estimé à 140 millions d'euros en 2006.

Observations et décision de la Commission :

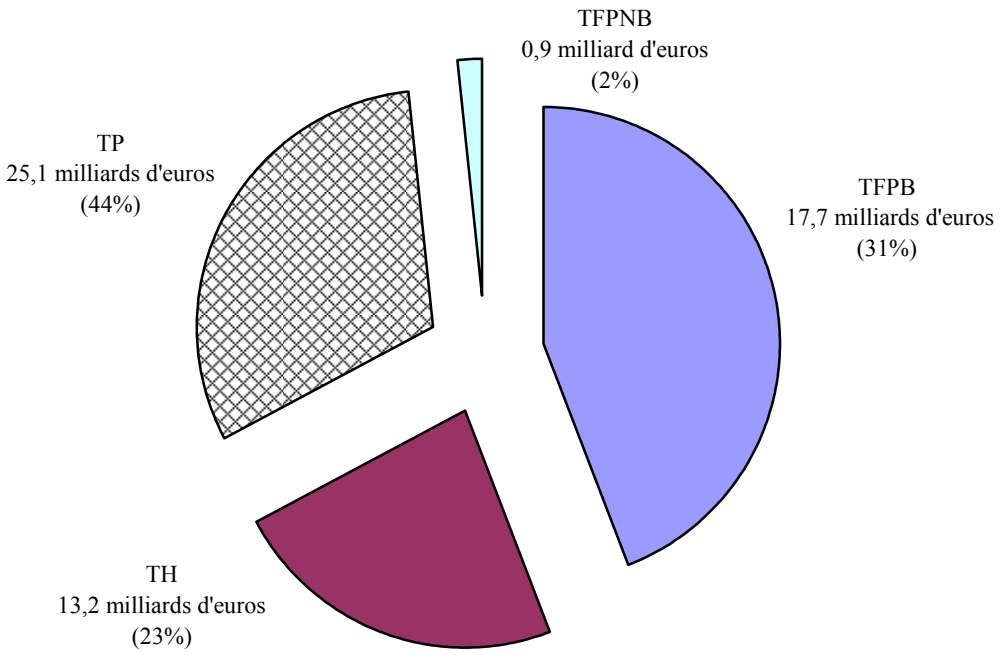
Le présent article met en place une exonération à hauteur de 20% de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terres agricoles. L'objectif de la réforme est que cette baisse de la fiscalité directe locale soit répercutée intégralement sur les exploitants agricoles. Les fermiers sont en effet les seuls bénéficiaires de cet allégement de l'impôt.

La réforme proposée procède de la volonté du Gouvernement de réduire les charges qui pèsent sur l'agriculture. Telle a été la démarche du Président de la République lorsqu'il a demandé, le 21 octobre 2004, au Gouvernement d'ouvrir une concertation avec les collectivités territoriales en vue de réformer cette taxe, l'objectif étant d'en exonérer progressivement les exploitants agricoles.

I.- Présentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties constitue l'un des quatre impôts directs locaux, les trois autres étant la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation.

PART DE CHAQUE TAXE DANS LE PRODUIT DE FISCALITE DIRECTE LOCALE EN 2005



TFPB : TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES

TFPNB : TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES

TP : TAXE PROFESSIONNELLE

TH : TAXE D'HABITATION

Source : Direction générale des collectivités locales, septembre 2005.

A.- Les règles applicables

1.- L'assiette de la taxe

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPBN) porte sur l'ensemble des propriétés non bâties sises en France, à l'exception de celles qui s'en trouvent expressément exonérées par le code général des impôts.

Elle est notamment due pour les terrains occupés par les carrières, les mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que ceux affectés à une exploitation agricole. De fait la taxe s'applique principalement aux terrains nus affectés à l'agriculture (les terres, les pâtures, les bois). Cette taxe est due même si les terrains imposables ne rapportent aucun revenu à leur propriétaire ou s'ils sont en friche.

La TFPNB est due par le propriétaire au 1er janvier de l'année d'imposition, ou le cas échéant par l'usufruitier.

Le revenu cadastral servant de base d'imposition est égal à la valeur locative cadastrale des propriétés diminuée d'un abattement de 20%. Le montant de l'impôt correspond au revenu cadastral des propriétés du contribuable multiplié

par les taux fixés par les collectivités locales. A la taxe elle-même, s'ajoutent les frais de gestion de la fiscalité locale. En cas de pertes de récoltes sur pied par suite d'événements extraordinaires, il est accordé au contribuable, sur réclamation, un dégrèvement de taxe foncière proportionnel à l'importance des pertes subies par les parcelles atteintes.

2.- Les taux votés par les différentes collectivités territoriales

Les taux de TFPBN sont votés par les différentes collectivités territoriales pour les parts qui leur correspondent. Ces collectivités territoriales sont les communes, les organismes de coopération intercommunale, les départements et les régions.

les produits votés par les collectivités locales en 2005

(EN MILLIONS D'EUROS)

	FONCIER BATI	FONCIER NON BATI
SECTEUR COMMUNAL (*)	**11.180**	**891 90**
DEPARTEMENTS	**403**	**43**
REGIONS	**5.032**	**12**
	1.439	
TOUTES COLLECTIVITES	17.651	946
VARIATION 2005/2004	*+ 1.184*	*+ 28*

(*) **Y COMPRIS LES PRODUITS VERSES PAR LES FONDS DEPARTEMENTAUX DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.**

Source : Direction générale des collectivités locales, septembre 2005.

Si chaque organe délibérant peut établir librement le taux de TFPNB, une règle de limitation est toutefois posée : le taux ne doit pas dépasser le taux maximum des seuils suivants : soit 2,5 fois le taux moyen national constaté l'année précédente (obtenu en rapportant le total des cotisations aux bases nettes communales), soit 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes du département.

Le taux plafond s'applique à la somme des taux communaux ; en revanche les taux départementaux et régionaux ne sont pas soumis à ce taux plafond.

L'article 1641 du code général des impôts prévoit que l'Etat perçoit 3,6% du montant de la TFPNB et de la taxe additionnelle au bénéfice des chambres d'agriculture (TFCA) perçus en contrepartie des frais dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge. Quant aux frais d'assiette et de recouvrement pour la taxe perçue au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements, ils s'élèvent à 4,4% du montant de cette taxe. Ainsi les frais d'assiette, de recouvrement et de dégrèvement sont de 8% du montant total de la TFPNB perçu. En 2004, le montant de ces frais prélevés par l'Etat a atteint 94,535 millions d'euros.

B.- Quelques données chiffrées relatives au produit de la taxe au cours des dernières années

1.- Le rendement de la taxe

Le produit de la TFPBN s'est élevé à 1.200 millions d'euros en 2003, dont 952 millions d'euros au titre des terres agricoles, 257 millions d'euros au titre de la taxe additionnelle au bénéfice des chambres d'agriculture et le reste au titre des frais de gestion des services fiscaux de l'Etat.

En 2003, le produit de la TFPNB *stricto sensu* représentait 1,7% du produit de la fiscalité locale directe. Le produit de la TFPNB représentait 21% des recettes de fiscalité directe des communes de moins de 500 habitants et pour 2267 d'entre elles, ce pourcentage s'élevait à plus de 50%. En 2003, les exploitants agricoles ont eu à leur charge 53% de la TFPNB soit 495 millions d'euros tandis que la TFPNB *stricto sensu* pesant sur les exploitants agricoles, hors TFCA, s'était élevée à 337 millions d'euros.

En 2004, 14.122.732 avis d'imposition de TFPNB ont été émis pour un montant total net de 1,236 milliard d'euros (taxe additionnelle et frais compris).

les chiffres de la TFPNB en 2004

(EN EUROS)

DESTINATION	MONTANT NET
TFPNB	
PART COMMUNALE	**777.408.404**
PART SYNDICALE	**6.003.432**
PART INTERCOMMUNALE	**85.656.764**
PART DEPARTEMENTALE	**40.078.562**
PART REGIONALE	**9.733.351**
TAXE ADDITIONNELLE	
TAXE ADDITIONNELLE POUR FRAIS DE CHAMBRE D'AGRICULTURE	**261.509.149**
TAXE SPECIALE D'EQUIPEMENT	**70.684**
CA - DROIT FIXE	**308.776**
CA - DROIT PROPORTIONNEL	**11.276.104**

FRAIS	
FRAIS D'ASSIETTE, DE RECOUVREMENT ET DE DEGREVEMENT	**94.535.314**
TOTAL	1.236.768.627

SOURCE : RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES SUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES (JUIN 2005) – A PARTIR DES DONNEES DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS.

En 2005, les produits votés par les communes et leurs groupements s'élevaient au total à 891 millions d'euros, à comparer avec 869 millions d'euros en 2004. Les produits votés par les départements se montaient en 2005 à 43 millions d'euros à comparer avec 40 millions d'euros en 2004. Les régions ont voté en 2005 des produits s'établissant à 12 millions d'euros, à comparer avec l'année 2004 où les produits votés par les régions avaient représenté 10 millions d'euros.

les produits votés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

COMMUNES ET GROUPEMENTS (Y COMPRIS PRODUITS VERSES AUX FDPTP)	
PRODUITS EN 2005	**891**
PRODUITS EN 2004	**869**
EVOLUTION DES PRODUITS	***+2,7%***
TAUX EN 2005	**43,51**
EVOLUTION DES TAUX	***+0,8%***
DONT COMMUNES ET SYNDICATS INTERCOMMUNAUX A CONTRIBUTIONS FINANCIERES	
PRODUITS EN 2005	**801**
PRODUITS EN 2004	**782**
EVOLUTION DES PRODUITS	***+2,4%***
DONT GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE	
PRODUITS EN 2005	**90**
PRODUITS EN 2004	**86**

EVOLUTION DES PRODUITS	***+5,1%***
DEPARTEMENTS	
PRODUITS EN 2005	**43**
PRODUITS EN 2004	**40**
EVOLUTION DES PRODUITS	***+7,5%***
TAUX EN 2005	**22,18**
EVOLUTION DES TAUX	***+3,7%***
REGIONS	
PRODUITS EN 2005	**12**
PRODUITS EN 2004	**10**
EVOLUTION DES PRODUITS	***+20,0%***
TAUX EN 2005	**5,79**
EVOLUTION DES TAUX	***+15,9***
TOUTES COLLECTIVITES	
PRODUITS EN 2005	**946**
PRODUITS EN 2004	**919**
EVOLUTION DES PRODUITS	***+2,9%***
TAUX EN 2005	
EVOLUTION DES TAUX	**-**

Source : Direction générale des collectivités locales, septembre 2005.

2.- Des situations différenciées selon la taille des communes

La part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dans l'ensemble des ressources fiscales des communes varie selon la taille des communes. Pour les communes de moins de 500 habitants, la part de la TFPNB dans l'ensemble des ressources fiscales s'élève à 20,83%. A titre de comparaison, on peut noter que cette part n'est que de 0,10% pour les communes de plus de 300.000 habitants.

part de chaque impôt local dans l'ensemble des ressources fiscales
en fonction de la taille des communes

(EN POURCENTAGE)

CATEGORIES DE COMMUNES (EN NOMBRE D'HABITANTS)	PART DE LA TH	PART DE LA TFPB	PART DE LA TFPNB	PART DE LA TP
MOINS DE 500	**23,52**	**28,40**	**20,83**	**27,25**
500 A 2.000	**24,81**	**29,60**	**8,89**	**36,69**
2.000 A 3.500	**23,30**	**29,69**	**3,76**	**43,24**
3.500 A 5.000	**22,89**	**28,99**	**2,26**	**45,86**
5.000 A 10.000	**22,80**	**29,96**	**1,39**	**45,85**
10.000 A 20.000	**23,09**	**30,55**	**0,78**	**45,57**
20.000 A 50.000	**26,54**	**33,62**	**0,44**	**39,4**
50.000 A 100.000	**24,71**	**32,01**	**0,34**	**42,95**
100.000 A 300.000	**28,22**	**32,56**	**0,18**	**39,04**
PLUS DE 300.000	**28,20**	**28,70**	**0,10**	**43,00**

SOURCE : RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES SUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES (JUIN 2005).

Quant à la part de la TFPNB dans les ressources propres, elle est supérieure à 50% pour 2.167 communes de moins de 500 habitants et s'établit entre 30 et 50% pour 6.825 communes de moins de 500 habitants.

On recense en outre 21 communes ayant une population comprise entre 500 et 2.000 habitants dont la part de TFPNB dans l'ensemble des ressources propres est supérieure à 50%. Pour 759 communes ayant une population comprise entre 500 et 2.000 habitants, la part de TFPNB dans l'ensemble des ressources propres s'établit entre 30 et 50%.

répartition du nombre de communes en fonction de leur population et de leur part de TFPNB dans les ressources propres

PART DE LA TFPNB DANS LES RESSOURCES PROPRES

CATEGORIES	0 A 5%	5 A 10 %	10 A 20	20 A 30	30 A 50	PLUS DE 50

DE COMMUNES EN NOMBRE D'HABITANTS			%	%	%	%
MOINS DE 500	**1.225**	**1.549**	**4.438**	**4.734**	**6.825**	**2.167**
500 A 2.000	**2.654**	**2.605**	**3.389**	**1.542**	**759**	**21**
2.000 A 3.500	**1.267**	**497**	**221**	**26**	**2**	**0**
3.500 A 5.000	**689**	**116**	**27**	**0**	**0**	**0**
5.000 A 10.000	**930**	**61**	**11**	**1**	**0**	**0**
10.000 A 20.000	**474**	**10**	**2**	**0**	**0**	**0**
20.000 A 50.000	**320**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**
50.000 A 100.000	**82**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
100.000 A 300.000	**32**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
PLUS DE 300.000	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
ENSEMBLE	7.678	4.839	8.088	6.303	7.586	2.188

SOURCE : RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES SUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES (JUIN 2005).

3.- La part du produit issu des terres agricoles dans le produit global de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

23.318 communes perçoivent aujourd'hui les quatre taxes de fiscalité directe ; pour ces communes, la part des produits de la TFPNB issus des terres agricoles dans le produit total de la TFPNB (terres agricoles et non agricoles) s'établit à 89,8%. Les communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique sont au nombre de 13.361. Pour ces communes, la part des produits de la TFPNB issus des terres agricoles dans le produit total de la TFPNB (terres agricoles et non agricoles) s'établit à 82,2%. Au total, pour l'ensemble des communes (au nombre de 36.679), la part des produits de la TFPNB issus des terres agricoles dans le produit total de la TFPNB (terres agricoles et non agricoles) s'établit à 86%.

part des terres agricoles dans la taxe foncière sur les propriétés non bâties (tfpnb) des communes (hors syndicats et EPCI) et part de la tfpnb dans le total des recettes de fiscalité directe locale des communes
vENTILATION SELON LA TAILLE DES COMMUNES

NATURE DES COMMUNES ET TRANCHES DE POPULATION	NOMBRE DE CO	% DES PRODUITS DE TFPNB ISSUS DES TERRES AGRICOLES DANS LE PRODUIT DE TFPNB TOTAL	% DES PRODUITS DE LA TFPNB DANS LE PRODUIT TOTAL DES COMMUNES

	MMUNES		
COMMUNES PERCEVANT LES QUATRE TAXES DE FISCALITE DIRECTE LOCALE	23.318	89,8	3,5
MOINS DE 1.000 HABITANTS	**19.461**	**96,2**	**15,8**
ENTRE 1.001 ET 2.000 HABITANTS	**2.063**	**91,5**	**6,7**
ENTRE 2.001 ET 5.000 HABITANTS	**1.172**	**83,6**	**3,3**
ENTRE 5.001 ET 10.000 HABITANTS	**338**	**70,8**	**1,4**
ENTRE 10.001 ET 50.000 HABITANTS	**253**	**50,5**	**0,6**
ENTRE 50.001 ET 100.000 HABITANTS	**29**	**25,6**	**0,2**
ENTRE 100.001 ET 250.000 HABITANTS	**1**	**10,8**	**0,2**
PLUS DE 250.000 HABITANTS	**1**	**0**	**0,1**
COMMUNES MEMBRES D'UN EPCI A TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE	13.361	82,2	3,1
MOINS DE 1000 HABITANTS	**8.210**	**95,4**	**21,9**

ENTRE 1.001 ET 2.000 HABITANTS	**2.165**	**91,3**	**11,2**
ENTRE 2.001 ET 5.000 HABITANTS	**1.674**	**83,5**	**5,6**
ENTRE 5.001 ET 10.000 HABITANTS	**663**	**71,2**	**2,7**
ENTRE 10.001 ET 50.000 HABITANTS	**561**	**52,2**	**1,0**
ENTRE 50.001 ET 100.000 HABITANTS	**53**	**43,9**	**0,7**
ENTRE 100.001 ET 250.000 HABITANTS	**29**	**18,2**	**0,3**
PLUS DE 250.000 HABITANTS	**6**	**8**	**0,2**
ENSEMBLE DES COMMUNES	36.679	86	3,2

MOINS DE 1.000 HABITANTS	**27.671**	**95,9**	**17,6**
ENTRE 1.001 ET 2.000 HABITANTS	**4.228**	**91,4**	**8,5**
ENTRE 2.001 ET 5.000 HABITANTS	**2.846**	**83,5**	**4,4**
ENTRE 5.001 ET 10.000 HABITANTS	**1.001**	**71,1**	**2,1**

ENTRE 10.001 ET 50.000 HABITANTS	**814**	**51,7**	**0,8**
ENTRE 50.001 ET 100 000 HABITANTS	**82**	**40,1**	**0,5**
ENTRE 100.001 ET 250.000 HABITANTS	**30**	**18,1**	**0,3**
PLUS DE 250.000 HABITANTS	**7**	**5,4**	**0,1**

SOURCE : DIRECTION GENERALE DES IMPOTS, OCTOBRE 2005 (A PARTIR DES FICHIERS DE RECENSEMENT DES ELEMENTS D'IMPOSITION 2004 (ROLES GENERAUX) POUR L'ANNEE 2004.

B.- La volonté de réformer cette taxe dans un objectif de réduction des charges pesant sur l'agriculture

1.- Le poids de la taxe sur les terres agricoles et sur les charges des exploitants agricoles

a) Estimation de la TFPNB pesant sur les terres à usage agricole

Le montant net de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pesant sur les seules terres agricoles se monte d'après les estimations de la Direction générale des impôts et de l'Inspection générale des Finances, à plus de 777 millions d'euros ; ce montant se décompose de la façon suivante : plus de 638 millions d'euros seraient perçus par les communes, plus de 4,8 millions d'euros par les syndicats et organismes assimilés, et plus de 75,8 millions d'euros par les EPCI.

estimation de la tfpnb pesant sur les terres à usage agricole

(EN EUROS)

DESTINATION	MONTANT NET DE TFPNB	MONTANT NET ESTIME DE **tfpnb** PESANT SUR LES TERRES A USAGE AGRICOLES
TFPNB – COMMUNES	**777.408.404**	**638.787.833**
TFPNB – SYNDICATS ET ORGANISMES ASSIMILES	**6.003.432**	**4.866.063**
TFPNB – EPCI	**85.656.764**	**75.829.266**
FRAIS D'ASSIETTE ET DE DEGREVEMENT	**69.525.488**	**57.558.653**
TOTAL	938.594.088	777.041.815

SOURCE : DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES SUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES (JUIN 2005).

b) La part de la taxe effectivement prise en charge par les exploitants agricoles

Il faut rappeler que le redevable légal de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est le propriétaire de la parcelle. Le montant de TFPNB payée sur les parcelles à usage agricole pèse à la fois sur le propriétaire et sur l'exploitant agricole selon un pourcentage ayant en principe fait l'objet d'un accord amiable préalable. Au total, d'après le rapport précité de l'Inspection générale des Finances, les montants répercutés sur les exploitants s'élèveraient à plus de 337 millions d'euros.

montants répercutés sur les exploitants
(analyse communale corrigée)

(EN EUROS)

MODES DE FAIRE VALOIR	TFP NB - COMMUNES	TFP NB - EPCI	TFP NB- SYNDICAT	TFP NB - FRAIS D'ASSIETTE	TOTAL
LES TERRES LOUEES A UN TIERS ET AUTRE MODE DE FAIRE VALOIR (20%)	**62.902.828**	**485.085**	**6.937.280**	**5.626.015**	**70.325.193**
LES TERRES EN FAIRE VALOIR DIRECT OU LOUEES A UN ASSOCIE (100%)	**216.344.223**	**1.668.374**	**23.859.664**	**19.349.781**	**241.872.261**
TOTAL	279.247.050	2.153.459	30.796.944	24.975.796	337.173.249

SOURCE : RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES SUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES (JUIN 2005)

2.- Les réflexions récentes et les suggestions de réformes

a) La récente mission confiée aux inspections des finances, de l'administration et de l'agriculture

Une mission a été confiée aux inspections des finances, de l'administration et de l'agriculture afin d'évaluer les pistes envisageables. Elle a remis son rapport définitif en juin 2005.

Comme l'écrivent les auteurs du rapport précité, il pourrait être opportun de réformer cet impôt qui est *« devenu économiquement inadapté (en raison de ses bases) et injuste (en raison de la dispersion des taux communaux ».*

Les critiques les plus importantes émises à l'encontre de la TNPNB sont de deux ordres :

– La première critique est que cet impôt est assis sur la notion de valeurs locatives cadastrales qui paraît aujourd'hui inadaptée (depuis 1961, elles n'ont été révisées qu'en 1980). La valeur locative cadastrale est en effet déconnectée de la valeur économique des terres comme de la valeur productive agricole liée à ces terres. La valeur locative cadastrale moyenne à l'hectare est généralement obtenue à partir des actes de location normaux de la commune à la date de l'évaluation, à savoir le 1er janvier 1961 pour la métropole et le 1er janvier 1975 pour les DOM.

Selon la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974, une actualisation des valeurs locatives cadastrales devait intervenir tous les trois ans. Dans les faits, une seule actualisation de ces valeurs est intervenue en 1978 et s'applique au calcul de la taxe depuis 1980 ;

– La deuxième critique concerne la dispersion des taux communaux, qui constitue un facteur d'inégalité entre les contribuables concernés. Ces taux fixés annuellement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale varient, d'après le rapport précité, de 15% à plus de 151%. L'impôt moyen départemental varie ainsi de 6 euros par hectare à 50,5 euros par hectare.

b) Le groupe de travail mis en place au sein de la commission des finances du Sénat en 2005

Le 15 février 2005, un groupe de travail a par ailleurs été mis en place par la Commission des Finances du Sénat. Ce groupe de travail a jugé que la suppression pure et simple de cette taxe serait susceptible de remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales voire celui de leur autonomie financière et donc d'être inconstitutionnelle.

Lors de sa communication devant la commission des Finances du Sénat, le 7 juillet 2005, M. Jean Arthuis a considéré que la TFPBN était un impôt utile qu'il convenait de ne pas supprimer. Le groupe de travail a cependant indiqué que les bases de calcul de la TFPNB étaient aujourd'hui obsolètes ; en effet les valeurs locatives cadastrales sont calculées à partir des conditions du marché locatif de 1961, elles n'ont jamais été révisées et ont seulement fait l'objet d'une actualisation en 1980, en plus de leur revalorisation annuelle.

II.- La réforme proposée : le principe d'une déduction de 20% de la cotisation éventuellement cumulable avec d'autres exonérations partielles existantes

Le coût de la mesure est estimé à 140 millions d'euros en 2006 ; il correspond aux montants de l'ensemble des exonérations applicables à concurrence de 20% sur la TFPNB pour les terres agricoles visées par la mesure.

A.- Des dispositions favorables applicables à certaines terres agricoles

Le **I de cet article** vise à insérer après l'article 1394 B (relatif à l'exonération des propriétés non bâties en Corse) un article 1394 B *bis* au sein du code général des impôts. Ce nouvel article serait composé de deux paragraphes.

a) Les terres visées par l'exonération

Le **I de l'article 1394 B *bis* (nouveau) du code général des impôts** dans la rédaction proposée pour cet article vise les *« propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 ».*

LES CATEGORIES DE PROPRIETES NON BATIES FIGURANT DANS L'INSTRUCTION MINISTERIELLE DU 31 DECEMBRE 1908 ET VISEES PAR L'ARTICLE 1394 B *BIS* (NOUVEAU) DU CODE GENERAL DES IMPOTS

1ERE CATEGORIE	LES TERRES
2EME CATEGORIE	LES PRES ET LES PRAIRIES NATURELS, LES HERBAGES ET LES PATURAGES
3EME CATEGORIE	LES VERGERS ET LES CULTURES FRUITIERES D'ARBRES ET D'ARBUSTES
4EME CATEGORIE	LES VIGNES
5EME CATEGORIE	LES BOIS, LES AULNAIES, LES SAUSSAIES, LES OSERAIES, ETC
6EME CATEGORIE	LES LANDES, LES PATIS, LES BRUYERES, LES MARAIS, LES TERRES VAINES ET VAGUES, ETC
8EME CATEGORIE	LES LACS, LES ETANGS, LES MARES, LES ABREUVOIRS, LES FONTAINES, LES CANAUX NON NAVIGABLES ET LES DEPENDANCES, LES SALINS, LES SALINES ET LES MARAIS SALANTS
9EME CATEGORIE	LES JARDINS AUTRES QUE LES JARDINS D'AGREMENT ET TERRAINS AFFECTES A LA CULTURE MARAICHERE, FLORALE ET D'ORNEMENTATION ; LES PEPINIERES, ETC

Ces terres, assujetties à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, feraient ainsi l'objet d'une exonération de cette taxe à hauteur de 20%. Cela signifie que la taxation représentera 80% de la taxation aujourd'hui praticable en

fonction des règles en vigueur. L'exonération porterait sur la taxe perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale.

b) Le cumul possible de plusieurs types d'exonérations

Le **II de l'article 1394 B *bis* (nouveau) du code général des impôts** dans la rédaction proposée pour cet article est composé de deux alinéas. Aux termes du **premier alinéa du II de l'article 1394 B *bis* (nouveau) du code général des impôts**, il apparaît que l'exonération à concurrence de 20% de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne s'applique pas aux propriétés non bâties qui font déjà l'objet d'une exonération totale. Par définition, une exonération à 100% ne peut se cumuler avec toute autre exonération.

Il faut rappeler que les exonérations totales sont relativement nombreuses. Elles figurent aux articles 1394 B et 1394 C, aux articles 1395 à 1395 E, et à l'article 1649 du code général des impôts.

ARTICLES DU CODE GENERAL DES IMPOTS	CONTENU DE L'EXONERATION	TEXTES A L'ORIGINE DE L'EXONERATION
ART. 1394 B	**PROPRIETES NON BATIES SITUEES EN CORSE (EXONERATION DE DROIT)**	**LOI N° 94-1131** **DU 27 DECEMBRE 1994 PORTANT STATUT FISCAL DE LA CORSE** **ENTREE EN VIGUEUR A PARTIR DE 1995**
ART. 1394 C	**SUR DELIBERATION DES CONSEILS MUNICIPAUX, LES TERRAINS AGRICOLES OU NON PLANTES EN OLIVIERS**	**LOI DE FINANCES POUR 2004** **(LOI N° 2003-1311 DU 30 DECEMBRE 2003)** **ENTREE EN VIGUEUR LE 1ER JANVIER 2005**
ART. 1395	**EXONERATIONS DE DROIT POUR :** **– LES TERRAINS ENSEMENCES, PLANTES OU REPLANTES EN BOIS (1°);** **– LES TERRAINS BOISES EN NATURE DE FUTAIES OU DE TAILLIS SOUS FUTAIE AUTRES QUE LES PEUPLERAIES, QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE REGENERATION NATURELLE (1° *BIS*) ;** **– A CONCURRENCE DE 25% DU MONTANT DE LA TAXE, LES TERRAINS BOISES PRESENTANT UN ETAT DE FUTAIE IRREGULIERE EN EQUILIBRE DE REGENERATION (PENDANT QUINZE ANS) (1°*TER*) ;** **– LES TERRES INCULTES, LES TERRES VAINES ET VAGUES OU EN FRICHE DEPUIS QUINZE ANS, QUI SONT PLANTEES EN**	**LOI DE FINANCES POUR 1990** **(LOI N° 89-935 DU 29 DECEMBRE 1989)** **LOI DE FINANCES POUR 1991** **(LOI N° 90-1168 DU 29 DECEMBRE 1990)** **LOI DE FINANCES POUR 1992** **(LOI N° 91-1322 DU 30 DECEMBRE 1991)** **LOI N° 92-1283 DU 11 DECEMBRE 1992 RELATIVE A LA PARTIE LEGISLATIVE DU LIVRE IER (NOUVEAU) DU CODE RURAL** **LOI N° 2001-602 DU 9**

	MURIERS OU ARBRES FRUITIERS OU MISES EN CULTURE, PENDANT LES DIX PREMIERES ANNEES APRES LE DEFRICHEMENT OU LA PLANTATION (3°).	**JUILLET 2001 D'ORIENTATION SUR LA FORET** **ORDONNANCE N° 2005-554 DU 26 MAI 2005**
ART. 1395 A	**SUR DELIBERATION DES CONSEILS MUNICIPAUX, GENERAUX ET REGIONAUX OU DES ORGANES DELIBERANTS DES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE, POUR LES TERRAINS NOUVELLEMENT PLANTES EN NOYERS (EXONERATION DE HUIT ANS MAXIMUM)**	**LOI DE FINANCES POUR 1990** **(LOI N° 89-935 DU 29 DECEMBRE 1989)** **ORDONNANCE N° 2003-1235** **DU 22 DECEMBRE 2003**
ART. 1395 B	**SUR DELIBERATION DES CONSEILS GENERAUX ET REGIONAUX (POUR LA PART QUI REVIENT RESPECTIVEMENT A CHACUNE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES INTERESSEES), POUR LES TERRAINS PLANTES EN ARBRES TRUFFIERS (EXONERATION PENDANT LES QUINZE ANNEES SUIVANT LA PLANTATION)** **A COMPTER DU 1ER JANVIER 2005, EXONERATION, PENDANT LES CINQUANTE PREMIERES ANNEES, DES TERRAINS NOUVELLEMENT PLANTES EN ARBRES TRUFFIERS**	**LOI DE FINANCES POUR 1990 (LOI N° 89-935 DU 29 DECEMBRE 1989)** **LOI N° 91-716 DU 26 JUILLET 1991 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ECONOMIQUE ET FINANCIER** **LOI DE FINANCES POUR 2004** **(LOI N° 2003-1311 DU 30 DECEMBRE 2003) – ENTREE EN VIGUEUR** **LE 1ER JANVIER 2005** **LOI N°°2005-157 DU 23 FEVRIER 2005 RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**
ART. 1395 D	**EXONERATION DE 50% POUR LES ZONES HUMIDES FIGURANT SUR UNE LISTE DRESSEE PAR LE MAIRE (EXONERATION PENDANT CINQ ANS)**	**LOI N° 2005-157 DU 23 FEVRIER 2005 RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**

	EXONERATION PORTEE A 100% POUR CERTAINS TERRAINS SITUES DANS LES ZONES NATURELLES	
ART. 1395 E	**EXONERATION DE CERTAINS TERRAINS FIGURANT SUR UNE LISTE ARRETEE PAR LE PREFET DANS LE CADRE DES OBJECTIFS D'UN SITE NATURA 2000 (EXONERATION PENDANT CINQ ANS)**	**LOI N° 2005-157 DU 23 FEVRIER 2005 RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**
ART. 1649	**MESURES D'ADAPTATION A L'APPLICATION DES REGLES PRECEDENTES AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR DECRET**	**LOI N° 80-10 DU 10 JANVIER 1980 PORTANT AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE** **LOI DE FINANCES POUR 2004** **(LOI N° 2003-1311 DU 30 DECEMBRE 2003)**

Le **dernier alinéa du II de l'article 1394 B *bis* (nouveau) du code général des impôts** dans la rédaction proposée pour cet article indique que lorsque les propriétés non bâties font déjà l'objet d'exonérations partielles en vertu de dispositions existantes, ces exonérations sont prises en compte après l'exonération prévue au I. En d'autres termes, la déduction de 20% est tout d'abord appliquée sur le montant de la taxe, avant de calculer, en partant du nouveau montant obtenu, les autres exonérations auxquelles il peut éventuellement être procédé.

Les exonérations partielles visées sont au nombre de deux. Il s'agit de :

– l'exonération prévue au 1° *ter* de l'article 1395 du code général des impôts (pendant quinze ans, exonération à hauteur de 25% pour les terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération) ;

– l'exonération prévue au I de l'article 1395 D du code général des impôts (pendant cinq ans, exonération à hauteur de 50% pour les propriétés non bâties situées dans des zones humides figurant dans une liste dressée par le maire de la commune).

Pour le calcul de l'impôt dû, il sera donc nécessaire d'appliquer d'abord l'exonération de 20% et ensuite d'appliquer, sur les 80% restant, l'exonération, soit de 25% (terrains boisés), soit de 50% (zones humides).

B.- La volonté de répercuter intégralement cette baisse de l'impôt sur les exploitants agricoles

1.- Le principe de la répercussion de l'allégement de la taxe sur le seul exploitant agricole

Le **IV du présent article** tend à modifier l'article L. 415-3 du code rural.

Aux termes du troisième alinéa actuel de l'article L. 415-3 du code rural, les dépenses afférentes aux voies communales et aux chemins ruraux sont supportées par le preneur (l'exploitant agricole), qui paie au bailleur (le propriétaire de la propriété non bâtie taxée) *« une fraction du montant global de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties portant sur les biens pris à bail (...) »* Il est indiqué dans la dernière phrase (qui restera inchangée) que cette fraction est fixée à un cinquième *« à défaut d'accord amiable entre les parties »*. La réforme proposée ne modifie donc nullement cette règle ancienne : par accord amiable, le bailleur et le preneur prennent décider d'établir le taux qui leur convient, correspondant à la fraction de la taxe prise en charge directement par le preneur.

Le **1° du IV du présent article** vise à modifier le troisième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural afin d'indiquer, à propos du preneur, qu'il sera *« mis à sa charge, au profit du bailleur, »* une fraction de la taxe. Il s'agit d'une amélioration rédactionnelle ne modifiant pas la nature des relations entre le preneur et le bailleur. Dans la rédaction actuelle, il est en effet établi que le preneur *« doit payer au bailleur une fraction du montant global de la taxe (...) ».*

De même, le **1° du IV du présent article** permet de supprimer du texte de l'article L. 415-3 du code rural une mention désormais obsolète à la « taxe régionale » foncière sur les propriétés non bâties, qui rappelons-le, est aujourd'hui supprimée.

Le **2° du IV du présent article** tend à compléter l'article L. 415-3 du code rural par trois alinéas permettant de faire en sorte que la déduction de 20% se répercute intégralement sur l'exploitant agricole. Ce dernier doit être le seul bénéficiaire de la mesure.

Le **premier alinéa** ainsi ajouté (qui deviendra le **quatrième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural** dans la rédaction proposée pour cet article) pose le principe de base selon lequel dans le cas de terres données à bail, le montant de l'exonération de 20% mise en place par l'article 1394 B *bis* du code général des impôts doit être *« intégralement rétrocédé aux preneurs des terres considérées. »*

2.- Les modalités de calcul retenues pour faire en sorte que l'exploitant agricole soit le bénéficiaire de la mesure

Les deux alinéas qui deviendront les **cinquième et sixième alinéas de l'article L. 415-3 du code rural** dans la rédaction proposée pour cet article constituent des modalités de calcul permettant d'aboutir, en toute hypothèse, au résultat souhaité.

Le **a** (soit ce qui deviendra **le cinquième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article**) détermine la méthode de calcul devant être utilisé lorsque par accord amiable, le preneur prend à sa charge 20% ou plus du paiement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Dans ce cas, la différence entre les deux pourcentages (celui établi par accord amiable) et 20% est multipliée par 1,25. Le chiffre ainsi obtenu doit ensuite être multiplié par le montant de la taxe (une fois prise en compte le montant de la déduction). Le résultat de cette opération représente la fraction de la TFPNB que le preneur *« rembourse au bailleur »*. En effet, le bailleur en tant que propriétaire du terrain acquitte l'impôt seul ; la prise en charge partielle du paiement de cet impôt par le preneur se fait ultérieurement sous forme de remboursement au bailleur.

Une illustration simple des méthodes de calcul

Admettons que le montant de la taxe initiale est de 100. Une fois la déduction de 20% appliquée, le montant de la taxe due n'est plus que de 80. Supposons que, par accord amiable, le preneur prend à sa charge 30% de la taxe, le bailleur prenant en charge les 70% restant. Pour que le montant de la déduction, soit 20, soit intégralement rétrocédé au preneur, celui doit effectivement rembourser au bailleur la somme suivante :

30% – 20% = 10%

10% multiplié par 1,25 = 0,125

0,125 multiplié par 80 = 10.

Le preneur rembourse 10 au bailleur qui, lui, aura précédemment acquitté l'intégralité de la taxe due (une fois la déduction opérée), soit 80.

En définitive, le bailleur n'aura à sa charge que 70 (ce qui correspond à la fraction d'impôt qu'il aurait dû payer si la réforme n'avait pas été mise en œuvre). Le preneur prendra à sa charge 10 (au lieu de 30, si la réforme n'avait pas été mise en œuvre.)

Le **b** (soit ce qui deviendra **le sixième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article**) vise à régler les cas où le pourcentage de prise en charge de la taxe par le preneur est inférieur à 20%. Dans ce cas, la répercussion au bénéfice du preneur de la déduction d'impôt ne se fait pas sous forme de réduction à due concurrence de la fraction de la taxe due à ce même bailleur, mais sous la forme d'une déduction du montant du fermage dû par le preneur. En revanche, comme pour les cas traités au a), la somme est déterminée, en appliquant au montant de la taxe un taux égal à la différence entre deux taux (le taux résultant de l'accord amiable et 20%), le résultant de cette opération devant enfin être multiplié par 1,25.

Le **V du présent article** indique que les dispositions du I, II, III et IV (c'est-à-dire l'ensemble de la mesure y compris les règles de compensation) sont applicables au titre de 2006 et des années suivantes.

C.- La compensation par l'Etat des pertes de recettes supportées par les communes et EPCI du fait de l'exonération

1.- Le principe de la compensation

Le premier alinéa du II du présent article tend à préciser que l'Etat compense les pertes de recettes supportées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en raison de

l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties accordée en application du présent article.

Il s'agit d'une application du principe selon lequel les exonérations décidées par le législateur font l'objet d'une compensation par l'Etat par opposition aux exonérations décidées librement par les collectivités territoriales. Les bases exonérées par le législateur sont déduites des bases imposables notifiées à la collectivité. En contrepartie, cette dernière perçoit une compensation, dont les modalités de calcul sont fixées par la loi.

2.- Les bénéficiaires de la compensation

Le premier alinéa du II du présent article tend à préciser que la compensation est attribuée aux communes et EPCI à fiscalité propre qui perçoivent la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le III du présent article tend à compléter le premier alinéa du 2° du A du II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui établit la liste des compensations que les EPCI à fiscalité additionnelle issus de la fusion de plusieurs EPCI sont habilités à percevoir en lieu et place des EPCI préexistants afin de préciser que ces EPCI sont habilités à percevoir, en lieu et place des EPCI préexistants, la compensation prévue par le II du présent article.

3.- Les modalités de calcul de la compensation

a) Une compensation calculée par référence à un taux historique

Le deuxième alinéa du II tend à préciser les modalités de calcul de la compensation qui serait versée par l'Etat aux communes et aux (EPCI) au titre de l'exonération instituée par le présent article.

Comme la compensation versée en contrepartie de la suppression des parts régionales et départementales de la taxe sur les propriétés agricoles non bâties, cette compensation serait égale, chaque année, au produit obtenu en multipliant, pour chaque commune ou EPCI à fiscalité propre :

– le montant des bases d'imposition exonérées de l'année ;

– par le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties de l'année 2005.

Ce mécanisme de compensation, qui consiste à appliquer aux bases exonérées un taux historique qui est en général le taux voté par la collectivité l'année qui précède l'entrée en vigueur de la mesure législative (en l'occurrence le taux 2005) s'est généralisé à l'ensemble des compensations d'exonérations législatives de la fiscalité directe locale.

Ce mécanisme conduit à mettre à la charge des collectivités territoriales un « ticket modérateur » à proportion de l'augmentation de leurs taux intervenue entre l'année en cours et l'année de référence. Cependant la compensation évolue chaque année à hauteur de la croissance des bases exonérées.

Les deuxième et troisième alinéas du II du présent article tendent à préciser **les modalités de détermination du taux devant servir au calcul de la compensation dans deux cas particuliers**.

Dans le cas de communes appartenant à un EPCI sans fiscalité propre, le **troisième alinéa du II** précise que le taux communal 2005 est majoré du taux appliqué au profit du groupement sans fiscalité propre qui perçoit une contribution fiscalisée de la part des communes membres. Ainsi, le taux communal 2005 à prendre en compte pour le calcul de la compensation d'une commune membre d'un syndicat de communes sera égal à la somme du taux voté par la commune en 2005 et du taux de la contribution fiscalisée du groupement appliqué pour 2005.

Le second cas particulier visé par le **quatrième alinéa du II** du présent article concerne les communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle passés au régime de la taxe professionnelle unique à compter de 2006.

Dans ce cas, le taux retenu pour déterminer la compensation de la commune est le taux qu'elle a appliqué en 2005, majoré du taux voté en 2005 par l'EPCI qui était encore sous le régime de la fiscalité additionnelle. Il est précisé que dans l'hypothèse où le nouvel établissement à taxe professionnelle unique a recours à une fiscalité mixte (en application des dispositions du II de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts), il ne bénéficie d'aucune compensation au titre de l'exonération instituée par le présent article.

b) Une compensation prenant en compte les bases d'imposition figurant dans les rôles supplémentaires

Il convient de noter que le calcul de la compensation prévu par le deuxième alinéa du II du présent article tient compte des conséquences de la décision du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre commune de Pantin*.

En effet, la compensation des pertes de recettes induites par les mesures d'allégement de la fiscalité directe locale décidées par le législateur était traditionnellement calculée à partir des données figurant dans les seuls rôles généraux.

Dans sa décision *Commune de Pantin*, le Conseil d'Etat a jugé que les compensations versées par l'Etat au titre des réductions de bases de taxe professionnelle résultant de l'abattement général de 16 % et de la réduction pour embauche et investissement (REI) devaient être calculées en tenant également compte des bases d'imposition figurant dans les rôles supplémentaires.

Pour mettre fin à l'abondant contentieux qu'a fait naître cette décision au sujet de diverses compensations, et pour prévenir un risque avéré de contentieux s'agissant des modalités de calcul d'autres compensations, en particulier la compensation de la suppression des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles, l'article premier de la loi de finances rectificative pour 2004 a validé, pour le passé, la pratique administrative en matière de calcul de ces compensations et prévu, à compter de 2005, que les compensations relatives à la suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés agricoles non bâties seraient calculées « *à partir des pertes de recettes constatées dans les rôles généraux de l'année courante et dans les rôles supplémentaires d'imposition émis au cours de l'année précédente.* »

Tirant toutes les conséquences du « contentieux Pantin » et de ses suites législatives, **le deuxième alinéa du II du présent article** tend à préciser que la compensation versée au titre de l'exonération proposée serait calculée à partir du « *montant des bases exonérées* (…) *figurant dans les rôles généraux de l'année et dans les rôles supplémentaires d'imposition émis au cours de l'année précédente.* »

4.- Le coût pour l'Etat de la compensation

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, **le coût pour l'Etat de la compensation serait de 140 millions d'euros** en 2006.

5.- La rectification d'une erreur

Le III du présent article tend à rectifier une erreur à la fin du premier alinéa du 2° du A du II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui établit la liste des compensations que les EPCI à fiscalité additionnelle issus de la fusion de plusieurs EPCI sont habilités à percevoir au lieu et place des EPCI préexistants.

Il est proposé de remplacer la référence erronée aux II de l'article 53 et B de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux par une référence aux II de l'article 137 et B de l'article 146 de la même loi qui définissent respectivement la compensation versée par l'Etat en contrepartie de l'exonération de taxe foncière dont bénéficient les propriétés non bâties situées dans les zones humides et la compensation de l'exonération de certaines propriétés non bâties lorsqu'elles figurent sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 et qu'elles font l'objet d'un engagement de gestion dans le cadre d'un « contrat Natura 2000 » pour cinq ans, conformément au document d'objectifs en vigueur.

*

* *

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, tendant à exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties les terrains agricoles à hauteur de 20% dans la limite de 7 points du taux moyen national constaté l'année précédente.

M. Charles de Courson a indiqué que cet amendement permet d'ouvrir le débat sur la taxe foncière. Le Gouvernement argue de ce que l'article 9 va dans le sens d'une responsabilisation des collectivités territoriales, mais il encourage par cette exonération celles qui appliquent des taux élevés Le présent amendement propose donc de calculer l'exonération dans la limite de 7 points du taux moyen national de l'année précédente.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que la taxe sur le foncier non bâti n'est plus en vigueur que pour les communes et leurs groupements, ayant été supprimée, sauf en ce qui concerne les terrains à bâtir, pour les départements et les régions. Cette taxe présente deux problèmes : d'une part, les valeurs locatives sont obsolètes puisqu'elles n'ont pas été revalorisées depuis 1980. D'autre part, il existe une disparité considérable entre les taux pratiqués.

Par ailleurs, cette réforme ne constitue en aucun cas un dégrèvement. En effet, la compensation accordée aux communes et à leurs groupements se ferait sur la base de l'assiette résultant des taux de 2005. Ceux-ci subissant dès lors un manque à gagner en cas d'augmentation des taux après cette date, il en résulte une incitation à la modération fiscale de leur part. En effet, il apparaît normal, sur un impôt dont les taux présentent une telle disparité, de ne pas favoriser le rattrapage. Ce sera donc 20 % d'abattement pour tout le monde.

M. Charles de Courson a cependant fait remarquer que des clauses contractuelles peuvent prévoir des répercutions différentes. Dans la réalité, beaucoup de propriétaires répercutent au-delà de 20 %, ce qui constitue un argument supplémentaire en faveur de sa thèse. De plus, si la répercussion est de 90 % et l'abattement de 20 %, il reste 70 %. Enfin, il a rappelé que cette mesure avantage relativement plus les communes et les groupements qui ont déjà un taux élevé en les traitant de la même manière que celles qui ont fait preuve de sagesse fiscale, en contradiction avec les principes d'équité et de responsabilisation des élus locaux.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que du fait du gel des taux, la hausse des taux est fortement découragée pour l'avenir.

A **M. Augustin Bonrepaux** s'inquiétant de l'impact de cette réforme sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, votre **Rapporteur général** a rappelé que celle-ci est évaluée par rapport à un ratio établi en 2003 par catégorie de collectivités. Si cette mesure conduisait à une dégradation de ce ratio, le rapport annuel mesurant l'autonomie financière des collectivités territoriales proposerait l'adoption de dispositions permettant de remédier à cette situation.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que la notion de ressources propres comprend les impôts et les dégrèvements, mais pas les dotations. Donc si cette mesure n'est pas un dégrèvement, ainsi que le soutient votre Rapporteur général, il s'agit donc d'une dotation puisque la compensation ne sera pas évolutive.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à permettre un réajustement annuel de la compensation en fonction de l'évolution des taux de la taxe sur le foncier non bâti.

Tout en se demandant où trouver, dans le budget de l'Etat, les 140 millions d'euros représentant le coût de cette mesure, **M. Charles de Courson** a rappelé que si la compensation se fait à taux stabilisés, il s'agit pas d'un dégrèvement mais d'une compensation considérée comme une recette propre au sens de la LOLF.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 9 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 9

Exonération des plus-values de cession de certains fonds agricoles.

Texte de l'article additionnel :

« I.– Après l'article 238 quaterdecies *du code général des impôts, il est inséré un article 238* quindecies.*– les plus-values réalisées dans le cadre de la cession à titre onéreux d'un fonds agricole sont exonérées lorsque la valeur du fonds n'excède pas 300.000 euros. »*

« II.– La perte de recettes pour l'État est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A di code général des impôts. »

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur, tendant à créer un article 238 *quindecies* dans le code général des impôts, instituant une exonération des plus-values de cession d'un fonds agricole lorsque la valeur du fonds n'excède pas 300.000 euros. En effet, les agriculteurs craignent que la révélation de la valeur du fonds n'aboutisse une imposition supplémentaire.

I.- L'imposition des plus-values lors de la cession à titre onéreux d'une entreprise

A.- Les règles d'imposition des plus et moins-values

La transmission d'entreprise, à titre onéreux ou gratuit, donne lieu à l'imposition immédiate des bénéfices non encore taxés et des plus-values, réalisées ou constatées à la date de la cession.

Les plus-values réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu issues des cessions d'éléments de l'actif immobilisé [(1)] sont soumises à l'impôt dans des conditions qui varient selon qu'elles sont à court terme ou à long terme. Les plus-values sont à long terme et bénéficient du taux réduit de 16% lorsqu'elles sont réalisées par la cession d'éléments non amortissables acquis ou créés depuis au moins deux ans. Les plus-values nettes constatées en cas de décès d'un exploitant sont soumises au régime des plus-values à long terme, sauf si les ayants droit demandent l'application du régime général.

---

(1) Il s'agit des actifs stables de l'entreprise : actifs corporels, incorporels et financiers (prêts et investissements à long terme).

Les plus-values réalisées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés sont généralement imposées comme des bénéfices d'exploitation [1] et s'entendent comme la différence entre le prix de cession et la valeur d'origine des éléments de l'actif immobilisé diminué des amortissements.

B.- Deux dispositifs d'exonération : les article 151 septies *et 238* quaterdecies *du code général des impôts*

● L'article 151 *septies* du code général des impôts prévoit une exonération des plus-values professionnelles réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale ou libérale pour les entités relevant de l'impôt sur le revenu [2], réformée par l'article 41 de la loi pour l'initiative économique (n° 2003-721 du 1er août 2003). L'exonération est subordonnée à la condition que l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans.

L'exonération est totale pour les plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'un des éléments de l'actif immobilisé, y compris les cessions isolées et à l'exclusion des terrains à bâtir [3], lorsque les recettes n'excèdent pas 250.000 euros pour les entreprises industrielles et commerciales de vente ou de fourniture de logement et les exploitants agricoles ou 90.000 euros pour les prestations de service. Les exploitants dont les recettes sont comprises entre ces seuils et, respectivement, 350.000 euros et 126.000 euros bénéficient d'une exonération partielle dégressive (division par 100.000 et 36.000 des recettes excédant le seuil).

L'appréciation des seuils en cas de cession s'effectue en prenant les recettes de l'année de réalisation, le cas échéant ramenées à douze mois, et celles de l'année précédente. Pour les exploitants agricoles, c'est la moyenne des recettes encaissées aux cours des deux années précédant la réalisation de la plus-value qui est retenue.

● L'article 13 de la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (n° 2004-804 du 9 août 2004) a créé l'article 238 *quaterdecies* du code général des impôts, instituant une exonération temporaire, prenant fin au 31 décembre 2005, pour les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, à l'occasion de la cession d'une branche complète d'activité, comprenant l'ensemble des éléments d'actifs et de passifs liés directement ou indirectement à l'exploitation autonome, lorsque la valeur de celle-ci n'excède pas 300.000 euros.

---

(1) Le régime des plus-values à long terme ne concernant que les titres de participation, certains placements à risques et les produits nets de concessions d'exploitation de brevets, d'inventions brevetables ou de procédés de fabrication.

(2) Y compris aux groupements agricoles d'exploitation en commun et aux sociétés de personnes pour la quote-part de plus-value revenant à chaque associé.

(3) Les plus-values réalisées sur ces terrains sont imposées selon le régime des plus-values immobilières.

Contrairement à l'article 151 *septies*, peuvent bénéficier de l'exonération, non seulement les entités soumises à l'impôt sur le revenu, mais également les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés dont 75% au moins du capital est détenu par des personnes physiques, les organismes sans but lucratif, ainsi que les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale, ou l'un de leurs établissements publics. Les biens immobiliers bâtis ou non bâtis sont exclus de l'exonération et imposés selon le régime des plus-values professionnelles.

En revanche, les entreprises ayant une activité agricole sont expressément exclues. Elles ne bénéficient donc que de l'exonération en fonction du chiffre d'affaires prévue à l'article 151 *septies* précité.

EXONERATIONS PREVUES AUX ARTICLE 151 *SEPTIES* ET 238 *QUATERDECIES*

	ARTICLE 151 *SEPTIES*	ARTICLE 238 *QUATERDECIES*
TEXTES LEGISLATIFS	**RELEVEMENT DES SEUILS PAR LA LOI POUR L'INITIATIVE ECONOMIQUE DU 1ER AOUT 2003**	**NOUVEAU TEXTE ISSU DE LA LOI POUR LE SOUTIEN A LA CONSOMMATION ET A L'INVESTISSEMENT DU 9 AOUT 2004**
ENTREPRISES VISEES	**ENTREPRISES NON PASSIBLES DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES**	**TOUTES LES ENTREPRISES QUEL QUE SOIT LEUR REGIME FISCAL (1)**
	ENTREPRISES INDIVIDUELLES ET SOCIETES DE PERSONNES	**IMPOT SUR LE REVENU ET IMPOT SUR LES SOCIETES**
ACTIVITES CONCERNEES	**COMMERCIAL, ARTISANAL, LIBERAL, AGRICOLE**	**COMMERCIAL, INDUSTRIEL, ARTISANAL, LIBERAL**
		EXCLUSION DU SECTEUR AGRICOLE
OPERATIONS VISEES	**TOUTE TRANSMISSION A TITRE GRATUIT OU A TITRE ONEREUX**	**LES CESSIONS A TITRE ONEREUX**
	TOUTE CESSION Y COMPRIS ELEMENTS ISOLES	**BRANCHE COMPLETE D'ACTIVITE**

BIENS CONCERNES	**TOUS LES ELEMENTS DE L'ACTIF IMMOBILISE**	**TOUS LES ELEMENTS NECESSAIRES A L'EXPLOITATION**
	A L'EXCLUSION DES TERRAINS A BATIR	**A L'EXCLUSION DES IMMEUBLES ET TERRAINS A BATIR**
SEUIL D'APPLICATION POUR L'EXONERATION TOTALE DE PLUS-VALUES	**LIMITE PAR RAPPORT AU CA TTC**	**LIMITE PAR RAPPORT A LA VALEUR DE 300 000 €**
	250 000 € OU 90 000 €	
EXCLUSION LIENS DE DEPENDANCE	**NON APPLICABLE**	**A COMPTER DU 1ER JANVIER 2005, L'EXONERATION NE PEUT S'APPLIQUER EN CAS DE LIENS DE DEPENDANCE ENTRE LE CEDANT ET L'ENTREPRISE CESSIONNAIRE**
OBLIGATIONS LIEES A DES DELAIS	**ACTIVITE EXERCEE PENDANT AU MOINS CINQ ANS**	**ABSENCE DE DELAI**
REDEVABLE DE LA PLUS-VALUE	**LE CEDANT EN CAS DE DEPASSEMENT DU SEUIL**	**LE CEDANT EN CAS DE DEPASSEMENT DU SEUIL**
APPLICATION	**PERMANENTE**	**TEMPORAIRE JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2005**

(1) Pour les sociétés relevant de l'impôt sur les sociétés, des conditions relatives à la composition du capital social doivent être respectées.

II.- Instituer une exonération des cession de fonds agricoles à hauteur de 300.000 euros

A.- La création du fonds agricole dans le cadre de la loi d'orientation agricole en discussion

Dans le but de conforter les exploitations agricoles, en favorisant la constitution d'unités économiques solides, autonomes et transmissibles, le projet de loi d'orientation agricole propose la création de fonds agricole à son article premier. Il s'agit d'appréhender l'ensemble des facteurs de production,

corporels ou incorporels, de manière globale en tant qu'unité économique apte à dégager un revenu.

Sur le modèle du fonds de commerce, le fonds agricole, créé sur option de l'exploitant, devrait regrouper le « cheptel mort » (matériel, outillage) et vif (animaux), les stocks et, s'ils sont cessibles, les contrats, notamment le bail lorsqu'il est cessible, ainsi que l'enseigne, les dénominations, la clientèle, les brevets et autres droits de propriété industrielle qui y sont attachés (notamment les labels de qualité). Il comportera également les droits à paiement unique (DPU), dont la valeur doit être constatée.

Pour les deux tiers des exploitations qui ont choisi de poursuivre leur activité sans avoir recours aux formes sociétaires, cette innovation est de nature à clarifier les liens entre patrimoine privé et capital et surtout à faciliter les transmissions et la transparence des opérations.

B.- L'instauration d'une exonération des plus-values de cession des fonds agricoles

La création du fonds agricole ne doit cependant pas avoir pour conséquence de taxer les agriculteurs sur une matière fiscale aujourd'hui inexistante (les éléments incorporels attachés à l'exploitation). Or, les agriculteurs craignent que la révélation de la valeur du fonds n'aboutisse à son imposition. Afin de mettre un terme à ces inquiétudes, il est proposé d'instituer un article 238 *quindecies* dans le code général des impôts, prévoyant l'exonération des plus-values de cession, pour les fonds d'une valeur inférieure à 300.000 euros.

En effet, le régime du fonds agricole s'apparentant à celui du fonds de commerce, il paraît logique de lui faire également bénéficier d'une exonération des plus-values de cessions, du type de celle prévue à l'article 238 *quaterdecies*. Ce dernier prend fin au 31 décembre 2005 et, s'il est envisagé de lui substituer un dispositif pérenne, cet article exclue aujourd'hui les entreprises agricoles. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'instituer un article spécifique pour les cessions de fonds agricoles, tendant à garantir leur succès. Le seuil retenu serait identique, à savoir une valeur de 300.000 euros. De bien entendu, s'il s'avérait qu'un article pérenne équivalent au 238 *quaterdecies* était créé, incluant les cessions de fonds agricoles, le régime particulier n'aurait plus d'objet.

Votre **Rapporteur général** a souligné l'intérêt de cet amendement qui étend aux fonds de commerce agricole la mesure d'exonération des plus-values en cas de vente d'un fonds de commerce d'une valeur inférieure à 300.000 euros prévue par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (loi n° 2004-804 du 9 août 2005). Cependant, le Gouvernement travaille déjà à un dispositif de fusion des deux dispositifs exonérant les plus-values : le dispositif temporaire pour les plus-values réalisées sur des fonds de moins de 300.000 euros et le dispositif permanent prévu à l'article 151 *septies* du code général des impôts. Cette fusion sera proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2005.

Il conviendra de s'assurer alors que les fonds de commerce agricole s'intègrent dans le dispositif général qui sera proposé.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-3)**.

*
* *

La Commission a *rejeté*, suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, un amendement présenté par M. Alain Marleix, tendant à créer une réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de groupements fonciers agricoles louant leurs biens par bail à long terme.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Le Fur, tendant à relever de 76.000 à 120.000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération de droits de mutation à titre gratuit dont bénéficient les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers est ramenée de 75% à 50% de la valeur des biens transmis.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il existe déjà pour les transmissions des parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers un élément dérogatoire très favorable. Il est ici question d'augmenter cet avantage. Une telle augmentation ne serait pas justifiée.

M. Charles de Courson a souligné que le seuil est demeuré le même depuis la création de la mesure en 1983. Il ne s'agirait donc que d'essayer de rattraper le différentiel lié à l'inflation.

Votre **Rapporteur général** a renouvelé son avis défavorable, après avoir rappelé que le dispositif d'engagement de conservation des parts avec à la clé un abattement de 75% s'applique également aux parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. François Sellier, tendant à supprimer l'abattement d'un tiers prévu par l'article 1518 A du code général des impôts et appliqué à la base d'imposition à la taxe proportionnelle des usines nucléaires, aéroports et installations destinées à la lutte contre la pollution des eaux et de l'atmosphère.

M. François Sellier a indiqué qu'il n'était pas sûr qu'il s'agisse là de la bonne solution, mais, qu'en revanche, le problème soulevé était réel. En 1975, il a été décidé de ne prendre en compte au titre de la taxe professionnelle la valeur locative de ces établissements que pour deux tiers de leur montant. L'administration fiscale a une notion extrêmement extensive de cette mesure et elle applique l'abattement à tous les établissements se situant sur la zone

aéroportuaire de Roissy, sans vérifier l'objet des établissements. Ceci génère des pertes de recettes considérables, et il conviendrait, en conséquence, si cette application extensive devait être maintenue, d'instaurer un mécanisme de compensation par l'Etat.

Votre **Rapporteur général** a également souligné la réalité du problème. Il a en outre indiqué que l'amendement allait bien au-delà de l'objectif recherché en supprimant totalement l'abattement. C'est l'interprétation faite par l'administration fiscale qui devrait être modifiée. En effet, l'hôtel Hilton de Roissy ne peut en aucun cas être considéré comme un équipement participant au service public aéroportuaire. C'est la raison pour laquelle le ministre de l'économie s'est récemment engagé à adresser à ses services une directive pour revenir sur cette extension. Le problème devrait donc être résolu. Un amendement supprimant tout l'abattement ne peut que rencontrer un avis défavorable.

M. Daniel Garrigue a souligné qu'il devrait y avoir une augmentation des recettes si le champ de l'abattement était limité.

M. Charles de Courson s'est vivement interrogé sur le fondement même de cet abattement en ce qui concerne les centrales nucléaires qui appartiennent à EDF et les aéroports. Qu'un abattement soit prévu pour les installations de lutte contre la pollution est compréhensible, pour le reste, l'allégement de taxe professionnelle apparaît infondé.

M. François Scellier a retiré cet amendement.

*

* *

Article 10

Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 1010 du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les sociétés sont soumises à une taxe annuelle à raison des véhicules qu'elles utilisent en France quel que soit l'État dans lequel ils sont immatriculés, ou qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France, lorsque ces véhicules sont immatriculés dans 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 1970 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques. »

B. – Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« a. pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la même directive et dont la première mise en circulation intervient à compter du 1er juin 2004, et qui n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1er janvier 2006, le tarif applicable est le suivant :

Nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre	**Tarif applicable par gramme de CO_2 (€)**
Inférieur ou égal à 100	2
Supérieur à 100 et inférieur ou égal à 120	4
Supérieur à 120 et inférieur ou égal à 140	5
Supérieur à 140 et inférieur ou égal à 160	10
Supérieur à 160 et inférieur ou égal à 200	15
Supérieur à 200 et inférieur ou égal à 250	17
Supérieur à 250	19

b. pour les véhicules autres que ceux mentionnés au a, le tarif applicable est le suivant :

Puissance fiscale	**Tarif applicable (€)**
Inférieure ou égale à 4 CV	750
De 5 à 7 CV	1.400
De 8 à 11 CV	3.000
De 12 à 16 CV	3.600
Supérieure à 16 CV	4.500

»

C. – Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elle n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés. »

II. – Les articles 1599 C à 1599 K et les articles 1599 *nonies* à 1599 *duodecies* du code général des impôts sont abrogés.

III. – Le b du V de l'article 1647 du code général des impôts est abrogé.

IV. – Au 3° de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales, les mots : « et à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » sont supprimés.

V. – Les dispositions prévues au I s'appliquent aux périodes d'imposition ouvertes à compter du 1er octobre 2005.

VI. – Les dispositions prévues aux II, III et IV s'appliquent pour la période d'imposition s'ouvrant le 1er décembre 2006.

VII. – A compter de 2006, le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur perçu en application de l'article 1599 I *bis* du code général des impôts est affecté au budget général de l'Etat.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de simplifier la fiscalité applicable aux véhicules de sociétés en supprimant le reliquat de taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette).

Cette mesure est compensée par un relèvement des tarifs de la taxe sur les véhicules des sociétés prévue par l'article 1010 du code général des impôts.

Par ailleurs, il est proposé d'inciter les sociétés à acquérir ou utiliser des véhicules peu émetteurs de CO_2 en :

– réduisant le tarif de la taxe précitée lorsqu'elle est due à raison des véhicules de moins de 4 CV déjà en circulation,

– instituant un barème progressif et proportionné aux émissions de gaz à effet de serre pour les véhicules faisant l'objet d'une première mise en circulation à compter du 1er juin 2004.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à simplifier la fiscalité applicable aux véhicules de sociétés. Aujourd'hui deux impôts coexistent : la vignette d'une part (la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur) dont le produit a beaucoup baissé au cours des dernières années du fait de la mise en œuvre de nombreuses exonérations, et d'autre part la taxe sur les véhicules des sociétés dont le barème est aujourd'hui uniquement fonction du nombre de CV des véhicules. L'objectif du présent article est double : il vise en premier lieu à supprimer totalement la vignette qui constitue aujourd'hui une ressource propre pour les départements. Notons que la suppression de cette taxe est compensée pour les départements par l'attribution d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance relatives aux véhicules terrestres à moteur (voir commentaire de l'article 27 du présent projet de loi). Le présent article tend en deuxième lieu à rendre la taxe de véhicules des sociétés (TVS), qui est un impôt affecté au budget général de l'Etat,

plus conforme aux exigences écologiques en incitant les sociétés à utiliser et à acheter des véhicules émettant peu de grammes de CO_2 par kilomètre. On sait en effet que l'émission de CO_2 contribue au phénomène de réchauffement climatique.

Le barème de la TVS ainsi mis en place par le présent article pour les véhicules utilisés ou achetés par les sociétés à compter du 1er janvier 2006 serait donc fonction de critères écologiques et non plus de la seule puissance fiscale des véhicules. En réalité, ce sont deux nouveaux barèmes de la TVS qui seraient appliqués à partir de 2006 : pour résumer, l'un concerne les véhicules qui entreront dans le parc automobiles de la société après le 1er janvier 2006, l'autre porte sur le stock des véhicules déjà détenus par l'entreprise en question au 1er janvier 2006. Dans la réforme proposée, deux cas doivent en effet être distingués : les tarifs ne seront pas identiques selon que (premier cas de figure) le véhicule aura fait l'objet d'une réception communautaire et aura été mis en circulation après le 1er juin 2004 et sera possédé ou utilisé par une société après le 1er janvier 2006 ou pour les autres véhicules (deuxième cas de figure).

Au total, la suppression de la vignette (dont le produit représente environ 130 millions d'euros) sera compensée par la hausse du rendement de la TVS (qui s'élève actuellement à 800 millions d'euros environ).

Avant d'en venir au commentaire à proprement parler des dispositions contenues dans le présent article, il convient de rappeler quelques éléments statistiques sur les caractéristiques des immatriculations enregistrées en France au cours des dernières années ainsi que sur l'évolution des émissions de grammes de CO_2 par kilomètre caractérisant les véhicules actuellement immatriculés.

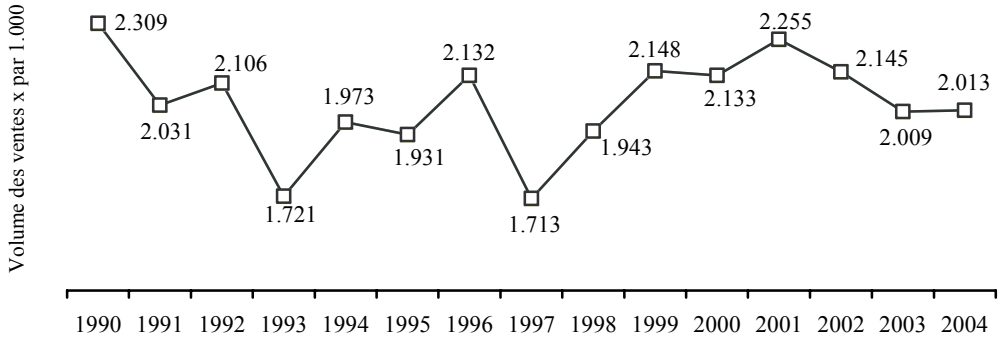
I.- L'assiette de la fiscalité applicable aux véhicules particuliers en France : quelques éléments statistiques

A.- L'évolution de la répartition des immatriculations

Pour l'année 2004, les ventes de voitures particulières en France se sont élevées à plus de 2,013 millions d'unités. On note que le nombre des immatriculations a été en 2004 légèrement supérieur à celui enregistré en 2003, comme le montre le graphique ci-après.

1.- Le nombre des immatriculations

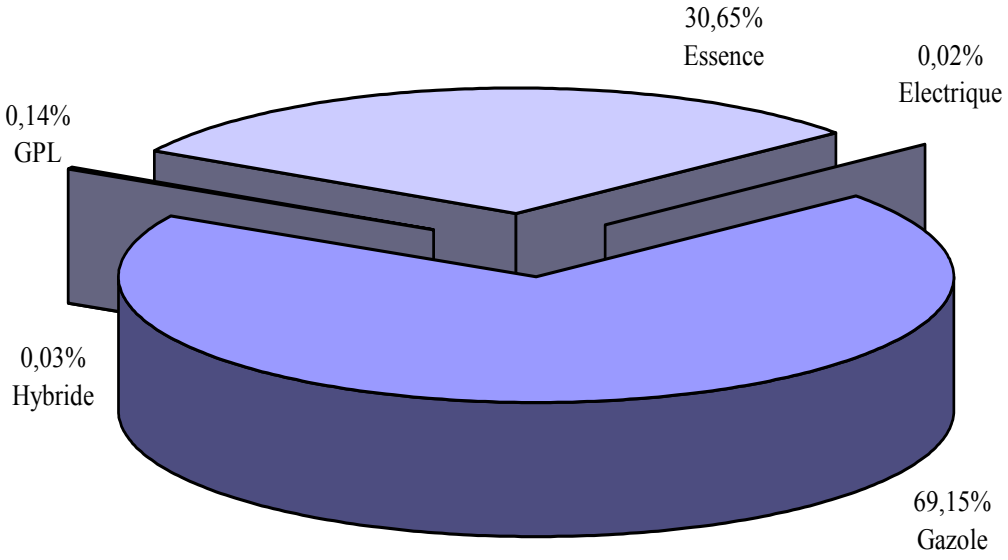
ÉVOLUTION DES IMMATRICULATIONS



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

Quant à la répartition des immatriculations en 2004 entre les véhicules diesel, les véhicules essence, les véhicules bicarburation essence/GPL, les véhicules électriques et les véhicules hybrides, elle s'est opérée de la manière suivante :

LE MARCHE FRANÇAIS
LES IMMATRICULATIONS EN 2004

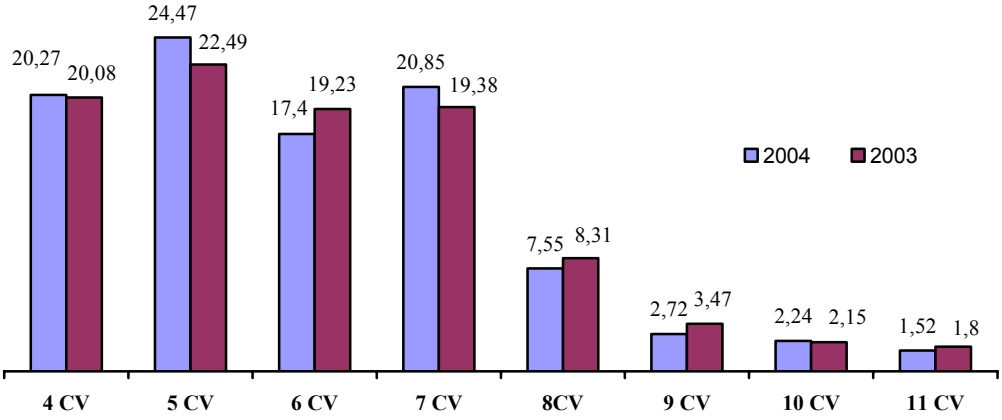


Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

2.- La répartition des ventes par puissance fiscale

Les véhicules ayant une puissance fiscale de 5 CV ont été les plus vendus en 2004, même si un léger recul doit être constaté par rapport aux ventes de 2003, comme le montre le graphique ci-dessous.

RÉPARTITION DES VENTES PAR PUISSANCE FISCALE
(en pourcentage)



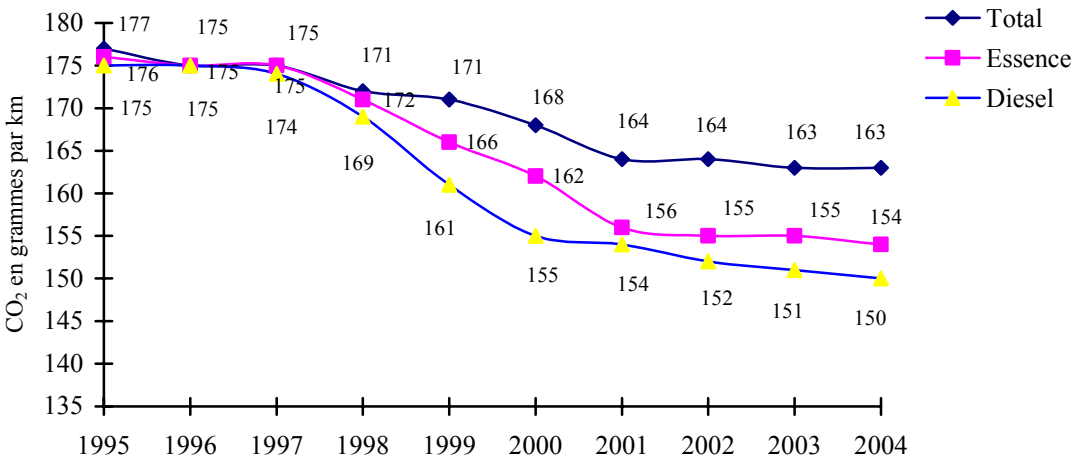
Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

B.- Etat des lieux en matière d'émissions de CO_2 causés par les véhicules récemment immatriculés en France

1.- Évolution des émissions de CO_2 au cours des dernières années

On peut noter que, d'après les études réalisées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la moyenne des émissions de CO_2 des véhicules neufs vendus en France est restée la même depuis quatre ans. En 2004, la moyenne s'établissait à 154 grammes de CO_2 par kilomètre. Il faut rappeler que cette moyenne se montait à plus de 175 grammes de CO_2 par kilomètre en 1995.

EVOLUTION DU TAUX MOYEN D'ÉMISSION DE CO_2 EN FRANCE DEPUIS 1995

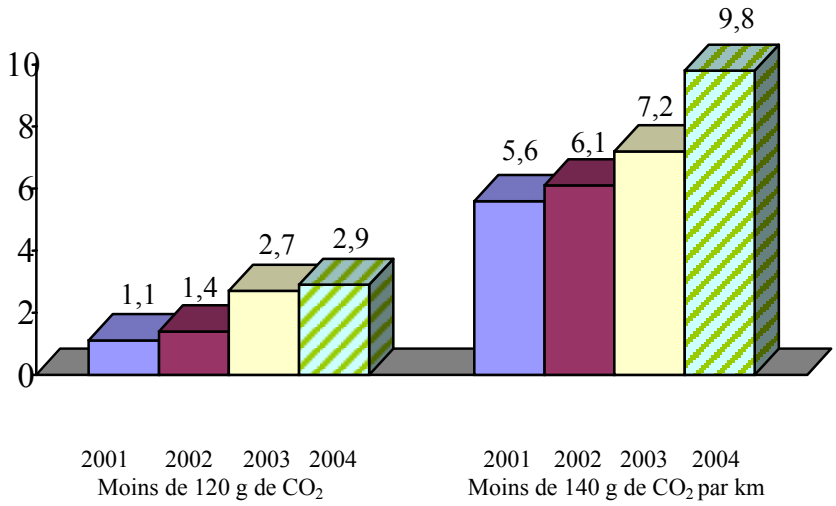


Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

Les travaux de l'ADEME ont mis en évidence le pourcentage relativement faible des modèles de véhicules émettant peu de grammes de CO_2 par kilomètre (c'est-à-dire moins de 120 grammes de CO_2 par kilomètre et moins de 140 grammes de CO_2 par kilomètre). Il apparaît cependant que le pourcentage de modèles émettant moins de 120 grammes de CO_2 par kilomètre est passé de 2,7% en 2003 à 2,9% en 2004 ; le pourcentage de modèles émettant moins de 140 grammes de CO_2 par kilomètre est passé, quant à lui, de 7,2% en 2003 à 9,8% en 2004, soit une augmentation de 2,6% en un an.

POURCENTAGE DE MODELES EMETTANT MOINS DE 120 G ET 140 G DE CO_2 PAR KM

(en pourcentage)

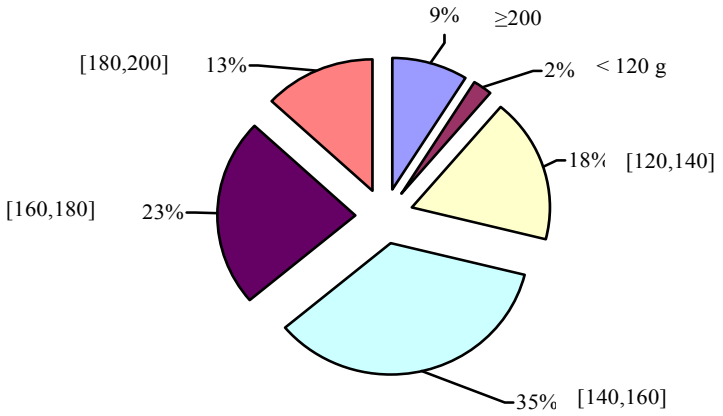


Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

2.- Une comparaison des émissions de CO_2 entre les véhicules essence et les véhicules diesel

Dans des travaux récents, l'ADEME a également cherché à comparer la structure des immatriculations des véhicules essence et des véhicules diesel par catégorie d'émissions de grammes de CO_2 par kilomètre. En 2004, le pourcentage de véhicules essence immatriculés émettant moins de 140 grammes de CO_2 par kilomètre était de 20%. 10% des véhicules essence immatriculés au cours de l'année 2004 émettent plus de 200 grammes de CO_2 par kilomètre.

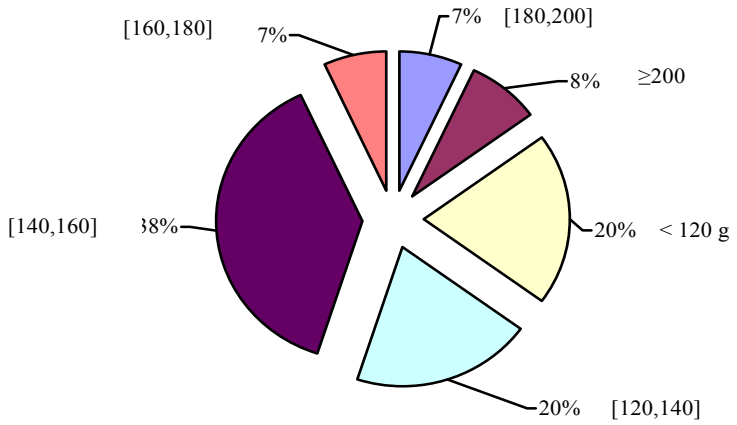
VENTILATIONS DES IMMATRICULATIONS ESSENCE PAR TRANCHE DE CO_2



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

S'agissant des véhicules diesel immatriculés en 2004, le pourcentage des véhicules émettant moins de 120 grammes de CO_2 par kilomètre est de 20%. Celui des véhicules émettant moins de 140 grammes de CO_2 par kilomètre est de 40%. Le pourcentage des véhicules diesel immatriculés en 2004 et émettant plus de 200 grammes de CO_2 par kilomètre est de 8%.

VENTILATIONS DES IMMATRICULATIONS DIESEL PAR TRANCHE DE CO_2



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2005.

LE DOUBLE OBJET DU PRESENT ARTICLE
ET LA QUESTION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS PREVUES

L'objet du présent article est double : il vise d'une part à supprimer la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, autrement dénommée la vignette (tel est l'objet des **II, III et IV du présent article**), par souci de simplification administrative et d'autre part, à modifier le tarif applicable en matière de taxe sur les véhicules des sociétés (tel est l'objet du **I du présent article**).

Les **V et VI du présent article** règlent les questions liées à l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme et à la dernière période d'imposition s'agissant du système actuel. Le **V du présent article** prévoit que les nouveaux barèmes de la TVS s'appliqueront *« aux périodes d'imposition ouvertes à compter du 1er octobre 2005 »* ; c'est-à-dire que les premières taxations en vertu des nouvelles règles seront réglées par les contribuables à l'automne 2006 puisque cette taxe se paie à terme échu. Le **VI du présent article** indique que les dispositions prévues aux II, III et IV, c'est-à-dire celles qui suppriment la vignette *« s'appliquent pour la période d'imposition s'ouvrant le 1er décembre 2006 »*. La vignette est en effet exigible à l'ouverture de la période annuelle d'imposition s'ouvrant le 1er décembre de chaque année. Ainsi, le 1er décembre 2005 sera la dernière période d'imposition pour la vignette ; à partir du 1er décembre 2006, les dispositions de suppression de cette taxe seront pleinement effectives.

Le **VII** traite de l'affectation du produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur : en 2006, le produit perçu de la vignette sera affecté au budget général de l'Etat et non aux départements.

II.- Le premier volet de la réforme proposée : la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur (la vignette)

A.- Présentation de la vignette

La taxe différentielle sur les véhicules automobiles à moteur prévue à l'article 1599 C du code général des impôts est perçue au profit des départements. Il faut rappeler que les lois de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) et 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) ont largement réduit ses cas de perception.

1.- L'assiette

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur reste due à raison de la plupart des véhicules d'un poids total autorisé en charge excédant 3,5 tonnes, quel que soit le propriétaire, ainsi que par les personnes morales, autres que certaines d'entre elles à but non lucratif, propriétaires ou locataires de longue durée de **plus de trois véhicules d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas 3,5 tonnes** par période d'imposition.

Son tarif varie en fonction de la puissance administrative du véhicule, de son âge et de son lieu d'immatriculation.

2.- Le paiement de la vignette

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur est exigible soit à l'ouverture de la période d'imposition, soit à l'expiration de l'une des trois périodes trimestrielles, commençant le 2 décembre, le 1er mars et le 1er juin, au cours de laquelle le véhicule fait l'objet d'une première mise en circulation en France métropolitaine ou dans les DOM ou cesse d'être en situation de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense.

Toutefois, elle n'est pas due pour la période en cours si, entre le 15 août et le 30 novembre, le véhicule fait l'objet d'une première mise en circulation ou cesse de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense.

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur est liquidée au vu d'une déclaration souscrite sur des imprimés modèles 2856 et 2857 disponibles auprès des comptables des impôts (ou sur le site www.impots.gouv.fr). Les déclarations sont déposées accompagnées du paiement correspondant auprès du comptable des impôts désigné par l'administration dans le département dont dépend le redevable et dans les délais prévus à l'article 155 C de l'annexe IV au code général des impôts.

Cette taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA.

recette de la vignette collectée de 1999 à 2005 jusqu'au 31 août 2005

(EN EUROS)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 AU 31/08/
			DEPARTEMENTS				
NOMBRE	**34.526.430**	**6.370.348**	**2.689.035**	**2.100.144**	**1.802.787**	**INCONNU**	**INCONNU**
VIGNETTE AUTOMOBILE (HORS VIGNETTE CORSE, HORS PARIS)	**2.059.104.005**	**466.412.718**	**186.791.983**	**157.025.519**	**128.339.003**	**124.139.545**	**16.674.082**
VIGNETTE AUTOMOBILE CORSE	**7.743.440**	**2.223.614**	**1.129.618**	**662.783**	**433.632**	**516.502**	**1.424.570**
VIGNETTE AUTOMOBILE POUR LES VEHICULES IMMATRICULE	**69.256.737**	**22.294.871**	**11.339.658**	**12.746.681**	**9.446.683**	**8.355.555**	**78.971**

S A PARIS SEULEMENT							
TOTAL	2.136.104.183	490.931.202	199.261.259	170.434.983	138.219.318	133.011.602	18.177.623
			ETAT				
FRAIS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT ARTICLE 1647 DU CGI	**63.826.215**	**14.537.553**	**5.884.322**	**5.085.798**	**4.135.666**	**3.990.348**	**545.329**

Source : Direction générale des impôts, octobre 2005.

B.- A l'horizon 2006 : la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur

1.- Un champ de redevables réduit au cours des dernières années

La suppression définitive de la vignette proposée par le présent article constitue la dernière étape d'un mouvement qui a consisté à réduire l'assiette et le champ d'application de cet impôt. Non seulement le champ des redevables a diminué de par la loi au cours des dernières années, mais il apparaît que de nombreux départements avaient par ailleurs usé de leur droit de prévoir des exonérations totales – il s'agit notamment des exonérations au bénéfice de véhicules non polluants. D'autres avaient même décidé de ne pas faire payer de taxe.

Les deux tableaux qui figurent ci-après sont issus du Bulletin officiel des impôts de la Direction générale des impôts en date du 8 juillet 2005. Cette instruction présente, au titre de la vignette, pour la période d'imposition comprise entre le 1er décembre 2005 et le 30 novembre 2006, la liste des départements dans lesquels les véhicules non polluants bénéficient d'une exonération totale ainsi que la liste des départements ayant adopté un tarif de base zéro euro, exonérant de fait tous les véhicules qui y sont immatriculés.

Ces deux listes sont les suivantes :

Départements dans lesquels les véhicules non polluants (fonctionnant a l'électricité, au gaz de pétrole liquéfiée ou au gaz naturel) bénéficient d'une exonération totale de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur

02 – AISNE	**42 – LOIRE**

06 – ALPES MARITIMES	**44 – LOIRE ATLANTIQUE**
09 – ARIEGE	**47 – LOT-ET-GARONNE**
14 – CALVADOS	**54 – MEURTHE-ET-MOSELLE**
15 – CANTAL	**66 – PYRENEES ORIENTALES**
19 – CORREZE	**71 – SAONE-ET-LOIRE**
24 – DORDOGNE	**75 – PARIS**
25 – DOUBS	**78 – YVELINES**
27 – EURE	**81 – TARN**
28 – EURE-ET-LOIR	**83 – VAR**
30 – GARD	**84 – VAUCLUSE**
31 – HAUTE-GARONNE	**86 – VIENNE**
32 – GERS	**90 – TERRITOIRE-DE-BELFORT**
33 – GIRONDE	**91 – ESSONNE**
35 – ILLE-ET-VILAINE	**92 – HAUTS-DE-SEINE**
39 – JURA	**93 – SEINE SAINT DENIS**
40 – LANDES	**95 – VAL D'OISE**

DEPARTEMENTS AYANT ADOPTE
UN TARIF DE BASE DE ZERO EURO
(exonération de tous les véhicules immatriculés
dans ces départements)

08 – ARDENNES	**76 – SEINE MARITIME**
20 – COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE	**89 – YONNE**
60 – OISE	

2.- Les articles du code général des impôts dont la suppression est proposée

Le **II du présent article** vise à supprimer les articles 1599 C à 1599 K et les articles 1599 *nonies* à 1599 *duodecies* du Code général des impôts.

a) L'abrogation de treize articles portant sur la taxe différentielle sur les véhicules à moteur

Sont abrogés :

– l'**article 1599 C du Code général des impôts** qui prévoit que la vignette est perçue au profit des départements dans lesquels les véhicules doivent être immatriculés (à l'exception des départements corses) ;

– l'**article 1599 D** qui porte sur une dispense de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur au bénéfice des véhicules donnant lieu au paiement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers. L'**article 1599 E** indique qu'est redevable de la taxe le locataire d'un véhicule faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location de deux ans ou plus ;

– l'**article 1599 F** qui met en place une série d'exonérations de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. Ne sont pas redevables de cette taxe :

– les personnes physiques pour les voitures dont elles sont propriétaires ou locataires en vertu d'un contrat de crédit-bail ou de location de deux ans ou plus (**a**), et les personnes physiques pour les véhicules autres que ceux cités au a, lorsque le poids total autorisé en charge n'excède pas trois tonnes (**a *bis***) ;

– les associations et les établissements publics ayant pour unique activité l'aide aux handicapés (**b**) ;

– les associations régies par la loi du 1er juillet 1901, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les congrégations, les

syndicats professionnels, pour les véhicules d'un poids total n'excédant pas 3,5 tonnes (**c**) ;

– les personnes morales non visées au c à raison de trois voitures particulières (**d**). Les redevables sont donc les personnes morales non visées au c qui détiennent plus de trois véhicules.

– l'**article 1599 F *bis*** qui prévoit la possibilité pour les conseils généraux d'exonérer sur délibération en totalité ou à hauteur de 50% de la taxe, les véhicules fonctionnant, exclusivement ou non, à l'énergie électrique, au gaz naturel-véhicules ou au gaz de pétrole gazifié. En vertu de l'**article 1599 G**, il est également possible aux Conseils généraux de modifier le tarif de la vignette applicable aux véhicules ayant moins de cinq ans d'âge et d'une puissance fiscale inférieure ou égale à 4 CV ;

– l'**article 1599 H** selon lequel il revient aux préfets de notifier à la direction des services fiscaux les nouveaux tarifs applicables ;

– l'**article 1599 I** qui traite du calcul des tarifs applicables selon l'âge des véhicules ;

– l'**article 1599 I *bis*** qui indique les dates d'exigibilité de la vignette : il s'agit soit de l'ouverture de la période d'imposition, soit à l'expiration de l'une des trois périodes trimestrielles (commençant le 2 décembre, le 1er mars et le 1er juin) au cours de laquelle le véhicule fait l'objet d'une première mise en circulation (ou cesse d'être en situation de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense) ;

– l'**article 1599 J** qui traite de la déclaration devant être déposée auprès du comptable des impôts désigné dans le département dont le redevable dépend ;

– l'**article 1599 K** aux termes duquel les mêmes règles de recouvrement et de contrôle s'appliquent à la vignette et à la TVA.

Quant aux **articles 1599 *nonies* à 1599 *duodecies* du code général des impôts**, ils concernent les modalités de gestion de la vignette perçue au profit de la Collectivité territoriale de Corse :

– l'**article 1599 *nonies*** pose le principe de la perception de la taxe à la collectivité territoriale de Corse. Il est par ailleurs indiqué que les articles 1599 C à 1599 F et 1599 I à 1599 K précités sont applicables ;

– selon l'**article 1599 *nonies* A**, sur délibération, l'Assemblée de Corse peut pratiquer des exonérations totales ou à hauteur de 50% pour les utilisateurs de certains types de véhicules (fonctionnant au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel-véhicules ou du gaz de pétrole gazifié) ;

– l'**article 1599 *decies*** concerne la fixation par l'Assemblée de Corse des tarifs des taux applicables aux véhicules de moins de cinq ans ;

– l'**article 1599** ***undecies*** renvoie à l'article 1599 G relatif à la capacité de modifier le tarif de la vignette pour les véhicules de moins de cinq ans d'âge et d'une puissance fiscale inférieure ou égale à 4 CV ;

– l'**article 1599** ***duodecies*** porte sur la notification aux directions des services fiscaux des tarifs décidés par l'Assemblée de Corse par le préfet.

b) Les dispositions dont la suppression est proposée par coordination

Le **III du présent article** vise à abroger le b du V de l'article 1647 du code général des impôts, par cohérence avec la suppression des dispositions relatives à la vignette. En effet, le b du V de l'article 1647 du code général des impôts traite des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'Etat au moment de la collecte de la vignette (ce taux est fixé à 4% du montant des recouvrements). La vignette étant supprimée, ces dispositions deviennent par conséquent obsolètes.

Le **IV du présent article** vise à supprimer la référence à la vignette dans le 3° de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales. Cet article porte sur la taxation d'office en cas de défaut ou de retard dans le dépôt des déclarations.

II.- Le deuxième volet de la réforme proposée : la modification des tarifs applicables à la taxe sur les véhicules de société (TVS) afin d'inciter les entreprises à se doter de véhicules propres

La suppression de la vignette proposée par le présent article a pour corollaire la modification des tarifs applicables à la taxe sur les véhicules de société (TVS). Le relèvement des tarifs de la taxe sur les véhicules des sociétés doit compenser les effets de la suppression de la vignette. Il s'accompagne d'un changement de logique s'agissant du barème qui prend désormais en considération des préoccupations clairement écologiques.

A.- Présentation des règles en vigueur en matière de taxe sur les véhicules de société (TVS)

1.- Une taxe annuelle, un barème composé de deux tranches seulement

La TVS se présente comme une taxe annuelle, mise à la charge des sociétés à raison des voitures particulières immatriculées en France qu'elles possèdent ou utilisent. En application de l'article 1010 du code général des impôts, le montant de la taxe est fixé à 1.130 euros pour les voitures dont la puissance fiscale n'excède pas 7 CV et 2.440 euros pour les autres véhicules. Seules deux tranches existent donc aujourd'hui.

Cette taxe n'est pas due pour les véhicules destinés exclusivement à la vente, à la location de courte durée ou à l'exécution d'un service de transport à la disposition du public. Elle est exigible pour la période allant du 1er octobre au

30 septembre. Elle fait l'objet d'une déclaration annuelle déposée à l'issue de cette période.

2.- Le paiement de la TVS

La taxe est acquittée au vu d'une déclaration n° 2855 souscrite en un seul exemplaire et déposée à la recette des impôts du lieu de production de la déclaration des résultats de la société.

La taxe est payable à terme échu. La déclaration doit donc être déposée, chaque année, à l'expiration de la période d'imposition au cours des mois d'octobre ou de novembre. L'impôt est liquidé par la société redevable, pour l'année écoulée, et versé spontanément lors du dépôt de la déclaration.

B.- La volonté d'inciter les sociétés à utiliser et acheter des véhicules émettant peu de grammes de CO_2 par kilomètre

Le présent article reflète la volonté d'inciter à l'utilisation et l'achat de voitures émettant peu de grammes de CO_2 par kilomètre.

1.- Une modification substantielle des dispositions de l'article 1010 du code général des impôts relatif à la TVS

Le **I du présent article** vise à modifier l'article 1010 du code général des impôts relatif à la taxe sur les véhicules des sociétés. Le I se décompose en trois parties :

– le **A du I du présent article** a pour objet de réécrire le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, qui désigne les sociétés soumises à la taxe sur les véhicules de sociétés ;

– le **B du I du présent article** vise à remplacer les deuxième et troisième alinéas actuels de l'article 1010 du code général des impôts par de nouvelles dispositions relatives au barème applicable ;

– le **C du I du présent article** tend à insérer, avant le dernier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, un alinéa prévoyant la non-déductibilité de la taxe sur les véhicules des sociétés au titre de l'impôt sur les sociétés. Cette disposition figure actuellement dans le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, mais le premier alinéa fait, comme on l'a vu, l'objet d'une réécriture grâce au A du I du présent article ; or dans la nouvelle rédaction proposée pour ce premier alinéa, la règle de la non-déductibilité n'est pas mentionnée. Il convient donc de réintroduire au sein de l'article 1010 du code général des impôts, mais à un autre alinéa, ce principe ancien de la non-déductibilité au titre de l'impôt sur les sociétés.

a) Quelques aménagements s'agissant du champ de la TVS

Le **A du I du présent article** vise à réécrire le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts. Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article précité indique que sont redevables de la taxe sur les véhicules des sociétés *« les véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières, possédés ou utilisés par les sociétés ».* Il est par ailleurs précisé que la taxe n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés.

Dans sa nouvelle rédaction telle que proposée par le présent article, le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts (le chapeau des nouvelles dispositions mise en place en matière de barème) pose plusieurs principes :

– *« les sociétés »* sont soumises à la taxe sur les véhicules des sociétés ; comme c'est le cas actuellement, toutes les sociétés sont bien entendu visées, quels que soient leur forme juridique ou leur secteur d'activité ;

– la taxe est *« annuelle »* ; comme c'est le cas actuellement, un même véhicule détenu par une société pendant plusieurs années donnera lieu à paiement de la taxe chaque année ;

– l'assiette est constituée par les véhicules *« qu'elles utilisent en France quel que soit l'Etat dans lequel ils sont immatriculés, ou qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France »*. Cette disposition vise en particulier à neutraliser la pratique de la location transfrontalière (une entreprise loue un véhicule à une société ayant son siège dans un autre pays afin de ne pas avoir à régler de taxe sur les véhicules des sociétés). Le champ d'application de la taxe sera ainsi étendu aux véhicules immatriculés dans un autre Etat, dès lors qu'ils seront utilisés par une société ayant son siège social ou un établissement en France ;

– les véhicules doivent être immatriculés dans 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 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques. Le 1 du C (*« Définition du type de carrosserie »*) de l'annexe II à la directive précitée cite en matière de *« voitures particulières »*, la catégorie des Berlines, celles des voitures à hayon arrière, des Breaks (les véhicules familiaux), des Coupés, des Cabriolets et des véhicules à usages multiples.

b) La coexistence de deux barèmes

Le **B du I du présent article** a pour objet de remplacer les deuxième et troisième alinéas de l'article 1010 du code général des impôts par de nouvelles dispositions relatives au barème de la taxe.

Est proposée la distinction entre **a)** les véhicules possédés ou utilisés après l'entrée en vigueur du présent projet de loi (pour le flux des voitures possédées ou utilisées par les sociétés après le 1er janvier 2006) et **b)** les autres véhicules.

2.- Pour les nouveaux véhicules (le flux à partir du 1er janvier 2006)

a) Les véhicules visés

Les dispositions correspondant au a (qui deviendra le deuxième alinéa de l'article 1010 du code général des impôts dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article) concernent les véhicules remplissant plusieurs conditions :

– Ils ont fait l'objet d'une *« réception communautaire »* au sens de la directive 70/156/CEE précitée. Il convient ici de citer les considérants quatre à six de cette directive qui indiquent :

« Considérant qu'il convient que les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques du véhicule soient définies par des directives particulières ;

« Considérant que, sur le plan communautaire, le contrôle du respect de ces prescriptions ainsi que la reconnaissance par chaque Etat membre du contrôle effectué par les autres Etats membres nécessitent la mise en œuvre d'une procédure de réception communautaire pour chaque type de véhicule ;

« Considérant que cette procédure doit permettre à chaque Etat membre de constater que chaque type de véhicule a été soumis aux contrôles prévus par les directives particulières et relevés sur une fiche de réception ; qu'elle doit également permettre aux constructeurs d'établir un certificat de conformité pour tous les véhicules conformes à un type réceptionné ; que, lorsqu'un véhicule est accompagné de ce certificat, il doit être considéré par tous les Etats membres comme conforme à leurs propres législations ; qu'il convient que chaque Etat membre informe les autres Etats membres de la constatation faite, par l'envoi d'une copie de la fiche de réception établie pour chaque type de véhicule réceptionné ; »

– Ces véhicules ont été mis en circulation à compter du 1er juin 2004 et n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1er janvier 2006.

Sont donc visés les véhicules que la société acquière ou loue après le 1er janvier 2006 et dont la première mise en circulation est intervenue après le 1er juin 2004. Ces voitures qui entreront dans le parc automobile de la société à partir de 2006 feront l'objet d'une taxation en fonction des grammes de CO_2 émis par kilomètre et non plus, comme aujourd'hui en fonction de la puissance fiscale.

La date du 1er juin 2004 pour la première mise en circulation a été retenue car le premier alinéa de l'article 8 de la directive 1999/37/CE du Conseil du

29 avril 1999 relative aux documents d'immatriculation des véhicules indique : *« Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er juin 2004. Ils en informent immédiatement la Commission. »*

Ainsi depuis le 1er juin 2004, les Etats membres doivent tous disposer du même type de document : un certificat qui atteste du fait que le véhicule a été immatriculé selon les règles communautaires dans l'un des Etats membres. En vertu du b) de l'article 2 de la directive précitée : on entend par *« immatriculation : l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière d'un véhicule, comportant l'identification de celui-ci et l'attribution d'un numéro d'ordre, appelé numéro d'immatriculation ».* Selon le c de l'article 2 de cette même directive, le certificat d'immatriculation est *« le document attestant que le véhicule est immatriculé dans un Etat membre ».*

Aux termes de l'annexe I de la directive, le certificat d'immatriculation doit comporter l'attestation selon laquelle un certain nombre d'éléments techniques du véhicule ont bien été contrôlés. Parmi ces éléments figure l'émission de CO_2 (nombre grammes de CO_2 émis par kilomètre).

Ainsi tous les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire donnent lieu depuis le 1er juin 1994 à l'établissement d'un certificat d'immatriculation dans lequel figurent obligatoirement certaines données techniques en termes d'émission de CO_2 qui vont permettre de taxer le véhicule en fonction de ces caractéristiques.

b) Un nouveau barème composé de sept tranches

Pour les véhicules qui satisfont à ces trois critères (réception communautaire ; mise en circulation à partir du 1er juin 2004 et entrée dans le parc automobile de la société à compter du 1er janvier 2006), le barème applicable sera fonction d'un critère exclusivement écologique et non plus du critère de puissance fiscale. Notons que le barème institué, comme celui portant sur le stock, n'est pas un barème progressif.

Sept tranches sont mises en place, correspondant à sept tarifs progressifs au fur et à mesure que le véhicule émet plus de grammes de CO_2 par kilomètre.

<u>Première tranche</u> : le véhicule qui d'après les données techniques accompagnant son certificat d'immatriculation, émet seulement 100 grammes de CO_2 par kilomètre voire moins, donne lieu à une taxation très faible : 2 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 (par exemple pour un véhicules émettant 100 grammes de CO_2 par kilomètre, une taxe de 200 euros par an).

<u>Deuxième tranche</u> : le véhicule émettant entre 100 et 120 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 4 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

Troisième tranche : le véhicule émettant entre 120 et 140 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 5 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

Quatrième tranche : le véhicule émettant entre 140 et 160 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 10 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

Cinquième tranche : le véhicule émettant entre 160 et 200 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 15 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

Sixième tranche : le véhicule émettant entre 200 et 250 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 17 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

Septième tranche : le véhicule émettant plus de 250 grammes de CO_2 par kilomètre est taxé à hauteur de 19 euros multiplié par le nombre de grammes de CO_2 /km.

3.- Pour les autres véhicules

a) Les véhicules visés

Le **b du B du I du présent article** porte sur « les véhicules autres que ceux mentionnés au a ».

Il s'agit des véhicules qui ne remplissent pas un ou plusieurs critères servant à déterminer ceux qui entrent dans la première catégorie. En d'autres termes, il peut s'agir :

– soit des véhicules qui ne font pas l'objet d'une réception communautaire, mais simplement d'une procédure de réception nationale (c'est le cas par exemple d'une importation par une personne physique d'un modèle de véhicule commercialisé dans un autre pays que les Etats membres de l'Union européenne – comme les Etats-Unis notamment – et qui n'est pas en vente dans l'espace de l'Union européenne). La procédure de réception nationale n'implique pas, au contraire de celle de la réception communautaire qui a fait l'objet d'un encadrement strict et normé, que soit établie la même fiche de renseignements techniques sur le véhicule. Ainsi, l'information relative au nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre n'est pas obligatoire dans ce cadre ;

– soit des véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire mais qui ont été mis en circulation avant le 1er juin 2004, ce qui signifie que le certificat d'immatriculation n'était pas encore, au moment de la première mise en circulation, accompagnée de la fiche de renseignements techniques sur le véhicule. L'information relative au nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre n'est pas nécessairement connue pour ces véhicules ;

– soit des véhicules ayant peut-être fait l'objet d'une réception communautaire, ayant peut-être été mis en circulation après le 1er juin 2004 (ce qui signifie qu'il est possible que l'information relative au nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre soit connue et fasse l'objet d'une certification) mais qui se trouvent faire déjà partie du parc automobile de la société au 1er janvier 2006. En d'autres termes, ces véhicules étaient déjà possédés ou utilisés par l'entreprise au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

b) Un nouveau barème qui reste cependant fonction de la puissance fiscale des véhicules concernés

Faisant partie du « stock » de véhicules de la société, ces voitures particulières continueront à être taxées, comme c'est le cas actuellement, en fonction de leur puissance fiscale et non pas en fonction des caractéristiques techniques liées au nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre.

Une différence est cependant à noter par rapport à la situation actuelle. Le barème actuellement applicable est particulièrement simple : seules deux tranches sont distinguées : les véhicules dont la puissance fiscale n'excède pas 7 CV sont taxés à hauteur de 1.130 euros et ceux dont la puissance fiscale est de 7 CV et plus sont taxés à hauteur de 2.440 euros.

Le barème qui sera applicable à ces mêmes véhicules à partir de la période d'imposition ouverte à compter du 1er octobre 2005 sera composé de cinq tranches.

BAREME AUJOURD'HUI APPLICABLE		NOUVEAU BAREME POUR LE « STOCK » DE VEHICULES	
PUISSANCE FISCALE	TARIF APPLICABLE (EN EUROS)	PUISSANCE FISCALE	TARIF APPLICABLE (EN EUROS)
INFERIEUR A 7 CV	**1.130**	INFERIEURE OU EGALE A 4 CV	**750**
		DE 5 A 7 CV	**1.400**
7 CV ET PLUS	**2.440**	DE 8 A 11 CV	**3.000**
		DE 12 A 16 CV	**3.600**
		SUPERIEURE A 16 CV	**4.500**

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Après l'article 10

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à taxer le bénéfice supplémentaire réalisé par les compagnies pétrolières avec l'augmentation du prix du baril.

M. Charles de Courson a estimé, tout en ne défendant en rien les compagnies pétrolières, que cet amendement n'aurait aucun effet à cause du régime mondial. A ce propos, on peut se demander si l'augmentation du prix du pétrole se traduira par une hausse de l'impôt sur les sociétés par ces entreprises.

Approuvant M. Charles de Courson sur l'inefficacité de la mesure, votre **Rapporteur général** a rappelé le bénéfice lié à l'augmentation du prix du pétrole localisé sur les lieux de production, mais non sur les lieux de raffinement et de distribution.

M. Jean-Pierre Brard a souligné que les sociétés détenant les puits de pétrole sont également celles qui détiennent les pompes. Par ailleurs, un autre amendement sur le bénéfice mondial complète le dispositif proposé.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Henri Emmanuelli, tendant à instituer un prélèvement exceptionnel sur les compagnies pétrolières à l'image de celui mis en œuvre par l'article 11 de la loi de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000).

M. Didier Migaud a souligné la nécessité d'instaurer une taxe exceptionnelle sur la fraction de la provision pour hausse des prix qui excède un certain montant.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable estimant que cette mesure aurait peu d'effet, ce que **M Didier Migaud** a contesté, rappelant le précédent de 2002.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, la Commission a également *rejeté* un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à rétablir le mécanisme de la TIPP flottante.

*

* *

Article 11

Limitation de la déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants.

Texte du projet de loi :

I. – Le 4 de l'article 39 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le a est complété par la phrase suivante : « Lorsque ces véhicules ont un taux d'émission de dioxyde de carbone supérieur à 200 g/km, cette somme est ramenée à 12.300 € » ;

2° Au b, les mots : « excédant 18.300 € » sont remplacés par les mots : « qui excède les limites déterminées conformément au a ».

II. – Au deuxième alinéa de l'article 39 AC du même code, les mots : « la somme mentionnée » sont remplacés par les mots : « les limites mentionnées ».

III. – Les dispositions des I et II s'appliquent aux véhicules acquis à compter du 1er janvier 2006 et dont la date de première mise en circulation est intervenue après le 1er juin 2004.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cette mesure vise à limiter la déduction au plan fiscal de l'amortissement des véhicules particuliers qui émettent une quantité de gaz carbonique supérieure à 200 g/km, pour inciter à l'acquisition des véhicules moins polluants. L'amortissement de ces derniers demeurerait déductible dans la limite de 18.300 €.

Elle s'inscrit dans la démarche générale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans laquelle la France s'est engagée à la suite de la convention des Nations Unies signée en juin 1992 à Rio de Janeiro et du protocole de Kyoto.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de limiter la déduction, au plan fiscal, de la dotation aux amortissements et des loyers des voitures particulières dont le taux d'émission de dioxyde de carbone est supérieur à 200 g/km.

I.- Le droit existant

A.- Le principe

Le premier alinéa du 4 de l'article 39 du code général des impôts pose le principe de l'exclusion des charges déductibles pour la détermination du bénéfice imposable de certaines dépenses considérées comme des « dépenses somptuaires » par exemple les résidences de plaisance ou d'agrément ou encore les yachts et bateaux de plaisance.

Le second alinéa du même article dispose également que, *sauf justifications, les dispositions du premier alinéa sont applicables :*

a) à l'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse les 18.300 € »

b) en cas d'opération de crédit-bail ou de location, à l'exception des locations de courte durée n'excédant pas trois mois non renouvelables, portant sur des voitures particulières, à la part du loyer supportée par le locataire et correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur pour la fraction du prix d'acquisition du véhicule excédent 18.300 € ».

Selon la doctrine administrative (4 C-351 n° 2), « *ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des véhicules automobiles immatriculés dans la catégories des voitures particulières, y compris les voitures « commerciales », « canadiennes » et « breaks », dans la mesure où leur prix d'acquisition dépasse ces limites* ».

Deux situations sont donc à distinguer, étant précisé que le prix d'acquisition à prendre en compte, selon l'administration (doctrine administrative 4 C-351 n° 6), doit être augmenté du coût TTC des équipements et accessoires que ceux-ci soient fournis avec le véhicule ou qu'ils fassent l'objet d'une livraison distincte.

1.- L'entreprise est propriétaire d'un véhicule immatriculé dans la catégorie des voitures particulières

Dans le cas d'une entreprise qui acquiert un tel véhicule, la fraction non déductible de l'amortissement est déterminée en appliquant au montant de l'annuité d'amortissement pratiqué le rapport existant entre la fraction du prix d'acquisition qui dépasse le plafond et ce prix d'acquisition. Elle est réintégrée aux bénéfices imposables par voie extracomptable (1).

Soit une entreprise A qui acquiert le 1er mars 2006 deux véhicules neufs. Elle clôture son exercice comptable et fiscal le 31 décembre (2) :

– le premier véhicule est une berline de gamme moyenne-supérieure : prix 25.450 euros, taux d'émission de CO2 150 g/km ;

– le deuxième véhicule est un monospace : prix 33.250 euros, taux d'émission de CO2 206 g/km.

---

(1) La réintégration extracomptable signifie que l'entreprise constate en comptabilité, selon les règles comptables en vigueur, l'amortissement dudit véhicule quel que soit son prix d'acquisition, mais réintègre dans son bénéfice imposable au sens fiscal l'amortissement effectué au titre de la fraction du prix d'acquisition qui dépasse le plafond de 18.300 euros.

(2) Les exemples chiffrés ont été élaborés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les véhicules sont amortis sur une durée de 4 ans à compter de leur acquisition, selon le mode linéaire [1]. Le plan d'amortissement comptable pour les deux véhicules susmentionnés est le suivant :

VEHICULE 1 : BERLINE DE GAMME MOYENNE-SUPERIEURE

(en euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
PRIX D'ACQUISITION	**25.450**				
DOTATION ANNUELLE	**5.302 [1]**	**6.362,5 [2]**	**6.362,5**	**6.362,5**	**1.060,5 [3]**
AMORTISSEMENT CUMULE	**5.302**	**11.664,5**	**18.027**	**24.389,5**	**25.450**
VNC [4]	**20.148**	**13.785,5**	**7.423**	**1.060,5**	**0**

(1) Soit (25 450 / 4) x 10/12e.

(2) Soit 25 450 / 4.

(3) Soit (25 450 / 4) x 2/12e.

(4) Valeur nette comptable.

VEHICULE 2 : VEHICULE MONOSPACE

(en euros)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
prix d'acquisition	33.250				
dotation annuelle	6.927 [1]	8.312,5 [2]	8.312,5	8.312,5	1.385,5 [3]
amortissement cumulé	6.927	15.239,5	23.552	31.864,5	33.250
VNC [4]	26.323	18.010,5	9.698	1.385,5	0

(1) Soit (33 250 / 4) x 10/12e.

(2) Soit 33 250 / 4.

(3) Soit (33 250 / 4) x 2/12e.

(4) Valeur nette comptable.

Pour le véhicule 1, la déduction fiscale de l'amortissement n'est possible que dans la limite de 18.300 euros. L'entreprise doit par conséquent procéder à des réintégrations extra-comptables dans ses bénéfices imposables pour les montants suivants :

(en euros)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
dotation annuelle	5.302	6.362,5	6.362,5	6.362,5	1.060,5
amortissement cumulé	5.302	11.664,5	18.027	24.389,5	25.450
Limite fiscale (art. 39-4)	3.812,5 [1]	4.575 [1]	4.575 [1]	4.575 [1]	762,5 [1]

(1) Le mode d'amortissement linéaire consiste à dégager une annuité constante tout au long de la période d'amortissement. Cette annuité est calculée en appliquant au prix de revient des éléments à amortir le taux résultant de sa durée d'utilisation attendue par l'entreprise, celle-ci étant en principe déterminée en référence aux usages constatés dans chaque nature d'industrie, de commerce ou d'exploitation.

Réintégration fiscale	**1.489,5**	**1.787,5**	**1.787,5**	**1.787,5**	**298**

(1) Soit le montant de la dotation annuelle affecté du rapport 18 300 / 25 450.

Pour le véhicule 2, la déduction fiscale de l'amortissement n'est possible que dans la limite de 18.300 euros. L'entreprise doit par conséquent procéder à des réintégrations extra-comptables dans ses bénéfices imposables pour les montants suivants :

(en euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
dotation annuelle	6.927	8.312,5	8.312,5	8.312,5	1.385,5
amortissement cumulé	6.927	15.239,5	23.552	31.864,5	33.250
Limite fiscale (art. 39-4)	3.812,5 (1)	4.575 (1)	4.575 (1)	4.575 (1)	762,5 (1)
Réintégration fiscale	**3.114,5**	**3.737,5**	**3.737,5**	**3.737,5**	**623**

(1) Soit le montant de la dotation annuelle affecté du rapport 18 300 / 33 250.

2.- L'entreprise a pris en location ou en crédit-bail un véhicule immatriculé dans la catégorie des voitures particulières

Les entreprises qui prennent en location ou en crédit-bail des véhicules neufs ou d'occasion, sont soumises, du point de vue de la déduction des loyers correspondants, à un plafonnement analogue à celui qui s'applique à l'amortissement des véhicules dont les entreprises sont propriétaires.

Le plafonnement fait obstacle à la déduction de la part de loyer correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur pour la fraction du prix d'acquisition du véhicule excédent 18.300 euros.

Soit une entreprise A qui prend en location, auprès de l'entreprise bailleresse B, le 1er mars 2006, un véhicule de type monospace dont les caractéristiques sont les suivantes :

– prix à l'achat chez l'entreprise B : 33.250 euros (TTC), soit 27.801 euros HT (taux 19,6 %) ;

– taux d'émission de dioxyde de carbone : 206 g/km ;

– amortissement sur 4 ans à compter de la date d'acquisition par la société bailleresse, sur le mode linéaire.

L'entreprise bailleresse B doit indiquer à l'entreprise cliente A le montant du loyer annuel qui doit être réintégré fiscalement (DB 4 C-352 n° 8), de façon à ce que A soit placée dans une situation similaire à celle qui serait la sienne si elle était propriétaire du véhicule. B procède au calcul suivant.

• Fraction annuelle d'amortissement correspondant à la partie du prix d'acquisition qui excède 18 300 euros.

L'amortissement annuel est de : 27.801 / 4 = 6.950,25 euros (calcul sur la base HT, la TVA étant déductible chez B en raison de son activité de loueur de

véhicules, assujettie à la TVA – art. 242 de l'annexe II au code général des impôts).

La fraction de l'amortissement est égale à :

6.950,25 x (33.250 – 18.300) / 33.250 = 3.125 euros.

• **Part annuelle du loyer non déductible chez le locataire** (1)

Cette part doit être liquidée en tenant compte de la TVA, soit :

3.125 x (1+19,6%) = **3.737,5 euros.**

Compte tenu de l'équivalence des taux de TVA entre, d'une part, la TVA grevant l'acquisition de véhicules et, d'autre part, la TVA grevant les loyers, ce montant est strictement équivalent à celui qui aurait été réintégré directement chez A si cette entreprise avait été propriétaire du bien.

B.- Les exceptions

Les « *justifications* » que mentionne le second alinéa du 4 de l'article 39 du code général des impôts ont été précisées par la doctrine administrative (4 C-351 n° 4) : **la limitation n'est pas applicable si les voitures sont nécessaires à l'entreprise en raison de l'objet même de son activité**.

Sont dans ce cas, pour l'essentiel, les exploitants de taxis, les ambulanciers, les auto-écoles et toutes les entreprises de location de véhicules, y compris les sociétés de crédit-bail (mais la déduction des loyers par les entreprises utilisatrices est plafonnée). Cependant, les voitures utilisées par les représentants ou les infirmières pour leurs déplacements sont soumises à la limitation (2).

II.- Les aménagements proposés par le présent article

A.- La déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants serait limitée

1.- Les véhicules dont l'entreprise est propriétaire

Le **1° du I** du présent article propose d'abaisser le plafond de la fraction déductible de l'amortissement d'une voiture particulière de 18.300 euros à 12.300 euros « *lorsque ces véhicules ont un taux d'émission de dioxyde de carbone supérieur à 200 g/km* ».

---

(1) Le chiffre obtenu est ajusté, le cas échéant, au prorata du temps pendant lequel le locataire a disposé du véhicule (chaque mois étant compté pour 30 jours).

(2) Réponse ministérielle Labbé : AN 29-9-1986 p. 3368 n° 4534 ; réponse ministérielle Péricard AN 1-12-1986 p. 4570 n° 9937.

Pour le véhicule 1 dans l'exemple susmentionné, il n'y aurait pas de modification, car le véhicule émet moins de 200 grammes de dioxyde de carbone/km. Les mêmes réintégrations fiscales devraient donc être effectuées.

En revanche, le véhicule 2 émet plus de 200 grammes de dioxyde de carbone/km. Ce véhicule entrerait donc dans le champ d'application du dispositif proposé, et son amortissement par l'entreprise A ne serait déductible qu'à hauteur de 12.300 euros.

Le calcul des réintégrations fiscales s'établirait comme suit :

(en euros)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
dotation annuelle	6.927	8.312,5	8.312,5	8.312,5	1.385,5
amortissement cumulé	6.927	15.239,5	23.552	31.864,5	33.250
Limite fiscale (art. 39-4)	2.562,5 (1)	3.075 (1)	3.075 (1)	3.075 (1)	512,5 (1)
Réintégration fiscale	**4.364,5**	**5.237,5**	**5.237,5**	**5.237,5**	**873**

(1) soit le montant de la dotation annuelle affecté du rapport 12 300 / 33 250.

On observe donc que l'entreprise propriétaire d'un véhicule émettant plus de 200 g/km de dioxyde de carbone devrait pratiquer des réintégrations fiscales d'un montant substantiellement supérieur à ce qu'elle pratique actuellement pour le même véhicule.

2.- Les véhicules dont l'entreprise est locataire

De même, pour les entreprises qui prennent en location ou en crédit bail des voitures particulières, en application du **2° du I** de l'article, serait exclue des charges déductibles du bénéfice imposable la part de loyer supportée par le locataire et correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur pour la fraction du prix du véhicule qui excèderait les limites déterminées ci-dessus.

• Fraction annuelle d'amortissement correspondant à la partie du prix d'acquisition qui excède 18 300 euros.

L'amortissement annuel est de : 27.801 / 4 = 6.950,25 euros (calcul sur la base HT, la TVA étant déductible chez B en raison de son activité de loueur de véhicules).

La fraction de l'amortissement est égale à :

6.950,25 x (33.250 – 12.300) / 33.250 = 4.379,18 euros.

• **Part annuelle du loyer non déductible chez le locataire** [1]

Cette part doit être liquidée en tenant compte de la TVA, soit :

4.379,18 x (1+19,6%) = **5.237,5 euros.**

L'entreprise locataire d'un véhicule émettant plus de 200 grammes de dioxyde de carbone/km devrait donc procéder, au titre la limitation au plan fiscal de la déduction des loyers afférents à ce véhicule, à des réintégrations extra-comptables à hauteur de 5.237,5 euros contre 3.737,5 euros actuellement.

B.- Les dispositions de coordination

Le **II** du présent article propose qu'à l'article 39 AC du code général des impôts relatif à l'amortissement exceptionnel « *des véhicules automobiles terrestres dont la conduite nécessite la possession d'un permis de conduire mentionné à l'article L. 223-1 du code de la route ainsi que les cyclomoteurs, acquis à l'état neuf avant le 1er janvier 2006* [2]*, et qui fonctionnent, exclusivement ou non, au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicule ou du gaz de pétrole liquéfié* », les mots « *la somme mentionnée* » soient remplacés par les mots « *les limites mentionnées* ».

En effet, le deuxième alinéa de l'article 39 AC dispose que pour ces véhicules, cet amortissement exceptionnel « *s'applique à la fraction du prix d'acquisition qui n'excède pas* <u>*la somme mentionnée*</u> *au a du 4 de l'article 39* » du code général des impôts.

III.- Entrée en vigueur

En application du **III**, les dispositions du présent article « *s'appliquent aux véhicules acquis à compter du 1er janvier 2006 et dont la date de première mise en circulation est intervenue après le 1er juin 2004* ».

Il résulterait de cette disposition que ne seraient concernés par cette limitation de la déduction, au plan fiscal, de la dotation aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants que les véhicules acquis après le 1er janvier 2006 et mis en circulation après le 1er juin 2004.

*

* *

---

(1) Le chiffre obtenu est ajusté, le cas échéant, au prorata du temps pendant lequel le locataire a disposé du véhicule (chaque mois étant compté pour 30 jours).

(2) L'article 68 du présent projet de loi de finances propose de proroger ce dispositif jusqu'au 1er janvier 2009.

Suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à abaisser à 10.000 euros le seuil de non-déductibilité au plan fiscal des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

*

* *

Article 12

Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO_2.

Texte du projet de loi :

I. – Au chapitre III du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts, il est créé une section IV *bis* intitulée « Taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation » qui comprend un article 1011 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 1011 *bis*. – I. Il est institué au profit de l'Etat une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévue à l'article 1599 *quindecies*.

La taxe est due sur tout certificat d'immatriculation d'une voiture particulière au sens du 1 du C de la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

La délivrance des certificats prévus aux articles 1599 *septdecies* et 1599 *octodecies* ne donne pas lieu au paiement de cette taxe.

II. La taxe est assise :

a. pour les voitures particulières qui ont fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la 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, sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis au kilomètre ;

b. pour les voitures particulières autres que celles mentionnées au a, sur la puissance administrative.

III. Le tarif de la taxe est le suivant :

a. pour les voitures particulières mentionnées au a du II :

Nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre	**Tarif applicable par gramme (en €)**
N'excédant pas 200	0
Fraction supérieure à 200 et inférieure ou égale à 250	2
Fraction supérieure à 250	4

b. pour les voitures particulières mentionnées au b du II :

Puissance fiscale	**Tarif forfaitaire (en €)**
Inférieure à 10 CV	0
Supérieure ou égale à 10 et inférieure à 15 CV	100
Supérieure ou égale à 15 CV	300

IV. La taxe est recouvrée selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions que la taxe prévue à l'article 1599 *quindecies*. »

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1er janvier 2006 aux véhicules dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'encourager l'achat et l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de CO_2, en instituant une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation assise sur l'émission de ce gaz par chaque véhicule.

Cette taxe additionnelle s'applique aux véhicules mis en circulation à compter du 1er juin 2004 pour lesquels sont délivrés à compter du 1er janvier 2006 des certificats d'immatriculation.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article témoigne de la volonté du Gouvernement d'encourager l'achat ou l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de dioxyde de carbone (CO_2). Il vise ainsi à mettre en place une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Cette taxe sera payable lors de la délivrance des cartes grises. Le présent article va dans le sens de l'objectif poursuivi par l'article 10 du présent projet de loi (voir commentaire de cet article). Dans les deux cas en effet, un barème de taxation qui est fonction du nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre est mis en place et s'appliquera dès le 1er janvier 2006 à certaines catégories de véhicules, alors que jusqu'à présent, la fiscalité applicable aux véhicules était exclusivement fonction de la puissance fiscale des véhicules concernés.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, le Gouvernement envisagerait d'affecter à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) le produit de cette taxe additionnelle, évalué pour 2006 à 12 millions d'euros.

I.- Rappel des caractéristiques de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (carte grise)

A.- Une taxe affectée aux régions

En application de l'article 1599 *quindecies* du code général des impôts, *« il est institué au profit des régions une taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, délivrés dans leur ressort territorial, qui peut être une taxe proportionnelle ou une taxe fixe, selon les distinctions établies par les articles 1599* sexdecies *à 1599* novodecies*. Cette taxe est assise et recouvrée comme un droit de timbre ».*

En vertu du premier alinéa de l'article 1599 *sexdecies* du code général des impôts, *« les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles et de tous autres véhicules à moteur donnent lieu au paiement d'une taxe proportionnelle dont le taux unitaire par cheval-vapeur, arrêté par la région, est déterminé chaque année par délibération du conseil régional. »*

Le taux unitaire prévu par le premier alinéa de l'article 1599 *sexdecies* du code général des impôts est réduit de moitié dans un certain nombre de cas : notamment pour les véhicules utilitaires d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes, les tracteurs non agricoles ou encore les motocyclettes. S'agissant des remorques et des véhicules agricoles, il est perçu une taxe fixe dont le montant est égal à une fois et demi le taux unitaire visé au premier alinéa de l'article *sexdecies* du code général des impôts. On peut relever que les concessionnaires et les agents de marques de véhicules automobiles sont exonérés de la taxe pour les véhicules neufs affectés à la démonstration et dont le poids total en charge n'excède pas 3,5 tonnes.

B.- Le recouvrement

Les délibérations fixant le taux unitaire de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules entrent en vigueur, juridiquement, dès qu'elles sont devenues exécutoires, c'est-à-dire dès qu'il a été procédé la fois :

– à leur publication ;

– et à leur transmission au préfet de région.

Dès ce moment, la taxe régionale sur les cartes grises peut être mise en recouvrement à son nouveau tarif.

On peut relever que la taxe sur les cartes grises est perçue par les services des préfectures au moment de la délivrance des certificats d'immatriculation.

tarifs de la taxe sur la carte grise adoptés en 2005

(EN EUROS)

REGIONS	TARIF UNITAIRE PAR CHEVAL-VAPEUR ADOPTE EN 2005
ALSACE	**30**
AQUITAINE	**28**
AUVERGNE	**24**
BASSE-NORMANDIE	**30**
BOURGOGNE	**30**
BRETAGNE	**26**
CENTRE	**21**
CHAMPAGNE-ARDENNE	**27**
CORSE	**16**
FRANCHE-COMTE	**27**
GUADELOUPE	**31**
GUYANE	**27**
HAUTE-NORMANDIE	**25**
ILE-DE-FRANCE	**29**
LA REUNION	**25**
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**26**
LIMOUSIN	**25**
LORRAINE	**36**
MARTINIQUE	**31**
MIDI-PYRENEES	**28**
NORD-PAS-DE-CALAIS	**31**
PAYS-DE-LA-LOIRE	**26**
PICARDIE	**23**
POITOU-CHARENTES	**25**
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	**28**
RHONE-ALPES	**27**
TARIF MOYEN NATIONAL	**27**
TARIF MOYEN EN METROPOLE	**27**
TARIF MOYEN DOM	**28**

Source : Direction générale des impôts, octobre 2005.

II.- La mise en place d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation

A.- Une taxe additionnelle instituée au profit de l'Etat

Le **I du présent article** vise à insérer au sein du chapitre III du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts, une section IV *bis* comprenant un article unique : l'article 1011 *bis*. La section III au sein du chapitre III du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts concerne, quant à elle, la taxe sur les véhicules des sociétés (qui fait l'objet de modifications en vertu de l'article 10 du présent projet de loi).

L'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé au sein du code général des impôts est composé de quatre paragraphes :

– Le **I de l'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé** pose le principe de l'institution de la taxe additionnelle. Ce premier paragraphe serait composé de trois alinéas. En vertu du **premier alinéa du I de l'article 1011 *bis*** ainsi créé, la taxe additionnelle sera affectée au budget général de l'Etat, le produit de la carte grise restant lui affecté aux régions.

Le **deuxième alinéa du I de l'article 1011 *bis*** ainsi créé fixe l'assiette de cette taxe additionnelle. La taxe sera due sur tout certificat d'immatriculation d'une voiture particulière au sens du 1 du C de l'annexe II de la 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.

La réception communautaire au sens de la directive précitée est une procédure qui permet au sein de l'espace communautaire de connaître précisément les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques du véhicule. Cette procédure doit permettre à chaque Etat membre de constater que chaque type de véhicule a été soumis aux contrôles prévus par les directives particulières et relevés sur une fiche de réception. Elle permet aux constructeurs d'établir un certificat de conformité pour chaque véhicule qui doit alors être considéré par tous les Etats membres comme conforme à leurs propres législations.

Le **dernier alinéa du I de l'article 1011 *bis*** ainsi créé précise que ne donne pas lieu à paiement de la taxe additionnelle la délivrance des certificats prévus aux articles 1599 *septdecies* du code général des impôts (les certificats d'immatriculation de la série W qui correspondent à des immatriculations réservées à certains professionnels de l'automobile) et 1599 *octodecies* du code général des impôts (les duplicata de certificats et les primata de certificats en cas de modification d'état civil ou de simple changement de dénomination sociale).

Le **IV du dispositif proposé pour l'article 1011 *bis* nouveau** prévoit que la taxe additionnelle est recouvrée selon les mêmes modalités que la carte grise, ce qui est logique s'agissant d'une taxe additionnelle à cette dernière.

B.- Les tarifs applicables selon les catégories de véhicules

1.- Les deux catégories de véhicules

Le **II de l'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé** est composé de deux alinéas : le **a (le premier alinéa du II de l'article 1011 *bis* nouveau)** porte sur les voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire. Pour elles, la taxation se fera en fonction du nombre de grammes

de dioxyde de carbone émis au kilomètre. Le **b (le dernier alinéa du II de l'article 1011 *bis* nouveau)** correspond à la catégorie des véhicules n'entrant pas dans la première catégorie, c'est-à-dire *a contrario*, qu'il s'agit de voitures n'ayant pas fait l'objet de réception communautaire. Pour ces véhicules, l'administration ne détient pas nécessairement toutes les informations techniques, et notamment pas celles relatives aux émissions de CO_2 qui permettraient d'envisager une taxation en fonction des grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre.

2.- Les tarifs applicables à chaque catégorie de véhicules

Le **III de l'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé** se décompose en deux parties : le **a** met en place le barème applicable à la première catégorie de véhicules (c'est-à-dire les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004). Le **b** met en place le barème applicable aux autres véhicules (c'est-à-dire ceux n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire mais dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004).

Le **II du présent article** indique que la mise en œuvre de la nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation sera effective à partir du 1er janvier 2006. En tout état de cause, le paiement de cette taxe ne sera dû que pour les véhicules dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004 et qui feront l'objet d'une procédure d'immatriculation à partir du 1er janvier 2006.

a) Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004, en vertu du **a du III de l'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé**, une taxe additionnelle à la carte grise sera payable au moment de l'immatriculation en fonction du nombre de grammes de CO_2 émis par kilomètre. Un véhicule émettant au maximum 200 grammes de CO_2 par kilomètre ne sera pas taxé. Seuls ceux émettant plus de 200 grammes de CO_2 par kilomètre sont taxables.

La taxe est alors fondée sur un barème progressif. Deux fractions sont prévues : la première correspond à la tranche supérieure à 200 grammes de CO_2 émis par kilomètre mais inférieure ou égale à 250 grammes de CO_2 émis par kilomètre ; le tarif applicable est alors de 2 euros par gramme de CO_2. La deuxième fraction est celle qui va au-delà de 250 grammes de CO_2 émis par kilomètre ; le tarif applicable est alors de 4 euros par gramme de CO_2.

b) Pour les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire

Pour les véhicules n'ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la mise en circulation est intervenue à compter du 1er juin 2004, en vertu du **b du III de l'article 1011 *bis* du code général des impôts ainsi créé**, la taxe additionnelle à la carte grise sera payable au moment de l'immatriculation ; cette taxe ne sera pas fonction des grammes de CO_2 émis par kilomètre (car pour cette catégorie, comme on l'a vu, les données techniques relatives à l'émission de dioxyde de carbone ne seront pas nécessairement connues), mais sera fonction de la puissance fiscale du véhicule concerné.

Les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire, mis en circulation depuis le 1er juin 2004 au moins, et immatriculés à partir du 1er janvier 2006, mais dont la puissance fiscale est inférieure à 10 CV ne seront pas taxés.

Seuls les véhicules ayant une puissance fiscale au moins égale à 10 CV sont taxables. Le tarif de la taxe est dans ce cas forfaitaire : la taxe s'élève à 100 euros pour les véhicules ayant une puissance fiscale supérieure ou égale à 10 CV mais inférieure à 15 CV ; elle atteint 300 euros pour les véhicules ayant une puissance fiscale au moins égale à 15 CV.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à renforcer la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation en encourageant plus fortement l'achat et l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de CO_2.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable car cet amendement poserait problème vis-à-vis de nos voisins allemands et de la réglementation européenne. En effet, il propose d'augmenter les tarifs sur les véhicules de forte cylindrée et, au lieu de la continuité dans l'augmentation du tarif proposée par le Gouvernement, de créer une discontinuité. Or, ce sont surtout les voitures allemandes qui seraient en cause et qui se trouveraient ainsi très fortement taxées au moment de l'immatriculation, au titre de la taxe additionnelle à la carte grise, et une telle discontinuité porterait atteinte au principe communautaire de la libre circulation des biens.

M. Charles de Courson a fait part de son souhait de connaître l'incidence de l'article 12 en termes de produit attendu.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le gain de recettes lié à cet article n'était pas connu.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13

Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 266 *quindecies* du code des douanes est ainsi modifié :

1° Au I, les mots : « sur le marché intérieur », sont remplacés par les mots : « en France métropolitaine » ;

2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. Son assiette est égale à 55 € par hectolitre pour les essences et à 45 € par hectolitre pour le gazole. » ;

3° Le III est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. Son taux est fixé à 1,75 % en 2006. Il est majoré de 1,75 % en 2007, de 2,25 % en 2008, de 0,50 % en 2009 et de 0,75 % en 2010.

Lors de la mise à la consommation des carburants mentionnés au I, les redevables émettent des certificats représentatifs des quantités, exprimées en pouvoir calorifique inférieur, de produits mentionnés au 1 de l'article 265 *bis* A que ces carburants incorporent. Les modalités d'émission et de cession éventuelle des certificats sont précisées par décret.

Le taux du prélèvement est diminué :

1° Pour les essences, du rapport entre les quantités de produits mentionnés aux b et c du 1 de l'article 265 *bis* A inscrites dans les certificats produits à l'administration et les quantités, exprimées en pouvoir calorifique inférieur, de ces carburants, soumises au prélèvement ;

2° Pour le gazole, du rapport entre les quantités de produits mentionnés au a du 1 de l'article précité inscrites dans les certificats produits à l'administration et les quantités, exprimées en pouvoir calorifique inférieur, de ce carburant, soumises au prélèvement. » ;

4° Le IV est complété par les mots : « des produits mentionnés au I à usage de carburant » ;

5° Au V, les mots : « de tous les éléments nécessaires au contrôle et à l'établissement de ce prélèvement supplémentaire » sont remplacés par les mots : « des certificats ayant servi au calcul du prélèvement ».

II. – Le 1 de l'article 265 *bis* A du code des douanes est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, la date : « 1er janvier 2004 » est remplacée par la date : « 1er janvier 2006 » ;

2° Au a, le montant : « 33 € » est remplacé par le montant : « 25 € » ;

3° Au b, le montant : « 38 € » est remplacé par le montant : « 33 € » ;

4° Au c, le montant : « 37 € » est remplacé par le montant : « 33 € » et le mot : « directement » est supprimé.

Exposé des motifs du projet de loi :

En conformité avec les annonces du Premier ministre, il est proposé de modifier le régime de la TGAP afin d'inciter à la réalisation de l'objectif d'incorporation des biocarburants dans le total de la production à hauteur de 5,75 % dès 2008, et de 7 % en 2010.

Il est également proposé de :

– soustraire du champ d'application de la taxe les départements d'Outre mer ;

– modifier l'assiette de la taxe ;

– préciser l'application du dispositif aux produits à usage de carburant ;

– d'autoriser et d'organiser la cession entre redevables des droits à déduction du prélèvement résultant des quantités de biocarburants incorporées.

Par ailleurs, s'agissant du régime fiscal des biocarburants, il est proposé de :

– fixer à 25 € l'hectolitre ou 33 € l'hectolitre (selon les produits) le montant de la réduction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers accordée aux unités de production de biocarburants, afin de tenir compte de l'augmentation des prix du pétrole ;

– permettre l'agrément d'éthanol destiné à la fabrication d'ETBE et non uniquement l'éthanol incorporé directement dans les supercarburants.

Observations et décision de la Commission :

Alors que le prix du pétrole connaît une hausse ininterrompue depuis plusieurs années, jusqu'à atteindre des niveaux inconnus depuis les années soixante-dix, et que les échéances en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant du protocole de Kyoto se rapprochent, les biocarburants apparaissent comme l'une des solutions envisageables pour limiter la dépendance énergétique de notre pays et faciliter le respect par la France de ses obligations internationales.

Le présent article, qui s'inscrit dans un ensemble de mesures en faveur de l'environnement proposées par le présent projet de loi de finances, a un double objet :

– modifier le régime du prélèvement de taxe générale sur les activités polluantes applicables aux distributeurs de carburants qui ne mettent pas à la consommation un certain volume de biocarburants, issu de l'article 32 de la loi de finances pour 2005 (n°2004-1484 du 30 décembre 2004) ;

– adapter les montants de la réduction de TIPP applicable aux biocarburants afin de maintenir une incitation forte à l'incorporation de ces produits tout en tenant compte de l'évolution récente des prix du pétrole sur la compétitivité de ceux-ci par rapport à leurs équivalents fossiles.

I.- Le contexte : le lancement d'un programme ambitieux en faveur des biocarburants

A.- Présentation du dispositif français en faveur des biocarburants

Un biocarburant est un produit au moins partiellement issu de la production agricole qui est incorporé à un produit raffiné, aux fins de l'élaboration d'un mélange destiné à être utilisé comme carburant ou comme combustible, au même titre que le produit pétrolier auquel il s'incorpore. Le biocarburant se substitue donc partiellement au produit pétrolier sans que le produit issu du mélange ait un usage autre que ce produit pétrolier.

Quatre raisons ont justifié l'instauration d'un dispositif d'incitation en faveur des biocarburants :

– lors de leur combustion, les biocarburants dégagent des volumes de dioxyde de carbone et de dioxyde de soufre beaucoup plus faibles que les carburants d'origine fossile, même si cette combustion rejette certains autres polluants dans l'atmosphère et si le bilan écologique des biocarburants doit prendre en compte les effets environnementaux des cultures agricoles (1) ;

– les biocarburants permettent en outre de diminuer la part des carburants et des combustibles fossiles que la France est obligée d'importer. Les biocarburants, parce qu'ils sont issus de l'agriculture française, améliore la balance commerciale et l'indépendance énergétique de notre pays ;

– de plus, l'incitation doit permettre de développer en France des filières de production des biocarburants génératrices d'emplois. La direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 4.000 les emplois (ou équivalents temps plein) maintenus ou créés grâce à la production actuelle de biocarburants, dont 1.700 emplois agricoles et 2.300 emplois industriels (2) ;

– enfin, les biocarburants constituent un débouché important pour le secteur agricole puisque les agriculteurs peuvent cultiver, à des fins industrielles, des surfaces qui, en application des règles de la politique agricole commune, devraient être laissées en jachère.

---

(1) *Pour une analyse globale des effets environnementaux des biocarburants, voir l'étude du cabinet PriceWaterhouseCoopers pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et le ministère de l'industrie dont les résultats ont été repris par le rapport d'information n°1622 de M. Alain Marleix, député : «* Biocarburants : un moyen efficace mais encore onéreux de respecter nos engagements écologiques internationaux *», juin 2004, p. 13 et s.*

(2) *Rapport d'information précité p. 30.*

Pour toutes ces raisons, la France a mis en place un dispositif en faveur des biocarburants qui repose sur trois principes :

• Le développement de deux filières de production de biocarburants

La France a choisi de développer en parallèle deux filières de production de biocarburants, la filière de l'éthanol et la filière des esters :

– incorporé dans les supercarburants, l'éthanol est extrait de la betterave et des céréales. Les sucres contenus dans ces matières premières agricoles sont transformés en alcool qui peut être incorporé directement ou transformé en ethyl-tertio-butyl-ether (ETBE) par réaction avec de l'isobutylène qui est un résidu de produit pétrolier ;

– mélangé à du gazole ou à du fioul domestique, les esters méthyliques d'huile végétales (EMHV) sont obtenus à l'issue d'une réaction entre une huile végétale (de colza et de tournesol notamment) et du méthanol.

• Une réduction de TIPP destinée à compenser les surcoûts de production des biocarburants par rapport à leurs équivalents fossiles

En application du 3 de l'article 265 du code des douanes, qui dispose que « *tout produit destiné à être utilisé, mis en vente ou utilisé comme carburant pour moteur ou comme additif ou en vue d'accroître le volume final des carburants pour moteur est assujetti à la taxe intérieure de consommation au taux applicable au carburant dans lequel il est incorporé ou auquel il se substitue* », un biocarburant est soumis à la TIPP au taux appliqué au carburant ou au combustible auquel il est incorporé.

Dans ce contexte fiscal, pour la fabrication d'un produit pétrolier raffiné, un raffineur est incité à substituer des volumes de biocarburants à des volumes de carburants ou de combustibles fossiles uniquement en fonction du coût comparé de ces volumes. Or, le coût de production des biocarburants est tel que cette substitution n'est pas rentable. Aussi, il est apparu nécessaire d'intervenir sur les prix comparés des deux produits. Au regard des caractéristiques de la TIPP, qui est un impôt de quotité sur les volumes mis à la consommation et dont le montant représente une part substantielle du prix des carburants et combustibles vendus au détail, un dispositif de réduction de la TIPP pesant sur les biocarburants incorporés aux carburants ou aux combustibles concernés constitue un signal clair sur les prix.

Le niveau de cette défiscalisation en faveur des biocarburants, fixé par l'article 265 *bis* A du code des douanes, a varié dans le temps, sans cesser cependant de représenter une réduction substantielle de la TIPP applicable aux produits pétroliers auxquels ils s'incorporent.

• Une réduction de TIPP applicable sur une quantité agréée de biocarburants

La réduction de TIPP n'est applicable qu'à une quantité agréée de biocarburants. A cette fin, le Gouvernement publie un appel à candidature au Journal Officiel des Communautés européennes. Après l'examen des éléments des dossiers de demande d'agrément proposé par les exploitants au titre d'un site de production, le ministre chargé du budget délivre ou non l'agrément.

L'exploitant de l'unité de production est tenu de mettre à la consommation ou de céder à des fins de mise à la consommation chaque année la quantité de biocarburants pour laquelle il a obtenu l'agrément. S'il ne se conforme pas à cette obligation, celle-ci peut être réduite à due concurrence pour les années suivantes jusqu'à l'échéance de l'agrément, dont la durée ne peut excéder six ans.

La réduction de TIPP est accordée lors de la mise à la consommation en France des mélanges destinés à être utilisés comme carburants ou comme combustible, sur présentation :

– d'un certificat de production délivré par la direction départementale de l'agriculture territorialement compétente, après constatation de l'effectivité physique de la production de biocarburants ;

– d'un certificat de mélange délivré par le service des douanes territorialement compétent, après constatation de l'effectivité du mélange.

En conclusion, le fait que, d'une part, est fixé par agrément un volume de production au-delà duquel la réduction de TIPP ne s'applique plus et que, d'autre part, les unités de production sont tenues de produire chaque année ce volume de biocarburant sous peine de voir diminuer le volume agréé, permet de maîtriser sur la durée le coût budgétaire de la mesure, même si le Gouvernement reste libre de procéder à des appels à candidatures pour de nouveaux agréments.

B.- De nombreuses améliorations ont été apportées depuis 2002

Depuis 2002, de nombreuses mesures ont été adoptées afin d'encourager la production et la distribution de biocarburants en France.

• L'augmentation des quantités agréées

Depuis 2002, les biocarburants ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement qui a substantiellement augmenté les quantités agréées ouvrant droit à la défiscalisation. Par ailleurs, sur initiative parlementaire, une réduction de TIPP de 37 euros par hectolitre a été créée au profit de l'éthanol incorporé directement au supercarburant.

Une première augmentation des quantités agréées a été annoncée par le Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 novembre 2003). De plus, l'article 31 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) a prévu que « *pour l'année 2005, des agréments pour 130.000 tonnes supplémentaires par rapport aux agréments accordés en 2004 seront lancés par appel d'offres communautaire* ».

Le montant des quantités agréées ainsi que la dépense fiscale correspondante se répartissent comme suit :

	2002	*2003*	*2004*	*2005*
EMHV ***(EN TONNES)***	***317.000***	***332.500***	***401.000***	***417.500***
ETBE ***(EN TONNES)***	***219.000***	***219.000***	***199.000***	***274.000***
ETHANOL INCORPORE DIRECTEMENT (EN TONNES)	***0***	***0***	***12.000***	***72.400***
DEPENSE FISCALE (EN MILLIONS D'EUROS)	***180***	***165***	***167***	***255***

Depuis 2002, les quantités agréées ouvrant droit à une réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers sont donc passées de 536.000 tonnes à 763.900 tonnes en 2005, soit une augmentation de 44,5% en trois ans.

• La création d'une TGAP relative aux carburants

Afin d'inciter les distributeurs à incorporer des biocarburants dans les carburants qu'ils mettent à la consommation, l'article 32 de la loi de finances pour 2005, codifié à l'article 266 *quindecies* du code des douanes, a institué une TGAP relative aux carburants dès lors qu'ils n'incorporent pas un certain volume de biocarburants. Le taux de la taxe est fixé de manière à parvenir au taux d'incorporation établi par la directive européenne 2003/30/CE du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants et autres carburants renouvelables dans les transports, soit 5,75 % du volume des carburants mis à la consommation à l'horizon 2010.

Ce taux a ainsi été fixé à 1,2 %. « *Il est majoré de 0,3% en 2006, de 1,5% en 2007, de 1% en 2008, de 1% en 2009 puis de 0,75% en 2010* ». Il est diminué à due proportion du volume de biocarburants, exprimé en pouvoir calorifique inférieur, incorporé dans les carburants mis à la consommation.

Le niveau d'incorporation est en outre évalué pour chaque carburant concerné, essence et gazole. Il n'y a donc pas de compensation entre les différentes filières de biocarburants. Chaque distributeur doit donc incorporer à la fois de l'EMHV et de l'éthanol dans le gazole et le supercarburant qu'il met à la consommation.

La taxe sera déclarée et liquidée pour la première fois le 10 avril 2006, contrôlée et recouvrée selon les procédures, sanctions, privilèges et garanties prévus par le code des douanes.

• L'amélioration des conditions de production de biocarburants

L'article 31 de la loi de finances pour 2005 a aussi substantiellement amélioré les conditions de production des biocarburants. Désormais, conformément au 4 de l'article 265 *bis* A du code des douanes, « *le transfert d'une partie d'un agrément délivré à une unité de production est autorisé au profit d'une autre unité agréée d'un même opérateur. Ce transfert donne lieu à accord préalable de l'administration des douanes* ».

Ainsi qu'il a été dit, le système des agréments a, certes, des avantages en termes de visibilité budgétaire mais également des inconvénients en termes de souplesse d'utilisation. En effet, ces agréments n'étaient délivrés que pour un site de production précis et une quantité donnée de biocarburants que l'exploitant était tenu de mettre à la consommation sauf à voir diminuer, les années suivantes, la quantité annuelle de sa production donnant droit à la réduction de TIPP. Ainsi que l'a noté M. Alain Marleix, « *l'interruption du fonctionnement normal d'une unité, pour des raisons techniques le plus souvent, compromet la production qu'elle doit assurer sans qu'une autre structure puisse temporairement prendre le relais* » [1].

Cette possibilité de transfert des agréments a donc introduit une souplesse bienvenue dans le système des agréments, répondant ainsi à une demande forte des industriels du secteur.

C.- Le lancement d'un programme ambitieux en faveur des biocarburants

Ainsi que l'a déclaré le Premier ministre M. Dominique de Villepin lors d'une allocation au Salon des productions animales Carrefour européen le 13 septembre 2005, « *les biocarburants sont un enjeu fondamental à l'heure où nous nous engageons à réduire notre consommation de pétrole. C'est aussi une contribution à la lutte contre l'effet de serre* ».

Le Premier ministre a donc annoncé que la France irait au-delà de ses obligations communautaires en matière d'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation « *en portant leur consommation à 5,75 % du total dès 2008. En 2010, nous devrons atteindre 7 % et en 2015 10 % d'incorporation* ».

En effet, le §1 de l'article 3 de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports a prévu que les Etats membres devraient, d'une part, veiller à ce qu'un pourcentage minimal

---

(1) *Rapport d'information précité p. 81*

de biocarburants et autres carburants renouvelables soit mis en vente sur leur marché et, d'autre part, fixer à cet effet des objectifs nationaux indicatifs. Le même article a établi les valeurs de référence pour ces objectifs à 2% et à 5,75% de la quantité totale d'essence et de gazole mis en vente sur les marchés des Etats membres à des fins de transport, respectivement pour le 31 décembre 2005 et, au plus tard, le 31 décembre 2010.

En 2004, le taux d'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation en France, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, était de 1%.

Constatant le retard pris par la France par rapport aux objectifs fixés par la directive susmentionnée, M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, avait annoncé le 8 septembre 2004 à Venette la construction de quatre nouvelles usines devant produire 800.000 tonnes supplémentaires de biocarburants par an, le volume des agréments étant augmenté à terme dans la même proportion.

Le Gouvernement propose donc à la fois d'aller plus loin dans l'incorporation des biocarburants mais aussi plus rapidement puisque l'objectif des 5,75% devrait être atteint dès 2008, la France devant parvenir à un taux d'incorporation de 7% en 2010. A cette fin, « *un appel d'offre de 1.800.000 tonnes de biocarburants sera lancé avant la fin de cette année ; soit un doublement du volume de biocarburants par rapport à l'appel d'offre initialement prévu* ».

D'après la direction générale des douanes et des droits indirects, les volumes agréés pour 2006 s'établirait comme suit :

FILIERES	***VOLUME AGREE*** *(EN TONNES)*
EHHV	***577.500***
ETBE	***281.000***
ETHANOL INCORPORE DIRECTEMENT	***87.000***
Total	***945.500***

II.- La modification du régime applicable à la TGAP relative aux carburants

A.- Le dispositif prévu par l'article 32 de la loi de finances pour 2005

Afin d'inciter les distributeurs de carburant à incorporer des biocarburants dans les carburants qu'ils mettent à la consommation, l'article 32 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) a instauré une nouvelle composante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dès lors qu'ils n'incorporent pas un certain volume de biocarburants.

Les modalités d'application de celle-ci ont été fixées par l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Sont redevables de cette taxe « *les personnes qui mettent à la consommation sur le marché intérieur des essences reprises aux indices 11 et 11* bis *du tableau B du 1 de l'article 265* [1] *et du gazole repris à l'indice 22 de ce même tableau* ».

Il faut rappeler que les produits pétroliers sont traités et raffinés sous le régime de l'usine exercée sous contrôle douanier, c'est-à-dire, en application de l'article 165 B du code des douanes, « *en suspension des taxes et redevances dont elles sont passibles* ». De même, ces produits pétroliers sont stockés en suspension de taxes dans un entrepôt fiscal de stockage de produits pétroliers au sens des l'article 158 A et 158 B du code des douanes. Ce régime suspensif se prolonge jusqu'à la mise à la consommation des produits concernés.

La « *mise à la consommation* » est une notion définie par l'article 6 de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accises, qui recouvre :

– l'importation, y compris irrégulière, lorsqu'elle n'est pas suivie d'un régime suspensif ;

– la fabrication, y compris irrégulière, hors d'un régime suspensif ;

– la sortie, y compris irrégulière, d'un régime suspensif.

La mise à la consommation entraîne donc l'exigibilité de toutes les taxes applicables aux produits pétroliers, c'est-à-dire la TIPP, la TVA pétrolière et, désormais, en application de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, la TGAP relative aux carburants. Sont donc redevables de cette dernière les personnes qui, actuellement, sont redevables de la TIPP et de la TVA pétrolière.

En pratique, deux types de personnes en sont redevables : les compagnies pétrolières d'une part, et les grandes surfaces, d'autre part, à condition cependant que ces dernières aient la qualité d'un entrepositaire agréé qui seul, en application de l'article 158 A du code des douanes, peut « *exploiter un entrepôt fiscal de stockage de produits pétroliers, y recevoir, détenir et expédié des produits pétroliers* ». Toutes les grandes surfaces ne sont donc pas concernées par cette TGAP. Celles qui achètent des carburants en acquitté, c'est-à-dire après sortie d'un entrepôt fiscal, auprès d'une compagnie pétrolière, ne sont pas redevables de la taxe de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, pas plus que de la TIPP ou de la TVA pétrolière.

L'assiette de cette taxe « *est déterminée conformément aux dispositions du 1° du 2 de l'article 298 du code général des impôts, pour chaque carburant*

---

(1) *Les indices 11 et 11* bis *du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes sont relatifs respectivement au supercarburant sans plomb et au supercarburant sans plomb contenant un additif spécifique qui améliore les capacités anti-récession des soupapes (supercarburant ARS).*

concerné ». Cet article, relatif à l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux produits pétroliers, dispose que « *la valeur imposable lors de la mise à la consommation est fixée forfaitairement, pour chaque quadrimestre, par décision du directeur général des douanes et des droits indirects, sur proposition du directeur des carburants ».*

« En ce qui concerne les produits autres que le gaz comprimé destiné à être utilisé comme carburant, cette valeur est établie sur la base du prix CAF moyen des produits importés ou faisant l'objet d'une acquisition intracommunautaire, majoré du montant des droits de douane applicables aux produits de l'espèce en régime de droit commun en tarif minimum et des taxes et redevances perçues lors de la mise à la consommation, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Le taux de cette taxe « *est fixé à 1,2%. Il est majoré de 0,3% en 2006, de 1,5% en 2007, de 1% en 2008, de 1% en 2009 puis de 0,75% en 2010* ». Par ailleurs, ce taux est diminué de la proportion de l'énergie exprimée en pouvoir calorifique issu de chaque type de biocarburants incorporés.

B.- Les modifications proposées

Le **I** du présent article propose de modifier substantiellement le dispositif de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

1.- L'exclusion des départements et territoires d'outre-mer

L'obligation d'incorporer un certain volume de biocarburants dans les carburants mis à la consommation pèse sur tous les distributeurs de carburants ayant cette activité sur le territoire français. Or, les départements d'outre-mer, sans parler des autres territoires sous souveraineté française, sont dépourvus d'unité de production de biocarburants.

Le **1° du I** du présent article propose donc de limiter le champ d'application territoriale du prélèvement supplémentaire de TGAP à la France métropolitaine, en substituant, dans l'article 266 *quinquies* du code des douanes, les mots « *en France métropolitaine* » aux mots « *sur le marché intérieur* ».

2.- La modification de l'assiette

Actuellement, ainsi qu'il a été dit, l'assiette du prélèvement supplémentaire de TGAP est celle de la TVA pétrolière qui, aux termes de l'article 298 du code général des impôts, est déterminée chaque quadrimestre par une décision du directeur des douanes et des droits indirects.

En application du Bulletin officiel des douanes n° 6643 du 21 septembre 2005 fixant les droits et taxes applicables aux produits pétroliers à compter du

21 septembre 2005, la valeur imposable à la TVA du gazole est de 38,35 euros et celle des supercarburants de 39,50 euros. A cette valeur doit s'ajouter le montant de la TIPP applicable aux carburants mentionnés aux indices 11, 11 *bis* et 22 du tableau B du I de l'article 265 du code des douanes.

L'assiette de la TGAP prévue par l'article 266 *quindecies* du code des douanes, pour chaque type de carburant, est donc la suivante :

(en euros par hectolitre)

	PRIX CAF MOYEN (DROITS DE DOUANE INCLUS)	***TIPP APPLICABLE***	***ASSIETTE DE LA TGAP RELATIVE AUX CARBURANTS***
SUPERCARBURANT SANS PLOMB	***41,36***	***58,92***	***100,28***
SUPERCARBURANT ARS	***41,36***	***63,96***	***105,32***
GAZOLE	***38,35***	***41,69***	***80,04***

Le **II** du présent article propose que l'assiette de la TGAP relative aux carburants soit détachée de celle de la TVA pétrolière et désormais « *égale à 55 € par hectolitre pour les essences et à 45 € par hectolitre pour le gazole* », soit un niveau substantiellement inférieur à l'assiette actuelle.

En effet, le calcul du montant de cette taxe par rapport à l'assiette de la TVA pétrolière présente un inconvénient non négligeable pour ses redevables. Cette assiette est arrêtée tous les quadrimestres par le directeur des douanes en fonction de l'évolution des prix des produits pétroliers sur le marché : elle est par définition mouvante, ce qui interdit aux entreprises d'évaluer précisément la charge que représente pour elles cette TGAP. Afin de faciliter la gestion de cette taxe par ses redevables, il est donc souhaitable de rendre son assiette plus stable et prévisible en la détachant de tout lien avec l'évolution du prix des produits pétroliers.

Le **4° du I** du présent article propose en outre de compléter le IV de l'article 266 *quindecies* du code des douanes par les mots « *des produits mentionnés au I à usage de carburant* ». Il résulterait de cette disposition que ne rentreraient dans l'assiette de la TGAP que le gazole, le supercarburant sans plomb et le supercarburant ARS utilisés comme carburants et non à d'autres usages. En effet, une telle disposition serait tout à fait cohérente la directive 2003/30/CEE précitée dont l'objet est de promouvoir l'utilisation des biocarburants et autres carburants renouvelables dans les transports dont on sait qu'ils sont les principaux responsables des émissions polluantes à l'origine de l'effet de serre.

3.- La modification des taux

Actuellement, le taux de la taxe applicable pour l'année 2006 et les années suivantes a été fixé afin de parvenir à un taux égal à l'objectif d'incorporation établi par la directive européenne susmentionnée, soit 5,75% en 2010.

Le Premier ministre a annoncé que celui-ci devrait être atteint par la France avec deux ans d'avance, soit en 2008, l'objectif pour 2010 étant de 7 %. Il est en conséquence nécessaire de modifier les taux de la TGAP relative aux carburants afin de prendre en compte ce nouveau calendrier.

Le **3° du I** du présent article propose donc que le premier alinéa du III de l'article 266 *quindecies* prévoit un taux de « *1,75 % en 2006 ».* Ce taux serait « *majoré de 1,75 % en 2007, de 2,25 % en 2008, de 0,50 % en 2009 et de 0,75 % en 2010* ».

TAUX DE LA TGAP RELATIVE AUX CARBURANTS

	TAUX ACTUELS	*TAUX PROPOSES PAR LE PRESENT ARTICLE*
2005	*1,2 %*	*1,2 %*
2006	*1,5 %*	*1,75 %*
2007	*3 %*	*3,5 %*
2008	*4 %*	*5,75 %*
2009	*5 %*	*6,25 %*
2010	*5,75 %*	*7 %*

4.- La création de certificats représentatifs des quantités de biocarburants incorporées

a) L'émission des certificats

Le **3° du I** du présent article propose que le deuxième alinéa du III de l'article 266 *quindecies* dispose que « *lors de la mise à la consommation des carburants mentionnés au I* [c'est-à-dire du gazole, du supercarburant sans plomb et du supercarburant ARS]*, les redevables émettent des certificats représentatifs des quantités, exprimées en pouvoir calorifique inférieur, de produits mentionnés au 1 de l'article 265 bis A* [c'est-à-dire les biocarburants] *que ces carburants incorporent ».*

Actuellement, les personnes qui mettent à la consommation des produits pétroliers, c'est-à-dire les compagnies pétrolières et les grandes surfaces qui ont la qualité d'entrepositaire agréé, sont tenues d'adresser au service des douanes territorialement compétent, tous les dix jours, une déclaration de mise à la consommation contenant à la fois les caractéristiques des produits pétroliers mis à la consommation ainsi que le volume de ceux-ci. C'est au regard de cette déclaration que la TIPP, ainsi que la TVA pétrolière, sont liquidées et payées.

Désormais, cette déclaration de mise à la consommation décadaire s'accompagnerait des certificats susmentionnés représentatifs de la quantité biocarburants incorporés dans les carburants que ces personnes ont mis à la consommation.

Cependant, il convient de distinguer, pour l'émission de ces certificats représentatifs, selon que le redevable est une compagnie pétrolière ou une grande surface. En effet, les premières seraient en mesure de les émettre elles-mêmes, étant donné que l'incorporation des biocarburants a lieu dans les raffineries qu'elles exploitent sous contrôle douanier. Au contraire, les grandes surfaces qui, par définition, ne procèdent pas elles-mêmes à l'incorporation, devraient demander à leurs fournisseurs d'établir ce document qui accompagnerait désormais toute livraison de carburants. En pratique, l'émission du certificat ne relèverait pas de la grande surface, redevable de la TGAP relative aux carburants, mais des fournisseurs de celle-ci qui peuvent être installés à l'étranger. L'une des difficultés d'application du dispositif réside donc dans le fait que l'article 266 *quindecies* du code des douanes fait peser sur les grandes surfaces en tant que distributeurs de carburants une obligation d'incorporation alors qu'elles n'ont, par elles-mêmes, aucun moyen de vérifier la réalité de cette incorporation dans les carburants qu'elles mettent à la consommation, pas plus que les douanes ne sont matériellement en mesure de contrôler que les quantités de biocarburants mentionnées sur les certificats sont physiquement présentes dans leurs cuves.

Le calcul de la TGAP relative aux carburants serait donc fondé sur la quantité de biocarburants incorporés mentionnée sur les certificats représentatifs qui tiendraient lieu de preuve de l'incorporation. Par coordination, le **5° du I** du présent article propose que le V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes prévoie que la déclaration relative à cette taxe qui est, dans le droit actuel, accompagnée du paiement et « *de tous les éléments nécessaires au contrôle et à l'établissement de ce prélèvement supplémentaire* » le soit désormais par les « *certificats ayant servi au calcul du prélèvement* ». De même, le **3° du I** du présent article propose d'adapter à la création des certificats représentatifs les dispositions du III de l'article 266 *quindecies* précité en ce qui concerne la diminution du taux de cette TGAP.

b) La cessibilité des certificats représentatifs

Le **3° du I** du présent article propose enfin que ces certificats soient éventuellement cessibles entre les redevables de cette TGAP, selon des modalités prévues par décret.

L'institution d'un « marché » des certificats représentatifs présenterait deux principaux avantages.

En premier lieu, la cessibilité des certificats constituerait une incitation supplémentaire en faveur de l'incorporation des biocarburants. En effet, actuellement, dès lors qu'un distributeur de carburants a mis à la consommation le volume requis de biocarburants pour ne pas être redevable de la TGAP, il n'est pas encouragé à aller au-delà et à mettre à la consommation un volume supplémentaire de biocarburants.

Cependant, dès lors que les certificats représentatifs seraient cessibles, il pourrait trouver profitable de mettre à la consommation plus de biocarburants qu'il n'est nécessaire et céder les certificats ainsi émis aux distributeurs de carburants qui, pour une année donnée, n'auraient pas atteint le volume exigé pour échapper à l'application de cette taxe.

La mise en place d'un « marché » des certificats représentatifs introduirait donc une souplesse bienvenue dans le dispositif de l'article 266 *quindecies* du code des douanes en permettant à certains distributeurs particuliers de carburant d'échapper au paiement de la taxe moyennant l'achat de certificats sans remettre en cause l'obligation globale d'incorporation qui pèse sur l'ensemble des distributeurs de carburants. Cette modification serait donc compatible avec l'objet même de la TGAP relative aux carburants.

En second lieu, ce « marché » des certificats représentatifs permettrait aux distributeurs de carburants d'opérer des arbitrages en fonction de leur situation au regard de cette TGAP. En effet, un distributeur de carburants soumis à l'application de l'article 266 *quindecies* du code des douanes aurait désormais trois possibilités :

– ou il utiliserait ces certificats pour diminuer de la TGAP dont il serait légalement redevable ;

– ou il les conserverait pour l'année suivante, dès lors qu'il envisage, quelle qu'en soit la raison, de ne pas atteindre le volume d'incorporation de biocarburants nécessaire pour échapper au paiement de celle-ci ;

– ou, enfin, il déciderait de les céder s'il se trouve, par exemple, qu'il a été au-delà du taux d'incorporation requis pour échapper à ce paiement.

III.- Les modifications du dispositif de défiscalisation

A.- Le droit actuel

1.- Les réductions de TIPP en faveur des biocarburants

L'article 16 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 a autorisé les Etats membres à appliquer une exonération ou un taux de taxation réduit, sous contrôle fiscal, aux biocarburants [1].

---

(1) *Cette directive a remplacé la directive 92/81/CEEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales dont l'article 8 disposait déjà que «* les Etats membres peuvent appliquer des exonérations totales ou partielles du droit d'accises aux huiles minérales ou à d'autres produits destinés aux mêmes usages utilisés sous contrôle fiscal *[...]* dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants, notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables *»*.

En France, le régime fiscal privilégié en faveur des biocarburants résulte des dispositions de l'article 265 *bis* A du code des douanes qui prévoit une réduction de TIPP d'un montant variable selon les produits concernés.

Cette réduction est égale :

– à 33 euros par hectolitre pour les esters méthyliques d'huiles végétales incorporés au gazole ou au fioul domestique ;

– à 38 euros par hectolitre pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d'origine agricole ;

– à 37 euros par hectolitre pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporés directement aux supercarburants.

2.- Un risque de surcompensation du surcoût de production des biocarburants par rapport à leurs équivalents fossiles

Le régime de défiscalisation en faveur des biocarburants repose sur la constatation que « *le principal obstacle au développement des biocarburants réside dans leur coût de production qui est nettement plus élevé que celui des carburants d'origine fossile auxquels ils peuvent être incorporés* » [(1)].

La réduction de TIPP a donc pour objet de compenser le surcoût de production des biocarburants par rapport à leurs équivalents fossiles, afin de rendre la production de biocarburants compétitive.

Cependant cette réduction n'est logiquement autorisée par le droit communautaire que dans la mesure où il ne conduit pas à une surcompensation de ce surcoût. En effet, le régime fiscal privilégié a pour objet de compenser le handicap des biocarburants par rapport aux carburants fossiles mais non de les avantager par rapport à ceux-ci, ce qui pourrait constituer une aide d'Etat incompatible avec le bon fonctionnement du marché communautaire. Cette interdiction de la surcompensation a été rappelée par deux fois dans des instruments juridiques communautaires :

– l'article 3 de la décision du Conseil du 25 mars 2002 autorisant la France à octroyer des agréments permettant l'application de taux d'accises différenciés aux biocarburants, prévoit que « *les réductions d'accises sont modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production des biocarburants* » ;

---

(1) *Alain Marleix, Député :* Biocarburants : un moyen efficace mais encore onéreux de respecter nos engagements écologiques internationaux, *rapport d'information n° 1622 au nom de la Commission des finances, juin 2004, p. 10.*

– le 3 de l'article 16 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité dispose, pour sa part, que « *l'exonération ou la réduction de taxation appliquées par les Etats membres sont modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production* » des biocarburants.

A cette fin, le Gouvernement a établi une formule de calcul de la surcompensation prenant en compte, pour chacune des deux filières, la moyenne des cotations à terme d'instruments financiers des matières premières agricoles, du baril de pétrole ainsi que les frais d'assurance et de fret [(1)].

L'article 18 du projet de loi de finances rectificative pour 2002, devenu l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), proposait d'intégrer cette formule à l'article 265 *bis* A du code des douanes. Si elle a été retirée lors de la discussion de l'article devant l'Assemblée nationale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie l'utilise néanmoins pour déterminer si le dispositif de défiscalisation ne conduit pas à une surcompensation des surcoûts de production des biocarburants.

Cette situation s'est déjà produite deux fois, entraînant l'aménagement des niveaux de défiscalisation :

– l'article 22 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002 a ramené la réduction de TIPP applicable à l'ETBE incorporé dans les essences à 38 euros par hectolitre contre 50,23 auparavant ;

– l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) a abaissé le taux de réduction de TIPP applicable à l'EMHV de 35 à 33 euros par hectolitre.

En conséquence, depuis le 1er janvier 2004, les montants de défiscalisation applicables aux biocarburants n'ont pas été modifiés.

Or, le prix du pétrole a fortement augmenté depuis cette date, ainsi que le montre le tableau suivant relatif à l'évolution des cours du Brent coté à Londres.

---

(1) *Pour une analyse complète de cette formule, voir Gilles Carrez,* Rapport sur le Collectif budgétaire pour 2002*, n° 444, mis en distribution le 5 décembre 2002, p. 311 et suivantes.*

Source : Les Echos

L'application de la formule précitée a donc révélé que les niveaux actuels de défiscalisation aboutissent à surcompenser des surcoûts de production des biocarburants.

B.- L'adaptation de la réduction de TIPP

Le **II** du présent article propose donc qu'à partir du « *1er janvier 2006* » les montant de réduction de TIPP soient fixés :

– à 25 euros par hectolitre pour les esters méthyliques d'huiles végétales incorporés au gazole ou au fioul domestique (EMHV), contre 33 euros actuellement ;

– à 33 euros par hectolitre pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d'origine agricole, c'est-à-dire l'ETBE, contre 38 euros actuellement ;

– à 33 euros par hectolitre pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants, contre 37 euros actuellement.

Les montants de TIPP applicables désormais aux biocarburants sont récapitulés dans le tableau suivant :

(en euros par hectolitre)

	EMHV	***ETBE***	***ETHANOL INCORPORE DIRECTEMENT AUX SUPERCARBURANTS***
MONTANT DE LA TIPP APPLICABLE AU CARBURANT FOSSILE DANS LEQUEL LES BIOCARBURANTS S'INCORPORENT.....	***41,69***	***58,92***	***58,92***
MONTANT DE LA REDUCTION DE TIPP.....	***25***	***33***	***33***
MONTANT DE LA TIPP	***16,69***	***25,9***	***25,92***

APPLICABLE AUX BIOCARBURANTS.....

Il faut néanmoins rappeler que cette réduction du montant de la défiscalisation en faveur des biocarburants s'accompagne d'une très forte augmentation des quantités agréées. Ainsi qu'il a été rappelé, le Premier ministre a annoncé un volume d'agréments supplémentaires de 1,8 million de tonnes, ce qui se traduira par un triplement de la production française de biocarburants. Or, ainsi que l'a noté M. Alain Marleix, « *les gains de productivité permis par une hausse de la production et la plus grande taille des installations permettrait une certaine réduction des taux de défiscalisation* » [1]. En effet, la taille des unités de production de biocarburants nécessaires pour répondre à cette demande accrue étant plus importante, il en découlera des gains de productivité qui abaisseront d'autant les coûts de production, réduisant encore le surcoût par rapport aux carburants d'origine fossile.

De plus, les producteurs de biocarburants ainsi que les agriculteurs bénéficieront bien plus de l'incitation à mettre à la consommation des biocarburants résultant du relèvement de la TGAP relative aux carburants prévue par le présent article et qui pèse directement sur les distributeurs de carburant, qu'ils ne seront pénalisés par une réduction des taux de défiscalisation.

En effet, la réduction de TIPP applicable aux biocarburants ne bénéficie pas directement aux producteurs de biocarburants ni même aux agriculteurs qui fournissent la matière première agricole, mais aux compagnies pétrolières qui procèdent à l'incorporation des biocarburants dans les raffineries qu'elles exploitent et mettent à la consommation des produits pétroliers au sens de l'article 6 de la directive 92/12 précitée, lesquelles sont seules redevables de la TIPP.

Enfin, l'aménagement du niveau de défiscalisation des biocarburants permettrait de financer l'augmentation des quantités agréées prévues pour 2006 au prix d'une très légère augmentation de la dépense fiscale (259 millions d'euros contre 255 en 2005).

C.- La suppression de la défiscalisation spécifique à l'éthanol incorporé directement aux supercarburants

L'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2003 a créé un dispositif de défiscalisation spécifique à l'éthanol incorporé directement aux supercarburants, qui bénéficie d'une réduction de TIPP de 37 euros par hectolitre.

---

(1) *Alain Marleix, rapport d'information précité p. 81.*

Cette mesure avait pour objet de permettre l'incorporation directe d'éthanol sans passer par l'intermédiaire de l'ETBE dont la production, en France, était entièrement contrôlée par le groupe Total [1], remettant ainsi en cause la situation de monopsone [2] dans laquelle se trouvent les éthanoliers.

Cependant, ce dispositif n'a pas eu le succès escompté. En 2004, seuls 5,54% des agréments (12.000 tonnes prévues en loi de finances pour 2004) ont été accordés. La raison de cet insuccès est avant tout technique. En effet, la directive 98/70/CEE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel énonce les spécifications environnementales applicables à tous les carburants essence et diesel commercialisés au sein de l'Union européenne. Parmi ces spécifications, l'une a trait à la pression vapeur, c'est-à-dire à la volatilité des carburants. Celle-ci étant variable en fonction de la température, la norme française prise en application de cette directive a fixé des plafonds selon les périodes de l'année. Or, l'incorporation directe d'éthanol aux supercarburants aboutit à un mélange dont le niveau de pression vapeur (70 kilopascals) excède la norme européenne (45-60 kilopascals) en vigueur pour la période du 1er mai au 31 septembre. L'incorporation directe n'étant en conséquence pas possible tout au long de l'année, il est compréhensible qu'aucun industriel n'ait jusqu'à présent voulu réaliser les investissements nécessaires pour développer cette filière.

Le **4° du II** du présent article propose donc de supprimer, au c du 1 de l'article 265 *bis* A du code des douanes, le mot « *directement* ». En conséquence, il ne serait plus fait de distinction, au regard de la défiscalisation, selon que l'éthanol est incorporé directement aux supercarburants ou transformé en ETBE ; le montant de la réduction de TIPP serait égal à 33 euros par hectolitre dans les deux cas. De plus et surtout, les agréments disponibles au titre de l'incorporation directe (42.000 tonnes en 2005) pourraient être désormais accordés tant à l'éthanol destiné à la fabrication d'ETBE qu'à l'éthanol incorporé directement.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à revenir sur l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application territoriale de la TGAP relative aux carburants.

M. Charles de Courson a souligné que cet article soulève un réel problème qui, d'une part, diminue la défiscalisation applicable aux biocarburants et, d'autre part, réduit de moitié l'assiette de la TGAP relative aux carburants avant même qu'elle soit recouvrée pour la première fois, tout en exonérant de cette

---

(1) Un nouveau producteur d'ETBE a cependant été agréé en 2005, le groupe américain LyonDell

(2) Une situation de monopsone se définit par la présence, sur un marché, d'une multitude de vendeurs mais d'un seul acheteur.

même taxe les distributeurs de carburants installés dans les départements d'outre-mer. Cet article est doublement inacceptable. D'une part, s'il est effectivement admissible de diminuer un peu les montants de réduction de TIPP, une baisse aussi brutale risquerait de déstabiliser les filières de production des biocarburants. D'autre part, il n'apparaît pas opportun de modifier le dispositif de la TGAP relative aux carburants qui constitue une incitation forte à incorporer des biocarburants. Enfin, on peut s'interroger sur l'intention réelle du Gouvernement qui, concomitamment à ces propositions très défavorables aux biocarburants, multiplie les effets d'annonce sur l'augmentation des quantités agréées.

S'agissant de la modification du régime de la TGAP relative aux carburants, M. Charles de Courson a souhaité connaître la raison de cette exclusion des départements d'outre-mer et s'est demandé, en outre, si les distributeurs de carburants installés en Corse seraient toujours redevables de la taxe.

Après avoir indiqué que la Corse est dans le champ d'application de la taxe, votre **Rapporteur général** a rappelé que l'exclusion des départements d'outre-mer se justifie par l'absence d'unité de production de biocarburants sur leur territoire.

Jugeant cet argument peu convaincant, **M. Charles de Courson** s'est demandé ce qui empêchait l'incorporation des biocarburants dans les départements d'outre-mer.

Approuvant M. Charles de Courson, **M. Jean-Pierre Balligand** a estimé que l'objectif de réduction des émissions de gaz carbonique s'applique également aux départements d'outre-mer.

Votre **Rapporteur général** a précisé que dans la mesure où il n'y a pas d'unité de production de biocarburants, les distributeurs de carburants installés dans les départements d'outre-mer seraient obligés de recourir à des importations de biocarburants, en particulier du Brésil ou des Etats-Unis. L'obligation d'incorporation résultant de cette taxe profiterait donc aux producteurs étrangers de biocarburants et non aux producteurs et agriculteurs français.

M. Jean-Pierre Balligand a dénié toute pertinence à un tel argument.

Après que votre **Rapporteur général** s'en fut remis à la sagesse de la Commission, la Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-4)**.

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Philippe Auberger et M. Charles de Courson, tendant à supprimer l'assiette forfaitaire de la TGAP relative aux carburants.

M. Charles de Courson a regretté que l'assiette forfaitaire proposée par le présent article soit inférieure de moitié à l'assiette actuelle de la taxe. De manière plus générale, comme il semble que l'aménagement du régime applicable

à cette taxe trouve son inscription dans un rapport confidentiel remis récemment au Gouvernement sur le sujet, il serait souhaitable que la Commission prenne connaissance de son contenu.

Approuvant les propositions de M. Philippe Auberger et M. Charles de Courson, votre **Rapporteur général** a estimé qu'il n'est pas légitime que le Gouvernement revienne sur le système satisfaisant mis en place il y a à peine un an. Cependant, il faut être conscient que la mobilité de l'assiette de la taxe rend la gestion de celle-ci particulièrement difficile pour ses redevables. C'est pourquoi la proposition de lui substituer une assiette forfaitaire mérite d'être prise en considération. Il a donc proposé de conserver une assiette forfaitaire à la TGAP relative aux carburants mais en rehaussant substantiellement son niveau, à hauteur de 70 euros par hectolitre pour les essences et 60 euros par hectolitre pour le gazole. Si ce compromis ne recueille pas l'assentiment des commissaires, votre Rapporteur général s'est déclaré favorable au maintien de la détermination de l'assiette selon les modalités actuelles.

Après que **M. Charles de Courson** eut indiqué que l'assiette actuelle présente l'avantage de s'ajuster à l'évolution des cours du pétrole, **M. Jean-Pierre Balligand** a considéré que le régime actuel de la TGAP relative aux carburants résulte d'un compromis qu'il n'est pas souhaitable de remettre en cause. Au contraire, s'en tenir aux règles applicables ne peut qu'être favorable aux redevables concernés en termes de lisibilité de la mesure.

La Commission a *adopté* ces deux amendements **(amendement n° I-5)**.

La Commission a, ensuite, examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à ce que seule la valeur énergétique de l'éthanol soit prise en compte dans le calcul des quantités de biocarburants, exprimés en pouvoir calorifique inférieur, incorporées dans les supercarburants.

M. Charles de Courson a expliqué que cet amendement a pour objet d'empêcher que la valeur énergétique de l'ETBE, qui n'est composé que pour une part d'éthanol, soit prise en compte pour le calcul des quantités de biocarburants incorporés aux supercarburants.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-6)**.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à supprimer l'aménagement des taux de réduction de TIPP proposé par le présent article.

M. Jean-Louis Dumont a considéré que cette mesure, qui réduit sensiblement la réduction de TIPP en faveur des biocarburants, contredit la volonté affichée d'un accroissement de l'effort en leur faveur.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que dans ce domaine comme dans les autres il est important de ne pas modifier sans cesse les règles. Or, depuis

2002, une formule mathématique permet de calculer le montant de défiscalisation applicable aux biocarburants en fonction, notamment de l'évolution des prix du pétrole et des matières premières nécessaires à leur fabrication. L'abaissement du niveau de défiscalisation résulte simplement de l'application de cette formule connue de tous.

M. Didier Migaud a cependant jugé que l'amendement a le mérite de poser la question du niveau souhaitable de défiscalisation en faveur des biocarburants.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à étendre la fiscalisation aux esters méthyliques dont l'utilisation, en lieu et place du méthanol nécessaire pour fabriquer de l'EMHV, permettrait d'obtenir un carburant destiné au gazole à 100 % d'origine renouvelable.

M. Charles de Courson a indiqué que l'éthanol d'origine agricole peut remplacer le méthanol d'origine fossile pour la synthèse d'EMHV. Cette substitution permettrait de créer un nouveau débouché pour l'éthanol d'origine agricole. D'après les informations aujourd'hui disponibles, cette substitution serait techniquement envisageable même s'il reste des incertitudes quant à la possibilité de mettre en place rapidement et en toute sécurité les processus d'industrialisation du dispositif.

Votre **Rapporteur général** a jugé l'idée évoquée par l'amendement très intéressante en soi, mais a mis en doute la faisabilité technique de l'opération, pour le moment du moins. Il convient de s'assurer, en effet, que le biocarburant ainsi développé n'est pas susceptible de poser des difficultés au regard des normes techniques et environnementales applicables.

M. Charles de Courson a retiré cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à fixer à 28 euros par hectolitre au lieu de 25 la réduction de TIPP en faveur de l'EMHV.

M. Charles de Courson a estimé qu'une baisse trop brutale du niveau de défiscalisation de 33 euros par l'hectolitre à 25 euros risquerait de déstabiliser la filière en pénalisant la politique d'investissement nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le Premier ministre en ce domaine.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement. La fixation de la défiscalisation résulte de l'application de la formule mathématique à laquelle il faut se tenir.

M. Didier Migaud a jugé que cet amendement souligne bien le manque de volonté du Gouvernement à soutenir davantage la filière des biocarburants.

M. Marc Lafineur a rappelé les efforts considérables faits par le Gouvernement en faveur des biocarburants. De plus, l'aménagement des niveaux de défiscalisation ne peut s'analyser comme un moindre soutien aux biocarburants. En effet, le dispositif de réduction de TIPP a pour objet de compenser les surcoûts de production des biocarburants par rapport à leurs équivalents fossiles. Dès lors que ce surcoût diminue du fait de la hausse des prix du pétrole, il est légitime d'adapter en conséquence le montant de l'aide.

M. Jean-Pierre Balligand a regretté que le développement des biocarburants soit freiné par l'action du lobby des motoristes et des pétroliers qui trouve une trop grande écoute au ministère de l'industrie.

M. Jean-Pierre Brard a jugé assez étonnante cette situation où la politique du Gouvernement à l'égard des biocarburants se trouve être en-deçà des objectifs fixés par le Président de la République lui-même. De surcroît, les chiffres avancés en matière de développement des biocarburants cachent souvent des réalités moins valorisantes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a mis en garde contre la multiplication des aides qui ont tendance à se pérenniser sans justification.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à ramener à 35 euros l'hectolitre seulement le niveau de réduction de TIPP en faveur de l'ETBE.

La Commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 13

Suppression de la défiscalisation de l'alcool éthylique dénaturé incorporé aux supercarburants

Texte de l'article additionnel :

Après le 1. de l'article 265 *bis* A du code des douanes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 1. *bis*. –Seul l'alcool éthylique sous nomenclature douanière combinée NC 220710 ouvre droit à la réduction de taxe intérieure de consommation visée aux b) et c) du 1. du présent article ».

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à réserver la défiscalisation applicable à l'alcool éthylique à l'alcool éthylique non dénaturé.

Le 1 de l'article 265 *bis* A du code des douanes a institué une réduction de TIPP égale à « *38 euros par hectolitre pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d'origine agricole* [et à] *37 euros par hectolitre pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants* » [(1)], l'alcool éthylique d'origine agricole désignant en pratique l'éthanol.

Il résulte de l'article 16 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 que les Etats membres peuvent « *appliquer une exonération ou un taux de taxation réduit, sous contrôle fiscal, aux produits visés à l'article 2* [c'est-à-dire notamment aux carburants] *quand ils sont constitués par ou contiennent un ou plusieurs des produits suivants* […] :

« *– les produits relevant des codes NC 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique* ;

« *– les produits issus de la biomasse, y compris les produits relevant des codes NC 4401 et 4402* ».

Le code NC 2207 20 00 visent en pratique les alcool éthyliques dénaturés, c'est-à-dire auxquels ont été ajoutés divers produits chimiques dénaturants dont l'impact sur la qualité des essences et le bon fonctionnement des moteurs est mal connu. De plus, il est possible de considérer que l'alcool éthylique non dénaturé est également inclus parmi les produits pouvant bénéficier d'une réduction de TIPP puisque ce produit est issu de la biomasse.

---

(1) Montants que l'article 13 du présent projet de loi de finances propose de ramener à 33 euros par hectolitre.

Tant l'alcool éthylique dénaturé et que l'alcool éthylique non dénaturé peuvent donc être utilisés pour la production de biocarburants. Cependant, il faut savoir que le régime douanier applicable à ces deux produits est très différent :

– l'alcool éthylique non dénaturé sous nomenclature douanière NC 2207 10 se voit appliquer un droit de douane de 19,2 euros par hectolitre ;

– l'alcool éthylique dénaturé sous nomenclature douanière NC 2207 20 00 se voit appliquer un droit de douane de 10,2 euros par hectolitre.

En d'autres termes, réserver le dispositif de réduction de TIPP à l'alcool éthylique non dénaturé aurait pour conséquence de renchérir pour les producteurs de biocarburants les importations de ce produit en provenance des pays tiers à l'Union européenne.

Cette mesure a déjà été mise en œuvre dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, notamment l'Allemagne et l'Autriche, sans que la Commission européenne, à qui elle a été notifiée, n'ait émis d'observations.

*
* *

M. Charles de Courson a indiqué que cette mesure permettrait de préserver la qualité des carburants en évitant l'ajout de dénaturants dont l'impact sur la qualité des essences et le bon fonctionnement des moteurs est mal connu. Elle permettrait aussi de conforter une protection suffisante aux frontières de l'Union européenne pour permettre le développement d'une production nationale. Une telle mesure est déjà adoptée ou en cours d'adoption dans d'autres États membres.

Après avoir souligné l'intérêt de favoriser la production française et européenne de biocarburants, votre **Rapporteur général** s'en est remis à la sagesse de la Commission.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-7)**.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à instituer une réduction de TIPP en faveur du biocarburant dit « E85 ».

M. Charles de Courson a souhaité que le marché des véhicules dit « *Flex Fuel* » puisse se développer en France. Ces véhicules sont dotés de dispositifs sophistiqués de biocarburation qui offrent un bilan environnemental très positif. Le biocarburant utilisé, dit « E 85 » est composé de 85% d'éthanol et

de 15% d'essence, permettant une réduction substantielle des émissions de dioxyde de carbone. Ce type de véhicules se développe actuellement aux États–Unis et peu à peu en Europe, surtout en Scandinavie. Ainsi, des véhicules de la marque Ford équipent des flottes d'entreprises ou d'administrations publiques en Suède. Compte tenu des conditions actuelles de taxation des produits énergétiques, les constructeurs automobiles français ne sont pas incités à se lancer sur ce segment de marché. Cependant, l'instauration d'une défiscalisation de 49 euros par hectolitre permettrait de proposer le « E 85 » à un prix acceptable, proche de 1 euro le litre, ce qui pourrait inciter les constructeurs à commercialiser ces véhicules sur le marché français.

De plus, le risque est grand, si des incitations fiscales ne viennent pas à brève échéance stimuler l'apparition de producteurs français de biocarburant « E85 », de favoriser l'apparition de rentes de situation et de flottes « captives » de véhicules fonctionnant grâce à ce carburant au profit des distributeurs étrangers.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a mis en garde la Commission contre une décision trop hâtive qui ne s'appuie par sur de réelles études d'impact s'agissant d'un biocarburant mal connu.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, jugeant pour le moins prématuré de légiférer sur un biocarburant dont il n'existe à ce jour aucun distributeur sur le territoire français et qui n'est fabriqué par aucun producteur français.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut souligné la difficulté inhérente à une question soumise à de fortes pressions corporatistes et qui ne peut être traitée sans une réflexion rigoureuse et préalable, **M. Charles de Courson** a retiré l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à ce que seules les distilleries d'éthanol puissent bénéficier des agréments ouvrant droit à la réduction de TIPP.

M. Charles de Courson a indiqué que l'amendement vise à donner une nouvelle impulsion aux biocarburants en favorisant le développement de la filière agricole de production d'éthanol. Aujourd'hui, les agréments de production d'éthanol sont accordés aux unités de production d'ETBE comme aux distilleries. Or, les unités de production d'ETBE ne produisent concrètement que de l'ETBE tandis qu'à l'inverse, les distilleries, seules véritables productrices d'éthanol, permettent un choix entre l'incorporation directe et l'ETBE. Il apparaît donc opportun de n'accorder qu'aux seules distilleries le bénéfice des agréments sans présumer l'usage qu'il sera fait du produit. En outre, les distributeurs indépendants se verraient ainsi offrir une alternative qui n'existe pas lorsque les agréments sont donnés aux unités d'ETBE.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, en soulignant qu'une politique malthusienne du type de celle proposée par l'amendement qui

réserverait les agréments à tels producteurs de biocarburants au détriment de tels autres est en contradiction absolue avec l'accroissement nécessaire de la production des biocarburants. Si ce dispositif était adopté, le risque serait grand de freiner considérablement la production de ETBE sans que rien ne garantisse un réel développement de la filière de l'incorporation directe d'éthanol aux supercarburants.

M. Charles de Courson a relevé que les grandes compagnies pétrolières exercent une très forte pression pour empêcher l'incorporation directe d'éthanol aux supercarburants,

Le **Président Pierre Méhaignerie**, tout en constatant que la disproportion entre la production d'EMHV et celle d'éthanol est en effet préoccupante, a souhaité que la Commission dispose d'études d'impact argumentées et largement débattues avant d'aller plus loin dans la réforme du régime fiscal des biocarburants.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Marc Laffineur** tendant à ce que les distributeurs de carburants qui ne mettent pas à la consommation un certain volume de biocarburants se voient appliquer une majoration de leur impôt sur les sociétés.

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'au regard des défauts de ce dispositif proposé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, la majorité a décidé de mettre en place une TGAP relative aux carburants pesant sur les distributeurs de carburants ne respectant pas l'obligation d'incorporer un certain volume de biocarburants.

M. Marc Laffineur a retiré cet amendement.

*

* *

Article 14

Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 220 A du code général des impôts est abrogé.

II – Les neuf premiers alinéas de l'article 223 *septies* du code général des impôts sont remplacés par dix alinéas ainsi rédigés :

« Les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont assujetties à une imposition forfaitaire annuelle d'un montant fixé à :

700 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 200.000 € et 300.000 € ;

1.300 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 300.000 € et 750.000 € ;

2.000 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 750.000 € et 1.500.000 € ;

3.750 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 1.500.000 € et 7.500.000 € ;

15.000 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 7.500.000 € et 15.000.000 € ;

18.750 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 15.000.000 € et 75.000.000 € ;

30.000 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est compris entre 75.000.000 € et 500.000.000 € ;

100.000 € pour les personnes morales dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est égal ou supérieur à 500.000.000 €.

Le chiffre d'affaires à prendre en considération s'entend du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos. »

III. – Le premier alinéa de l'article 223 M du code général des impôts est supprimé.

IV. – Les dispositions des I à III s'appliquent aux impositions forfaitaires annuelles dues à compter de l'année 2006.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée a pour objet de supprimer la possibilité d'imputer l'IFA sur l'impôt sur les sociétés et, en contrepartie, d'autoriser les entreprises à comptabiliser le montant de cette imposition parmi les charges déductibles du résultat imposable.

Par ailleurs, un réaménagement du barème est proposé. Ce nouveau barème conduit à exonérer d'IFA les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 200.000 € et crée une nouvelle tranche pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 500 millions d'euros. En effet, le barème actuel est déséquilibré en faisant, toutes proportions gardées, davantage peser la charge fiscale sur les petites et

moyennes entreprises que sur les grandes entreprises. En outre, dans un souci de simplification, le chiffre d'affaires à prendre en considération serait désormais le chiffre d'affaires hors taxes.

Grâce à ce réaménagement du barème et au remplacement du chiffre d'affaires toutes taxes comprises par le chiffre d'affaires hors taxes, environ 75 000 entreprises qui acquittaient l'IFA jusqu'en 2005 en seront exonérées à compter de 2006, alors que 70 000 autres entreprises verront leur tarif diminuer.

Globalement cette mesure se traduirait par un gain budgétaire de 500 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Lors de la discussion du projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré devant l'Assemblée nationale qu' « *une réflexion est en cours pour améliorer et simplifier les obligations déclaratives, le paiement et l'imputation de cet impôt* ». Le présent article traduit l'engagement du Gouvernement à proposer un nouveau dispositif pour l'imposition forfaitaire annuelle d'ici à la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

I.- L'imposition forfaitaire annuelle est un impôt dû par les personnes morales qui réalisent plus de 150.000 euros de chiffre d'affaires TTC

A.- Les personnes morales redevables de l'imposition forfaitaire annuelle

L'imposition forfaitaire annuelle des sociétés (IFA) constitue une imposition distincte de l'impôt sur les sociétés qui est exigible même lorsque le redevable ne réalise pas de bénéfices.

Les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont en principe et en application de l'article 223 *septies* du code général des impôts, redevables de l'IFA, à l'exception toutefois :

– des personnes morales dont le chiffre d'affaires TTC, majoré des produits financiers [1], est inférieur à 150.000 euros [2] ;

– et de celles qui entrent dans l'un des cas d'exonération spécialement prévus par la loi.

---

(1) *Les produits financiers comprennent notamment les dividendes et les produits de participation ouvrant droit au régime des sociétés mères, à l'exclusion des avoirs fiscaux et des crédits d'impôts. Le chiffre d'affaires est éventuellement majoré des quotes-parts de résultats revenant à la société dans des GIE ou des sociétés de personnes. En revanche, il n'est pas tenu compte des produits provenant de la cession d'immobilisations.*

(2) *L'article 4 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie (n° 2005-842 du 26 juillet 2005), adopté sur amendement de l'Assemblée nationale ayant supprimé la première tranche de l'imposition forfaitaire annuelle, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 150.00 euros, contre 76.000 euros auparavant, sont désormais exonérées de l'IFA.*

Sont ainsi exonérés de l'imposition forfaitaire annuelle en application des articles 223 *septies* et 223 o*cties* du code général des impôts :

– les organismes sans but lucratif visés au 5 de l'article 206 du code général des impôts, c'est-à-dire « *les établissements scientifiques, d'enseignement et d'assistance, ainsi que les associations et les collectivités* » ;

– les personnes morales exonérées d'impôt sur les sociétés en application des articles 207, 208 et 208 D du code général des impôts (c'est-à-dire, entre autres, les syndicats professionnels, les coopératives agricoles et artisanales, les organismes d'HLM, certaines sociétés d'investissement, les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque…) ;

– les sociétés dont le capital est composé pour la moitié au moins d'apports en numéraire, pour leurs trois premières années d'activité ;

– les sociétés mises en liquidation judiciaire, pour la période postérieure au jugement déclaratif de liquidation ;

– les associations régies par la loi du 1er juillet 1901 dont l'activité consiste à animer la vie sociale au bénéfice de la population d'une ou plusieurs communes voisines ;

– les groupements d'employeurs fonctionnant dans les conditions prévues aux articles L.127-1 à L. 127-9 du code du travail ;

– les centres de gestion et associations agréés mentionnés aux articles 1649 *quater* C et 1649 *quater* F du code général des impôts ;

Sont en outre exonérées de l'imposition forfaitaire annuelle, aux termes des articles 223 *nonies* et 223 *nonies* A du code général des impôts, les entreprises temporairement exonérées d'impôt sur les sociétés en application des articles 44 *sexies* (entreprises nouvelles), 44 *sexies* A (jeunes entreprises innovantes), 44 *septies* (entreprises créées pour reprendre une entreprise en difficulté), 44 *octies* (entreprises implantées dans les zones franches urbaines), 44 *decies* (entreprises implantées en Corse), 44 *undecies* (entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans une zone de recherche et de développement d'un pôle de compétitivité) et 208 *quinquies* (entreprises implantées dans une zone d'entreprises) du code général des impôts.

Le montant de l'IFA exigible, qui varie en fonction du chiffre d'affaires TTC du dernier exercice clos avant le 15 mars, majoré des produits financiers réalisés par la personne morale assujettie, est fixé par l'article 223 *septies* précité :

CHIFFRE D'AFFAIRES TTC MAJORE DES PRODUITS FINANCIERS	TARIF
COMPRIS ENTRE 150.000 EUROS ET 300.000 EUROS	**1.125 EUROS**
COMPRIS ENTRE 300.000 EUROS ET 750.000 EUROS	**1.575 EUROS**
COMPRIS ENTRE 750.000 EUROS ET 1.500.000 EUROS	**2.175 EUROS**
COMPRIS ENTRE 1.500.000 EUROS ET 7.500.000 EUROS	**3.750 EUROS**
COMPRIS ENTRE 7.500.000 EUROS ET 15.000.000 EUROS	**15.000 EUROS**
COMPRIS ENTRE 15.000.000 EUROS ET 75.000.000 EUROS	**18.750 EUROS**
ÉGAL OU SUPERIEUR A 75.000.000 EUROS	**30.000 EUROS**

Depuis le 1er novembre 2004 et en application de l'article 1668 A du code général des impôts, l'imposition forfaitaire annuelle exigible au titre d'une année donnée doit être payée spontanément au comptable chargé du recouvrement de l'impôt sur les sociétés – la direction générale des impôts (et non plus au comptable du Trésor) – avant le 15 mars de ladite année. Ce versement est accompagné du relevé d'acomptes d'impôt sur les sociétés à payer au plus tard à cette même date, qui tient également lieu de relevé d'IFA. De plus, en application de l'article 1681 *septies* du même code, les entreprises relevant de la direction des grandes entreprises doivent acquitter l'IFA par télérèglement.

C.- L'imputation de l'IFA sur l'impôt sur les sociétés

En application de l'article 220 A du code général des impôts, « *l'imposition forfaitaire annuelle est déductible de l'impôt sur les sociétés dû pendant l'année de l'exigibilité de cette imposition et les deux années suivantes* ». Par exemple, pour l'IFA exigible le 15 mars 2005, l'imputation sera possible jusqu'au 31 décembre 2007. En revanche, l'IFA ne peut être imputée sur les contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés.

Lorsque les sociétés sont redevables d'un acompte d'IS à verser le 15 mars, elles peuvent imputer immédiatement (en totalité ou en partie) l'IFA sur cet acompte. A défaut, ou si l'IFA n'a pu être imputée en totalité sur cet acompte, l'imputation peut se faire jusqu'à l'expiration du délai légal, soit sur les acomptes suivants, soit sur les soldes de liquidation, soit, enfin, sur les rappels d'IS réclamés à la suite d'un contrôle.

Si l'imputation de l'IFA se révèle impossible, faute d'un IS suffisant avant l'expiration du délai légal, parce que le résultat fiscal est déficitaire pendant trois années consécutives au moins, le redevable ne peut récupérer l'IFA précédemment versée qui devient donc pour lui une charge définitive. En effet, ainsi que l'a rappelé la doctrine administrative (4 L 65), « *cette imposition ne constitue pas pour l'entreprise versante une charge déductible de ses résultats imposables même dans l'hypothèse où, à défaut d'avoir pu être imputée sur l'impôt sur les sociétés avant l'expiration du délai de trois ans, elle devient un prélèvement fiscal définitif* ».

Le montant recouvré de l'imposition forfaitaire annuelle s'est élevé en 2005 à 390 millions d'euros.

II.- Les modifications proposées par le présent article

A.- La modification du barème

Le **II** du présent article tend à modifier substantiellement le barème de l'imposition forfaitaire annuelle :

– le chiffre d'affaires à prendre en considération s'entendrait du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos ;

– seraient désormais exonérées d'imposition forfaitaire annuelle les personnes morales dont le chiffre d'affaires hors taxes majoré des produits financiers est inférieur à 200.000 euros.

– les tarifs des trois premières tranches de l'imposition forfaitaire annuelle seraient abaissés à respectivement 700, 1.300 et 2.000 euros ;

– enfin une nouvelle tranche pour les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes majoré des produits financiers est égal ou supérieur à 500 millions d'euros serait créée.

Le tableau suivant récapitule le nouveau barème qui résulterait des dispositions du **II** du présent article :

CHIFFRE D'AFFAIRES HORS TAXES MAJORE	TARIF

DES PRODUITS FINANCIERS

COMPRIS ENTRE 200.000 EUROS ET 300.000 EUROS	**700 EUROS**
COMPRIS ENTRE 300.000 EUROS ET 750.000 EUROS	**1.300 EUROS**
COMPRIS ENTRE 750.000 EUROS ET 1.500.000 EUROS	**2.000 EUROS**
COMPRIS ENTRE 1.500.000 EUROS ET 7.500.000 EUROS	**3.750 EUROS**
COMPRIS ENTRE 7.500.000 EUROS ET 15.000.000 EUROS	**15.000 EUROS**
COMPRIS ENTRE 15.000.000 EUROS ET 75.000.000 EUROS	**18.750 EUROS**
COMPRIS ENTRE 75.000.000 EUROS ET 500.000.000 EUROS	**30.000 EUROS**
ÉGAL OU SUPERIEUR A 500.000.000 EUROS	**100.000 EUROS**

Au total, les modifications apportées par le présent article seraient donc particulièrement favorables aux petites entreprises. En effet, celles-ci bénéficieraient doublement de cette réforme du barème de l'IFA.

– d'une part, le seuil de l'exonération serait rehaussé à 200.000 euros de chiffre d'affaires contre 150.000 euros actuellement ;

– d'autre part, la prise en compte du chiffre d'affaires hors taxes, c'est-à-dire en pratique hors TVA, entraînerait en lui-même un rehaussement du seuil de l'exonération (comme de celui des autres tranches du barème).

A l'inverse, les plus grandes entreprises, celles qui réalisent plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires hors taxes, seraient redevables d'une imposition forfaitaire annuelle égale à 100.000 euros au titre de la nouvelle tranche marginale créée par le présent article, contre 30.000 euros actuellement.

Si 500 entreprises environ seraient concernées par cette nouvelle tranche, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, environ 75.000 entreprises qui acquittaient l'IFA jusqu'en 2005 en seraient exonérées à partir de 2006 et 70.000 autres entreprises verraient leur tarif diminuer.

B.- L'imposition forfaitaire annuelle serait désormais une charge déductible du bénéfice imposable

Actuellement, en application de l'article 220 A du code général des impôts, « *le montant de l'imposition forfaitaire* […] *est déductible de l'impôt sur les sociétés dû pendant l'année de l'exigibilité de cette imposition et les deux années suivantes* ». En contrepartie, l'IFA n'est pas une charge déductible du bénéfice imposable, quand bien même la société ne pourrait l'imputer sur l'impôt sur les sociétés.

Le **I** du présent article propose d'abroger cet article. De même, le **III** du présent article supprimerait, au premier alinéa de l'article 223 M du code général des impôts, la disposition similaire applicable aux groupes de sociétés.

Dès lors qu'aucune disposition législative n'interdit expressément la déductibilité de l'imposition forfaitaire annuelle, les personnes morales redevables de l'IFA seraient désormais autorisées à comptabiliser le montant de cette imposition parmi les charges déductibles du bénéfice imposable. En conséquence, les entreprises qui, jusqu'à présent, pouvaient imputer l'imposition forfaitaire annuelle sur l'impôt sur les sociétés, verraient mécaniquement augmenter le montant de celui-ci dès lors que l'IFA ne serait plus qu'une charge déductible parmi d'autres du bénéfice imposable. Alors qu'elles récupèrent actuellement 100% du montant de l'IFA versée, 66,66% de celui-ci resterait en définitive à leur charge après sa déduction de leur bénéfice imposable (pour un taux d'impôt sur les sociétés égal à 33,33 %).

Les modalités de paiement de l'IFA resteraient inchangées. En application de l'article 1668 A du code général des impôts, l'IFA exigible au titre d'une année donnée devrait toujours être versée spontanément au comptable de la direction générale des impôts avant le 15 mars de ladite année. Cependant, alors que le relevé d'acomptes de l'IS tenait lieu de relevé d'IFA, cette imposition ferait désormais l'objet d'un avis de paiement séparé.

En pratique, deux types d'entreprises seraient bénéficiaires de cette réforme de l'IFA :

– les petites entreprises nouvellement exonérées parce que réalisant un chiffre d'affaires hors taxes majoré des produits financiers inférieur à 200.000 euros ;

– les entreprises déficitaires qui ne pouvaient pas imputer l'IFA sur l'impôt sur les sociétés dans un délai de trois ans. Jusqu'à présent, l'IFA était pour ces redevables une charge définitive. Désormais considérée comme une charge déductible du bénéfice imposable, l'IFA s'imputerait sur des déficits dont le report, en application du troisième alinéa de l'article 209 du code général des impôts, est illimité dans le temps.

III.- Coût et entrée en vigueur

Le **IV** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux impositions forfaitaires annuelles dues à compter de l'année 2006, c'est-à-dire celles qui seront payées au plus tard le 15 mars 2006.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette réforme de l'imposition forfaitaire annuelle se traduirait globalement par un gain de 500 millions d'euros pour le budget de l'Etat.

*
* *

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'imposition forfaitaire annuelle est aujourd'hui imputée sur l'impôt sur les sociétés, dans un délai de trois ans à compter du moment où elle est payée par l'entreprise. Mais l'impôt sur les sociétés ne peut naturellement être perçu que lorsque l'entreprise est bénéficiaire, de sorte que l'imposition forfaitaire annuelle devient une charge définitive pour l'entreprise déficitaire pendant au moins trois années successives. L'article en discussion vise donc à transformer l'imposition forfaitaire annuelle en charge déductible, au même titre que la taxe professionnelle. Au passage, il relève à 200 000 euros le seuil de chiffre d'affaires hors taxes en dessous duquel les entreprises ne sont plus redevables de l'IFA, si bien que celle-ci ne concernerait plus les petites et les moyennes entreprises. L'article crée en outre une nouvelle tranche d'imposition fixée à 100 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 500 millions d'euros hors taxes. Dans une conjoncture budgétaire difficile, il s'agit d'une mesure de rendement dont le gain global, pour le budget de l'Etat, avoisine les 900 millions d'euros.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé qu'il aurait été possible d'organiser un jeu à somme nulle qui se contente de transférer sur les grandes entreprises la charge qui pèse à ce jour sur les petites et moyennes entreprises, désormais exonérées. En allant au-delà, l'article contribue à augmenter le niveau des prélèvements obligatoires, ce qui n'est conforme ni à la justice ni à l'intérêt de notre économie.

La Commission a successivement *rejeté* :

– un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à rétablir la possibilité d'imputer l'imposition forfaitaire annuelle sur l'impôt sur les sociétés ;

– un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à faire préciser que l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés est acquittée par la société mère.

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*
* *

Après l'article 14

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à étendre le bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés aux petites entreprises réalisant moins de 10 millions d'euros de chiffre d'affaires, le **Rapporteur général** ayant jugé qu'il s'agissait certes d'une mesure intéressante, mais que la situation budgétaire actuelle s'opposait à son adoption.

*
* *

Article 15

Renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche.

Texte du projet de loi :

I. – A la quatrième phrase du premier alinéa du I de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, les mots : « deux années » sont remplacés par les mots : « quatre années ».

II. – L'article 244 *quater* B du même code est ainsi modifié :

A. – Le I est ainsi modifié :

1° Au a, le taux : « 5 % » est remplacé par le taux : « 10 % » ;

2° Au b, le taux : « 45 % » est remplacé par le taux : « 40 % ».

B. – Le II est ainsi modifié :

1° Le b est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ces dépenses se rapportent à des personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent, elles sont prises en compte pour le double de leur montant pendant les douze premiers mois suivant leur recrutement à condition que le contrat de travail de ces personnes soit à durée indéterminée et que l'effectif salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente » ;

2° Au premier alinéa du c, les mots : « mentionnées au b » sont remplacés par les mots : « mentionnées à la première phrase du b » ;

3° Au 3° du c, le taux : « 100 % » est remplacé par le taux : « 200 % » ;

4° Le d *ter* est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette limite est portée à 10 millions € pour les dépenses de recherche correspondant à des opérations confiées aux organismes mentionnés aux d et d *bis*, à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et ces organismes » ;

5° Au e *bis*, le montant : « 60.000 € » est remplacé par le montant : « 120.000 € » ;

6° Le h est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° les frais de défense des dessins et modèles, dans la limite de 60.000 € par an. »

III. – 1° Les dispositions du I s'appliquent aux crédits d'impôt calculés au titre des dépenses exposées à compter du 1er janvier 2005 ;

2° Les dispositions du A du II s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2006, sauf pour les dépenses mentionnées au h et au i du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts pour lesquelles ces dispositions s'appliquent à compter du 1er janvier 2005 ;

3° Les dispositions des 1° à 4° du B du II s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2005 ;

4° Les dispositions des 5° à 6° du B du II s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2006.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi de finances pour 2004 a considérablement amélioré le dispositif du crédit d'impôt recherche. Malgré cet effort significatif, la France, qui consacre à la recherche environ 2,2 % de son produit intérieur brut n'atteint pas encore les objectifs de Lisbonne (3 % du PIB). Or, investir dans la recherche aujourd'hui, c'est créer les emplois de demain.

Le Gouvernement souhaite donc encourager davantage le développement de la recherche. A cet effet, le texte proposé améliore à nouveau, de façon très significative, le crédit d'impôt recherche notamment :

– en augmentant le taux de la part en volume à 10 %, ce qui se traduira par une augmentation du crédit d'impôt pour toutes les entreprises ;

– en encourageant l'emploi de jeunes docteurs, grâce à la prise en compte, pour le double de leur montant, des frais de personnel et de fonctionnement qui leur sont consacrés ;

– en prenant mieux en compte les dépenses de sous-traitance et les frais de défense des brevets ;

– en augmentant la durée de la période au cours de laquelle les entreprises nouvelles peuvent bénéficier de la restitution immédiate du crédit d'impôt.

Observations et décision de la Commission :

Le crédit d'impôt recherche a pour objectif d'accroître la compétitivité des entreprises françaises en soutenant leur effort de recherche et de développement. Créé par l'article 67 de la loi de finances pour 1983 (n° 82-1126 du 29 décembre 1982), il a été substantiellement modifié (et pérennisé) par l'article 87 de la loi de finances pour 2004 (n°2003-311 du 30 décembre 2003), l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) ayant en outre adapté le dispositif au droit communautaire.

Selon le tome II de l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2006, le coût du crédit d'impôt recherche en 2005 s'est élevé à 730 millions d'euros contre 480 millions d'euros l'année précédente, cette forte augmentation résultant des modifications introduites par l'article 87 précité. 6.000 entreprises environ ont bénéficié de ce dispositif en 2003, dernière année pour laquelle les chiffres complets sont disponibles.

Le présent article a pour objet de renforcer encore le caractère incitatif du crédit impôt recherche :

– en portant le taux de la part en volume à 10% ;

– en encourageant l'emploi des jeunes docteurs, les frais de personnel et de fonctionnement qui leur sont consacrés étant désormais retenu pour le double de leur montant ;

– en prenant mieux en compte les dépenses de sous-traitance et les frais de défenses des brevets ;

– en augmentant la durée de la période au cours de laquelle certaines entreprises peuvent bénéficier de la restitution immédiate de l'excédent de crédit d'impôt.

I.- Le dispositif actuel de crédit d'impôt recherche

Le régime du crédit d'impôt recherche est fixé par l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

A.- Les bénéficiaires du crédit d'impôt recherche

En application du I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, les entreprises pouvant bénéficier du crédit d'impôt recherche sont :

– « *les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles imposées d'après leur bénéfice réel* ». Sont donc visées les entreprises redevables de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés selon un régime réel d'imposition, normal ou simplifié, de droit ou sur option. Ne peuvent pas bénéficier du crédit d'impôt recherche les entreprises soumises au régime d'imposition des micro-entreprises et au régime forfaitaire en matière de bénéfices agricole ;

– « *ou exonérées en application des articles 44* sexies*, 44* sexies *A, 44* septies*, 44* octies*, 44* decies *et 44* undecies » du code général des impôts, c'est-à-dire les entreprises nouvelles, les jeunes entreprises innovantes, les entreprises créées pour la reprise d'une entreprise en difficulté, les entreprises qui exercent ou créent des activités dans les zones franches urbaines ou en Corse, et les entreprises implantées dans une zone de recherche et de développement d'un pôle de compétitivité qui participent à un projet de recherche et de développement.

B.- Les dépenses éligibles

1.- L'objet des dépenses éligibles

Selon l'article 49 *septies* F de l'annexe III au code général des impôts, ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses affectées à la réalisation d'opérations de recherche scientifique ou technique. Il s'agit :

– des opérations de recherche fondamentale, c'est-à-dire les opérations qui, pour apporter une contribution théorique ou expérimentale à la résolution des problèmes techniques, concourent à l'analyse des propriétés, des structures, des phénomènes physiques et naturels, en vue d'organiser, au moyen de schémas explicatifs ou de théorie interprétatives, les faits dégagés de cette analyse ;

– les opérations de recherche appliquée, c'est-à-dire les opérations qui visent à discerner les applications possibles des résultats d'une recherche fondamentale ou à trouver des solutions nouvelles permettant à l'entreprise d'atteindre un objectif déterminé choisi à l'avance ; le résultat d'une recherche appliquée consiste en un modèle probatoire de produit, d'opération ou de méthode ;

– des opérations de développement expérimental, c'est-à-dire des opérations effectuées, au moyen de prototypes ou d'installations pilotes, dans le but de réunir toutes les informations nécessaires pour fournir les éléments techniques des décisions, en vue de la production de nouveaux matériaux, dispositifs, produits, procédés, systèmes, services, ou en vue de leur amélioration substantielle [1].

Outre les dépenses de recherche stricto sensu, sont également pris en compte les frais de collection engagés dans les entreprises du secteur textile-habillement-cuir.

2.- La nature des dépenses éligibles

En application du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, précisé par les instructions fiscales 4 A-1-00 du 21 janvier 2000 et 4 A-7-05 du 10 mars 2005, les dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt recherche sont les suivantes :

a) Les dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf, directement affectées aux opérations de recherche

En application du a du II de l'article 244 quater B du code général des impôts, ouvrent droit au crédit d'impôt « *les 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* ». Cependant, « *les dotations aux amortissements des immeubles acquis ou achevés avant le 1er janvier 1991 ainsi que celles des immeubles dont le permis de construire a été délivré avant le 1er janvier 1991 ne sont pas prises en compte* ».

Selon l'instruction fiscale 4-1-00 précitée, « *sont considérés comme affectés directement à des opérations de recherche les biens qui permettent, en eux-mêmes, la réalisation de programme de recherche par l'entreprise. Tel est le cas notamment des instruments de manipulation, des instruments de calcul, des ordinateurs, des machines servant à fabriquer les pièces entrant dans la composition d'un prototype* ». En revanche, les biens non destinés spécifiquement à des opérations de recherche, comme les machines à écrire, les téléphones ou le petit matériel de bureau et des meubles de bureau, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt.

En cas d'utilisation mixte d'une immobilisation à des opérations de recherche et de fabrication, « *les amortissements sont pris en compte au prorata du temps effectif d'utilisation des biens pour la recherche, à condition que*

---

(1) *Par amélioration substantielle, on entend les modifications qui ne découlent pas d'une simple utilisation des techniques existantes et qui présentent un caractère de nouveauté.*

l'entreprise puisse déterminer avec précision le temps d'utilisation du bien à des fins de recherche ».

Enfin, il est admis que les biens pris en location dans le cadre d'un contrat de crédit-bail soient assimilés à des immobilisations amortissables de l'entreprise qui a opté pour le crédit d'impôt recherche. Les dépenses ouvrant droit à ce titre au crédit d'impôt sont prises en compte dans les conditions fixées par l'instruction fiscale susmentionnée.

b) Les dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche

En application du b du II de l'article 244 *quater* B, ouvrent droit au crédit d'impôt recherche « *les dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche directement et exclusivement affectés à ces opérations* » de recherche scientifique ou technique.

Aux termes de l'article 49 *septies* G de l'annexe III au code général des impôts, le personnel de recherche comprend :

– « *les chercheurs qui sont les scientifiques ou les ingénieurs travaillant à la conception ou à la création de connaissance, de produits, de procédés, de méthodes ou de système nouveaux. Sont assimilés aux chercheurs les salariés qui, sans posséder de diplôme, ont acquis cette qualification au sein de l'entreprise* » ;

– « *les techniciens qui sont les personnels travaillant en étroite collaboration avec les chercheurs, pour assurer le soutien technique indispensable aux travaux de recherche et de développement expérimental* ».

En revanche, compte tenu des termes mêmes de la loi et ainsi que le rappelle l'instruction fiscale précitée, « *le personnel de soutien est expressément exclu du champ d'application du crédit d'impôt. Il s'agit notamment des personnels affectés au secrétariat, à la dactylographie, au nettoiement des locaux ou à l'entretien purement matériel des équipements* ».

Le b de l'article 49 *septies* I de l'annexe III au CGI précise que les dépenses de personnel retenues pour le calcul du crédit d'impôt comprennent « *les rémunérations et leurs accessoires ainsi que les charges sociales, dans la mesure où elles correspondent à des cotisations obligatoires* ».

c) Les dépenses de fonctionnement (autre que les dotations aux amortissements et les frais de personnel)

En application du c du II de l'article 244 *quater* B du CGI, ouvrent droit au crédit d'impôt recherche les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel exposé dans ces mêmes opérations. L'article 16 de la loi de finances rectificative pour 1999 (n°99-1173 du 30 décembre 1999) a fixé à 75%

des dépenses de personnel le taux forfaitaire retenu au titre de ces dépenses pour le calcul du crédit d'impôt à compter du 1er janvier 2000.

Toutefois, ce pourcentage est fixé à 100 % « *des dépenses de personnel qui se rapportent aux personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent, pendant les douze premiers mois suivant leur recrutement, à la condition qu'elles soient titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et que l'effectif salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente* ». L'instruction fiscale 4 A-1-00 a précisé que « *la majoration ne s'applique que dans le cas de la première embauche à durée indéterminée de personne titulaire d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent* ».

d) Les dépenses de recherche externalisées

En application du d et du d *bis* du II de l'article 244 *quater* B, certaines dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche effectuées en dehors de l'entreprise ouvrent droit au crédit d'impôt recherche. Cette externalisation peut se faire :

– soit auprès d'organismes de recherche publics ou d'universités. Afin de renforcer le partenariat public privé, ces dépenses sont retenues pour le double de leur montant lorsqu'il n'y pas de lien de dépendance [1] entre l'entreprise et l'organisme de recherche ;

– soit auprès des organismes de recherche privé ou des experts scientifiques agréés.

Dans les deux cas, et en application du d *ter* du II de l'article, ces dépenses sous-traitées « *entrent dans la base du calcul du crédit d'impôt recherche dans la limite globale de deux millions d'euros par an* ».

e) Les frais de prise, de maintenance et de défense des brevets

En application des e et e *bis* du II de l'article 244 *quater* B, ouvrent droit au crédit d'impôt recherche « *les frais de prise et de maintenance des brevets* [ainsi que] *les frais de défense des brevets* ».

---

(1) *Le lien de dépendance est entendu au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 du code général des impôts. Aux termes de ces dispositions, est réputé exister un lien de dépendance entre deux entreprises lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital de l'autre ou y exerce le pouvoir de décision ou lorsqu'une troisième entreprise détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social des deux entreprises ou y exerce en fait le pouvoir de décision. Il s'agit donc en l'espèce de ne pas appliquer la prise en compte pour le double de leur montant des dépenses exposées par une structure privée qui serait une filiale ou une émanation d'un organisme de recherche public ou d'une université, lequel exercerait en fait au sein de cette structure privée le pouvoir de décision, cette structure n'ayant donc pour objet que de confier à cet organisme ou à cette université les opérations de recherche financées par les dépenses évoquées, afin d'enregistrer le crédit d'impôt correspondant auxdites dépenses au niveau de ladite structure.*

Aux termes de l'instruction fiscale précitée, « *seuls les frais afférents aux titres de propriété industrielle protégeant les inventions, à savoir les brevets proprement dits, les certificats d'utilité et les certificats d'addition rattachés à un brevet ou à un certificat d'utilité, sont pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt, à l'exclusion par conséquent de ceux relatifs aux dessins, modèles et marques de fabrique* ».

Au titre de la prise des brevets, peuvent être pris en compte les honoraires versés aux conseils en brevets d'invention, aux mandataires agréés auprès de l'INPI (Institut national de la protection industrielle) et aux mandataires chargés du dépôt du brevet directement à l'étranger si le brevet est également déposé en France, les frais de traduction, les taxes diverses perçues au profit de l'INPI pour la délivrance des brevets et au profit des Etats étrangers ou des organismes internationaux qui assurent la protection de l'invention).

Les frais de maintenance des brevets pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt sont en principe limités au montant de la taxe annuelle pour le maintien en vigueur des titres. Toutefois, il est possible de retenir les rémunérations versées en France et à l'étranger aux conseils et aux mandataires chargés de la surveillance des brevets et du paiement de la taxe annuelle de maintien en vigueur des titres.

Quant aux frais de défense des brevets, ils sont retenus dans la limite de 60.000 euros par an, à condition qu'ils aient été exposés en vue de la défense de brevets déposés consécutivement à la réalisation d'opérations de recherche éligibles au crédit d'impôt recherche.

L'instruction fiscale 4 A-7-05 du 10 mars 2005 a précisé que « *sont éligibles les dépenses exposées dans le cadre d'actions en contrefaçon menées par les entreprises, et notamment les frais de justice, dont les émoluments des auxiliaires de justice (avocats, experts judiciaires). Sont également éligibles les dépenses de personnel (dont les frais de mission) supportées par l'entreprise au titre de la défense des brevets* ».

f) Les dotations aux amortissements des brevets acquis pour être utilisés dans le cadre de nouvelles recherches et non en vue de leur industrialisation en l'état

Le f du II de l'article 244 *quater* B dispose qu'ouvrent droit au crédit d'impôt recherche « *les dotations aux amortissements des brevets acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental* ». Cette mesure est destinée, selon l'instruction fiscale 4 A-1-00 précitée, « *à favoriser l'acquisition de technologie et de procédés en vue non de leur industrialisation en l'état mais de leur utilisation dans le cadre de nouvelles recherche* ». C'est pourquoi ne sont pas retenus à ce titre les amortissements de brevets destinés à être intégrés au processus de fabrication, à améliorer la productivité ou la rentabilité et, d'une manière générale, à être affectés à des opérations qui ne rentrent pas dans le domaine de la recherche.

g) Les dépenses concernant la participation de l'entreprise aux réunions officielles de normalisation des produits de l'entreprise

Aux termes du g du II de l'article 244 *quater* B, ouvrent droit au crédit d'impôt « *les dépenses de normalisation afférentes aux produits de l'entreprise* ».

Sont concernés, pour 50 % de leur montant :

– « *les salaires et charges sociales afférentes aux périodes pendant lesquelles les salariés participent aux réunions officielles de normalisation* » ;

– « *les autres dépenses exposées à raison de ces mêmes opérations, fixées forfaitairement à 30 %* [de ces] *salaires* » ;

– « *les dépenses exposées par le chef d'une entreprise individuelle, les personnes* [exerçant leur activité professionnelle dans le cadre d'une société de personne] *et les mandataires sociaux pour leur participation aux réunions officielles de normalisation, à concurrence d'un forfait journalier de 450 euros par jour de présence auxdites réunions* ».

Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par l'instruction 4 A-1-00 précitée.

h) Les frais d'élaboration de nouvelles collections dans les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir

Le h du II de l'article 244 *quater* B dispose qu'ouvrent droit au crédit d'impôt recherche « *les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir* ».

Sont retenus dans le calcul du crédit d'impôt :

– « *les salaires et charges sociales afférents aux stylistes et techniciens des bureaux de style directement et exclusivement chargés de la conception de nouveaux produits et aux ingénieurs et techniciens de production chargés de la réalisation de prototypes ou d'échantillons non vendus* » ;

– « *les dotations aux amortissements des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf qui sont directement affectées à la réalisation d'opérations »* visées ci-dessus ;

– « *les autres dépenses de fonctionnement exposées à raison de ces mêmes opérations ; ces dépenses sont fixées forfaitairement à 75 % des dépenses de personnel* » susmentionnées ;

– les frais de dépôt des dessins et modèles.

Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par l'instruction fiscale 4 A-1-00 précitée.

De plus, le i du II du même article dispose que « *les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections confiées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir à des stylistes ou bureaux de style agréés selon des modalités définies par décret* ».

Les conditions d'octroi de l'agrément ont été précisées par l'article 49 *septies* I *ter* de l'annexe III au code général des impôts. Cet agrément a pour objet de permettre à l'administration de s'assurer que le styliste concerné dispose d'une expérience significative dans cette activité ou que le bureau de style dispose d'un personnel répondant au même critère.

i) Les dépenses de veille technologique liées à la réalisation d'opérations de recherche

Le j du II de l'article 244 *quater* B dispose que sont éligibles au crédit d'impôt recherche « *les dépenses de veille technologique exposées lors de la réalisation d'opérations de recherche dans la limite de 60.000 euros par an* ».

Selon la définition donnée par l'instruction fiscale 4 A-7-05 du 10 mars 2005, « *la veille technologique est un processus de mise à jour permanent ayant pour objectif l'organisation systématique du recueil d'informations sur les acquis scientifiques, techniques et relatifs aux produits, procédés, méthodes et systèmes d'information afin d'en déduire les opportunités de développement* ».

A ce titre, sont éligibles les dépenses d'abonnement à des revues scientifiques ou à des bases de données, les dépenses d'achat d'études technologiques ainsi que les dépenses de participation à des congrès scientifiques.

Toutefois, les dépenses de personnel générées par la participation à ces congrès (versement de primes d'indemnités…) ne pourront pas être prises en compte lorsqu'elles constituent des dépenses de personnel déjà éligibles au crédit d'impôt recherche.

3.- Le lieu de réalisation des opérations de recherche

Le crédit d'impôt recherche, depuis sa création en 1983, ne concernait que les dépenses de recherche et de développement, au sens de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, exposées sur le territoire français. Cependant, un recours ayant été engagée par une entreprise française devant le tribunal de première instance des communautés européennes, l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2004 a adapté le dispositif du crédit d'impôt recherche au droit communautaire :

– en supprimant, au a du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, l'exigence que les dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf soient affectées directement à la réalisation *en France* d'opérations de recherche scientifique et technique ;

– en étendant la prise en compte des dépenses de recherche sous-traitées à des organismes privés à celles afférentes à des opérations de recherche réalisées au sein de l'Union européenne (ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, à condition qu'elles concourent à la détermination du résultat imposable en France.

Cette condition de territorialité n'a cependant jamais été exigée pour les frais de défense des brevets et les dépenses de veille technologique mais, selon l'instruction fiscale 4 A-7-05, les dépenses exposées à l'étranger ne sont éligibles que « *dès lors qu'elles sont prises en compte pour la détermination du résultat imposable en France* ».

C.- La procédure pour bénéficier du crédit d'impôt recherche

1.- L'exercice d'une option

Les entreprises désirant bénéficier du crédit d'impôt recherche doivent exercer une option. Ce mécanisme d'option a été simplifié par l'article 87 de la loi de finances pour 2004. Ainsi que le précise l'instruction fiscale 4 A-7-05 précitée du 10 mars 2005, « *les entreprises pourront désormais opter annuellement pour ce dispositif indépendamment de leur situation passée au regard du crédit d'impôt recherche et de la circonstance qu'elles aient ou non engagé des dépenses de recherche par le passé* ».

Ainsi, depuis le 1er janvier 2004, toute entreprise exposant des dépenses de recherche peut donc bénéficier du crédit d'impôt recherche dès lors qu'elle exerce régulièrement l'option pour le crédit d'impôt recherche. De plus, afin d'assurer l'équité entre les entreprises, lorsqu'une entreprise qui est sortie du dispositif souhaite le réintégrer, elle doit recalculer ses crédits d'impôts depuis cette sortie, comme si l'option avait été renouvelée de manière continue.

Des solutions spécifiques ont en outre été prévues pour les sociétés membres d'un groupe intégré fiscalement ainsi que pour les groupements et les sociétés relevant du régime des sociétés de personne.

2.- La déclaration

L'option est formalisée par le dépôt de la déclaration 2069 A qui permet de calculer le montant du crédit d'impôt. Cette déclaration est à retirer auprès du centre des impôts ou à télécharger sur le site du ministère de la recherche.

Le crédit d'impôt recherche est calculé sur l'année civile, indépendamment de l'exercice fiscal de l'entreprise ; les dépenses de recherche à retenir au titre d'une année civile sont celles qui ont été engagées au cours de ladite année.

Pour les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu, la déclaration doit en principe être déposée dans les mêmes délais que la déclaration de résultat relative à l'exercice au titre duquel l'entreprise entend bénéficier du crédit d'impôt.

Depuis le 1er novembre 2004, dans le cadre du transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés à la Direction générale des impôts, les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés déposent cette déclaration avec le relevé du solde auprès du comptable compétent de la DGI.

3. Le rescrit fiscal

Le premier alinéa de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales dispose qu' « *il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration* ».

Cet article a pour objet de prémunir le contribuable de bonne foi contre les changements de doctrine de l'administration. Dès lors que celle-ci a été formellement exposée au contribuable, l'administration ne peut se fonder sur une interprétation différente pour notifier un redressement.

De plus, l'article L. 80 B du même livre prévoit que la garantie prévue au premier alinéa de l'article L. 80 A est applicable « *lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un redevable de bonne foi qui a demandé* [préalablement à l'opération en cause à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait] *si son projet de dépenses de recherche est éligible au bénéfice des dispositions de l'article 244 quater B du code général des impôts* ». L'absence de réponse de l'administration dans un délai de six mois vaut donc accord tacite pour l'entreprise qui peut dès lors, sans craindre une rectification ultérieure, lancer son programme de recherche.

D.- Le montant du crédit d'impôt

Le crédit d'impôt recherche est calculé en fonction des dépenses exposées pendant l'année civile, quelle que soit la date de clôture de l'exercice comptable. Aux termes du I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, ce crédit, qui est globalement plafonné, a deux composantes : il est égal à la somme d'une part calculée en volume et d'une part calculée en accroissement [1].

Il faut en outre préciser qu'en application :

– du premier alinéa du III de l'article 244 *quater* B du CGI, « *les subventions publiques reçues par les entreprises à raison des opérations ouvrant droit au crédit d'impôt sont déduites des bases de calcul de ce crédit* ».

– du second alinéa du III du même article, n'est pas prise en compte pour le calcul du crédit d'impôt des deux entreprises concernées la variation des dépenses de recherche qui est issue du transfert, entre ces deux entreprises, de personnels, d'immobilisation ou de contrats tendant à confier la réalisation de dépenses de recherche à un organisme de recherche public ou privé, à une université ou à un expert scientifique et technique. Cette exclusion s'applique lorsqu'il existe entre les deux entreprises concernées des liens de dépendance directs ou indirects ou quand le transfert entre les deux entreprises a pour origine une fusion, une scission, un apport ou une opération assimilée.

1.- Le plafond global

La somme des deux composantes du crédit d'impôt recherche est plafonnée à 8 millions d'euros par an et par entreprise [2]. Ainsi que l'a précisé l'instruction fiscale 4 A-7-05 précitée, « *il ne donne lieu, en cas de dépassement, à aucun report de crédit d'impôt ni de ses composantes au titre des années ultérieures* ».

Dans les entreprises du secteur textile-habillement-cuir, la fraction du crédit d'impôt qui résulte de la prise en compte des frais d'élaboration des collections est plafonnée à 100.000 euros par période de trois ans consécutifs.

2.- La part calculée en volume

Depuis le 1er janvier 2005 (déclaration du crédit d'impôt calculé sur les dépenses de l'année 2004 et déposée en 2005) et en application de l'article 87 de

---

(1) *Les règles applicables au calcul du crédit d'impôt ne seront que brièvement rappelées. Pour une analyse complète de l'application de ces dispositions, voir : Gilles Carrez «* Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004 *», Tome III p 97.*

(2) *Le plafond a été relevé par l'article 87 de la loi de finances pour 2004. Il était auparavant de 6,1 millions d'euros.*

la loi de finances pour 2004, une fraction du crédit d'impôt recherche est déterminée par rapport au volume des dépenses de recherche exposées au cours de l'année civile précédente.

Cette part en volume, qui est égale « *à 5% du montant des dépenses de recherche exposées au cours de l'année* », constitue donc un crédit d'impôt recherche minimal pour toutes les entreprises qui engagent des dépenses de recherche au cours d'une année, dès lors qu'elles ont régulièrement opté pour ce dispositif, quelle que soit l'évolution de leurs dépenses de recherche.

3.- La part calculée en accroissement

Elle est égale « *à 45% de la différence entre les dépenses de recherche exposées au cours de l'année et la moyenne des dépenses de même nature, revalorisées en fonction de la hausse des prix à la consommation hors tabac, exposées au cours des deux années précédentes* ».

Les modalités d'application et de calcul des parts en volume et en accroissement ont été précisées par les deux instructions fiscales susmentionnées.

E.- L'imputation du crédit d'impôt

1.- Le crédit d'impôt est positif

a) Principe

En application du I de l'article 199 *ter* B du code général des impôts - dont les modalités d'imputation sont reprises en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés par l'article 200 du même code, « *le crédit d'impôt pour dépenses de recherche* […] *est imputé sur l'impôt sur le revenu 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* ».

Le crédit d'impôt qui n'a pu être imputé constitue « *au profit de l'entreprise une créance sur l'Etat d'égal montant* ». Elle peut être utilisée pour le paiement de l'impôt dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle a été constatée. En revanche, elle ne peut s'imputer ni sur l'imposition forfaitaire annuelle ni sur les contributions additionnelles à l'IS. Si elle n'a pu être utilisée au cours de cette période, cette créance fait l'objet d'un remboursement à l'entreprise.

b) Les exceptions

En application du I de l'article 199 *quater* B du code général des impôts, « *la créance constatée au titre de l'année de création et des deux années suivantes*

est immédiatement remboursable aux entreprises créées à compter du 1er janvier 2004 qui remplissent » certaines conditions :

– pour les entreprises créées avant le 1er janvier 2004, il s'agit des conditions prévues pour l'application du régime d'exonération des entreprises nouvelles au II et III de l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;

– pour les entreprises créées après cette date, leur capital doit être détenu par moitié au moins par des personnes physiques de façon directe ou indirecte par l'intermédiaire d'une seule société interposée ou bien par certaines sociétés d'investissement et de capital-risque et, en application du III de l'article 44 *sexies* précité, les entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration ou d'une extension d'activité préexistantes ou qui reprennent de telles activités ne peuvent bénéficier de ces dispositions.

Les jeunes entreprises innovantes, créées à compter du 1er janvier 2004 peuvent également, ainsi que l'a précisé l'instruction fiscale 4 A-7-00, bénéficier de cette disposition.

En application du dernier alinéa du I de l'article, les entreprises ayant fait l'objet d'un jugement prononçant leur mise en redressement ou liquidation judiciaires peuvent demander le remboursement anticipé du montant de leur créance non utilisée à la date du jugement, sous déduction d'un intérêt, calculé au taux de l'intérêt légal.

2.- Le crédit d'impôt est négatif

Lorsque les dépenses de recherche diminuent, il est constaté une part en accroissement négative dont l'imputation connaît alors une double limite :

– la limite quant à l'étendue de son imputation. Elle ne peut pas s'imputer sur la part en volume du crédit d'impôt. Celle-ci reste acquise même si l'entreprise dégage des crédits négatifs. Le crédit d'impôt négatif s'impute uniquement sur les parts en accroissement, positives ou négatives, constatées au cours des années ultérieures dans la limite des crédits d'impôt précédemment obtenus. Dès lors, cette imputation aboutit soit à augmenter les parts en accroissement négatives, soit à diminuer les parts en accroissement positives ;

– la limite dans le temps. Il existe une prescription quinquennale des crédits d'impôt négatifs.

F.- Le contrôle du dispositif

Le contrôle du crédit d'impôt recherche présente une particularité. En effet, en application de l'article L. 45 B du livre des procédures fiscales, deux administrations différentes peuvent être amenées à vérifier la réalité de l'affectation à la recherche des dépenses prises en compte.

– d'une part, le ministère de la recherche et de la technologie. Ses agents, dûment mandatés, peuvent vérifier la réalité de l'affectation à la recherche des dépenses susmentionnées selon les modalités définies par l'article R. 45 B-1 du livre des procédures fiscales, qui prévoient la possibilité de se rendre dans les entreprises après envoi d'un avis de visite ;

– d'autre part, l'administration fiscale qui demeure seule compétente pour l'application des procédures de rectification et dont le contrôle s'exerce dans les conditions de droit commun.

II. – Les aménagements proposés par le présent article

A.- Une augmentation du taux de la part en volume et une diminution du taux de la part en accroissement

Le **A du II** du présent article propose de modifier, au I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, les taux respectifs de la part en volume et de la part en accroissement pour le calcul du crédit d'impôt :

– d'une part, le taux de la part en volume, actuellement de 5%, serait désormais égal à 10% ;

– d'autre part, le taux de la part en accroissement serait ramené à 40% contre 45% actuellement.

Cette modification poursuivrait l'aménagement du crédit d'impôt recherche entamé par l'article 87 de la loi de finances pour 2004. Alors que le dispositif de l'article 244 *quater* B du code général des impôts avait été créé par l'article 67 de la loi de finances pour 1983 sous la forme d'une incitation à l'accroissement des dépenses de recherche, sans qu'il soit tenu compte de l'importance de ces dépenses, la création d'une part en volume s'ajoutant à la part en accroissement a permis « *à chaque entreprise d'en bénéficier au titre du premier euro qu'elle consacre aux dépenses de recherche. Il apparaît en effet légitime d'attribuer un avantage fiscal aux entreprises qui exposent chaque année des dépenses de recherche, au regard de l'apport spécifique de ces dépenses à l'activité économique, sans réserver cet avantage aux seuls cas où il est constaté que leur montant s'est accru* » [(1)].

La modification des taux respectifs de la part en volume et de la part en accroissement proposé par le présent article renforcerait encore le caractère incitatif du crédit d'impôt recherche pour les entreprises qui, sans que celles-ci s'accroissent forcément, exposent régulièrement des dépenses de recherche.

Cependant, il faut être conscient que le doublement du taux de la part en volume sans rehaussement concomitant du plafond aurait pour conséquence

---

(1) *Gilles Carrez «* Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004 *», Tome III p 103.*

logique qu'une entreprise atteindrait désormais ce plafond en exposant la moitié seulement des dépenses de recherche qui étaient auparavant nécessaires pour obtenir un crédit d'impôt recherche égal à 8 millions d'euros. En effet, actuellement, avec un taux de la part en volume fixé à 5%, ce montant est atteint avec des dépenses de recherche s'élevant à 160 millions d'euros par an. Si le taux de la part en volume est porté à 10%, une entreprise bénéficierait d'un crédit d'impôt recherche au plafond dès lors qu'elle exposerait 80 millions d'euros de dépenses de recherche par an.

La modification proposée par le présent article, si elle constituerait incontestablement un fort soutien à l'effort de recherche, notamment pour les petites et moyennes entreprises, n'aurait cependant pas le même effet incitatif envers les grandes entreprises dont l'effort de recherche ne serait pas encourager au-delà de 80 millions d'euros par an.

B.- L'encouragement à l'emploi des jeunes docteurs

Il résulte du c du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts que les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel exposées pour des opérations de recherche scientifique et technique admises pour le calcul du crédit d'impôt recherche sont évaluées forfaitairement à 75% des dépenses de personnel.

Cependant, le 3° du c du II de l'article 244 *quater* B, issu de l'article 8 de la loi sur l'innovation et la recherche (n°99-587 du 12 juillet 1999), dispose que pour le calcul des ces dépenses de fonctionnement, *« les dépenses de personnel qui se rapportent aux personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent »* ouvrent droit, « *pendant les douze premiers mois suivant leur recrutement* », à un crédit d'impôt égal à 100% des dépenses exposées, à la double condition que « *le contrat de travail de ces personnes soit à durée indéterminée et que l'effectif salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente* ». L'instruction fiscale 4 A-1-00 du 21 janvier 2000 a précisé que « *la majoration ne s'applique que dans le cas de la première embauche à durée indéterminée de personne titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent* ».

Selon le ministère délégué à la Recherche, « *le nombre d'entreprises ayant bénéficié de la mesure en 2002 est de 200, dont 80 % ont un effectif inférieur à 100 personnes. Ce sont donc plutôt les PME qui ont été incitées à embaucher un jeune docteur* » [(1)].

Le **1° du B du II** du présent article complèterait le b du II de l'article 244 *quater* B, relatif aux dépenses de personnel, par une seconde phrase disposant que « *lorsque* [les] *dépenses de personnel se rapportent à des personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent, elles sont prises en compte pour le double de leur montant pendant les douze premiers mois suivant leur recrutement*

---

(1) *Rapport relatif aux mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique, mars 2005 p 46.*

à condition que le contrat de travail de ces personnes soit à durée indéterminée et que l'effectif salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente ». Par coordination, le **2° du B du II** du présent article prévoit que le c du II de l'article 244 *quater* B ne renvoie plus qu'aux dépenses mentionnées à la première phrase du b du II du même article.

De plus, le **3° du B du II** préciserait que dans le calcul des dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel, celles exposées pour les personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent seraient prises en compte pour 200% de leur montant au lieu de 100% actuellement.

Ainsi, pour une entreprise qui engage en 2005 un jeune docteur auquel elle verse une rémunération de 50.000 euros, le montant des dépenses relatives à celui-ci qui entreraient dans l'assiette du crédit d'impôt recherche s'élèverait, selon les nouvelles dispositions, à 200.000 euros (50.000 euros x 2 au titre des dépenses de personnel et 50.000 euros x 2 au titre des dépenses de fonctionnement) contre 100.000 euros avec les dispositions actuelles.

Cette mesure s'inscrirait dans le cadre de l'effort global du Gouvernement en faveur de la recherche dont l'un des objectifs, ainsi que l'a déclaré le Premier ministre lors de sa conférence de presse du 29 septembre 2005, est de « *renforcer l'attractivité des carrières scientifiques* », en particulier par l'accroissement des débouchés offerts aux jeunes chercheurs.

C.- Une meilleure prise en compte des dépenses de recherche sous-traitées

Ainsi qu'il a été dit, les modalités de la sous-traitance des opérations de recherche scientifique et technique ont été substantiellement modifiées par l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2004.

Le d de l'article 244 *quater* B du code général des impôts dispose que « *les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de même nature confiées à des organismes de recherche public ou à des universités* » ouvrent droit au crédit d'impôt. De plus, « *ces dépenses sont retenues pour le double de leur montant à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéa du 12 de l'article 39 entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et l'organisme ou l'université* ».

Le d *bis* dispose quant à lui que « *les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de même nature confiées à des organismes de recherche privés agréés par le ministre chargé de la recherche, ou à des experts scientifiques ou techniques agréés dans les mêmes conditions* » ouvrent droit au crédit d'impôt recherche.

L'article 45 de la loi de finance rectificative pour 2004 a complété ces dispositions :

– d'une part, en prévoyant au d *bis* que « *pour les organismes de recherche établis 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 contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, l'agrément peut être délivré par le ministre français chargé de la recherche ou, lorsqu'il existe un dispositif similaire dans le pays d'implantation de l'organisme auquel sont confiées les opérations de recherche, par l'entité compétente pour délivrer l'agrément équivalent à celui du crédit d'impôt recherche français* ». Cette disposition, exigée pour mettre le dispositif du crédit d'impôt recherche en conformité avec le droit communautaire, a pour effet d'étendre, sous certaines conditions, la prise en compte des dépenses de recherche à celles sous-traitées à des organismes de recherche privés installés sur le territoire des Etats susmentionnés ;

– d'autre part, en insérant un d *ter* dans le II de l'article 244 *quater* B qui dispose que les dépenses de recherche sous-traitées « *entrent dans la base de calcul du crédit d'impôt recherche dans la limite globale de deux millions d'euros par an* ».

L'instauration de ce plafond pour la prise en compte des dépenses de recherche sous-traitées avait pour objet d'éviter que de grands groupes ne sous-traitent pour une part trop importante leur effort de recherche à des laboratoires ou des universités installés hors de France. Si le crédit d'impôt recherche doit encourager les dépenses de recherche des entreprises, il a aussi pour objectif de permettre à la France d'atteindre les objectifs de Lisbonne, à savoir 3% de son PIB consacré à la recherche.

Cependant, ce plafond, pour nécessaire qu'il soit, est rapidement apparu comme une entrave au développement d'une activité de recherche qui, de plus en plus, repose sur une organisation en réseau de tous les acteurs de la recherche autour d'une grande entreprise donneuse d'ordres. C'est ainsi, en particulier, que de nombreuses PME innovantes sont actuellement sous-traitantes de grands groupes industriels et vivent pour une large part du crédit d'impôt recherche.

En conséquence, avec le même objectif de renforcer le caractère incitatif du crédit d'impôt recherche, notamment en faveur des PME, le **4° du B du II** du présent article propose donc de modifier le d *ter* de l'article 244 *quater* B afin de porter ce plafond à 10 millions d'euros « *pour les dépenses de recherche correspondant à des opérations confiées aux organismes mentionnées au d et d bis, à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et ces organismes* ».

En conséquence, deux situations seraient à distinguer :

– en cas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 du code général des impôts entre l'entreprise donneuse d'ordre et les universités, organismes de recherche publics ou les organismes de recherches privés agréés, le plafond des dépenses de recherche sous-traitées ouvrant droit au crédit d'impôt resterait fixé à 2 millions d'euros ;

– en l'absence de lien de dépendance, ce même plafond serait porté à 10 millions d'euros.

D.- Les dépenses de défense des brevets, des dessins et des modèles

Actuellement, les frais de défense de brevets ouvrent droit au crédit d'impôt recherche dans la limite de 60.000 euros par an. Le **5° du B du II** du présent article propose de porter ce plafond à 120.000 euros par an.

De plus, dans l'actuel dispositif du crédit dépôt recherche, certaines dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir ouvrent droit au crédit d'impôt, notamment « *les frais de dépôts des dessins et modèles* ». Le **6° du B du II** du présent article propose d'ajouter à la liste de ces dépenses « *les frais de défense des dessins et modèles, dans la limite de 60.000 € par an* ». En effet, les dessins et les modèles ne font pas l'objet de brevets mais sont protégés au titre des lois régissant la propriété intellectuelle. La défense de ceux-ci par leurs déposants ne leur ouvrait donc pas le bénéfice du crédit d'impôt recherche.

E.- Le remboursement immédiat de la créance à certaines entreprises nouvelles

L'article 199 *ter* B du code général des impôts, dont les modalités sont reprises par l'article 220 B du même code en ce qui concerne les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés, dispose que « *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 a été constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période. Toutefois, la créance constatée au titre de l'année de création et des deux années suivantes est immédiatement remboursable aux entreprises créées à compter du 1er janvier 2004* [1] *qui remplissent les conditions mentionnées au III de l'article 44* sexies ».

Ce dispositif de remboursement immédiat de la créance qui résulte de l'impossibilité d'imputer le crédit d'impôt constaté au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche ont été exposées sur le montant de l'impôt dû

---

(1) *Les entreprises créées après cette date doivent respecter les conditions mentionnées aux II et III de l'article 44* sexies *du code général des impôts relatif à l'exonération d'impôt en faveur des entreprises nouvelles.*

au titre des résultats de cette même année, est donc limitée aux trois premières années d'existence de l'entreprise qui doit avoir été créée après le 1er janvier 2004 (1) et qui doit remplir les conditions mentionnées au III de l'article 44 *sexies* du code général des impôts relatif à l'exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles.

De plus, le capital de l'entreprise doit être entièrement libéré et détenu à au moins 50% par une ou plusieurs des catégories de personnes suivantes :

– les personnes physiques ;

– une société dont le capital est détenu pour 50% au moins par des personnes physiques. – des sociétés de capital-risque, des fonds de commun de placement à risques, des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque, « *à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds* ».

Le **I** du présent article propose que les entreprises nouvelles répondant aux conditions mentionnées ci-dessus puissent obtenir le remboursement de leur créance au cours des quatre années suivant leur création.

En effet, il est apparu que le plan de financement de ces jeunes entreprises peut comporter une période déficitaire plus longue que trois ans. Il est donc nécessaire de prolonger de deux ans la période pendant laquelle elles peuvent obtenir le remboursement immédiat de leur créance au titre du crédit d'impôt recherche.

III.- L'entrée en vigueur du dispositif et son coût

A.- L'entrée en vigueur

Le **III** du présent article prévoit des dates d'entrée en vigueur différentes selon les dispositions.

Le **1° du III** du présent article précise que « *les dispositions du I s'appliquent au crédit d'impôt calculé au titre des dépenses exposées à compter du 1er janvier 2005* ». En effet, il est souhaitable que les entreprises nouvelles, par définition fragiles, puissent bénéficier immédiatement des nouvelles dispositions relatives au remboursement de leur créance née du crédit d'impôt recherche.

En application du **2° du III** du présent article, « *les dispositions du A du II s'appliquent aux dépenses exposées à partir du 1er janvier 2006, sauf pour les*

(1) *Les entreprises créées avant cette date et après le 1er janvier 1999 doivent respecter les conditions mentionnées au II et III de l'article 44* sexies *du code général des impôts relatif à l'exonération d'impôt en faveur des entreprises nouvelles.*

dépenses mentionnées au h et i de l'article 244 quater *B du code général des impôts pour lesquelles ces dispositions s'appliquent à compter du 1er janvier 2005* ». Il résulterait de ces dispositions que les dépenses exposées dès le 1er janvier 2005 par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir bénéficieraient des nouveaux taux de la part en accroissement et de la part en volume. Le choix d'une entrée en vigueur à cette date participe au soutien à un secteur dans lequel seule une forte créativité permet de lutter contre la concurrence étrangère.

Le **3° du III** du présent article propose que « *les dispositions des 1° à 4° du II s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2005* ». Il s'agit des dispositions relatives à l'embauche de jeunes docteurs ainsi qu'à la sous-traitance. Comme pour les dépenses exposées par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir, il est souhaitable que cette disposition soit applicable au crédit d'impôt recherche versé en 2005. De même pour le rehaussement du plafond des dépenses de recherche sous-traitées, il s'agirait de revenir sur le plafond de 2 millions d'euros issu de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2004.

Enfin, il résulterait du **4° du III** du présent article que « *les dispositions des 5° à 6° du B du II* [c'est-à-dire les dispositions relatives à la défense des brevets et des dessins et modèles] *s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2006* ».

B.- Le coût du nouveau dispositif

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le coût du doublement du taux de la part en volume s'élèverait à 200 millions d'euros. Quant au coût des autres mesures contenues dans le présent article, il a été chiffre à 40 millions d'euros. Pour 2006, selon le tome I des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances, l'impact budgétaire de cet article serait limité à 40 millions d'euros (10 millions d'euros de dépenses nouvelles s'ajoutant à 30 millions d'euros de dégrèvements résultant de l'extension à cinq ans du remboursement immédiat de leur créance à certaines entreprises).

*
* *

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels (**amendements nos I-8 et I-9)** présentés par votre **Rapporteur général**, tendant à préciser que seul le premier recrutement d'un « jeune docteur » ouvre droit au crédit d'impôt recherche.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à revenir sur l'aménagement des taux respectifs des parts en volume et en accroissement du crédit d'impôt recherche, votre **Rapporteur général** ayant souligné combien cette mesure était favorable aux entreprises innovantes, en particulier les PME.

La Commission a *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

*

* *

Article 16

Imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors de l'émission de TSDI.

Texte du projet de loi :

Après l'article 238 *bis* 0 I du code général des impôts, il est inséré un article 238 *bis* 0 J ainsi rédigé :

« Art. 238 *bis* 0 J – I. Les produits provenant du placement de la fraction des sommes reçues lors de l'émission de valeurs mobilières relevant des dispositions de l'article L. 228 97 du code de commerce transférée hors de France à une personne ou une entité, directement ou indirectement, par l'entreprise émettrice ou par l'intermédiaire d'un tiers, sont compris dans le résultat imposable de cette entreprise au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 ou, s'il est postérieur, de l'exercice clos au cours de la quinzième année qui suit la date d'émission, sous déduction des intérêts déjà imposés sur cette même fraction au cours des exercices antérieurs. Pour l'application de ces dispositions, le montant de ces produits est réputé égal au montant nominal de l'émission sous déduction de la fraction transférée hors de France.

Par exception aux dispositions du premier alinéa, cette imposition est différée au titre de l'exercice au cours duquel ces valeurs mobilières donnent lieu au paiement d'un montant d'intérêts effectif inférieur au produit du montant nominal de l'émission par le taux d'intérêt légal si cet exercice est postérieur à l'exercice clos au cours de la quinzième année qui suit la date d'émission.

II. Les dispositions du I s'appliquent aux émissions de valeurs mobilières réalisées entre le 1er janvier 1988 et le 31 décembre 1991 ainsi qu'aux émissions réalisées en 1992 sous réserve que les produits mentionnés au I n'aient pas été imposés sur le fondement de l'article 238 *bis* 0 I, et dont les dettes corrélatives sont inscrites au bilan d'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 de l'entreprise émettrice. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article a pour objet de permettre le dénouement des opérations de financement réalisées entre le 1er janvier 1988 et le 31 décembre 1992 par l'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI).

A cette fin, il précise les modalités d'imposition des produits acquis sur la fraction des sommes reçues lors de l'émission des TSDI et placée hors de France dans le cadre de ces opérations.

Cette mesure se traduirait par un gain budgétaire de 385 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à préciser les conditions d'imposition des produits acquis sur la fraction des sommes reçues lors de l'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI) placée hors de France, pour les opérations de financement ainsi effectuées pendant la période 1988-1992. Ces opérations ont en effet la particularité d'avoir prévu un reconditionnement des titres subordonnés émis au terme d'une période qui, pour la majorité d'entre elles, prend fin actuellement, sans que les sommes transférées aux fins de reconditionnement à terme n'aient été comprises dans les résultats imposables des sociétés émettrices.

Le gain budgétaire est estimé à 385 millions d'euros en 2006, 248 millions d'euros en 2007 et 190 millions d'euros en 2008.

I.- Les titres subordonnés : institution et évolution d'un outil de financement

La catégorie des titres subordonnés recouvre divers titres ayant pour point commun de n'être remboursés, en cas de liquidation de la société émettrice, que si l'ensemble des créanciers de la société, tant privilégiés que chirographaires, l'ont été. Le remboursement est donc subordonné au remboursement prioritaire des autres créanciers, ce qui confère à ces titres leur dénomination et l'appellation plus courante de dette subordonnée ou de dette d'avant-dernier rang [1]. Apparus en France dans les années 1980, ces produits se sont progressivement complexifiés et accompagnés de montages financiers tendant à améliorer les fonds propres des entreprises émettrices.

A.- La création des titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI)

Les TSDI sont apparus dans le contexte particulier des difficultés de financement rencontrées par les entreprises nationalisées, ne disposant par définition que d'un seul actionnaire, l'État, et ne pouvant faire appel au marché pour se procurer des fonds propres, pourtant indispensables à leur développement, par augmentation de capital. Recherchant un mode alternatif de financement, elles ont d'abord pu se tourner vers les titres participatifs, institués par la loi sur le développement des investissements et la protection de l'épargne de 1983 [2] (n° 83-1 du 3 janvier 1983) et assimilables à des quasi-fonds propres. Parallèlement, le décret du 25 novembre 1983 consacrait la notion de « fonds propres », plus large que celle de « capitaux propres » pour englober ces « autres fonds propres » partageant certaines caractéristiques des dettes. Les titres participatifs fonctionnaient comme suit : le créancier recevait des intérêts avec une partie fixe et une partie variable, la dette, remboursable seulement en cas de liquidation en dernier rang ou sur initiative de l'entreprise sept ans après l'émission, pouvant acquérir un caractère perpétuel.

Puis la loi du 14 décembre 1985 relative aux valeurs mobilières (n° 85-1321) a permis la création d'une nouvelle forme de titres : les titres subordonnés à durée indéterminée, à l'initiative de sociétés publiques du secteur industriel et commercial. Inspirés des « *subordinated debentures* » et des

---

(1) Car leur remboursement intervient néanmoins préalablement à celui des titres participatifs et, a fortiori, à celui des actionnaires.

(2) La loi « Delors » créait également les certificats d'investissement, l'action ordinaire étant divisée en deux avec la création d'un certificat de droit de vote, et réformait les actions à dividendes prioritaires sans droit de vote (ADPSDV), créées par la loi relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises (n°78-741 du 13 juillet 1978), permettant tous deux d'acquérir des capitaux propres sans remise en cause des droits de décision des actionnaires existants. Seuls les titres participatifs étaient explicitement limités aux sociétés du secteur public, aux institutions de prévoyance, aux mutuelles et aux sociétés anonymes coopératives, le risque pour le porteur était trop élevé en cas de défaillance pour que ces titres rencontrent le succès dans le secteur privé.

« *perpetual bonds* » américains, ces titres sont des produits hybrides. L'article 339-7 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales sur la base duquel ils ont été émis était rédigé comme suit : « *lors de l'émission de valeurs mobilières représentatives de créances sur la société émettrice ou donnant droit de souscrire ou d'acquérir une valeur représentative de créances, il peut être stipulé que ces valeurs mobilières ne seront remboursées qu'après désintéressement des autres créanciers, à l'exclusion des titulaires de prêts participatifs et de titres participatifs* ». Outre le fait qu'ils sont donc une dette d'avant-dernier rang, les TSDI dits « classiques » présentent généralement les caractéristiques suivantes : d'une part, un coupon d'intérêt, soit intégralement soit partiellement variable, déductible du bénéfice imposable de la société émettrice, pouvant dans quelques cas faire l'objet d'un différé de paiement, d'autre part, une absence de date certaine de remboursement.

L'objectif poursuivi par l'offre de ces instruments financiers n'est pas de devenir actionnaire de la société émettrice mais d'améliorer le ratio d'endettement sans élargir l'actionnariat. Le fait qu'ils soient émis par des entreprises publiques, le caractère incertain du remboursement et le différé de paiement ont conduit à les classer dans les quasi-fonds propres. Néanmoins, beaucoup d'émissions de TSDI ont fait l'objet d'un remboursement. Si le coût d'émission des TSDI était beaucoup plus élevé que celui des obligations classiques en raison du risque assumé par le souscripteur (durée d'engagement longue et dette subordonnée), l'assimilation des TSDI à des fonds propres permettait une restauration apparente de la solvabilité des entreprises tout en faisant l'économie d'une dilution du capital qu'entraîne les autres émissions de fonds propres. Compte tenu des pratiques internationales en matière de ratios d'autonomie financière [1], les TSDI s'avéraient un excellent outil de financement.

Les émetteurs de TSDI bénéficiaient, outre l'avantage de trésorerie, d'un avantage fiscal non négligeable puisque les émetteurs pouvaient déduire les intérêts de leur résultat imposable. Néanmoins, à partir de 1988, certaines entreprises ont mis au point des montages particuliers encadrant l'émission TSDI dits « reconditionnés », plus intéressants encore, entraînant une désaffection pour les TSDI classiques. Contrairement à ces derniers, les TSDI reconditionnés présentaient véritablement les caractéristiques d'un emprunt, malgré leur apparentement à des quasi-fonds propres dans la pratique économique. Ils bénéficiaient d'une déductibilité des intérêts sur le plan fiscal, mais faisaient aussi intervenir une structure située hors de France au profit de laquelle l'entreprise émettrice se dessaisissait d'une partie des sommes, actifs que cette structure fait fructifier, au moins provisoirement sans imposition en France.

---

(1) *Ces ratios ont été mis en place dans le cadre des accords de Bâle sur les fonds propres, en réponse notamment à la crise de mexicaine de 1982 : le ratio Cooke fixé à 8% est un ratio de solvabilité qui impose un minimum de fonds propres qu'une banque doit posséder par rapport à ses actifs, ces derniers étant pondérés en fonction du risque déterminé explicitement et fixe (géopolitique, emprunteurs etc.) ; le ratio Tier one impose que le noyau dur des fonds propres soit au minimum de 4% des actifs pondérés selon le niveau du risque.*

B.- Les titres subordonnés à durée indéterminée reconditionnés

Entre 1988 et 1992, ce sont vers ce type de titres que les opérateurs se sont tournés, y compris très largement des opérateurs privés. La structure d'une opération de TSDI reconditionnés [1] est assez complexe puisqu'elle offre aux souscripteurs une protection supplémentaire contre le risque, par un nantissement d'obligations zéro-coupon en cas de défaillance, et l'assurance d'une date précise d'amortissement de l'emprunt. Pour les émetteurs, le titre reste à durée indéterminée et le bénéfice de la déductibilité fiscale des intérêts est conservé. Les créanciers souscrivent en effet un prêt à long terme adossé à un fonds d'investissement constitué par un prélèvement, opéré lors de l'emprunt, sur une partie des sommes mises à la disposition de l'emprunteur, géré par un trust ou une société *ad hoc* située dans un pays ou territoire à fiscalité privilégiée. Le fonds permet au terme de la durée, qui est généralement de quinze ans, de racheter au pair les TSDI aux souscripteurs qui ne se sont ainsi engagés que sur le terme choisi. Le montage transforme donc l'emprunt perpétuel en emprunt obligataire classique dont l'échéance est de quinze ans, au moyen d'un mécanisme de rachat-vente.

La mécanique est généralement la suivante :

– premier niveau : une société émet une dette perpétuelle (TSDI) intégralement souscrite par les investisseurs. Suite à cette émission, la société émettrice convient avec un trust ou une société *ad hoc* comparable [2], c'est-à-dire généralement une coquille vide située dans un « paradis fiscal » [3], que celle-ci s'engage à racheter au pair les TSDI aux souscripteurs à l'issue de la quinzième année et qu'elle renonce à percevoir les coupons sur les TSDI à l'issue de cette quinzième année. En échange, l'émetteur lui verse une soulte de désintéressement, égale à la valeur actuelle des intérêts qui devraient être payés à compter de la seizième année, transfert d'actif généralement présenté comme représentatif d'intérêts précomptés ;

– deuxième niveau : le trust réinvestit la soulte en obligations (zéro coupon) de façon à ce que la valeur acquise au terme des quinze ans équivaille à celle de l'émission, la capitalisation ayant lieu en franchise d'impôt. Les quinze ans écoulés, le fonds zéro coupon rembourse sa dette au trust qui rachète donc les titres des souscripteurs grâce au versement des sommes capitalisées. Du fait de l'accord initial passé avec l'émetteur, les TSDI ne sont plus rémunérés, les intérêts ayant été payés d'avance.

---

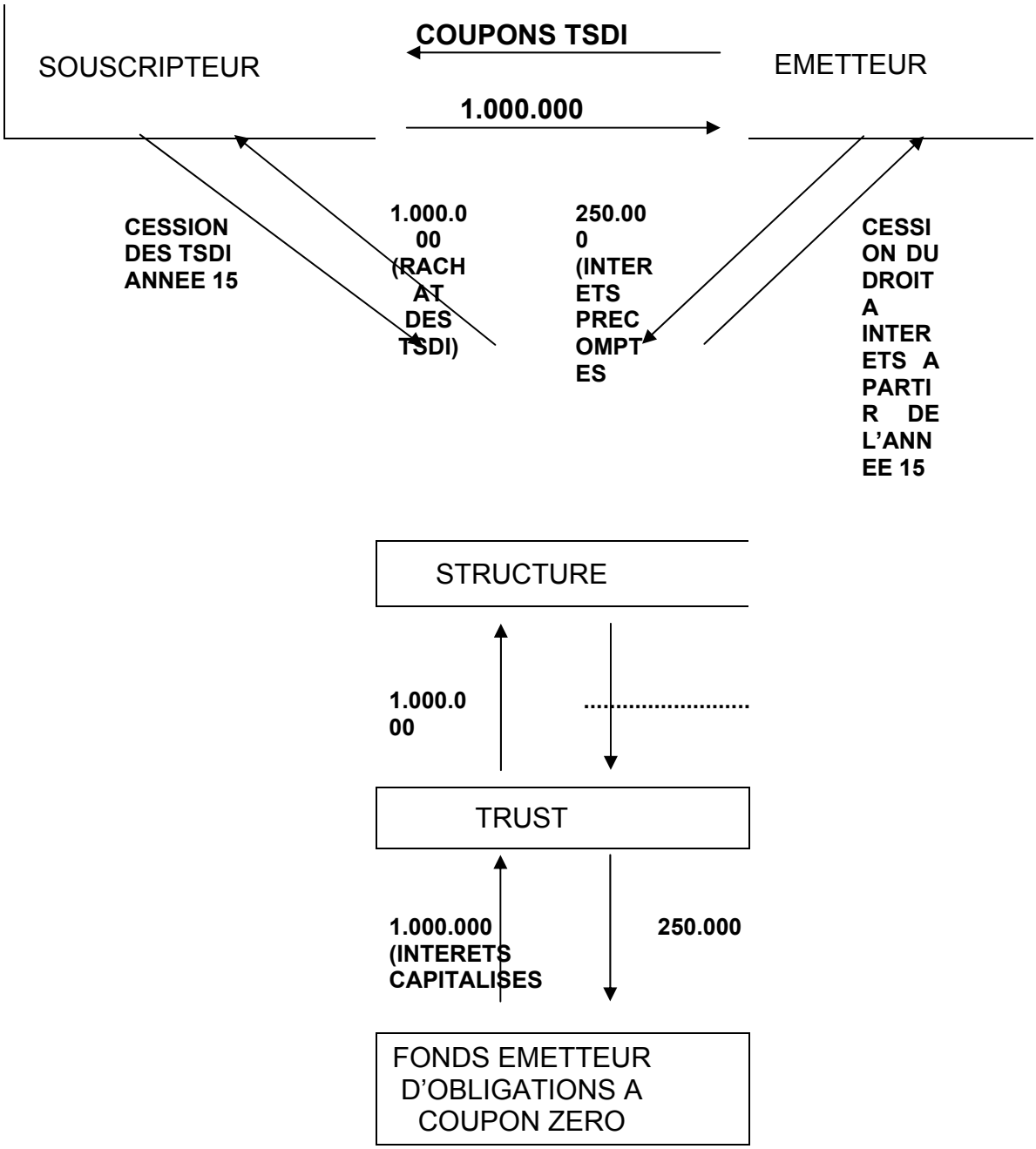
(1) *Parfois également dénommés « TSDI synthétiques » ou encore TSDI « repackagés ».*

(2) *De type SPV,* special purpose vehicules *(structures à objet déterminé), qui sont des structures créées sous forme de sociétés ou de trusts, destinées à effectuer pour une entreprise, une banque ou une société d'assurance, une opération particulière qui ne doit pas apparaître dans les comptes consolidés.*

(3) *La notion de paradis fiscal est utilisée aux fins de simplification ; elle est plus restreinte que celle de pays ou territoire à fiscalité privilégiée qui permet d'appréhender l'ensemble des situations et les territoires les plus divers, des paradis fiscaux aux zones off-shore en passant par les législations conférant un avantage fiscal aux structures de type trust ou holding.*

Prenons un exemple chiffré simple, illustré par le schéma ci-dessous : l'entreprise X a émis en 1991 des TSDI reconditionnés pour un montant d'un million d'euros. Elle a prélevé sur cette somme une soulte de 250.000 euros versée à une structure juridique *ad hoc*. Celle-ci a investi les 250.000 euros en obligations à coupons zéro. En 2006, grâce à des intérêts capitalisés au taux de 9,68%, la structure juridique peut rembourser les TSDI émis initialement à leurs souscripteurs.

SCHEMA D'UNE OPERATION DE TSDI RECONDITIONNE D'UN MONTANT NOMINAL DE 1000



À compter de 1992, suite à l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1992 (n° 92-1476 du 31 décembre 1992), les intérêts courus au titre des obligations zéro-coupons ont été réassujettis, par réintégration des sommes transférées hors de France dans le résultat imposable de la société. Bien que les intérêts versés par les sociétés aux souscripteurs de TSDI reconditionnés demeurent encore, sous cette réserve, déductibles du résultat imposable, les titres ont perdu leur attrait. Depuis 1993, ce sont les titres subordonnés remboursables (TSR) qui sont le plus utilisés, sortes d'obligations à caractère subordonné, qui s'apparentent bien plus à un instrument de refinancement bancaire qu'à un mode de financement des sociétés. La loi de sécurité financière n° 2003-706 du 1er août 2003 a par ailleurs autorisé l'émission directe de titres « super-subordonnés », rendant normalement inutile le recours à des montages complexes faisant intervenir une entité domiciliée à l'étranger. Comme précisé lors de l'examen de l'article additionnel après l'article 47 à l'Assemblée nationale (devenu article 61 du texte définitif) : « *il semblait préférable d'autoriser leur émission en France plutôt que de s'en remettre à des montages financiers compliqués pour bénéficier des législations étrangères* ». Ces titres bénéficient de la déductibilité des intérêts versés aux souscripteurs, sous réserve, néanmoins, de n'être pas dénaturés.

II.- Le régime fiscal des TSDI reconditionnés émis avant et après 1992

La santé financière étant largement mesurée par le ratio dettes sur fonds propres, les entreprises cherchaient au moyen des TSDI reconditionnés à profiter des avantages qu'offre l'endettement tout en ayant des financements aux caractéristiques de fonds propres. En l'absence de position officielle des organismes de normalisation, les entreprises ont pu utiliser la marge de manœuvre offerte par ces produits pour bénéficier d'avantages sur le plan comptable et fiscal, en jouant principalement sur l'ambiguïté des caractéristiques de ces instruments (emprunts remboursables à terme déterminé ou autres fonds propres). L'administration a dû néanmoins élaborer rapidement une doctrine sur ces opérations. Les entreprises se sont adressées individuellement à l'administration pour faire valider le principe des schémas mis en œuvre, demandes s'apparentant à celles prévues dans le cadre de la procédure du rescrit prévue à l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales, et le régime fiscal afférent a été défini pour la durée des opérations dans les lettres particulières adressées en réponse.

Contrairement aux dividendes, les intérêts payés au titre de la rémunération d'une dette subordonnée sont en effet déductibles du bénéfice imposable, comme une dette ordinaire, mais dans des conditions qu'il convenait de préciser du fait du transfert d'actifs hors de France et qui seront examinées ci-après. Parallèlement, le produit des coupons zéro perçus par la société *off-shore* au terme du contrat étaient défiscalisés du fait de la localisation géographique. Le coût net d'impôt des TSDI en était substantiellement réduit. C'est ce deuxième avantage fiscal qui a été remis en cause en 1992.

A.- La fiscalité des intérêts versés aux souscripteurs

Comme rappelé ci-dessus, les intérêts payés au titre de la rémunération d'une dette sont déductibles du bénéfice imposable. L'article 339-7 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales précité conférait d'ailleurs au TSDI la nature d'une dette en dépit de son caractère indéterminé et des différentes clauses de subordination, et ce même si le porteur du TSDI se trouve dans une position très proche de celle de l'actionnaire. L'argument économique qualifiant les titres de fonds propres, se fondant sur la réalité des opérations et l'application des ratios de solvabilité, est levé dès lors que les titres sont reconditionnés.

Compte tenu du montage particulier opéré pour procéder au reconditionnement (rachat des titres aux souscripteurs par le trust la structure *ad hoc* au terme de la période), la déductibilité était donc limitée à la part des intérêts de la somme conservée par l'émetteur. Ainsi, les intérêts des TSDI, payés directement par l'entreprise émettrice aux souscripteurs, étaient déductibles fiscalement au prorata de la partie levée restant à disposition de la société, de l'ordre de 75% des intérêts versés. Par exemple, dans le cas donné de l'émission de TSDI d'une valeur d'un million d'euros, supposons un taux nominal de 6%, si la somme transférée au trust (les intérêts précomptés) est de 250.000 euros, soit 25% du montant de l'émission, les intérêts sont déductibles à hauteur de 75% de 6%, c'est-à-dire 4,5%.

B.- La fiscalité des sommes transférées hors de France : l'article 238 bis-*0 I du code général des impôts*

Les intérêts courus au titre des obligations, perçus par les trusts impliqués dans ces montages, ont été réassujettis à compter de 1992. L'article 238 *bis*-0 I du code général des impôts, institué par l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1992, tend à définir le régime d'imposition applicable lorsque des actifs d'une société française sont transférés à l'étranger pour y être gérés par une autre structure. Parfois appelé la « quasi-fiducie », l'article avait pour objet d'en donner la définition et le régime dans le contexte de la finalisation d'un projet de loi sur la fiducie, qui ne sera finalement pas inscrit à l'ordre du jour des assemblées, et dont il « transposait » l'article 36. Ce projet organisait le régime fiscal de la fiducie gestion d'entreprise et, plus généralement, des contrat s'analysant comme une affectation de patrimoine réalisée par une entreprise dans son intérêt. Le régime juridique envisagé consistait à organiser la transparence de l'entité fiduciaire recueillant les actifs transmis, permettant ainsi de taxer l'entreprise constituante sur le produit de leur gestion tant qu'elle ne se sera pas dessaisie effectivement et totalement des biens.

L'article adopté en loi de finances rectificative pour 1992 a en réalité eu pour effet de viser implicitement deux types d'opérations faisant intervenir une structure étrangère : les TSDI reconditionnés et les « *defeasances* » [1]. Ces opérations s'apparentent en effet à des techniques de fiducie en ce qu'elles prévoient des montages organisant l'affectation d'actifs gérés dans l'intérêt de l'entreprise, cette dernière ne se dessaisissant pas véritablement de ses actifs. Dans le cas des TSDI reconditionnés, l'entreprise confie la gestion d'une fraction des sommes reçues à un tiers de confiance pour réaliser une opération d'amortissement de la créance dans des conditions qui sont financièrement équilibrées, c'est-à-dire qui dégagent une rentabilité mais n'aboutissent à aucune imposition en France.

Le régime prévu par la loi de finances rectificative pour 1992 pour appréhender fiscalement ces opérations est l'imposition au fur et à mesure que des produits sont générés par les actifs transférés, par réintégration du produit capitalisé au résultat imposable de la société à chaque exercice, au moyen d'une comptabilité distincte. Plus précisément, l'article 238 *bis* 0-I dispose ainsi que les sociétés concernées doivent comprendre dans leurs résultats imposables les produits qui proviennent de la gestion des actifs transférés aux structures étrangères chargées de les gérer dans leur intérêt ou d'assurer pour leur compte un engagement existant ou futur. Le résultat correspondant est déterminé selon les règles fiscales internes applicables à l'entreprise française qui a, directement ou indirectement, transféré les actifs. Si l'entreprise ne déclare pas spontanément les résultats en cause ou si la comptabilité tenue par la personne étrangère comporte de graves erreurs, omissions ou inexactitudes, l'entreprise française est imposée sur une base forfaitaire.

Aux termes de l'article 238 *bis*-0 I, le régime fiscal défini s'applique pour les résultats ouverts à compter du 1er janvier 1992. S'agissant des TSDI, n'ont pas en réalité été assujettis l'ensemble des résultats des trusts et autres structures sur la gestion des intérêts précomptés versés par l'émetteur des titres dont ils disposaient en 1992. En effet, afin de tenir compte des besoins en fonds propres des entreprises françaises, seuls ont été assujettis les résultats portant sur les actifs transférés en 1992 à ces structures, à l'exclusion des produits des sommes transférées préalablement, entre 1988 et 1992. En outre, s'agissant des émissions qui avaient été annoncées en 1991 et étaient devenues effectives en 1992, il a été

---

(1) *La* defeasance *consiste pour un emprunteur à céder à un trust de la dette à long terme non susceptible d'être remboursée par anticipation en même temps qu'un portefeuille de titres « souverains » (émis en garantie par un Etat) préalablement constitué. Les actifs sont transférés irrévocablement et affectés au remboursement de la dette. Si l'entreprise demeure juridiquement débitrice des dettes que le trust a pour mission de régler et qu'elle a sorties de son bilan, on parle de «* in substance defeasance *», technique mise au point pour la première fois aux Etats-Unis par le groupe Exxon en 1982. Si l'entreprise cesse d'être débitrice des actifs transférés, on parle de «* legal defeasance *». Dans le premier cas, la charge correspondant à la différence de valeur entre l'actif et le passif transféré ne peut être déduite. La première opération de désendettement de cette nature en France a été conduite en 1989 et couplée à une émission de TSDI.*

considéré qu'elles relevaient du régime antérieur. L'inverse aurait en effet modifié l'économie générale des émissions.

Dès lors, les opérations réalisées de 1988 à 1992, ainsi qu'une partie de celles réalisées en 1992 sont restées exclues de l'application de l'article 238 *bis*-0 I et ont continué à bénéficier du régime fiscal antérieur, en contradiction avec le texte de loi et sans que cette position n'ai été clairement affirmée lors des débats parlementaires, qui n'avaient pas manqué de soulever cette question. C'est en raison de cette application partielle de l'article voté en loi de finances rectificative pour 1992, sans qu'à l'époque il ait été statué sur les modalités d'imposition des produits qui ne seraient pas réintégrés, qu'il apparaît aujourd'hui nécessaire de prévoir une disposition spécifique.

II.- Le sort fiscal du produit des sommes reçues au titre de la souscription aux TSDI émis entre 1988 et 1992 et placées par l'émetteur desdits titres

A. Organiser le dénouement des opérations intervenues sous le régime antérieur

Une trentaine d'opérations auraient été réalisées sous l'empire du régime antérieur à celui prévu à l'article 238 *bis*-0 I entre 1988 et 1992, pour un montant équivalent à près de 10 milliards d'euros : 4.635 millions avant 1991, 2.985 millions en 1991 et 2.290 millions en 1992. Sur ces 10 milliards d'euros, 2,5 milliards d'euros auraient été transférés hors de France. Le régime fiscal défini dans les lettres particulières du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'attachait à qualifier la nature de l'imposition au cours de la période d'emprunt, devant se solder par un rachat des titres par l'émetteur.

Désormais, la plupart de ces emprunts, généralement d'une durée de quinze ans, arrivent ou sont arrivés à terme. Lorsque la période de reconditionnement est écoulée, les porteurs s'étant pour leur part fait racheter les titres, du fait des conventions passées initialement entre les structures tierces et les sociétés émettrices, ces dernières ne versent plus d'intérêts assimilables à des intérêts d'emprunt. En effet, les TSDI deviennent la propriété du trust (ou plus généralement de la structure impliquée dans le montage) mais ne donnent plus lieu à rémunération puisque les intérêts ont été payés d'avance. De fait, ces titres perdent toute valeur réelle. En revanche, leur contre-valeur figure toujours au passif de la société émettrice, si bien que si juridiquement la dette existe, économiquement elle a disparu. Pour que le droit rejoigne le fait, il faut que la société émettrice procède au remboursement des TSDI et les rachète donc au trust, pour un prix en tout état de cause symbolique, ce que prévoit parfois la convention initiale. Le rachat au trust, qui devrait logiquement intervenir, emporterait variation de l'actif net et donc imposition, le montant imposable s'appréciant alors en tenant compte des dépenses qui n'ont pas été admises au cours des exercices précédents. Une des entreprises émettrices a ainsi été imposée il y a quelques années.

Les entreprises ne sont cependant pas dans l'obligation de procéder au rachat, alors même que figure dans leur bilan une dette [1] qu'elles ne remboursent plus et que la fiscalisation effective de l'avantage retiré par l'entreprise est subordonnée au rachat, seule opération de nature à faire apparaître une plus-value. A défaut, les produits capitalisés au sein du trust échappent à toute imposition en France. Compte tenu de la localisation géographique des actifs placés, ils échappent en fait à toute imposition.

Le présent article propose donc de statuer sur le sort fiscal des produits des sommes transférées à la gestion d'un tiers au titre des intérêts précomptés, lorsque le régime de faveur dont les sociétés émettrices ont bénéficié ne se justifie plus. À cet effet, il institue un article 238 *bis*-0 J prévoyant leur imposition à compter de 2005 ou, si elle est postérieure, de l'année où devrait intervenir le dénouement des opérations. Cet article s'inscrit en cohérence, d'une part, avec la disposition adoptée en loi de finances rectificative pour 1992 et, d'autre part, avec les projets et l'actuelle proposition de loi sur la fiducie qui mettraient fin à un tel avantage fiscal des TSDI puisqu'ils prévoient que les intérêts capitalisés des coupons zéro, même domiciliés à l'étranger, seraient désormais réintégrés et imposés.

Sans remettre en cause l'utilité du présent article, il convient néanmoins de souligner que les raisons qui conduisent à débattre de son adoption ne peuvent paraître satisfaisantes. Le régime fiscal applicable aux TSDI reconditionnés, émissions sans fondement juridique spécifique, a été institué par lettres particulières sans que celles-ci n'aient explicitement défini les modalités d'imposition des produits capitalisés hors de France une fois la durée d'emprunt arrivée à terme. C'est ce qui avait déjà conduit les parlementaires à débattre en 1992 et les conduit aujourd'hui à examiner le présent article. Compte tenu du contexte internationalisé et donc de la complexification des relations économiques et financières, l'accent a été mis à juste titre sur le nécessaire développement de la procédure de rescrit, comme en attestent les dispositions prises en loi de finances rectificative pour 2004, notamment avec l'extension de cette procédure à l'existence d'un établissement stable. Il s'avère donc plus que souhaitable dans ces conditions que les réponses apportées aux entreprises fassent preuve de toute la rigueur et la précision que requièrent les opérations présentées, afin qu'il ne soit plus nécessaire à l'avenir de légiférer (en l'espèce par deux fois) pour garantir l'application du régime fiscal approprié pour des opérations qui ont préalablement été portées à la connaissance de l'administration. Sous cette réserve, on ne peut que souscrire au principe de cet article et à l'économie générale du dispositif qu'il propose, en outre tout à fait équilibré pour ne pas pénaliser les entreprises encore en situation d'emprunt.

---

(1) *Quelle que soit son inscription en comptabilité, il s'agit bien d'une dette justifiant le régime dérogatoire accordé.*

B.- Les opérations visées

L'article 238 *bis*-0 J dans la rédaction proposée au présent article définit les produits à intégrer dans le résultat imposable de l'entreprise émettrice. Ces produits seront donc soumis à l'impôt dont l'entreprise est redevable. S'agissant en réalité d'opérations conduites par des groupes soumis à l'impôt sur les sociétés, les produits seraient imposés au taux de l'impôt de droit commun (33 1/3%).

a) La nature des sommes placées qui ont généré ces produits

Le présent article vise les produits qui ont été générés par le placement hors de France de la fraction des sommes reçues lors de l'émission de certaines valeurs mobilières.

• Le I de l'article 238 *bis*-0 J proposé précise les éléments suivants :

– Les valeurs mobilières émises sont les valeurs représentatives de créances visées à l'article L. 228-97 du code de commerce, appartenant à la Section 6 « *Des valeurs mobilières donnant accès au capital ou donnant droit à l'attribution de titres de créance* » du chapitre VIII « *Des valeurs mobilières émises par les sociétés par actions* ». Cet article correspond à l'ancien article 339-7 modifié précité [(1)] de la loi du 24 juillet 1966 autorisant la création de titres subordonnés. La rédaction proposée ne fait donc pas référence directement aux TSDI, qui n'ont pas d'existence consacrée juridiquement, mais aux valeurs mobilières définies dans le texte sur la base duquel ces produits ont été émis ;

– La fraction des sommes reçues lors de l'émission correspond à la soulte prélevée sur le montant des sommes versées par les souscripteurs (dans l'exemple donné, les 250.000 euros d'intérêts précomptés prélevés sur les 1.000.000 euros de sommes reçues lors de l'émission des TSDI).

• Le II de l'article 238 *bis*-0 J proposé cible les émissions concernées puisqu'il y est énoncé que sont concernées les émissions de valeurs mobilières réalisées entre le 1er janvier 1988 et le 31 décembre 1991 ainsi que pour partie celles réalisées en 1992, dont les dettes corrélatives sont encore inscrites au bilan d'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 :

- Toutes les émissions réalisées de 1988, à savoir l'année au cours de laquelle les premières émissions de TSDI reconditionnées ont eu lieu, à 1991 sont incluses. S'agissant de 1992, sont concernées les émissions pour lesquelles les produits générés par le placement de la soulte hors de France n'ont pas été

---

(1) *Son premier alinéa, quelque peu modifié, énonce «* Lors de l'émission de valeurs mobilières représentatives de créances sur la société émettrice, y compris celles donnant le droit de souscrire ou d'acquérir une valeur mobilière, il peut être stipulé que ces valeurs mobilières ne seront remboursées qu'après désintéressement des autres créanciers, à l'exclusion ou y compris des titulaires de prêts participatifs et de titres participatifs, nonobstant les dispositions de l'article L. 228-36 du présent code et celles des articles L. 313-13 et suivants du code monétaire et financier *»*.

imposés sur le fondement de l'article 238 *bis*-0 I. Concrètement, l'article proposé s'appliquerait à toutes les émissions pour lesquelles il n'y a pas eu application de l'article 238 *bis*-0 I : émissions ayant donné lieu à un transfert entre 1988 et 1991 et émissions ayant donné lieu à un transfert en 1992, mais qui avaient été annoncées dès 1991 ;

- Seront exclues les émissions dont les dettes corrélatives ne sont pas inscrites au bilan d'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 de l'entreprise émettrice, autrement dit les émissions pour lesquelles les entreprises auront procédé au dénouement. Les entreprises émettrices, tant que l'opération n'est pas dénouée par rachat, conservent à leur bilan l'inscription de la dette, quelles que soient les modalités de cette inscription. Au passif de l'entreprise, apparaît le montant de la dette sous déduction de la fraction qui a été transférée et sous déduction des intérêts non déductibles. Si l'entreprise a procédé au dénouement de l'opération avant 2005 ou en 2005 avant l'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 (pour les entreprises dont les exercices ne correspondent pas à l'année civile), la dette ne figurera plus dans son bilan pour l'application du présent article. Il s'agit de prendre en compte les rachats qui ont déjà été effectués, ou le seraient d'ici l'entrée en vigueur du présent article, afin d'éviter une double imposition des produits, le dénouement emportant taxation.

À l'inverse, il convient de préciser que si une opération n'a pas été dénouée, la dette est toujours inscrite dans le bilan de la société émettrice, quand bien même elle aurait transféré la créance à une filiale, notamment à l'étranger. Il convient de noter également que si elle a subi une restructuration, les droits et engagements ont été transférés à la société concessionnaire, conformément au droit des fusions et acquisitions. Dès lors, la référence à l'inscription des « *dettes corrélatives* » au bilan d'ouverture ne limitera pas le champ d'application de l'article au-delà des situations visées, à savoir lorsque l'imposition a déjà eu lieu.

b) La nature du placement

Le I de l'article 238 *bis*-0 J précise la nature du placement. Le placement est celui opéré par un tiers à qui la soulte a été transférée et qui a donc perçu les produits de sa gestion :

- ce transfert peut avoir été effectué « *directement ou indirectement* », d'une part, « *par l'entreprise émettrice ou par l'intermédiaire d'un tiers* », d'autre part. Cette rédaction est la même que celle retenue pour l'article 238 *bis*-O I. Elle permet de prendre en compte toutes les configurations possibles, dès lors que les filiales peuvent procéder au transfert ou être destinataires des sommes dans un premier temps ou/et que la structure destinataire final des sommes peut les confier à une autre structure qui en assurera la gestion. C'est d'ailleurs un montage faisant intervenir plusieurs entités qui a été présenté dans le schéma illustrant le présent commentaire. Est également visé par la référence à un intermédiaire le cas où les

actifs sont directement localisés à l'étranger par un opérateur juridiquement indépendant mais participant à l'opération, notamment les établissements de crédit organisant l'émission de TSDI ;

- le tiers bénéficiaire de la somme et percevant les produits peut être « *une personne ou une entité* », expression permettant d'englober toutes les structures (personnes morales de toute nature, trusts, institutions comparables, holdings etc.), ainsi que les personnes physiques. Cette définition très large est indispensable compte tenu du fait que le tiers peut revêtir de multiples formes, ce qu'une liste limitative ne pourrait appréhender, d'autant que les droits étrangers ne reconnaissent pas tous la notion de trust au sens du droit américain ;

- le placement a été réalisé hors de France. L'intérêt des montages opérés pour le reconditionnement des titres était d'utiliser des structures situées dans des pays ou territoires à fiscalité privilégiée afin d'éviter l'imposition des produits.

Compte tenu de ces précisions, le dispositif est véritablement ciblé et seuls les TSDI seraient concernés, même s'ils ne sont pas explicitement visés faute de base juridique spécifique.

c) Les modalités d'imposition

L'article 238 *bis*-0 J dans la rédaction proposée par le présent article prévoit que les produits de la somme placée hors de France doivent être compris dans le résultat imposable de l'entreprise qui a émis les valeurs mobilières.

• En premier lieu, l'article définit l'assiette imposable. Elle équivaut au montant des produits issus du placement de la fraction transférée perçus en vue de réaliser l'opération de reconditionnement, sous déduction des intérêts déjà imposés :

- le montant des produits visés est réputé égal « *au montant nominal de l'émission sous déduction de la fraction transférée hors de France* ». La fraction transférée à l'étranger a en effet été placée pour reconstituer le montant des émissions en vue du rachat des titres aux porteurs. Les produits ainsi perçus par la structure (intérêts capitalisés) pour l'opération qu'elle effectue pour le compte de la société émettrice correspondent donc à la différence entre la soulte et le montant nominal de l'émission. Dans l'exemple présenté, le montant à prendre en compte s'élève à 750.000 euros. Il est à noter que les produits du placement de la fraction qui excèdent ce montant ne sont pas imposés puisqu'il ne s'agit plus de gestion pour le compte de la société émettrice ;

- le montant imposable correspond au montant tel que ci-dessus défini « *sous déduction des intérêts déjà imposés* ». Il s'agit des intérêts versés aux souscripteurs, intérêts assujettis à l'impôt du fait d'une déductibilité limitée à la part des intérêts de la somme conservée. Dans l'exemple donné, 2,5% des intérêts ont été imposés. Une telle déduction permet aussi de prendre en compte la

situation des entreprises qui auraient émis des titres subordonnés sans avoir sollicité l'administration et qui se seraient placées sous le régime de droit commun. Elles auraient alors intégré dans leurs résultats la totalité des produits, considérant que la gestion opérée par un tiers l'était dans leur intérêt. Il convient de préciser que si des entreprises avaient appliqué sans accord préalable de l'administration le régime particulier de déduction, elles auraient depuis lors été redressées et placées sous le régime de l'article 138 *bis*-0 I.

• Le I de l'article 238 *bis*-0 J dans la rédaction proposée par le présent article prévoit également les modalités d'entrée en vigueur de l'imposition des produits visés. L'intégration desdits produits doit se faire dans le résultat imposable de l'entreprise ayant émis les valeurs mobilières :

a) soit au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 (1er alinéa du I précité), c'est-à-dire l'exercice 2005 pour les entreprises calées sur l'année civile ou, pour les autres, le premier exercice clos en 2006 et ouvert en 2005 ;

b) soit, s'il est postérieur, au titre de l'exercice clos au cours de la quinzième année qui suit la date d'émission (1er alinéa du même I). Il s'agit de prendre en compte les émissions de TSDI reconditionnés réalisées à partir de 1991 et pour lesquelles, la période de reconditionnement n'étant pas encore parvenue à terme, il existe une dette réelle. Les produits issus des sommes placées devront dans ce cas être intégrés pour imposition à l'exercice de la quinzième année suivant l'émission, lors de laquelle la dette s'éteint ;

c) soit, s'il est encore postérieur, au titre de l'exercice au cours duquel les valeurs mobilières donnent lieu au paiement d'intérêts effectifs « *inférieur au montant nominal de l'émission par le taux d'intérêt légal* » (deuxième alinéa du I). Il s'agit, en instituant un fait générateur d'imposition autre que la durée, tant de garantir que ne seront pas intégrés pour imposition des produits liés à une dette réelle, que de soumettre à l'imposition les produits liés à des opérations donnant encore lieu au versement d'intérêts mais non caractéristiques d'une dette.

Dans le premier cas, il est possible que des conventions aient prévu une durée de reconditionnement supérieure à quinze ans et il convient donc de ne procéder à l'imposition des produits qu'à l'extinction de la période convenue tant que l'émetteur continue à servir des intérêts. Dans le second cas, il s'agit au contraire d'éviter que cette possibilité de différer l'imposition ne soit détournée par des pratiques consistant à poursuivre le versement d'intérêts faibles au porteur des TSDI (le trust) semblant attester de l'existence d'une dette alors que cette dette est en réalité éteinte.

Le critère autorisant à différer l'imposition au-delà de l'exercice clos au cours de la quinzième année est donc le versement d'intérêts effectifs significatifs. L'imposition est différée pour autant que, d'une part, le montant des intérêts soit

significatif, ce que définit la référence au taux d'intérêt légal, et, d'autre part, que les intérêts soient effectifs, interdisant les montages où l'émetteur est en réalité remboursé en totalité ou en quasi-totalité des intérêts qu'il verse, la différence correspondant au montant réel des intérêts versés devant s'apprécier par rapport au taux d'intérêt légal. Dès lors que l'émetteur ne verse plus d'intérêts effectifs significatifs, les produits des sommes placées devront être intégrés à l'exercice en cours dans les conditions prévues au présent article.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

*
* *

Après l'article 16

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer le seuil de participation de 5% pour bénéficier du régime des sociétés mères et filiales en vue de corriger les effets de la suppression de l'avoir fiscal, votre **Rapporteur général** ayant cependant observé que la réforme du régime des distributions, qui ne produira tous ses effets qu'en 2006, aura effectivement un impact non négligeable.

La Commission a successivement *rejeté* :

– un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à rétablir la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés ;

– un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à mettre en place une taxe sur les transactions financières, du type dit « taxe Tobin ».

*
* *

Avant l'article 17

La Commission a successivement *rejeté* :

– un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer l'article 885 I *bis* du code général des impôts prévoyant, pour les titres détenus par le redevable faisant l'objet d'un engagement de conservation de 6 ans, une exonération d'impôt sur la fortune à concurrence de la moitié de leur valeur ;

– un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer l'article 885 I *ter* du code général des impôts prévoyant une exonération d'impôt sur la fortune pour les titres reçus en contrepartie d'une souscription au capital des PME.

*

* *

Article 17

Plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des plus-values latentes

Texte du projet de loi :

I. – Le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Au dix-huitième alinéa, la dernière phrase est remplacée par la phrase suivante :

« Pour l'application de cette disposition, constituent des titres de participation les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable. Il en va de même des actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ainsi que des titres ouvrant droit au régime des sociétés mères ou, lorsque leur prix de revient est au moins égal à 22.800.000 €, qui satisfont aux conditions ouvrant droit à ce régime autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice, si ces actions ou titres sont inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable. »

B. – Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux nouveaux alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, les dotations aux provisions pour dépréciation comptabilisées au titre de l'exercice sur l'ensemble des titres de participation définis au dix-huitième alinéa ne sont pas déductibles à hauteur du montant des plus-values latentes existant à la clôture du même exercice sur les titres appartenant à cet ensemble. Pour l'application des dispositions de la phrase précédente, les plus-values latentes, qui s'entendent de la différence existant entre la valeur réelle de ces titres à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur ces mêmes titres, sont minorées du montant des provisions non admises en déduction au titre des exercices précédents en application de la même phrase et non encore rapportées au résultat à la clôture de l'exercice. Le montant des dotations ainsi non admis en déduction est affecté à chaque titre de participation provisionné à proportion des dotations de l'exercice comptabilisées sur ce titre.

Les dotations aux provisions non admises en déduction au titre d'un exercice et affectées à un titre de participation en application de l'alinéa précédent viennent minorer le montant des provisions pour dépréciation sur ce titre rapporté au résultat des exercices ultérieurs. »

C. – Au vingt-sixième alinéa, les mots : « vingt-cinquième alinéa » sont remplacés par les mots : « vingt-septième alinéa ».

D. – Au vingt-septième alinéa, les mots : « en application des vingt-cinquième et vingt-sixième alinéas » sont remplacés par les mots : « en application des vingt-septième et vingt-huitième alinéas ».

E. – Au vingt-neuvième alinéa, les mots : « vingt-cinquième à vingt-huitième alinéas » sont remplacés par les mots : « vingt-septième à trentième alinéas ».

F. – Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dotations aux provisions pour dépréciation comptabilisées au titre de l'exercice sur l'ensemble des immeubles de placement ne sont pas déductibles à hauteur du montant des plus-values latentes sur ces mêmes immeubles existant à la clôture du même exercice. Pour l'application de cette disposition, constituent des immeubles de placement les biens immobiliers inscrits à l'actif immobilisé et non affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale, à l'exclusion des biens donnés en location à titre principal à des entreprises liées au sens du 12 de l'article 39 affectant ce bien à leur propre exploitation. Pour l'application des dispositions de la première phrase, les plus-values latentes, qui s'entendent de la différence existant entre la valeur réelle de ces immeubles à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur les immeubles appartenant à cet ensemble, sont minorées du montant des provisions non admises en déduction au titre des exercices précédents en application de la même phrase et non encore rapportées au résultat à la clôture de l'exercice.

Le montant total des dotations aux provisions non admises en déduction au titre de l'exercice en application de l'alinéa précédent vient minorer le montant total des provisions pour dépréciation des immeubles de placement rapporté au résultat des exercices ultérieurs. »

II. – L'article 209 du même code est complété par un VI ainsi rédigé :

« VI. Les dispositions du vingtième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 s'appliquent distinctement aux titres de participation mentionnés au a *quinquies* du I de l'article 219 et aux autres titres de participation. »

III. – Un décret fixe les modalités d'application de ces dispositions, notamment les obligations déclaratives.

IV. – Les dispositions des I et II s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée a pour principal objet de limiter la déductibilité des provisions pour dépréciation des titres de participation au montant des moins-values latentes nettes à la clôture de l'exercice. Pour ce faire, la fraction des dotations aux provisions sur ces actifs correspondant aux plus-values latentes sur des actifs de même nature serait rendue non déductible. A cette occasion la définition des titres de participation serait uniformisée.

Ce dispositif de plafonnement de la fraction déductible de provisions serait également appliqué aux provisions pour dépréciation des immeubles de placement en vue d'admettre en déduction la seule moins-value nette latente sur l'ensemble du patrimoine immobilier de placement.

Corrélativement, les reprises de ces provisions pour dépréciation de titres de participation ou d'immeubles de placement non admises en déduction seraient rendues non imposables.

Cette mesure se traduirait par un gain budgétaire de 115 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet principal de modifier le régime prévu au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, en limitant, à compter des exercices clos au 31 décembre 2005, la déductibilité des provisions pour dépréciation des titres de participation, d'une part, des immeubles de placement,

d'autre part, à la moins-value nette, résultant de l'imputation de la moins-value latente constatée sur les plus-values latentes de même nature.

A cette occasion, la définition des titres de participation donnée à cet article est harmonisée avec celle, plus précise, figurant au a *ter* du I de l'article 219 du code général des impôts. Une définition des immeubles de placement, jusqu'à présent absente du code général des impôts, est également introduite.

En outre, cet article prévoit, pour la déductibilité des provisions pour dépréciation, la sectorisation des titres de participation, consistant à dissocier ceux dont la plus-value bénéficie du taux réduit d'imposition à 15% et ceux concernés par l'exonération progressive des plus-values, conformément à la réforme instituée par la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

Le rendement de cette mesure est évaluée à 115 millions d'euros pour 2006.

I.- Principes généraux relatifs à la comptabilisation et à la déductibilité des provisions pour dépréciation

A.- Les provisions pour dépréciation

L'article L. 123-30 du code de commerce énonce la règle de constitution des provisions comptables, découlant du principe de prudence. Une provision est la constatation comptable d'une diminution de la valeur d'un élément d'actif ou d'une augmentation du passif exigible, précise quant à sa nature mais incertaine quant à sa réalisation, que des évènements survenus ou en cours rendent prévisible à la date d'établissement de la situation. Une provision peut ainsi correspondre, soit à un passif, tel est le cas des provisions pour risques et charges, soit à la diminution de valeur d'un élément d'actif, et il s'agit alors d'une provision pour dépréciation. Le terme de provisions est également utilisé pour les montants portés au compte des provisions règlementées, qui correspondent en général à une fraction du bénéfice imposable placée sous un régime d'exonération fiscale et constituent donc sur le plan comptable, non des provisions, mais des réserves qui ne sont pas libérées de l'impôt. Ces provisions réglementées font partie des capitaux propres.

La provision pour dépréciation est constituée lorsque l'amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résulte de causes dont les effets sont jugés réversibles [1] et inscrite directement à l'actif en diminution de la valeur de l'élément correspondant. Elle ne peut être régulièrement constituée en vue de faire face à des dépenses aboutissant à une augmentation de la valeur de l'actif ou pour se prémunir d'une diminution de recettes éventuelles ou d'un manque à gagner.

([1]) Dans le cas contraire, la dépréciation est constatée comme une perte ou un amortissement.

Le 5° du 1 de l'article 39 précise notamment à son dix-huitième alinéa que les titres de participation ne peuvent faire l'objet d'une provision que s'il est justifié d'une dépréciation réelle par rapport au prix de revient. Certaines provisions pour dépréciation sont également proscrites. Il en est ainsi des titres ayant fait l'objet d'un transfert de compte à compte, des titres en pension, prêtés ou remis en garantie et des titres ayant fait l'objet de la réévaluation légale 1976.

Le cas le plus fréquent de provisions pour dépréciation concerne les créances. Lors de l'établissement des comptes annuels, les entreprises doivent faire le point sur leurs créances et tenir compte d'informations relatives à la solvabilité de leurs clients afin, par application du principe de prudence, de ne pas présenter des créances douteuses sans tenir compte du risque de non-encaissement qu'elles représentent. Lorsqu'une créance est douteuse, une provision est créée, calculée sur le montant hors taxe de la créance. Elle est ajustée chaque année en fonction de l'évolution de la situation de la créance, par exemple par la constitution d'une provision complémentaire. Lorsque la provision n'a plus d'objet (créance remboursée ou au contraire devenue irrécouvrable), elle est reprise. La provision pour dépréciation de créances est la plus courante mais de nombreux éléments de l'actif peuvent faire l'objet de telles provisions avec un mécanisme identique, que ce soit les stocks en cours, certaines immobilisations comme le fonds de commerce, les immeubles ou les terrains, ou encore les titres.

S'agissant des titres en portefeuille, l'évaluation se fait à la fin de chaque exercice par catégorie de titres de même nature, par comparaison entre le prix de revient ou le montant d'achat et la valeur d'inventaire ou la valeur réelle. Celle-ci est constituée, pour les titres cotés, du cours moyen du dernier mois, pour les titres non cotés, de la valeur probable de négociation et, pour les titres de participation, de la valeur d'usage ou valeur d'utilité. La comparaison avec la valeur d'acquisition fait apparaître des plus ou moins-values latentes. Elles sont toujours déterminées pour l'ensemble des titres de même nature, en fonction de la valeur globale des titres. Par application du principe de prudence, les plus-values ne sont pas constatées comptablement, tandis que les moins-values se traduisent par la constatation de provisions pour dépréciation, comme l'illustre l'exemple suivant :

Une entreprise achète l'année N 50 titres cotés X d'un prix de 60 €. Puis elle achète la même année 100 autres titres X au prix de 56 € et 80 titres Y au prix de 75 €. Le 31 décembre de l'année N, les titres X sont cotés 57 € et les titres Y 78 €.

Titres X :
Valeur d'achat : (50 x 60) + (100 x 56) = 8.600 €
Valeur d'inventaire : 150 x 57 = 8.550 €
Moins-value latente : 8.550 – 8600 = – 50 €

Une provision pour dépréciation de 50 € est donc constituée.

Titres Y :
Valeur d'achat : 80 x 75 = 6.000 €
Valeur d'inventaire : 80 x 78 = 6.240 €
Plus-value latente : 6.240 – 6000 = 240 €

Cela n'emportera aucune traduction sur le plan comptable.

B.- Le traitement fiscal des provisions pour dépréciation

1.- Le principe de la déductibilité des provisions

Les provisions constatées pour des raisons comptables (risques et charges et dépréciation) bénéficient d'un régime de déductibilité pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices, si elles sont destinées à faire face soit à une perte ou à une dépréciation d'un élément d'actif, soit à une charge, qui aurait été déductible si l'évènement s'était réalisé au cours de l'exercice. Les conditions de déduction des provisions sont énoncées au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, applicable en matière d'impôt sur les sociétés et de bénéfice industriel et commercial : « *1. Le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges, celles-ci comprenant,* […]*, notamment :* […] *5° Les provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables, à condition qu'elles aient effectivement été constatées dans les écritures de l'exercice* ».

Seules les provisions effectivement constatées en comptabilité et évaluées avec précision sont susceptibles d'ouvrir droit à réduction, si tant est que la perte ou la charge provisionnée soit probable. Par arrêt en date du 20 octobre 2000, le Conseil d'État a ainsi jugé déductible une provision constituée pour faire face à un changement de règlementation rendant probable la dépréciation de licences de transport, acquises sous l'empire de la loi antérieure. En revanche, dans un arrêt en date du 28 septembre 1988, il avait jugé qu'une galerie d'art ne peut pas constituer une provision pour dépréciation à raison des toiles qu'elle détient en stock et acquises depuis plusieurs années, cette circonstance n'impliquant pas une probabilité de perte lors de la revente ultérieure des toiles. De même, le bien-fondé de la constitution d'une provision au 31 décembre pour dépréciation d'avances consenties à une filiale au motif que celle-ci a réalisé un déficit au 30 juin suivant a été rejeté, le déficit n'établissant pas en lui-même la probabilité de la perte de la créance (Tribunal administratif de Dijon, 18 juin 2002).

Le relevé spécial des provisions n° 2056 doit être annexé à la déclaration de résultats des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu d'après un régime réel d'imposition ou redevables de l'impôt sur les sociétés. Il fait apparaître le montant des provisions à l'ouverture de l'exercice, les reprises de l'exercice et le montant des provisions à la clôture de l'exercice. Les dotations sont en outre ventilées selon leur niveau d'imputation au compte de résultat : exploitation, financier, exceptionnel. Les dotations de l'exercice qui ne sont pas déductibles doivent être portées en réintégration sur le tableau de détermination du résultat fiscal et les reprises sur provisions et charges à payer antérieurement taxées doivent être portées en déduction. Une amende égale à 5 % des sommes non mentionnées sur le relevé spécial vient sanctionner les insuffisances. Ce taux est abaissé à 1% s'il s'avère que les sommes en cause sont réellement déductibles (article 1734 *bis* du code général des impôts).

2.- La reprise de la provision pour dépréciation

a) Le principe d'imposition de la plus-value

La réalisation de la charge ou de la perte provisionnée conduit à la constatation d'un produit du fait de la reprise de la provision. En tout état de cause, lorsqu'il s'agit d'une provision non déductible, la reprise n'a aucune incidence fiscale. Lorsque l'élément déprécié est vendu avec constatation d'une moins-value, celle-ci est compensée avec la reprise de la provision à due concurrence. Les reprises de provisions pour dépréciation sont comprises dans le bénéfice ou dans la plus-value de l'exercice.

Concrètement, la reprise de la provision pour dépréciation fonctionne comme suit : figure à l'actif du bilan le montant brut ainsi que les provisions, permettant de faire apparaître le montant net de la valeur des actifs, qui passe en compte de résultat. A l'actif est inscrit le montant global accumulé. Dès que la provision n'est plus justifiée, elle est reprise. Cela signifie qu'elle est annulée sur le plan comptable (il n'y a pas de réévaluation mais une simple annulation). Le présent article, qui porte sur la déductibilité des provisions, n'a d'effet que sur le montant du résultat pris en compte pour l'imposition du bénéfice, sans produire d'effet sur la règle comptable de reprise et, *a fortiori*, sans assujettir les plus-values latentes à imposition avant qu'elles ne soient effectivement réalisées.

Les provisions pour dépréciation afférentes à certains titres sont soumises au régime des moins-values à long terme, les autres en sont exclues. Selon le cas, lorsque la provision constituée s'avère sans objet à la clôture d'un exercice, elle sera comprise dans le bénéfice ou dans la plus-value à long terme de l'exercice.

b) L'application des régimes de plus ou moins-values

Les plus et moins-values de cession d'éléments de l'actif immobilisé doivent, en principe, être retenues pour la détermination du résultat imposable des entreprises. Les plus-values peuvent toutefois faire l'objet de dispositions particulières plus avantageuses que celles qui s'appliquent aux bénéfices ordinaires des entreprises. Tel est le cas des provisions pour dépréciation qui résultent de l'estimation du portefeuille.

Les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu

• Les plus-values réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu sont en principe soumises à l'impôt dans des conditions qui varient suivant qu'elles sont à court ou à long terme. Elles sont toutefois exonérées sous certaines conditions, lorsque les recettes réalisées n'excèdent pas des montants prévus à l'article 151 *septies* du code général des impôts. Cet article exonère les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale ou libérale par les contribuables dont les recettes n'excèdent pas 250.000 euros TTC pour les

entreprises industrielles et commerciales de vente ou fourniture de logements et les exploitants agricoles et 90.000 euros TTC pour les prestations de service. Les exploitants dont les recettes excèdent ces seuils sans toutefois dépasser, respectivement 350.000 euros TTC et 126.000 euros TTC, bénéficient d'une exonération partielle dégressive. Une fraction de la plus-value est alors imposée dans les conditions de droit commun. Pour les premiers, la fraction imposable est déterminée en divisant par 100.000 euros le montant des recettes qui excède 250.000 euros. Pour les seconds, la fraction imposable est obtenue en divisant par 36.000 euros le montant des recettes qui excède 90.000 euros. Les seuils de recettes sont appréciés :

– en cours d'exploitation, en prenant en compte les recettes de l'année au cours de laquelle est clos l'exercice de réalisation de la plus-value ;

– à l'occasion de la cession ou de la cessation d'activité, en prenant en compte les recettes de l'année de réalisation, le cas échéant ramenées à douze mois, et celles de l'année précédente ;

– pour les exploitants agricoles, en retenant la moyenne des recettes encaissées au cours des deux années civiles qui précèdent celle de la réalisation de la plus-value.

Pour bénéficier de ce régime d'exonération, l'activité doit avoir été exercée pendant au moins cinq ans. En sont exclues les plus-values générées par la cession de terrains à bâtir.

• Le régime spécial des plus-values est applicable aux plus-values ou moins-values provenant des cessions d'éléments de l'actif immobilisé réalisées en cours d'exploitation ou en fin d'exploitation. La distinction des plus-values et moins-values à court terme ou à long terme est fondée sur le double critère de la durée et du caractère amortissable ou non des éléments cédés.

Constituent des plus-values à court terme :

– d'une part, celles qui sont réalisées à l'occasion de la cession d'immobilisations de toute nature acquises ou créées par l'entreprise depuis moins de deux ans ;

– d'autre part, celles qui proviennent de la cession d'éléments acquis ou créés depuis au moins deux ans, à hauteur des amortissements (techniques et dérogatoires) déduits pour l'assiette de l'impôt.

Les moins-values sont réputées à court terme lorsqu'elles résultent de la cession :

– de biens non amortissables détenus depuis moins de deux ans ;

– de biens amortissables, quelle que soit la durée de leur détention.

Les plus-values ou moins-values autres que celles définies ci-dessus présentent le caractère de plus-values ou moins-values à long terme.

Le tableau ci-après présente de façon schématique la définition des plus-values et moins-values à court terme (CT) ou à long terme (LT).

Nature des biens cédés	**Plus-values**		**Moins-values**	
	Durée de détention			
	moins de 2 ans	**2 ans et plus**	**moins de 2 ans**	**2 ans et plus**
Éléments amortissables	Plus-values à court terme	Plus values à court terme dans la limite de l'amortissement déduit Plus-values à long terme au-delà	Moins-values à court terme	Moins-values à court terme
Éléments non amortissables	Plus-values à court terme	Plus-values à long terme	Moins-values à court terme	Moins-values à long terme

Si la compensation entre plus-values et moins-values à long terme d'un exercice (ou d'une année) fait apparaître une plus-value nette à long terme, celle-ci est en principe taxée au taux réduit de 16%. Compte tenu des impositions additionnelles (prélèvement social, CSG et CRDS) le taux d'imposition s'établit à 27%. Les plus-values à court terme sont intégrées au bénéfice et soumise à l'impôt sur le revenu.

Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

Les plus-values réalisées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés sont imposables quel que soit le montant du chiffre d'affaires. La plupart de ces plus-values sont imposées comme des bénéfices d'exploitation, le champ d'application du régime du long terme ayant été progressivement réduit, il est essentiellement limité aux titres de participation détenus depuis au moins deux ans et à certains placements à risques pour les exercices ouverts depuis le 1er janvier 1997. Pour l'application du régime de long terme, constituent des titres de participation les parts ou actions qui revêtent ce caractère sur le plan comptable et les titres considérés comme tels par la loi fiscale (troisième alinéa du a *ter* du I de l'article 219 I-a *ter* du code général des impôts).

Sur le plan comptable constituent des titres de participation les titres dont la possession durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice (participation effective à sa gestion et à sa politique financière) ou d'en assurer le contrôle de par la quotité de droits de vote détenue. Ils constituent donc des investissements qui, par la création de liens durables avec la société émettrice, sont susceptibles d'avoir un effet positif sur l'activité de l'entreprise acheteuse par le maintien ou le renforcement de sa rentabilité, son développement ou encore la diversification de ses activités. La perspective de rentabilité financière à court terme n'est donc pas

centrale ; les titres détenus en vue d'être cédés à brève échéance en réalisant un gain du fait de leur détention ou de leur cession devant être classés parmi les valeurs mobilières de placement.

Sont fiscalement assimilés aux titres de participation et bénéficient du régime des plus-values à long terme les titres ou actions suivants, sous réserve qu'ils soient inscrits au compte des titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte de bilan correspondant à leur qualification comptable :

– les actions acquises par offre publique d'achat (OPA) ou offre publique d'échange (OPE) par l'entreprise qui en est l'initiatrice. L'assimilation fiscale de ces titres et actions, qui bénéficient d'ailleurs d'une présomption comptable, est limitée aux titres reçus par l'entreprise initiatrice de l'offre [1] ;

– les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères des articles 145 et 216 du code général des impôts. A noter que ces titres sont fiscalement assimilés à des titres de participation quand bien même l'entreprise n'aurait pas opté pour son application. L'assimilation fiscale diffère de la présomption comptable. En effet, les titres qui bénéficient du régime des sociétés mères et qui représentent une détention comprise entre 5 et 10% du capital de la société cible sont qualifiés de titres de participation sur le plan fiscal alors qu'ils ne le sont pas nécessairement sur le plan comptable et ne peuvent dès lors figurer à un compte « titres de participation ». C'est pourquoi ces titres doivent impérativement être inscrits au sous-compte spécial (« titres relevant du régime des plus-values », TRPVLT) pour bénéficier du régime des plus-values à long terme ;

– les titres dont le prix de revient excède 22,8 millions d'euros et qui remplissent les conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères autre que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice. Cette formule permet d'inclure dans les titres de participation les titres détenus par certains investisseurs institutionnels dont la participation est diluée, notamment les compagnies d'assurance.

Bénéficient également du régime des plus-values à long terme :

– les produits nets de concession de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle ;

– les cessions de parts de FCPR et SCR détenues par l'entreprise depuis au moins cinq ans, lorsque ces fonds ou sociétés remplissent les conditions prévues, respectivement, à l'article 163 *quinquies* B du code général des impôts ouvrant droit pour les souscripteurs personnes physiques à l'exonération des produits et plus-values [2], et au I de l'article 1er de la loi n°85-695 du 11 juillet 1985 qui fixe les règles de composition du portefeuille des SCR.

---

(1) En comptabilité, tous les titres acquis à l'occasion d'une telle opération sont présumés constituer des titres de participation.

(2) Il s'agit des FCPR dits « fiscaux » dont l'actif doit être composé pour moitié de titres non cotés de sociétés européennes répondant à certains critères liés à leur activité et à leurs modalités d'imposition.

Sont *a contrario* exclus du régime des plus et moins-values à long terme les titres de portefeuille autres que les titres ci-dessus énumérés. Il s'agit notamment des parts ou actions de sociétés constituant des titres de placement, des bons de souscription d'actions ou d'obligations, des obligations et des titres assimilés, des titres participatifs, des parts d'OPCVM ou encore des parts de fonds communs de créances. Sont également exclus les parts ou actions de sociétés de gestion de titres exclus du régime des plus-values.

• Les plus-values à long terme sont imposées, depuis 2005, au taux de 15% et, s'agissant de l'essentiel des titres de participation, le seront à 8% en 2006 puis 0 % à compter de l'exercice 2007. Les provisions pour dépréciation non soumises au régime des moins-values à long terme viennent en déduction pour le calcul du résultat fiscal soumis au taux normal de l'impôt sur les sociétés (33 1/3%), le cas échéant réduit à 15% pour les petites et moyennes entreprises.

S'agissant des titres de participation et des immeubles de placement, les deux types d'actifs concernés par le présent article, l'imposition des plus-values est donc la suivante :

	TITRES DE PARTICIPATION	IMMEUBLES DE PLACEMENT
ENTREPRISES SOUMISES A L'IMPOT SUR LES SOCIETES	**PLUS-VALUES A LONG TERME**	**PLUS-VALUES A COURT TERME**
ENTREPRISES SOUMISES A L'IMPOT SUR LE REVENU	**PLUS-VALUES A LONG TERME APRES DEUX ANS DE DETENTION**	**PLUS-VALUES A COURT TERME DANS LA LIMITE DE L'AMORTISSEMENT DEDUIT ET PLUS-VALUES A LONG TERME AU-DELA**

c) L'évaluation des plus et moins-values des titres de participation

Compte tenu des éléments présentés plus haut concernant le principe de la reprise de la provision, les titres de portefeuille sont évalués à la fin de chaque exercice, par catégorie de titres de même nature. Lorsqu'il est constaté une moins-value latente dans une catégorie, cette moins-value est inscrite à un compte de provision pour dépréciation. Pour l'application de cette règle comptable, il est procédé à l'évaluation des titres de participation comme suit. À la date d'entrée des titres de participation dans le patrimoine de l'entreprise, le montant porté en comptabilité est le prix pour lequel ils ont été acquis ou la valeur déterminée par les termes du contrat d'acquisition. Plus précisément, les actions acquises à titre onéreux sont inscrites au bilan pour leur coût d'acquisition qui s'entend du prix d'achat majoré des frais accessoires, les titres acquis en contrepartie d'un apport

doivent être inscrits au bilan à un prix de revient correspondant à la valeur réelle des éléments apportés.

À toute autre date, que les titres soient cotés ou non, la valeur d'une participation est ce qu'un chef d'entreprise prudent et avisé accepterait alors de décaisser pour obtenir cette participation s'il devait l'acquérir, c'est-à-dire la valeur d'usage, fonction de l'utilité que présente la participation pour l'entreprise. En effet, seul les titres de placement peuvent être évalués en fonction du seul cours de bourse. Le 5° du 1 de l'article 39 écarte en effet cette possibilité pour les titres de participation, puisqu'il précise que ces titres ne peuvent faire l'objet d'une provision que s'il est justifié d'une dépréciation réelle par rapport au prix de revient. Les modalités sont donc identiques pour les titres cotés ou non.

Le code général des impôts ne préconise aucune méthode particulière pour l'évaluation des titres non cotés à la date de clôture du bilan. Trois méthodes d'évaluation, combinables, existent : l'évaluation par référence à une autre transaction intervenue à une date rapprochée, l'évaluation par référence à la valeur mathématique qui retient le quotient de la valeur réelle de l'actif net par le nombre de titres ouvrant droit à la répartition de cet actif, corrigé le cas échéant des plus-values latentes que recèlent les éléments d'actifs, et l'évaluation fondée sur la rentabilité de l'entreprise (taux de capitalisation des bénéfices dégagés, perspectives de rentabilité ou encore potentialités offertes par son activité).

S'agissant des titres cotés, les méthodes d'évaluation sont en pratique identiques à celles prévues à l'égard des titres non cotés. Les éléments suivants peuvent être pris en compte, sous réserve qu'ils ne résultent pas de circonstances accidentelles : le cours moyen de bourse du dernier mois, la rentabilité et la perspective de rentabilité, les capitaux propres, les perspectives de réalisation, la conjonction économique, les motifs d'appréciation sur lesquels reposent l'acquisition initiale.

La comparaison entre le montant comptabilisé à l'entrée dans le patrimoine et la valeur actuelle peut faire apparaître des plus ou moins-values. Lorsqu'une cession porte sur la fraction d'un ensemble de titres de même nature, conférant les mêmes droits, la valeur d'entrée de la fraction cédée est estimée au prix d'achat moyen pondéré ou, à défaut, en présumant que le premier élément sorti est le premier entré. Lorsque la fraction vendue fait perdre aux assemblées générales, soit la majorité des voix, soit la minorité de blocage, la valeur de la fraction conservée doit être corrigée en conséquence.

Pour la constatation d'une provision, l'estimation du portefeuille de titres est effectuée pour chaque catégorie de titres de même nature, par rapport à la valeur d'origine globale de l'ensemble de ces titres. Il convient d'entendre par titres de même nature ceux qui sont émis par une même entreprise et confèrent à leurs détenteurs les mêmes droits au sein de la collectivité émettrice. Par souci de simplification, le terme « ligne de titres » sera utilisé. La catégorisation est en réalité plus fine puisqu'elle tient compte des droits conférés par les titres, des

cotations en bourse, mais aussi, bien entendu, de l'applicabilité des régimes fiscaux ; notamment relèvent de catégories distinctes les titres d'une même société selon qu'ils ouvrent droit ou non au régime des sociétés mères. À noter enfin qu'aucune provision n'est admise en cas d'acquisition de titres pour un prix excessif, à concurrence de la fraction du prix excédant leur valeur réelle à la date de la transaction.

L'entreprise qui cède des titres ayant fait l'objet d'une provision pour dépréciation doit calculer la plus-value ou la moins-value inhérente à la cession en prenant comme référence la valeur comptable des titres cédés, abstraction faite de la provision. La provision pour dépréciation du portefeuille précédemment constituée se trouve alors automatiquement régularisée, dès la clôture de l'exercice en cours lors de la cession, du seul fait que la dépréciation du portefeuille calculée à cette même date est déterminée en excluant les titres cédés en cours d'exercice. Lorsqu'il s'agit d'un titre de participation, le complément de provision éventuellement pratiqué est compris dans la moins-value à long terme de l'exercice ; au contraire, si la provision antérieure est devenue sans objet en tout ou partie, les sommes correspondantes sont ajoutées aux plus-values à long terme de l'exercice.

II.- L'instauration d'une limitation de la déductibilité des provisions aux moins-values nettes

Il convient en premier lieu de rappeler que le plafonnement institué ne s'entend qu'au sens fiscal et n'a aucune incidence sur les règles comptables de constitution et reprise des provisions pour dépréciation. Ce plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation consiste à ne prendre en compte que les moins-values latentes nettes, c'est-à-dire après imputation des moins-values latentes constituées en provision sur les plus-values latentes de même nature.

Deux types d'actifs seraient concernés : les titres de participation, d'une part, les immeubles de placement, d'autre part. Ces deux notions verraient à cette occasion leur définition précisée dans le 5° du 1 de l'article 39 relatif aux provisions pour dépréciation (**A du I et F du présent article**). Le mécanisme décrit par le présent article s'attache essentiellement à expliciter ce qu'il est convenu d'appeler la moins-value nette pour l'application du plafonnement, dans le souci d'éviter tout risque de double imposition (**B du I et F du I du présent article**). Une sectorisation des titres de participation est également instituée pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dès les exercices ouverts en 2005 (**II du présent article**). La nouvelle méthode de déductibilité des provisions pour dépréciation ainsi définie entrerait en vigueur à compter des exercice clos au 31 décembre 2005, c'est-à-dire aux exercice 2005 pour les entreprises dont les comptes sont établis sur le calendrier de l'année civile et aux exercices clos en 2006 et ouverts en 2005 pour les autres (**IV du présent article**).

A.- Les dotations aux provisions pour dépréciation concernées

Le présent article propose donc d'introduire le principe d'un plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation à hauteur des moins-values nettes. A cet effet, son I tend à insérer au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts relatif aux provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou charges, déductibles du résultat pour le calcul de l'impôt par application du même 1 de l'article 39, quatre alinéas : deux relatifs aux provisions sur les titres de participation (**B du I du présent article**), deux relatifs aux provisions sur les immeubles de placement (**F du I du présent article**). Avant d'en examiner les modalités d'application concrètes, il apparaît nécessaire de préciser le champ d'application de l'article et sa justification et de présenter l'économie générale du dispositif proposé.

1.- Introduire un plafonnement de la déductibilité des provisions à compter des exercices clos au 31 décembre 2005 pour l'ensemble des titres de participation

Le B du I du présent article ajoute deux alinéas au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts par lesquels est institué un plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation des titres de participation à hauteur des plus-values latentes existant sur ces titres. Il s'agit en premier lieu de tirer les conséquences de la réforme des plus-values de cession à long terme ayant créé un régime d'imposition séparée bénéficiant à compter de 2007 d'une exonération. En second lieu, le principe ainsi édicté s'appliquera à l'ensemble des titres de participation, quel que soit leur taux d'imposition. La déductibilité des provisions, donc la mise en œuvre du plafonnement, sera en revanche appréciée au sein de chaque secteur rendu étanche par **le II du présent article** (titres relevant de l'imposition séparée et titres relevant du taux de droit commun).

a) La réforme opérée par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004

L'une des dispositions majeures de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1415 du 30 décembre 2004) a consisté à réformer le régime des plus-values à long terme des titres de participation réalisées par des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés. En cas de reprise d'une provision pour dépréciation, l'assujettissement du produit constaté a donc été directement affecté par les nouvelles modalités d'imposition définies dans cette réforme.

Jusqu'alors, les plus-values constatées par ces entreprises étaient taxées au taux de droit commun à l'exception de celles éligibles au régime du long terme. Ce dernier régime, applicable, entre autres, aux titres de sociétés ayant la nature de titres de participation, se caractérisait par l'application d'un taux réduit (19%) en contrepartie de l'incorporation de la plus-value nette aux capitaux propres de l'entreprise. Le dispositif initial prévoyait une imposition des plus-values à long terme de 33 1/3% avec un taux réduit de 19% lorsque les sommes étaient placées sur une réserve spéciale. Son fondement était de conditionner un taux réduit

d'imposition au maintien des sommes dans l'entreprise, qui augmenterait ainsi ses fonds propres.

Or, en persistant à taxer les plus-values réalisées lors de la cession de titres de participation, la France se trouvait isolée au sein de l'Union européenne, dans laquelle la plupart des États ont mis en place des régimes de participation-exemption couplant neutralité fiscale des distributions de dividendes et exonération des plus-values de cession de participations. En outre, le mécanisme était complexe et plusieurs régimes cumulables pouvaient être mis en œuvre pour contourner le dispositif (engagements de conservation, maintien dans un périmètre d'intégration fiscale, régime spécial des fusions etc.). C'est pourquoi l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 a prévu une exonération et a supprimé la réserve spéciale des plus-values à long terme.

La réforme prévue par la loi de finances rectificative pour 2004 consiste à exonérer progressivement (taux de 8% au 1er janvier 2006 et de 0% au 1er janvier 2007) le montant net des plus-values à long terme afférentes aux titres de participation, y compris les plus-values en sursis ou report d'imposition. Sont ainsi concernés : les titres de participation qui ont été acquis ou émis depuis plus de deux ans et, pour ceux qui sont ainsi catégorisés au plan comptable ou qui y sont assimilés, les actions acquises par offre publique d'achat (OPA) ou offre publique d'échange (OPE) par l'entreprise qui en est l'initiatrice et les titres qui ouvrent droit au régime des sociétés mères et filiales. Les titres seront couverts quelle que soit la société émettrice, à l'exception de ceux des sociétés à prépondérance immobilière, afin de ne pas créer de distorsions avec le régime d'imposition des actifs immobiliers, soumis au taux de 33 1/3%. Les moins-values resteront reportables uniquement jusqu'en 2006 pour la seule fraction générée par des cessions imposées.

L'article 17 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie (n° 2005-842 du 26 juillet 2005) a étendu le bénéfice de l'exonération progressive aux distributions des FCPR et des SCR, soumises au régime des plus-values à long terme, ainsi qu'aux cessions de parts de FCPR et de SCR détenues depuis plus de cinq ans à hauteur de l'actif du fonds ou de la société représentée par des titres de participation. Le régime d'imposition séparée ainsi créé concernera également à compter des exercices ouverts en 2006 les plus-values sur titres de participation placées sous un régime de sursis ou de report d'imposition à raison d'opérations antérieures à 2006. De même, les plus-values de cession de titres de participation réalisées depuis le 17 mai 2005 dans le cadre d'une admission aux négociations sur le marché Alternex peuvent bénéficier par anticipation du régime d'exonération (article 3 de la loi du 26 juillet 2005 précitée).

Il convient de rappeler que l'application de l'exonération est réservée aux plus-values nettes à long terme, ce qui implique que les titres cédés aient été détenus depuis au moins deux ans.

La réforme a consisté également à abaisser à 15% dès le 1er janvier 2005 le taux d'imposition réduit. En sont bénéficiaires les autres produits qui relevaient du taux à 19 % : les produits nets de concession de brevets, les titres détenus depuis plus de deux ans mais non éligibles à l'exonération (certaines parts de FCPR et de SCR, les titres dont le prix de revient excède 22,8 millions d'euros mais n'ouvrant pas droit au régime des sociétés mères et filiales du fait du seuil de 5% fixé par ce régime) et les titres des sociétés à prépondérance immobilière. S'agissant de ces dernières, leur définition sera fixée par décret, étant précisé que pour l'application du régime des plus-values immobilières privées (article 150 UB du code général des impôts) elles sont définies comme les sociétés dont l'actif est, à la clôture des trois exercices qui précèdent la cession, constitué pour plus de 50% de sa valeur réelle par des immeubles ou des droits portant sur ces immeubles, non affectés par ces sociétés à leur propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale.

APPLICATION DE LA REFORME AUX CESSIONS BENEFICIANT DU REGIME DES PLUS-VALUES A LONG TERME

		EXONERATION	TAUX REDUIT A 15%
TITRES DE PARTICIPATION	**TITRES DE PARTICIPATION QUI REVETENT CE CARACTERE SUR LE PLAN COMPTABLE**	**X**	
	ACTIONS ACQUISES A L'OCCASION D'UNE OPA OU D'UNE OPE PAR L'ENTREPRISE QUI EN EST L'INITIATRICE ET INSCRITS EN COMPTABILITE EN TITRES DE PARTICIPATION OU A UNE SUBDIVISION SPECIALE	**X**	
	TITRES OUVRANT DROIT AU REGIME MERE-FILLE, S'ILS SONT IDENTIFIES COMME TITRES DE	**X**	

	PARTICIPATION OU A UNE SUBDIVISION SPECIALE D'UN AUTRE COMPTE		
	TITRES ELIGIBLES AU REGIME MERE FILLE DONT LE PRIX DE REVIENT EST AU MOINS EGAL A 22,8 MILLIONS € MAIS DONT LA PARTICIPATION EST INFERIEURE A 5%		X
	TITRES DE SOCIETES A PREPONDERANCE IMMOBILIERE		X
AUTRES TITRES	CESSIONS DE PARTS DE FCPR ET DE SCR DETENUES DEPUIS PLUS DE CINQ ANS A HAUTEUR DE L'ACTIF DU FONDS OU DE LA SOCIETE REPRESENTEE PAR DES TITRES DE PARTICIPATION	X	
	AUTRES CESSIONS DE PARTS DE FCPR ET DE SCR		X
	DISTRIBUTIONS DES FCPR ET DES SCR, SOUMISES AU REGIME DES PLUS-VALUES A LONG TERME	X	
AUTRES PRODUITS	PRODUITS NETS DE CONCESSION DE BREVETS, D'INVENTIONS BREVETABLES OU DE CERTAINS PROCEDES DE FABRICATION		X

INDUSTRIELLE

Il est à noter que sous l'empire de l'ancien régime, le bénéfice du taux réduit d'imposition était subordonné à la dotation du montant net de la plus-value à une réserve spéciale des plus-values à long terme, tout prélèvement sur cette réserve donnant lieu à une imposition complémentaire afin que les sommes distribuées soient *in fine* imposées au taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, le bénéfice du taux réduit restait temporaire. La loi de finances rectificative supprime cette obligation de doter la réserve spéciale pour les plus-values à long terme réalisées au cours des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2004, de sorte que l'application du taux réduit est désormais définitivement acquise [1].

b) Anticiper les effets d'une exonération des plus-values de cession en limitant et en sectorisant les déductions de provisions

Compte tenu de la réforme des plus-values à long terme, il apparaît que les reprises des provisions pour dépréciation afférentes à des titres de participation ne seront plus imposées, alors même que les provisions auront été déduites du résultat imposable de la société soumise à l'impôt sur les sociétés. Le présent article tend donc en premier lieu à instituer, en contrepartie de l'avantage offert par l'exonération, un plafonnement des déductions sur les provisions constituées en 2005 et 2006, les plus-values liées à leurs reprises étant exonérées à compter de 2007. Cette contrepartie est fort logique et s'appréhende comme une anticipation de la situation qui prévaudra à compter des exercices clos en 2007 et s'accompagne d'un approfondissement de la « sectorisation » des titres de participation dès 2005.

En effet, à compter des exercices ouverts en 2006, deux définitions fiscales des titres de participation coexisteront : ceux qui relèveront du taux réduit à 15%, régime de droit commun des plus-values à long terme, et ceux qui bénéficieront de l'imposition séparée, c'est-à-dire de l'exonération à compter de l'exercice suivant. Cette sectorisation se traduira notamment en matière d'imputation des moins-values à long terme sur les plus-values à long terme des exercices suivants. En application du quatrième alinéa du a *quinquies* du I de l'article 219 du code général des impôts, les entreprises devront procéder, à l'ouverture de l'exercice 2006, à la détermination de la fraction des moins-values en instance de report qui sera imputable sur les plus-values imposées à 15%. C'est seulement lorsque le solde des moins-values en instance de report excèdera le montant brut cumulé des moins-values de cession de titres taxables à 15% et des provisions pour dépréciation constituées sur ces mêmes titres, que l'excédent sera considéré comme relevant du secteur d'imputation séparée à 8% en 2006, qui bénéficiera de l'exonération en 2007.

---

(1) Corrélativement, dans une limite de 200 millions d'euros, les sommes comptabilisées dans la réserve spéciale des plus-values à long terme doivent obligatoirement être virées à un compte de réserve ordinaire avant le 31 décembre 2005. Une taxe exceptionnelle de 2,5 % assise sur les sommes ainsi virées dans un compte de réserve ordinaire sera prélevée, sous déduction d'un abattement de 500.000 euros.

Les provisions et les reprises de provisions pour dépréciation de titres qui relèvent du secteur à 15% concourront, à compter de 2006, à la détermination de la plus ou moins-value nette à long terme imposable à 15%. Comme actuellement, l'imputation des moins-values nettes sur les plus-values nettes pourra être effectuée au titre des dix exercices suivant celui au cours duquel la moins-value a été subie. Les provisions et reprises de provisions afférentes à des titres relevant de ce secteur seront retenues pour la détermination de la plus ou moins-value nette à long terme de l'exercice soumis à ce taux.

S'agissant du secteur d'imposition séparée, à compter de 2007, la moins-value nette à long terme ne pourra donner lieu à aucune déduction du résultat imposable [1]. Il en sera de même pour les provisions pour dépréciation constituées à raison de ces mêmes titres. En effet, ces provisions sont déductibles du montant des plus-values nettes imposées selon le régime des plus-values à long terme, c'est-à-dire exonérées à compter de 2007. Il ne pourra y avoir de déduction sur des plus-values exonérées. En revanche, les reprises de provisions constituées au titre d'exercices antérieurs à raison de ces titres ne donneraient donc lieu à aucune taxation alors même que lesdites provisions ont été déduites pour la détermination d'une plus-value nette à long terme taxée au taux de 19%, 15% ou 8%. C'est pourquoi il est tout à fait justifié de limiter cette déductibilité pour les exercices 2005 et 2006. **Le B du I du présent article** procède à cet ajustement.

Parallèlement, **le II du présent article** étend la sectorisation déjà prévue pour la détermination des plus-values nettes à la déductibilité du résultat imposable des moins-values latentes nettes, c'est-à-dire à la déductibilité des provisions pour dépréciation. A cet effet, il insère un VI à l'article 209 du code général des impôts, relatif à la détermination du bénéfice imposable des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, qui prévoit que le vingtième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 institué par le premier alinéa du B du I du présent article (plafonnement de la déductibilité) s'applique « *distinctement aux titres de participation mentionnés au a* quinquies *du I de l'article 219* [régime d'imposition séparée donnant lieu à exonération en 2007] *et aux autres titres de participation* ».

c) Un plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation des titres de participation y compris ceux dont la plus-value demeure imposable

Le champ d'application du présent article est plus large que les seules provisions constatées sur les titres dont les plus-values seront exonérées à compter de 2007, car les moins-values latentes constatées sous forme de provisions pour dépréciation sur l'ensemble des titres de participation sont concernées. Outre l'anticipation de l'effet de la réforme des plus-values de cession de titres de

---

(1) *Il convient de souligner également qu'une quote-part de frais et charges a été instituée en contrepartie de l'exonération des plus-values de cession. Applicable à compter de 2007, elle est égale à 5% du résultat net des plus-values de cession sera incorporée au résultat imposable de chaque exercice au taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés. Elle sera calculée en faisant la somme algébrique des plus-values à long terme et des moins-values à long terme résultant des seules opérations de l'exercice relatives aux cessions de titres de participation admis au secteur exonéré.*

participation, pour laquelle le présent article peut être appréhendé comme le pendant de la non-imposition des plus-values constatées lors de la reprise de la provision, il a pour objet de modifier l'esprit même de la déductibilité des provisions pour dépréciation pour l'ensemble des titres de participation, en s'attachant à ce que soit prise en compte l'existence de plus-values latentes sur les titres appartenant au même ensemble que ceux objet de la provision. Il apparaît logique en effet que la minoration du résultat imposable résultant de la constatation de provisions pour dépréciation, assimilées à des moins-values latentes, soit en contrepartie plafonnée quand il existe par ailleurs des plus-values latentes, et ce d'autant que les plus-values réalisées bénéficient de taux réduits, encore abaissés par la réforme précitée, de 19 à 15%, s'agissant des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

La première phrase du B du I du présent article énonce le principe général afférent à la déductibilité des provisions ainsi retenu : « *les dotations aux provisions comptabilisées au titre de l'exercice sur l'ensemble des titres de participation définis au dix-huitième alinéa ne sont pas déductibles à hauteur du montant des plus-values latentes existant à la clôture du même exercice sur les titres appartenant à cet ensemble* ». Le dix-huitième alinéa donne la définition des titres de participation telle qu'elle existe actuellement, c'est-à-dire les titres définis comme tels en comptabilité ou qui y sont fiscalement assimilés. Sont exclus du présent dispositif les autres titres, c'est-à-dire les titres de placement. Parmi les titres de participation, sont bien évidemment exclus pour l'imputation les titres qui auraient eux-mêmes fait l'objet d'une provision pour dépréciation, seules les plus-values latentes étant prises en compte.

Techniquement, une telle imputation suppose, pour les sociétés, de procéder à l'évaluation des plus-values latentes existant sur leurs titres. Certes cet exercice n'est pas aisé. Néanmoins, une telle valorisation est déjà effectuée s'agissant des moins-values latentes, sur la base de techniques éprouvées, l'article instituant à cet égard une forme de parallélisme avec une photographie du patrimoine d'une entreprise à un instant T, en l'espèce la clôture de l'exercice. D'autre part, les nouvelles normes comptables, applicables aux comptes consolidés mais vers lesquelles une certaine convergence est en cours, comportent cette obligation pour les immeubles. L'objectif est en effet de parvenir à la plus grande sincérité des comptes, logique dans laquelle s'inscrit tout à fait l'article proposé. Le patrimoine de l'entreprise apparaîtrait en effet avec une plus grande transparence si les plus-values latentes étaient prises en compte. En outre, les entreprises sont de toutes façons périodiquement amenées à effectuer cette valorisation aux fins d'une bonne connaissance de leur patrimoine.

Dès lors, si la gestion est quelque peu alourdie, aucune difficulté réelle n'est créée pour mettre en pratique le plafonnement qui serait institué. Seuls les titres non cotés pourraient le cas échéant, comme c'est le cas pour la détermination des moins-values latentes, soulever quelques problèmes. Or, le cœur du dispositif proposé concerne dans les faits les titres de participation des sociétés cotées, la constitution de provision sur des titres non cotés étant plus rare, la variation de

l'actif net d'une entreprise non cotée résultant essentiellement d'une accumulation de dettes et éventuellement d'une valorisation des éléments incorporels.

• Enfin, il convient de noter que cet article s'appliquera aux entreprises soumises au régime des bénéfices industriels et commerciaux, même s'il a vocation à concerner les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. En effet, le 5° de 1 de l'article 39 du code général des impôts s'applique tout autant à ces entreprises dont les plus-values nettes sont imposées au taux de 16%. Elles devront donc elles aussi limiter la déduction des provisions pour dépréciation à la moins-value latente nette constatée sur l'ensemble des titres. Ces cas devraient néanmoins être rares. En effet, il n'est pas dans le champ d'activité de ces entreprises de détenir des titres de participation, d'autant que la limitation introduite par le présent article suppose la détention d'au moins deux lignes de titres pour procéder à la compensation avec une éventuelle plus-value latente.

d) L'actualisation de la définition des titres de participation de l'article 39

En incidente, **le A du I du présent article** précise la définition des titres de participation en reprenant celle donnée au a *ter* du I de l'article 219 du code général des impôts, plus précise, et à laquelle, de fait, il était fait référence pour l'application du 5° du 1 de l'article 39. Cette modification du dix-huitième alinéa de cet article n'emporte donc pas d'effet. Elle permet en revanche d'uniformiser la notion de titres de participation présente dans le code général des impôts. La formule reprise est identique : sont considérés comme des titres de participation les parts ou actions de société revêtant ce caractère sur le plan comptable, ainsi que, s'ils sont inscrits au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable :

– les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ;

– les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères ;

– les titres dont le prix de revient est au moins égal à 22,8 millions d'euros et qui remplissent les conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice.

La première phrase du B du I du présent article peut dès lors faire directement référence à la définition des titres de participation donnée au dix-huitième alinéa pour le champ d'application du plafonnement de la déductibilité qu'il institue.

3. Transposer ce plafonnement aux immeubles de placement

Le F du I du présent article prévoit d'étendre le principe du plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation aux « *immeubles*

de placement », afin, essentiellement, d'assurer la cohérence avec la situation prévue pour les titres de sociétés à prépondérance immobilière. À cet effet, il insère deux nouveaux alinéas au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts. Il définit également à cette occasion ce que sont les immeubles de placement, empruntant la définition comptable internationale de ces actifs, afin de la « codifier ».

a) La définition des immeubles de placement

Avant d'examiner en quoi consiste le plafonnement de la déductibilité des provisions pour ces actifs, encore faut-il savoir ce que recouvre exactement cette détermination. Le présent article lève toute ambiguïté à cet égard puisque **le premier alinéa inséré par le F du I du présent article** comprend une définition qui constituera à l'avenir la référence pour la fiscalité de ces immeubles, cette notion n'étant jusqu'à présent pas définie dans le code général des impôts. Cette définition est très proche de celle donnée pour les sociétés à prépondérance immobilière, dans le cadre de l'application de l'article 150 UB du code général des impôts relatifs aux plus-values immobilières.

Sont considérés comme des immeubles de placement « *les biens immobiliers inscrits à l'actif immobilisé et non affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale* ». Les immeubles de placement sont donc des biens immobiliers se définissant par leur nature comptable, ce sont des immobilisations inscrites à l'actif, ce qui exclut les immeubles détenus par les marchands de biens, et par leur destination, à savoir qu'ils ne constituent pas des biens professionnels, quelle que soit la nature de l'activité de l'entreprise, commerciale, agricole, industrielle ou non commerciale.

Néanmoins, il est précisé « *à l'exclusion des biens donnés en location à titre principal à des entreprises liées au sens du 12 de l'article 39 affectant ce bien à leur propre exploitation* ». Ne sont donc pas considérés comme des immeubles de placement, les biens immobiliers loués à des entreprises liées, sous réserve :

– d'une part, que cette location soit « *à titre principal* » affecté à ces entreprises, ce qui implique que la surface du bien qui leur est affectée soit significative (il ne saurait s'agir d'une petite pièce d'un immeuble entier, principalement affecté à d'autres fins) ;

– d'autre part, que ces entreprises affectent le bien à leur propre exploitation. La sous-location est donc notamment exclue.

Pour l'application de cette exclusion des biens loués à des entreprises liées, il est fait référence au 12 de l'article 39 du code général des impôts définissant la notion d'entreprises liées en se fondant sur celle de dépendance, des liens de dépendance étant 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 ».

Cet article [1] prend donc en compte, non seulement la situation de droit, mais également la situation de fait pour apprécier le lien de dépendance. S'agissant de la situation de droit, est une entreprise liée celle dans laquelle une entreprise détient la majorité du capital social, cette détention pouvant être directe ou indirecte. S'agissant de la situation de fait, d'une part, la dépendance est caractérisée par des relations contractuelles ou un rapport de domination qui permet à la première société d'exercer le pouvoir de décision sur la seconde. D'autre part, le contrôle par une société tierce est pris en compte. Il doit s'entendre au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce : il s'agit de la détention directe ou indirecte d'une fraction du capital conférant la majorité des droits de vote, ou la capacité à déterminer en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales. Le contrôle est présumé exercé au-delà d'une fraction de droits de vote, détenue directement ou indirectement, de 40% lorsque aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure. Le même article énonce que deux ou plusieurs personnes agissant de concert sont considérées comme en contrôlant conjointement une autre lorsqu'elles déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale.

Votre Rapporteur général présentera un amendement en vue d'étendre l'exclusion de la qualification des immeubles de placement les immeubles mis à disposition des sociétés liées, les autres conditions demeurant applicables. En effet, cette mise à disposition ne s'accompagne pas systématiquement du versement d'un loyer.

b) De l'inclusion des immeubles de placement dans le champ de l'article

Dès lors que les sociétés à prépondérance immobilière sont concernées par la réforme proposée au présent article, il apparaît nécessaire d'inclure les immeubles de placement ainsi définis afin d'assurer la cohérence entre détention en direct d'immeubles non affectés à l'exercice de l'activité professionnelle et détention au travers de titres. Les titres des sociétés à prépondérance immobilière étant dans le champ de l'article, il serait en effet assez illogique de ne pas transposer le dispositif aux immeubles de placement détenus directement dans leur portefeuille par les entreprises. Cet argument de la cohérence des régimes est probablement le plus fort.

En outre, les provisions pour dépréciation des immeubles sont susceptibles de prendre de l'ampleur sous l'effet conjugué de la jurisprudence et de l'environnement comptable et il apparaît justifié de prévoir dès à présent un plafonnement de la déductibilité, s'agissant d'actifs de valeurs.

---

(1) C'est l'article auquel il est généralement fait référence pour la définition des sociétés liées. C'est notamment le cas à l'article 212 du code général des impôts relatifs à la sous-capitalisation, l'article 209 0-B relatif à la taxe de tonnage, ou encore pour l'application de la réduction d'impôts dont bénéficient les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés et les groupes intégrés à raison des versements effectués au profit de PME innovantes et d'organismes de recherche, et à raison des souscriptions au capital de ces PME et des FCPI, instituée par l'article 21 de la loi n°2005-842 pour la confiance et la modernisation de l'économie du 26 juillet 2005.

En premier lieu, le Conseil d'État, par arrêt en date du 10 décembre 2004 « Société Roissy Films », est revenu sur la doctrine de l'administration fiscale en matière de constitution des provisions pour dépréciation, en affirmant que la dépréciation constatée était constitutive d'une provision parce qu'il ne pouvait être affirmé qu'elle était irréversible et alors même qu'elle portait sur un actif amortissable. L'administration se fondait jusqu'alors sur le critère de cessibilité, estimant que le risque de perte ne pouvait être justifié qu'en cas d'engagement de cession de l'immeuble. Le Conseil d'État n'a pas retenu ce critère. Dès lors, l'administration n'est plus fondée à rejeter la déductibilité des provisions pour dépréciation portant sur des actifs amortissables. Hormis le cas particulier de certains actifs incorporels tels que les films (cas d'espèce de l'arrêt) [1], ce sont les immeubles qui sont susceptibles de faire l'objet d'un amortissement et d'une provision pour dépréciation.

Arrêt « Société Roissy Films » n°236706

La société en participation AFMD Roissy Films a acquis en 1989 les droits de distribution en salle d'un film pour cinq ans. À la clôture de l'exercice 1990, ces droits présentaient à l'actif de la société une valeur d'origine de 3.095.934 F (soit environ 471.972 €) et une valeur nette comptable après amortissement de 897.821 F (soit environ 136.872 €). Face à l'insuccès du film lors de sa sortie en salle, la société en participation a constaté au titre de ce même exercice une provision pour dépréciation de 600.000 F (soit environ 91.469 €). Dans le cadre d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale a réintégré la provision ainsi constatée dans les résultats dégagés par la société en participation. La société Roissy Film qui détenait 50 % de la société en participation a contesté les impositions mises à sa charge du fait de la réintégration de la provision précitée.

La Haute Assemblée, réglant l'affaire au fond, a donné gain de cause au contribuable en jugeant que la provision constatée présentait bien un caractère déductible du résultat fiscal de la société en participation. Elle considère à cet égard que le retrait du film de l'affiche après sept mois d'exploitation rendait probable mais non définitive à la fin de l'exercice 1990 la dépréciation totale des droits d'exploitation et précise, par ailleurs, que la société était parfaitement fondée à constater une provision inférieure à la totalité de la perte prévisible.

Le Conseil d'État rejette enfin l'argument selon lequel le caractère amortissable du film empêcherait la constitution et donc la déductibilité d'une provision pour dépréciation : « *une entreprise qui constate, par suite d'évènements en cours à la clôture de l'exercice, une dépréciation non définitive d'un élément de son actif immobilisé, peut, alors même que celui-ci est amortissable, constituer une provision dont le montant ne peut excéder, à la clôture de l'exercice, la différence entre la valeur nette comptable et la valeur probable de réalisation de l'élément dont il s'agit, à la condition notamment que le mode de calcul de la provision soit propre à exprimer avec une approximation suffisante le montant probable de cette dépréciation* ».

Le présent article ne revient pas sur l'interprétation donnée par le Conseil d'État dans son arrêt Roissy films. En revanche, il permet de répondre à l'augmentation des provisions pour dépréciation qui pourraient résulter de cet arrêt en instituant une limitation de leur déductibilité. Ici encore, il apparaît peu logique qu'il ne soit pas pris en compte les plus-values latentes existant par ailleurs, qui peuvent être en outre très importantes.

---

(1) *Ce sont des situations très rares parce que les actifs incorporels bénéficient de durées d'amortissement très spécifiques et favorables aux entreprises.*

En second lieu, il convient d'ajouter que deux autres facteurs pourraient conduire à des déductions non négligeables qu'il convient de limiter, dès lors que la jurisprudence précitée autorise la constitution de provisions pour dépréciation pour des actifs amortissables. Le premier concerne l'application des nouvelles normes comptables qui inciteraient à constituer des provisions, le second, plus accessoire, a trait à une éventuelle correction du marché immobilier. S'agissant des nouvelles normes comptables, elles obligent à décomposer les éléments et impliquent donc une revalorisation de la durée d'amortissement pour chaque élément. Il pourrait être argué que les immeubles de placement sont pénalisés par cette réforme comptable à laquelle la présente réforme fiscale se surajouterait. En réalité, l'article 237 *septies* du code général des impôts a prévu l'étalement sur l'exercice en cours et les quatre exercices suivants en cas d'apparition d'un produit imposable lors de l'entrée en vigueur des nouvelles normes, au 1er janvier 2005. En revanche, cette nouvelle méthode de valorisation par élément est susceptible d'inciter à la constitution de provisions dès lors que les risques de moins-value seront plus apparents.

En outre, en cas de correction du marché immobilier, il s'agit de ne pas se trouver dans la situation de résultats fortement minorés, avec une baisse conséquente des recettes de l'État, alors que des plus-values latentes existent sur d'autres immeubles de placement, soit du fait du maintien de certains secteurs, soit en raison de la date d'acquisition de ces immeubles. Le plafonnement se justifie donc aujourd'hui (présence d'importantes plus-values latentes du fait des prix élevés de l'immobilier), mais aussi en cas de retournement du marché.

c) Les entreprises concernées

Le plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation est susceptible de s'appliquer aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés comme aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, du fait de l'insertion des présentes dispositions au 5° du 1 de l'article 39. Cela étant, concrètement, l'applicabilité de cet article aux entreprises relevant du régime des bénéfices industriels et commerciaux est quasiment exclue. En effet, soit il s'agit d'une entreprise détenue à titre principal par une société soumise à l'impôt sur les société (cas des SCI de groupes), auquel cas, de toutes façons, elle est fiscalement transparente et ses résultats soumis à l'impôt sur les sociétés par application de l'article 238 *bis* K du code général des impôts. Soit elle est soumise à l'impôt sur le revenu et la location de ses immeubles relèvera généralement du régime des revenus fonciers. Dans les cas où il s'agirait effectivement de la détention d'immeubles de placement avec application du régime BIC à ces immeubles, encore faudrait-il que l'entreprise possède deux immeubles de placement [1], ce qui est très peu probable.

([1]) À défaut on ne peut pas imputer une moins-value sur une plus-value, une éventuelle moins-value étant toujours nette.

B.- Le mécanisme du plafonnement de la déductibilité des provisions pour déprécation aux moins-values nettes

Compte tenu de ce que les titres de participation constituent le cœur de la réforme, le mécanisme sera présenté en premier lieu pour eux, seules les différences étant par la suite soulignées pour expliquer le mécanisme applicable aux immeubles de placement. Ces différences tiennent au fait que pour les titres de participation, le mécanisme du plafonnement, s'il s'applique sur l'ensemble des titres, suppose également une approche par ligne de titre. Pour les immeubles de placement, le calcul de la déductibilité des provisions est plus simple puisque l'approche est uniquement globale.

1.- Les titres de participation

a) Le principe général du plafonnement : approche globale et approche par ligne de titres

Le principe du plafonnement de la déductibilité est énoncé à la **première phrase du B du I du présent article**. Deux éléments méritent d'être soulignés dans la formulation :

– d'une part, le mécanisme du plafonnement s'applique par exercice, les provisions pour dépréciation « *comptabilisées au titre de l'exercice* » n'étant pas déductibles à hauteur des plus-values latentes existant « *à la clôture du même exercice* » ;

– d'autre part, le plafonnement se calcule sur la totalité des titres. Il s'applique en effet sur « *l'ensemble des titres de participation* » concernés par le régime des plus-values à long terme et visés au dix-huitième alinéa du 5° du 1° de l'article 39 en tenant compte des plus-values latentes existant « *sur les titres appartenant à cet ensemble* ».

La deuxième phrase du premier alinéa du B du I du présent article définit les plus-values latentes à retenir pour l'application de la compensation entre moins et plus-values latentes qu'il instituerait. Les plus-values latentes s'entendent de la différence entre valeur réelle et prix de revient, corrigée des sursis d'imposition. Il convient en outre de les minorer des provisions précédentes non admises en déduction et non encore rapportées.

La troisième phrase du premier alinéa du B du I et le deuxième alinéa du B explicitent la prise en compte des provisions non déduites au titres des exercices antérieurs pour procéder, respectivement, à la minoration du montant cumulé des plus-values latentes, et à la détermination du montant imposable des reprises de provisions. Ce dernier montant affectant le premier, il sera analysé préalablement.

b) La valorisation des plus-values latentes

La **deuxième phrase du premier alinéa du B du I** définit les plus-values latentes comme « *la différence existant entre la valeur réelle de ces titres à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur ces mêmes titres* ». À l'instar des moins-values latentes, la valorisation est effectuée à la clôture de l'exercice, d'une part, par catégorie de titres de même nature, ci-après visée par l'expression « ligne de titres », d'autre part.

• Il convient en premier lieu de calculer la différence existant entre la valeur réelle d'un titre à la clôture de l'exercice et son prix de revient (premier alinéa du B du I) et de la rapporter au nombre de titres détenus. A titre d'exemple, la société X a acheté en 2001 20 titres de la société A au prix unitaire de 100 euros. Le titre vaut à la clôture de l'exercice 2007 120 euros. La plus-value latente du titre est donc de 120-100 = 20 euros. Le montant de la plus-value latente est de 20x20 = 400 euros.

Cette opération renvoie à la définition classique des plus ou moins-values sur une ligne de titre :

• La notion de « *valeur réelle* » s'entend comme le pendant de celle de « dépréciation réelle » visée au dix-huitième alinéa du 5° du 1 de l'article 39. Elle n'est donc pas assimilable à la définition comptable de la valeur réelle d'un titre coté, qui prend pour seule référence les cours dudit titre, mais doit être appréhendée comme le montant qui serait perçu en cas de cession. Les méthodes d'évaluation seront donc tout à fait identiques pour la détermination des moins-values latentes et pour celle des plus-values latentes, la valeur réelle intégrant la valeur d'usage.

• Le prix de revient est également le même que celui pris en compte pour la détermination des moins-values latentes, si ce n'est qu'il doit être corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur ce même titre. Les plus ou moins-values visées sont celles découlant du régime des fusions et restructurations prévu aux articles 210 et suivants du code général des impôts. Ce régime permet à la société absorbante ou nouvelle de reprendre à son bilan les plus et moins-values latentes existant au bilan des sociétés anciennes, à l'inverse d'une cession pour laquelle les plus-values sont constatées et imposées. Ces plus et moins-values sont alors en sursis d'imposition.

Le régime spécial des fusions et opérations assimilées confère en effet à ces opérations un caractère purement intercalaire et leur permet, sous certaines conditions, de surseoir à l'imposition des plus-values sur titres dégagées lors de l'opération. En contrepartie, la société apporteuse et la société absorbante ont l'obligation de calculer les plus-values de cession des titres reçus à cette occasion par référence à la valeur fiscale qu'avaient les titres apportés dans les écritures de l'apporteuse (et non d'après leur valeur d'apport). Il s'agit en principe de leur

valeur d'origine diminuée, le cas échéant, du montant de la provision pour dépréciation constituée par la société absorbée, lorsque la fusion est transcrite à valeur réelle (auquel cas, la valeur fiscale à retenir pour déterminer la plus-value de cession coïncidera donc avec leur valeur d'apport). Si les titres ont en revanche été compris dans des opérations successives d'apport et de fusion soumises au régime de faveur, la valeur fiscale diffèrera de la valeur d'origine, puisqu'il conviendra de prendre en compte le coût d'acquisition de la première société absorbante diminué, le cas échéant, des provisions pour dépréciation constituées par les détenteurs successifs de ces titres.

Il convient de souligner que, s'agissant du régime d'imposition séparée prévu au a *quinquies* du I de l'article 219, les plus-values sur titres de participation qui bénéficient d'un sursis d'imposition à raison d'une opération postérieure comme antérieure à 2006 sont concernées. C'est donc l'intégralité de la plus-value déterminée d'après la valeur fiscale des titres qui bénéficiera du régime d'imposition séparée en 2006 et de l'exonération à compter de 2007, si les titres correspondent à la définition des titres de participation ouvrant droit à ce régime [1].

Le présent article prévoit d'appréhender ces plus-values en sursis comme si elles étaient matérialisées et donc de les prendre en compte pour l'application du plafonnement. Ainsi, dans l'exemple pris précédemment d'une société ayant à son actif une plus-value latente de 400 euros. Si une fusion lui a apporté des titres sur la même ligne pour 20 euros supplémentaires en sursis d'imposition, le montant de la plus-value latente après correction de la plus-value en sursis d'imposition sera de 420 euros.

c) L'affectation par titre des provisions antérieurement non déduites et la reprise de la provision

Avant de poursuivre le raisonnement sous-jacent au calcul du montant des plus-values latentes à prendre en compte pour déterminer la moins-value nette de l'exercice, il est nécessaire d'analyser les effets et modalités de la non déductibilité de provisions au titre d'un exercice sur les exercices ultérieurs. En effet, ces effets font partie des éléments du calcul. Il s'agit, d'une part, de l'affectation par ligne de titres du montant non déduit et, d'autre part, de la minoration de l'imposition des reprises sur les lignes ayant fait l'objet antérieurement de provisions non déduites.

• La **dernière phrase du premier alinéa du B du I du présent article** explicite les modalités de prise en compte du montant des déductions non admises pour les exercices suivants.

---

(1) Dès lors, le régime de faveur perdra une grande partie de son intérêt, les plus-values dégagées lors de la cession ou de l'apport étant exonérées, sauf à souhaiter échapper à l'imposition immédiate de la quote-part de frais et charges.

Elle énonce ainsi que « *le montant des dotations ainsi non admis en déduction est affecté à chaque titre de participation provisionné* », la notion de « titre » correspondant à la ligne de titres. Si deux lignes de titres font l'objet d'une provision pour dépréciation, elles se verront chacune affecter une partie du montant non admis en déduction. Cette affectation se fera « *à proportion des dotations de l'exercice comptabilisées sur ce titre* ». Par exemple, si la ligne de titres A présente une moins-value latente de 90 euros et la ligne de titres B de 30 euros, le montant total des provisions ainsi constituées s'élevant donc à 120 euros, et que, du fait d'une plus-value latente de 100 euros sur le titre C, les provisions ne seront admises en déduction qu'à hauteur de 20 euros, les 100 euros non admis en déduction seront réaffectés pour trois quarts à A (75 euros) et pour un quart à B (25 euros).

Ce mécanisme d'affectation permettra également de répondre à la situation des groupes de sociétés pour lesquels le régime prévu aux articles 223 A et suivants du code général des impôts prévoit une limitation de la déductibilité, qui se calcule après application du 5° du 1 de l'article 39. En effet, le montant des dotations complémentaires aux provisions constituées par une société après son entrée dans le groupe à raison des participations détenues dans d'autres sociétés du groupe est ajouté à la plus-value nette à long terme d'ensemble ou déduit de la moins-value nette à long terme d'ensemble.

• Le **II du B du présent article** énonce que les dotations aux provisions non admises en déduction au titre d'un exercice et affectées à un titre de participation viennent minorer le montant des provisions pour dépréciation rapportées au résultat des exercices ultérieurs, en apportant la précision importante « *sur ce titre* ». Cela signifie que les reprises de provisions (désignées sous l'expression de provisions « rapportées ») qui interviendront au cours d'un exercice ultérieur sur une ligne de titre seront minorées du montant précédemment non admis en déduction pour la part revenant à cette ligne. Si l'on reprend l'exemple précédent dans lequel la ligne de titres A s'est vu affecter 75 euros de provisions non déductibles en 2005, qu'il présente en 2006 un produit de 100 euros du fait d'une reprise de la provision, la reprise ne sera imposable qu'à hauteur de 25 euros.

Cette disposition tend à ne pas créer de dissymétrie pénalisante pour les entreprises. A défaut, les provisions reprises constitueraient un produit imposable alors qu'elles n'étaient pas déductibles en tant que charge. En outre, l'application en est favorable aux entreprises puisque les provisions non admises en déduction sont rapportées en priorité, sans qu'il soit procédé au prorata des provisions non admises en déduction et de celles déduites. Par exemple, si en 2007 une reprise de provision fait apparaître un produit de 10 sur la ligne de titre A, qu'en 2005 des provisions de 20 avaient été admises en déduction sur cette ligne de titre et qu'en 2006 des provisions supplémentaires de 10 n'avaient en revanche pas été admises en déduction, la reprise de provision ne sera pas imposée. Il est considéré en effet que les 10 non admis en déduction en 2006 viennent minorer la provision reprise en 2007 et non qu'il existait 30 de provisions sur ce titre dont un tiers non déduites

et deux tiers déduites (ce qui aurait conduit à imposer à hauteur de deux tiers le produit lié à la reprise).

Dès lors, pour reprendre le raisonnement général, si l'on se place à la clôture d'un exercice, afin de calculer le montant déductible des dotations aux provisions constituées pour cet exercice, les plus-values latentes ont été valorisées par application de la formule valeur réelle – prix de revient et le sort des produits liés aux reprises de provision a été réglé par minoration du montant rapporté au résultat (se traduisant par une limitation ou une annulation de l'imposition). Reste encore à prendre en compte le montant des provisions non admises en déduction lors des exercices précédents autres que celles relatives aux titres objets d'une reprise pour éviter toute double imposition. C'est l'objet de la deuxième partie de la deuxième phrase du premier alinéa du B du I du présent article.

c) La minoration des plus-values latentes du fait des provisions précédemment non admises en déduction

Selon **la deuxième partie de la deuxième phrase du premier alinéa du B du I** du présent article, le montant obtenu après valorisation des plus-values latentes sur l'ensemble des titres de participation doit être minoré des provisions non admises en déduction d'un exercice précédent, par application du présent article, c'est-à-dire en raison du plafonnement applicable du fait de l'existence de plus-values latentes. C'est le troisième et dernier terme de l'opération. Concrètement, il s'agit de déduire les moins-values ayant dépassé le plafond précédemment et à cet égard non déductibles. Dans notre exemple, si les titres A avaient fait l'objet à l'exercice 2006 d'une provision de 100 euros non admise en déduction du fait de l'existence de plus-values latentes sur les titres B, la plus-value latente constatée en 2007, de 420 euros, sera diminuée de 100 euros. Si une provision pour dépréciation de 500 euros a été constituée pour les titres C en 2007, toutes choses égales par ailleurs, elle sera minorée des plus-values latentes existant sur les titres A à hauteur de 320 euros. Les provisions seront donc déduites à hauteur de 180 euros.

Deux précisions doivent être apportées, que l'application pratique présentée ci-dessus plus loin permettra de saisir :

– les provisions non rapportées à prendre en compte sont celles des exercices précédents et non du seul exercice précédent ; c'est donc tout l'historique de la ligne de titre qui vient en limitation du plafonnement ;

– en revanche, ne sont pas prises en compte les provisions antérieurement non déduites rapportées au titre de l'exercice. En effet, par application **du B du II du présent article** ci-dessus explicité, les reprises de provision sur des titres sont minorées du montant des provisions non admises en déduction à la clôture d'exercices précédents sur ces mêmes titres. Corrélativement, ce même montant ne peut pas donner lieu à nouveau à minoration, du montant des plus-values latentes cette fois.

d) Application pratique

Le tableau suivant illustre le mécanisme du plafonnement dans la durée, à partir de trois lignes de titres de sociétés à prépondérance immobilière : deux provisionnées, dont une donnera lieu à une reprise à l'exercice 2007, et une présentant une plus-value latente.

EXEMPLE D'APPLICATION DU PLAFONNEMENT INSTITUE

TITRES	EXERCICE 2005				EXERCICE 2006				EXERCICE 2007			
	VC	VR	P	PVL	VC	VR	P	PVL	VC	VR	P	PVL
A	**100**	**80**	**–20**	**0**	**100**	**70**	**–10**	**0**	**100**	**80**	**+10** (6)	**0**
B	**300**	**250**	**–50**	**0**	**300**	**240**	**–10**	**0**	**300**	**190**	**–50**	**0**
C	**150**	**250**	**0**	**+100**	**150**	**250**	**0**	**+100**	**150**			**+50**
PLUS-VALUE EN SURSIS SUR C				**+20**								**+20**
TOTAL DOTATION OU PVL			**–70**	**120** (1)			**–20**	**120**			**–50**	**70**
PROVISIONS NON DEDUITES RAPPORTEES AU RESULTAT				**0**				**0**				**10** (8)
MONTANT				**0**				**–**				**–**

TOTAL DES PROVISIONS NON DEDUITES				**70** (3)		**90** (7)
TOTAL	**–70**	**120**	**–20**	**50** (4)	**–50**	**–10** (9)
NON DEDUCTIBLE AU TITRE DE L'EXERCICE	**70** (2)		**20** (5)		**0** (10)	

Ce tableau fait apparaître les éléments suivants :

(1) Le prix de revient étant corrigé des plus-values en sursis d'imposition, la plus-value latente du titre C est majorée.

(2) La totalité des dotations aux provisions pour dépréciation de l'année 2005 n'est pas déductible. En effet, le montant des plus-values latentes sur l'ensemble des titres faisant apparaître une plus-value latente (en l'espèce les seuls titres C) est supérieure au montant cumulé de l'ensemble des provisions.

(3) Le montant total des provisions non déduites au titre des exercices précédents, en l'espèce le seul exercice 2005 et qui est donc celui du (1), apparaît pour venir minorer le montant des plus-values latentes de l'exercice.

(4) Le montant des plus-values latentes à retenir pour l'application du plafonnement est donc celui équivalent aux plus-values latentes, en l'espèce dégagées sur le seul titre C, majoré des plus-values en sursis et diminué du montant total des provisions non déduites au titre des exercices précédents inscrit au (3).

(5) La totalité des compléments de provisions constatés sur les lignes de titres A et B n'est pas déductible. Le montant des plus-values à long terme obtenu après minoration demeure en effet supérieur à celui des provisions additionnées.

(6) En 2007, la provision constituée sur la ligne de titres A est reprise, faisant apparaître un produit de 10. Compte tenu du fait qu'en 2006 une provision n'a pas été déduite à hauteur de 10 sur cette même ligne, ce produit ne sera pas imposé.

(7) Le montant total des provisions non déduites au titre des exercices précédents, en l'espèce des exercices 2005 et 2006 et qui est donc celui obtenu en additionnant (2) et (5), apparaît pour venir minorer le montant des plus-values latentes de l'exercice.

(8) Cependant, si le produit lié à la reprise de la provision sur la ligne de titre A n'est pas imposé, corrélativement, les provisions antérieurement non déduites faisant l'objet de cette reprise (les 10), ne peuvent pas venir minorer le montant des plus-values à retenir pour apprécier la déductibilité des provisions de 2006.

(9) Le montant des plus-values latentes est égal à 70 en intégrant les plus-values en sursis d'imposition. Une fois minoré des provisions antérieurement non déduites à l'exception de celle qui fait l'objet d'une reprise (donc (7) + (8)), on obtient un montant négatif.

(10) Le complément de provision constitué sur la ligne de B, de 50, est totalement déductible, compte tenu du montant négatif obtenu au (9).

3.- Les immeubles de placement

Le principe du plafonnement et le calcul de son montant pour les immeubles de placement sont identiques à celui existant pour les titres de participation, à l'exception notable qu'il n'existe pas d'affectation par immeuble.

Selon **la première phrase du premier alinéa du F du I du présent article**, les dotations aux provisions pour dépréciation comptabilisées au titre de l'exercice sur « *l'ensemble des immeubles de placement* » ne sont pas déductibles à hauteur des plus-values latentes « *sur ces mêmes immeubles* » existant à la clôture de l'exercice. Le plafonnement s'applique donc par exercice pour l'ensemble des immeubles de placement et pour eux seuls (exclusion des autres immeubles détenus, tant pour le montant des provisions que pour la prise en compte des plus-values latentes existant par ailleurs).

Selon **dernière phrase du premier alinéa F du I du présent article**, les plus-values latentes sont définies comme la différence existant entre la valeur réelle des immeubles de placement à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus-values en sursis d'imposition afférentes à des immeubles de placement du fait d'opérations de restructurations antérieures. Elles doivent être minorées du montant des provisions non admises en déduction au titre des exercices précédents par application du plafonnement et non encore rapportées au résultat à la clôture de l'exercice, dans les mêmes conditions donc que pour les titres de participation. Viendront ainsi limiter la portée du plafonnement le montant des provisions antérieurement non admises en déduction.

Le deuxième alinéa du F du I du présent article énonce également que le montant des dotations aux provisions non admises en déduction au tire de

l'exercice vient minorer celui des provisions pour dépréciation des immeubles de placement qui seront rapportées au résultat des exercices ultérieurs. Le texte précise que c'est le montant « *total* » des provisions non admises antérieurement qui minoreront le « *montant total* » des provisions pour dépréciation. À la différence des titres de participation, il n'est donc pas prévu d'affectation par immeuble. En cas de reprise de provisions, le produit sera exonéré à hauteur des provisions précédemment constituées sur l'ensemble des immeubles de placement, que l'immeuble cédé ait présenté ou non une moins-value latente à la clôture des exercices précédents aussi élevée que le montant du produit. Cette disposition produira un effet significatif puisque les dotations aux provisions non admises précédemment seront de fait systématiquement inscrites en déduction des provisions rapportées. L'effet du plafonnement y trouve une contrepartie importante.

Cela étant, la minoration du montant des plus-values latentes à retenir pour dégager la moins-value nette déductible du résultat n'est faite qu'à hauteur des provisions non rapportées. Le montant pris en compte pour l'exonération des produits liés aux reprises viendra donc en déduction du montant des provisions antérieurement non déduites pour la minoration des plus-values latentes.

C.- Dispositions de coordination et d'application

Les C, D et E du I du présent article tendent à prendre en compte l'insertion des deux nouveaux alinéas relatifs au plafonnement de la déductibilité pour les titres de participation en modifiant la référence aux autres alinéas qui sont de fait décalés.

– Le C prévoit que la référence au vingt-cinquième alinéa est remplacée, au vingt-sixième alinéa, par celle au vingt-septième alinéa.

– Le D prévoit que la référence aux vingt-cinquième et vingt-sixième alinéas est remplacée, au vingt-septième alinéa, par celle aux vingt-septième et vingt-huitième alinéas.

– Le E prévoit que la référence aux vingt-cinquième à vingt-huitième alinéas est remplacée, au vingt-neuvième alinéa, par celle aux vingt-septième et trentième alinéas.

Le III du présent article prévoit qu'un décret fixera les modalités d'application du présent article, notamment s'agissant des obligations déclaratives.

D.- Entrée en vigueur

Comme indiqué précédemment, le présent article s'appliquera aux exercices clos à compter du 31 décembre 2005. À leur clôture, intervenant pour le premier exercice au 31 décembre 2005 ou en 2006 pour les entreprises dont les

exercices ne correspondent pas à l'année civile, la déductibilité des provisions pour dépréciation des titres de participation sera plafonnée dans les conditions qu'il prévoit.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

*
* *

Après l'article 17

La Commission a successivement *rejeté* :

– un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à inclure les biens professionnels dans l'assiette de l'ISF en instituant un taux d'intégration en fonction du ratio masse salariale à la valeur ajoutée des entreprises ;

– un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à restreindre l'exclusion des œuvres d'art ainsi que des objets d'antiquité et de collection de l'assiette de l'ISF ;

– un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à supprimer l'article 885 I *bis* du code général des impôts, qui accorde aux actionnaires signataires d'un engagement collectif de conservation un abattement de 50% sur la valeur des titres détenus pour l'imposition à l'ISF ;

– un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à exclure de l'assiette de l'ISF à hauteur de 2.000 euros, les investissements dans les sociétés non cotées, les SARL et souscriptions de parts de SARL, de FCPR et des actions de SCR ;

– un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à supprimer les conditions ouvrant droit au régime des biens professionnels prévu pour l'impôt de solidarité sur la fortune, tenant au statut, d'une part, au seuil de détention de 25% du capital de l'entreprise, d'autre part ;

– un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à étendre le bénéfice de l'exonération d'ISF dont bénéficient les titres qualifiés de biens professionnels aux titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation d'au moins cinq ans pour les salariés exerçant leur activité principale dans la société ;

– deux amendements présentés par M. Jean-Pierre Brard, tendant, respectivement, à plafonner à 100 fois et 120 fois le montant du RMI l'abattement applicable à la valeur de la résidence principale pour l'évaluation de la base d'imposition à l'ISF ;

– un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à instaurer un plancher de 300.000 euros pour l'abattement de 20% applicable à la valeur de la résidence principale en matière d'ISF ;

– un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer l'actualisation annuelle du barème de l'ISF.

La Commission a examiné en discussion commune un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à réduire de 10 à 3 ans le délai de reprise dont dispose l'administration en matière d'impôt de solidarité sur la fortune, à l'instar de ce qui existe pour l'impôt sur le revenu, et un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à réduire ce délai à six ans.

M. Michel Bouvard a indiqué que son amendement vise à mettre fin à des situations désagréables pour les contribuables, qui peuvent se voir exposés à une procédure de redressement portant sur les dix années écoulées, alors que leur assujettissement à l'ISF résulte de l'augmentation de la valeur des biens immobiliers, qu'il est souvent difficile d'évaluer avec précision.

Votre **Rapporteur général** a exprimé son assentiment à une réduction du délai de reprise, les modalités sont à l'étude (durée et champ d'application) dans l'optique du projet de loi de finances rectificative.

M. Jean-Yves Cousin a estimé que le sujet doit être placé dans la perspective plus globale des droits d'enregistrement.

M. Michel Bouvard a retiré ces amendements.

*

* *

Article 18

Mesures relatives au financement de l'apprentissage.

Texte du projet de loi :

I. – Au troisième alinéa du I de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts, les mots : « , de 0,12 % pour les rémunérations versées en 2005 » sont supprimés et l'année : « 2006 » est remplacée par l'année : « 2005 ».

II. – Au second alinéa du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , 2006 et à compter de 2007 d'un montant de respectivement 197,92 millions d'euros, 395,84 millions d'euros et » sont remplacés par les mots : « d'un montant de 197,92 millions d'euros et à compter de 2006 d'un montant de ».

III. – Au IV de l'article 37 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, l'année : « 2007 » est remplacée par l'année : « 2006 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 37 de la loi de finances pour 2005 a institué au profit des régions une contribution au développement de l'apprentissage destinée à remplacer progressivement, sur trois ans, la dotation budgétaire qui leur est versée au titre de l'apprentissage. Ainsi, le taux de cette contribution est fixé à 0,06 % en 2005, à 0,12 % en 2006, puis à 0,18 % à compter de 2007.

Afin d'améliorer plus rapidement le financement de l'apprentissage et de renforcer l'autonomie financière des régions à cet égard, il est proposé d'accélérer ce processus en portant le taux de la contribution au développement de l'apprentissage à 0,18 % dès 2006, au lieu de 2007.

En cohérence, le rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement sur les incidences de ce dispositif ne porterait que sur les années 2005 et 2006.

Observations et décision de la Commission :

L'article 37 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) a mis en place une contribution au développement de l'apprentissage, qui constitue une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage. L'objectif était de conférer aux régions une ressource propre, en lieu et place de deux dotations budgétaires, lesquelles représentaient 594 millions d'euros en valeur 2005.

Aux termes de l'article 37 précité, cette contribution au développement de l'apprentissage est assise sur la masse salariale et affectée d'un taux de 0,18%. Initialement, il était prévu que la mise en place de cette contribution se fasse progressivement sur trois exercices : son taux, fixé à 0,06% en 2005, devait passer à 0,12% en 2006 et à 0,18% à partir de 2007. La diminution des dotations budgétaires versées aux régions devait intervenir simultanément à raison d'un tiers chaque année.

Le présent article tend à accélérer le mouvement et à anticiper d'un an le passage au taux de 0,18%. Cela signifie que les entreprises auraient dès 2006 (et non pas à compter de 2007 comme initialement prévu) à régler une taxe représentant 0,18% de leur masse salariale, cette contribution au développement de l'apprentissage venant s'ajouter à la taxe d'apprentissage qui, elle, reste fixée à 0,50% de la masse salariale.

On peut s'étonner de cette mesure qui permet au Gouvernement de revenir sur un dispositif mis en place dans la loi de finances pour 2005, alors même que la mise en place de cette contribution au développement de l'apprentissage pesant sur les charges des entreprises, avait déjà, lors des débats de l'automne dernier, suscité quelques réserves de la part de nombreux parlementaires.

I.- Le financement de l'apprentissage

A.- Les acteurs du financement

Trois grandes catégories d'acteurs sont mobilisées aujourd'hui pour financer l'appareil de l'apprentissage. Il s'agit :

– des régions, compétentes pour la construction et le financement des centres de formation d'apprentis et pour octroyer une prime aux employeurs. Il faut rappeler que la région dispose d'une compétence de principe en matière de formation professionnelle en vertu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. La région met ainsi en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle financées par le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Depuis la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales n° 2004-809 du 13 août 2004, les régions possèdent une compétence pleine et entière en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Elles ne sont désormais plus seulement responsables de la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle, mais ont pour charge de définir la politique d'apprentissage et de formation, ce qui incombait auparavant à l'Etat ;

– de l'Etat qui compense les exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises et les apprentis ainsi que les dépenses liées aux transferts de compétences aux régions, par le biais d'une dotation de décentralisation spécifique. Du fait du présent article, cette dotation sera réduite à zéro dès 2006 ;

– enfin, des entreprises qui acquittent la taxe d'apprentissage (0,5% de la masse salariale) et la contribution au développement de l'apprentissage mise en place en 2005. Actuellement, un million d'entreprises approximativement sont redevables de la taxe d'apprentissage. Du fait du système de dépenses libératoires, bon nombre d'entre elles établissent de simples déclarations dans lesquelles elles indiquent avoir effectué des versements directement ou par le biais d'organismes

collecteurs auprès d'établissements divers (notamment les CFA), ce qui les exonère du paiement en numéraire de la taxe d'apprentissage. En revanche, la contribution au développement de l'apprentissage doit obligatoirement donner lieu à un paiement en numéraire.

La contribution au développement de l'apprentissage payée par les entreprises constitue pour les régions une ressource propre au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Il faut rappeler que selon l'article 3 de cette loi organique :

« *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »* (nouvel article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales).

Il ressort de ces dispositions que constituent, notamment, des ressources propres, les impositions nationales affectées aux collectivités territoriales pour lesquelles le législateur détermine le taux par collectivité. En l'espèce, les régions sont attributaires de la nouvelle contribution au développement de l'apprentissage. Le taux de 0,06 % en 2005 (et de 0,18% de façon pérenne à compter de 2006, en vertu du présent article) doit ensuite être réparti au prorata de la part de dotation que chaque région et la collectivité territoriale de Corse ont perçue en 2004. Les régions n'auront aucune possibilité d'intervenir directement sur l'assiette de l'imposition ou de fixer le taux de l'imposition.

Dans ces conditions, et conformément au texte de la loi organique, l'attribution à chaque région, individuellement, d'une fraction du produit de la contribution au développement de l'apprentissage permet de considérer la ressource qui en découle comme une ressource propre.

B.- La réforme de l'apprentissage mise en œuvre en 2005 par le Gouvernement

Il faut rappeler que la réforme de l'apprentissage entrée en application en 2005 reposait sur trois principes : l'objectif est de rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes ; de le rendre plus intéressant pour les employeurs ; de mobiliser des ressources supplémentaires au profit de l'appareil de formation. Le but affiché par le Gouvernement consiste à faire passer en cinq ans le nombre total d'apprentis en stock de 360.000 à 500.000 apprentis, augmentant ainsi les entrées annuelles de 5 à 10%.

1.- L'économie générale du dispositif mis en place en 2005

L'économie générale du dispositif proposé par le Gouvernement était initialement la suivante : les entreprises devaient acquitter, en 2005, 197 millions d'euros supplémentaires, au titre de la contribution au développement de l'apprentissage (taux de 0,06% en 2005), et 123 millions d'euros au titre de la suppression des exonérations qui grèvent aujourd'hui le rendement de la taxe.

En contrepartie de ces charges nouvelles pour les entreprises, le Gouvernement a mis en place un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui emploient des apprentis. Au total, le dispositif comporte en réalité deux volets : d'une part, un allégement fiscal net de 152 millions d'euros pour les entreprises et, d'autre part, une péréquation entre les entreprises qui recourent à l'apprentissage et les autres.

Concrètement, l'institution d'une contribution au développement de l'apprentissage a procuré dès 2005 un rendement qui avait vocation à être chaque année plus important jusqu'en 2007, année à partir de laquelle le système proposé devait connaître son régime de croisière. Les sommes concernées sont intégralement affectées aux régions, les attributions de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage étant réduites à due concurrence.

Pour résumer, le dispositif général s'articulait donc autour de cinq points principaux :

– la progressive disparition de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, au profit d'une ressource propre attribuée aux régions sous la forme d'une contribution au développement de l'apprentissage ;

– la suppression de certains chefs d'exonérations précédemment prévus par des textes législatifs ou réglementaires et dont la légitimité a été remise en cause notamment par le rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage remis en octobre 2003 (rapport commun aux inspections générales de l'administration, des affaires sociales, et des finances). L'objectif est d'augmenter les sommes réellement destinées à l'apprentissage, en diminuant les cas où des dépenses des entreprises ayant un lien très indirect ou ténu avec l'apprentissage puissent être considérées comme des dépenses libératoires du paiement de la taxe d'apprentissage.

Les conséquences pour les entreprises sont les suivantes :

– elles s'acquittent de la contribution au développement de l'apprentissage (mesure prévue par la loi de finances pour 2005) ;

– elles bénéficient de moins d'exonérations du paiement direct de la taxe d'apprentissage.

Afin de compenser ces charges, un crédit d'impôt a été mis en place dans le but de privilégier celles des entreprises qui emploient un apprenti. Tel est l'objet de l'article 31 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui a inséré après l'article 244 *quater* F du code général des impôts, un article 244 *quater* G instituant un crédit d'impôt *« égal au produit du montant de 1.600 euros par le nombre moyen annuel d'apprentis dont le contrat est régi par les dispositions des articles L. 117-1 à L. 117-18 du code du travail. Ce montant est porté à 2.200 euros lorsque la qualité de travailleur handicapé est reconnue à l'apprenti en application de l'article L. 323-10 du même code ou lorsque celui-ci bénéficie de l'accompagnement personnalisé (...)»* Il est indiqué que *« le nombre moyen annuel d'apprentis (...) s'apprécie en fonction du nombre d'apprentis dont le contrat avec l'entreprise a été conclu depuis au moins six mois. »*

Ce crédit d'impôt bénéficie à l'ensemble des entreprises qu'elles soient ou non assujetties à la taxe d'apprentissage. Le gain pour les entreprises a été évalué à 472 millions d'euros en 2005. A terme, étant donné la progression attendue du nombre d'apprentis, ce crédit d'impôt devrait globalement compenser les charges supplémentaires des entreprises résultant, d'une part, de la suppression de certains chefs d'exonération, d'autre part, de la création de la contribution au développement de l'apprentissage.

2.- Les chiffres enregistrés pour 2005

a) Les dotations de décentralisation relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage

Dans la loi de finances pour 2005, les deux dotations de décentralisation relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage s'élèvent à 395,84 millions d'euros.

DOTATIONS DE DECENTRALISATION INSCRITES AU BUDGET DU MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA COHESION SOCIALE

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006
Chapitre 43-06									**Programme 3 de la Mission « Travail et emploi »**
Art. 10 Loi du 7 janvier 1983	**477.387.595**	**490.655.342**	**494.683.623**	**511.851.351**	**532.859.731**	**545.617.565**	**556.381.560**	**383.123.712**	**Sans objet**
Art. 20 - Rénovation de l'apprentissage.....	**15.877.571**	**16.318.847**	**16.452.825**	**17.016.206**	**17.708.535**	**18.132.516**	**18.464.483**	**12.714.622**	**Sans objet**
Total	**493.265.166**	**506.974.189**	**511.136.448**	**528.867.557**	**550.568.266**	**563.750.081**	**574.846.043**	**395.838.334**	

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

b) Le produit de la contribution au développement de l'apprentissage

A propos de la taxe d'apprentissage, on peut rappeler que la Cour des comptes avait évalué en 2002, par extrapolation des sommes versées au titre du

Fonds de péréquation, le montant global du produit de la taxe à 1,23 milliard d'euros. Pour 2004, le produit de la taxe d'apprentissage s'est établi, d'après les estimations disponibles, aux alentours de 1,6 milliard d'euros.

Quant à la contribution au développement de l'apprentissage, son produit pour 2005 s'établissait en août 2005 à 125 millions d'euros. Un premier arrêté de répartition du produit 2005 de la contribution entre les différentes régions a été pris et publié au Journal officiel du 6 septembre 2005.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur général, au 10 octobre 2005, le montant du produit de contribution au développement de l'apprentissage effectivement perçu s'élevait à 166,861 millions d'euros. Il apparaît que des difficultés ont été rencontrées lors de cette première collecte expliquant la différence entre le produit escompté et le produit obtenu de la contribution à ce jour. Après recoupement des données recueillies par ses services locaux, la Direction générale des impôts a pu identifier les anomalies, notamment des erreurs de remplissage des bordereaux, conduisant à une affectation erronée. Une correction du montant réellement obtenu est ainsi envisageable.

CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

(en euros)

REGIONS	SOMMES VERSEES AU TITRE DE LA CDA
ALSACE.....	3.519.119
AQUITAINE.....	6.073.698
AUVERGNE	2.766.802
BOURGOGNE	3.044.417
BRETAGNE	5.778.780
CENTRE.....	4.583.188
CHAMPAGNE-ARDENNE.....	2.544.797
CORSE.....	753.459
FRANCHE-COMTE.....	1.981.227
ILE-DE-FRANCE	17.607.700
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4.610.955

LIMOUSIN	**1.436.231**
LORRAINE.....	**5.298.177**
MIDI-PYRENEES	**4.777.207**
NORD-PAS-DE-CALAIS	**6.890.568**
BASSE-NORMANDIE.....	**3.218.992**
HAUTE-NORMANDIE.....	**3.453.550**
PAYS-DE-LA-LOIRE	**7.063.238**
PICARDIE	**2.985.635**
POITOU-CHARENTES	**4.309.953**
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	**8.468.343**
RHONE-ALPES	**9.246.145**
GUADELOUPE	**3.762.513**
GUYANE	**957.722**
MARTINIQUE.....	**4.165.962**
REUNION	**5.701.621**
TOTAUX.....	125.000.000

Source : arrêté du 26 août 2005 pris par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, portant première répartition entre les régions et la collectivité territoriale de Corse du produit 2005 de la contribution au développement de l'apprentissage

II.- Rappel des caractéristiques de la contribution au développement de l'apprentissage

A.- Une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage

L'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts est relatif à la contribution au développement de l'apprentissage. Cette contribution se présente comme une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

Elle est due, en vertu du deuxième alinéa du I de l'article 1599 *quinquies* A, par les personnes ou entreprises redevables de la taxe

d'apprentissage. En application du premier alinéa du I de cet article, le produit de la contribution est reversé aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue mentionnés à l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales.

Selon le troisième alinéa du I de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts, la contribution est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage. Divers taux sont fixés en fonction de l'année à laquelle se rapportent les rémunérations versées.

D'une manière générale, votre Rapporteur général s'était réjoui l'année dernière du remplacement des dotations budgétaires par une ressource fiscale. Cela présente l'avantage d'attribuer aux régions le produit d'une imposition dont l'assiette (les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage) doit normalement être dynamique.

B.- Les caractéristiques de la contribution au développement de l'apprentissage

Aux termes du premier alinéa du II de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts, *« les dépenses visées aux articles 226 bis, 227 et 227 bis ne sont pas admises en exonération de la contribution mentionnée au I. »* Cela signifie que cette taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage ne pourra être réglée qu'en numéraire par les entreprises.

Les règlements en nature du fait de l'existence de dépenses dites libératoires ne sont pas acceptés pour cette contribution, contrairement à ce qui se passe pour la taxe d'apprentissage. Le produit de la contribution est par conséquent assuré en numéraire pour les régions, ce qui permet de garantir le rendement de la taxe ainsi instituée.

Le second alinéa du II de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts prévoit que sont applicables à la contribution au développement de l'apprentissage de nombreuses dispositions actuellement prévues pour la taxe d'apprentissage, à savoir les dispositions de :

– l'article 229 du code général des impôts : la personne ou l'entreprise redevable est tenue de remettre à la recette des impôts compétente une déclaration indiquant notamment le montant des rémunérations passibles de la taxe d'apprentissage. Etant donné que l'assiette de la contribution est identique à celle applicable à la taxe d'apprentissage, la déclaration élaborée par le redevable permet aux services fiscaux d'établir en même temps le montant de la taxe d'apprentissage due et celui de la contribution au développement de l'apprentissage ;

– l'article 229 A du code général des impôts : les règles applicables aux redevables de la taxe d'apprentissage en cas de cession ou de cessation d'entreprise sont similaires s'agissant de la contribution au développement de l'apprentissage ;

– l'article 229 B du code général des impôts : le service des impôts vérifie les déclarations qui servent à la fois pour le calcul de la taxe d'apprentissage et celui de la contribution au développement de l'apprentissage. Dans les deux cas, la rectification des déclarations s'opère selon la procédure prévue à l'article L. 55 du livre des procédures fiscales. Il faut rappeler que selon cet article, *« (...) lorsque l'administration des impôts constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation, dans les éléments servant de base au calcul des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques dus en vertu du code général des impôts, les redressements correspondants sont effectués suivant la procédure de rectification contradictoire définie aux articles L. 57 et L. 61 A » ;*

– le premier alinéa de l'article 230 B du code général des impôts : la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage sont dues pour les établissements situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, quel que soit le siège du principal établissement de l'entreprise ;

– l'article 230 C du code général des impôts : un décret détermine les conditions dans lesquelles la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage sont applicables dans les départements d'outre-mer ;

– l'article 230 D du code général des impôts : les modalités d'établissement et le contenu de la déclaration et des demandes d'exonération sont déterminées par décret ;

– l'article 230 G du code général des impôts : les réclamations concernant la taxe d'apprentissage comme la contribution au développement de

l'apprentissage sont présentées, instruites et jugées comme pour les taxes sur le chiffres d'affaires ;

– les I et III de l'article 1678 *quinquies* du code général des impôts : en application du I de cet article, la taxe d'apprentissage – ainsi que la contribution au développement de l'apprentissage – sont recouvrées selon les modalités applicables aux taxes sur le chiffres d'affaires. En vertu du III de cet article, le versement de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement doit accompagner le dépôt de la déclaration prévue à l'article 229 du code général des impôts.

III.- La réforme proposée : le passage avec un an d'avance au taux pérenne de 0,18% de la masse salariale à la charge des entreprises

Selon le Gouvernement, le fait de passer au taux de 0,18% de la masse salariale permet d'accélérer un processus favorable puisqu'il tend à renforcer l'autonomie financière des régions. Au lieu des dotations de décentralisation, ces dernières bénéficieront dès 2006 uniquement du produit de la contribution au développement de l'apprentissage qui atteindra son régime de croisière un an plus tôt que prévu initialement. Votre Rapporteur général reste dubitatif quant à l'opportunité d'une telle accélération du processus qui se fera au détriment des entreprises en 2006.

A.- L'anticipation d'un an du passage au taux définitif de 0,18% de la masse salariale

Le **I du présent article** vise à modifier le troisième alinéa de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts.

Actuellement, le troisième alinéa de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts dispose :

« [La contribution] *est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage en application des articles 225 et 225 A versées à compter du 1er janvier 2004. Elle est calculée au taux de 0,06% pour les rémunérations versées en 2004, de 0,12% pour les rémunérations versées en 2005 et de 0,18% pour les rémunérations versées à compter du 1er janvier 2006. »*

Du fait du I du présent article, qui porte sur l'alinéa précité, le taux serait applicable aux rémunérations versées à compter du 1er janvier 2005 de 0,18%. Il n'y aurait plus d'étape intermédiaire avec le taux fixé à 0,12%. Les entreprises qui ont payé une contribution à hauteur de 0,06% en 2005 devraient acquitter une contribution trois fois plus lourde à partir de 2006, avec le taux de 0,18%. Au lieu de 197,92 millions d'euros – qui représente le montant attendu de la contribution au développement de l'apprentissage en 2005 – le rendement de la contribution devrait en toute logique atteindre dès 2006 des niveaux trois fois plus élevés, soit

environ 593,76 millions d'euros. Cette somme dépasse de plus de 200 millions d'euros ce que les entreprises devraient payer en 2006 si le calendrier n'était pas modifié. En effet, si l'on en reste au dispositif adopté à l'article 37 de loi de finances pour 2005, les entreprises devraient en 2006 acquitter la contribution au développement de l'apprentissage pour un montant d'environ 385,94 millions d'euros.

LE CALENDRIER INITIALEMENT PREVU

	Rémunérations de 2004	Rémunérations de 2005	Rémunérations à compter de 2006
Taux prévus par l'article 1599 *quinquies* A	Taux de 0,06%	Taux de 0,12%	Taux de 0,18%

LE CALENDRIER PREVU PAR LE PRESENT ARTICLE

	Rémunérations de 2004	Rémunérations de 2005	Rémunérations à compter de 2006
Taux prévus par l'article 1599 *quinquies* A du CGI tel que modifié par le I du présent article	Taux de 0,06%	Taux de 0,18% Passage au taux pérenne dès 2006 (avec un an d'avance sur le calendrier initial)	Taux de 0,18%

Le **II du présent article** vise à modifier le second alinéa du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales.

Actuellement, le deuxième alinéa du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« les crédits mentionnés à l'alinéa précédent* [les crédits transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage] *sont diminués en 2005, 2006 et à compter de 2007 d'un montant de respectivement 197,92 millions d'euros, 395,84 millions d'euros et 593,76 millions d'euros, en valeur 2005 et à indexer chaque année selon le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. »*

Du fait des modifications introduites par le II du présent article, le deuxième alinéa du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales ne ferait plus référence qu'à deux montants : en 2005, les crédits transférés sont diminués de 197,92 millions d'euros et à compter de 2006, ces crédits sont diminués de 593,76 millions d'euros, en valeur 2005. En d'autres termes, à partir de 2006, il n'y a plus de dotation de décentralisation de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Les régions ne perçoivent plus que le produit de la contribution au développement de l'apprentissage.

LE REMPLACEMENT DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION PAR LA CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE EN TROIS ANS COMME INITIALEMENT PREVU

	2004	2005	2006	2007
TAUX DE CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE		**0,06**	**0,12**	**0,18**
TAUX D'INDEXATION DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION *(ESTIMATION 2007 IDENTIQUE A 2006)*		**0,0328983**	**0,0272747**	***0,0272747***
EVOLUTION TENDANCIELLE DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION (EN MILLIONS D'EUROS)	**574,85**	**593,76**	**609,95**	**626,59**
MONTANT DES ECONOMIES POUR LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT (EN MILLIONS D'EUROS)		**197,92**	**395,84**	**593,76**
MONTANT DES ECONOMIES ACTUALISEE EN 2006 ET 2007			**406,63**	**626,59**
LOI DE FINANCES POUR 2004 – DOTATIONS DE DECENTRALISATION	**574,85**			
LOI DE FINANCES POUR 2005 – DOTATIONS DE DECENTRALISATION		**395,84**		
LOI DE FINANCES POUR 2006			**203,32**	
LOI DE FINANCES POUR 2007				**0**

Source : Direction du budget, octobre 2005.

LE REMPLACEMENT DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION PAR LA CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE EN DEUX ANS COMME PROPOSE PAR LE PRESENT ARTICLE

	2004	2005	2006	2007
TAUX DE CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE		**0,06**	**0,18**	**IDEM**
TAUX D'INDEXATION DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION *(ESTIMATION 2007 IDENTIQUE A 2006)*		**0,032898 3**	**0,027274 7**	
EVOLUTION TENDANCIELLE DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION (EN MILLIONS D'EUROS)	**574,85**	**593,76**	**609,95**	
MONTANT DES ECONOMIES POUR LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT (EN MILLIONS D'EUROS)		**197,92**	**593,76**	
MONTANT DES ECONOMIES ACTUALISEE EN 2006			**609,95**	
LOI DE FINANCES POUR 2004 – DOTATIONS DE DECENTRALISATION	**574,85**			
LOI DE FINANCES POUR 2005 – DOTATIONS DE DECENTRALISATION		**395,84**		

LOI DE FINANCES POUR 2006.....	**0**
LOI DE FINANCES POUR 2007.....	**0**

Source : Direction du budget, octobre 2005.

Les tableaux ci-dessus montrent bien que sans l'avancement d'un an sur le calendrier prévu, les dotations de décentralisation s'élèveraient dans le présent projet de loi à 203 millions d'euros ; du fait de la montée en charge du dispositif en deux ans au lieu de trois, il n'y aura plus en 2006 de dotations de décentralisation relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. L'économie nette pour le budget général de l'Etat est donc en 2006 de 203 millions d'euros.

On peut en effet citer le bleu de la Mission « Travail et emploi » pour 2006 (page 118) : *« La compensation des charges résultant de l'application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage ne figure plus sur le budget de l'Etat ; elle est en effet assurée en 2006 à part entière par l'affectation aux régions du produit de la contribution au développement de l'apprentissage créée en LFI 2005 et dont le taux est fixé en 2006 à 0,18% de la masse salariale soumise à la taxe d'apprentissage. »*

EXTRAIT DU BLEU DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » POUR 2006

(en euros)

	LOI DE FINANCES POUR 2005	CREDITS PREVUS EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006
APPLICATION DE LA LOI DE DECENTRALISATION DU 7 JANVIER 1983 (APPRENTISSAGE).....	**383.123.711**	**SANS OBJET**
APPLICATION DE LA LOI DE DECENTRALISATION DU 23 JUILLET 1987 PORTANT RENOVATION DE L'APPRENTISSAGE	**12.714.622**	**SANS OBJET**

Le **III du présent article** est de coordination ; la date de 2007 est remplacée par celle de 2006 dans le IV de l'article 37 de la loi de finances pour 2005. Le IV de l'article 37 de la loi de finances pour 2005 traite du rapport devant être présenté chaque année au Parlement sur la question du rendement de la contribution au développement de l'apprentissage et des éventuels ajustements nécessaires pour que les régions disposent des ressources dont elles ont besoin dans le cadre de leurs compétences en matière d'apprentissage.

B.- Un accroissement assez lourd des charges pesant sur les entreprises pour 2006

Votre Rapporteur général considère que l'avancement d'un an de l'application du taux de 0,18%, soit le triple de celui supporté par les entreprises en 2005, est susceptible d'alourdir de façon très importante les charges des entreprises et notamment de celles ayant une masse salariale significative. Le contexte budgétaire explique que le Gouvernement ait pris une telle décision ; on peut toutefois regretter que cette mesure ait été décidée sans qu'il y ait eu véritablement de concertation avec les organisations d'employeurs. La charge supplémentaire pesant sur les entreprises ne sera cependant plus importante que prévue qu'en 2006 car dans le dispositif initial, il était prévu que dès 2007, le taux de 0,18% s'applique.

LA CHARGE PESANT SUR LES ENTREPRISES EN 2005 2006 ET 2007 ET LES MONTANTS DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE

2005	2006		2007	
	SELON LE CALENDRIER INITIALEMENT PREVU	DU FAIT DU I DU PRESENT ARTICLE QUI AVANCE D'UN AN LE CALENDRIER	SELON LE CALENDRIER INITIALEMENT PREVU	DU FAIT DU I DU PRESENT ARTICLE QUI AVANCE D'UN AN LE CALENDRIER
LA CHARGE PESANT SUR LES ENTREPRISES				
AVEC UN TAUX DE 0,06% DE LA MASSE SALARIALE, LES ENTREPRISES DOIVENT PAYER 197,92 MILLIONS D'EUROS. **A CE JOUR, UN ARRETE DE REPARTITION ENTRE LES REGIONS A ETE PRIS EN AOUT 2005 ET PORTE SUR 125 MILLIONS D'EUROS.**	**LES ENTREPRISES DE-VAIENT PAYER UNE CONTRIBUTION A HAU-TEUR DE 0,12% DE LEUR MASSE SALARIALE, SOIT 395,84 MILLIONS D'EUROS.**	**DU FAIT DU PASSAGE AU TAUX PERENNE DE 0,18%, LES ENTREPRISES ACQUITTE-RONT 593,76 MILLIONS D'EUROS, SOIT PLUS DE 200 MILLIONS D'EUROS DE PLUS QU'INITIALE-MENT PREVU.**	**L'ANNEE 2007 DEVAIT ETRE LA PREMIERE ANNEE DU PASSAGE AU TAUX PERENNE DE 0,18%, LE PRODUIT PAYE PAR LES ENTREPRISES DEVANT ETRE DE 593,76 MILLIONS D'EUROS.**	**POUR LA DEUXIEME ANNEE CONSECUTIVE ET DE FAÇON DEFINITIVE, LE TAUX DE 0,18% S'APPLIQUERA ET LES ENTREPRISES ACQUITTE-RONT CHAQUE ANNEE ENVIRON 593,76 MILLIONS D'EUROS**
LES MONTANTS DES DOTATIONS DE DECENTRALISATION DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE				
LES DEUX DOTATIONS SE SONT MONTEES A 383,123 MILLIONS D'EUROS ET 12,714 MILLIONS D'EUROS, SOIT AU TOTAL A 395,84 MILLIONS D'EUROS	**SI LE CALENDRIER INITIAL ETAIT RESPECTE, LES DEUX DOTATIONS AURAIENT DU SE MONTER A 197,92 MILLIONS D'EUROS.**	**DU FAIT DU PASSAGE ANTICIPE AU TAUX DE 0,18%, LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION DOIT S'ELEVER A 593,76 MILLIONS D'EUROS. DE CE FAIT, IL N'Y A PLUS DE DOTATIONS DE DECENTRALISATION DANS LE PLF 2006 AU SEIN DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».**	**LE TAUX DE 0,18% DEVAIT S'APPLIQUER POUR LA PREMIERE FOIS EN 2007 SELON LE CALENDRIER INITIA-LEMENT PREVU.** **IL ETAIT PREVU QU'A CETTE DATE, IL N'Y AIT PLUS DE DOTATIONS DE DECENTRALISATION DE FORMATION PROFES-SIONNELLE ET D'AP-PRENTISSAGE AU BENE-FICE DES REGIONS.**	**LE TAUX DE 0,18% S'APPLIQUERA POUR LA DEUXIEME ANNEE CONSECUTIVE.** **IL N'Y AURA PLUS DE DOTATIONS DE DECEN-TRALISATION DE**

FOR-
MATION
PROFE
SSION-
NELLE
ET
D'APPR
EN-
TISSAG
E

*
* *

La Commission a examiné deux amendements de suppression de cet article présentés l'un par M. Philippe Auberger et l'autre par M. Charles de Courson.

M. Philippe Auberger a rappelé que la réforme de la taxe d'apprentissage, adoptée dans la loi de finances initiale pour 2005, était assortie d'un engagement de présenter au Parlement un état de l'application de la réforme. L'article 18 propose de resserrer le délai d'achèvement de la réforme et de faire en deux ans ce qu'il était prévu de faire en trois ans. Une telle initiative est tout à fait prématurée alors même qu'aucun rapport d'évaluation n'a été élaboré. Or, cette réforme était complexe, dès lors qu'elle articule la mise en place d'un crédit d'impôt en faveur des employeurs embauchant des apprentis, avec la refonte du dispositif de la taxe d'apprentissage et un remodelage des circuits financiers entre les différents fonds concernés.

Votre **Rapporteur général** a souligné que le débat sur la réforme du financement de l'apprentissage avait été difficile lors de la discussion sur le projet de loi de finances pour 2005. La solution retenue par l'article 37 de la loi de finances pour 2005 repose sur le principe d'un étalement sur trois ans de la montée en charge de la contribution au développement de l'apprentissage mise en place au profit des régions : le taux de cette contribution, fixé pour 2005 à 0,06% des rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage et devant rapporter 197 millions d'euros cette année, devait passer à 0,12% en 2006, pour un produit de 398 millions d'euros environ et à 0,18% en 2007, pour un produit de 594 millions d'euros environ.

L'article 18 propose de revenir sur cet équilibre pour porter le taux de la contribution à 0,18% dès 2006. Cela pose un problème de principe : l'État a, en quelque sorte, donné sa parole, et il lui revient maintenant de respecter ses engagements.

Il faut cependant souligner que, si cet amendement était adopté, cela se traduirait par un manque à gagner de l'ordre de 200 millions d'euros dans le budget des régions, car il n'y a plus dans le bleu de la mission « Travail et emploi » pour 2006 aucune dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. Les entreprises sont supposées payer

dès 2006 une contribution au taux pérenne de 0,18%, ce qui permet à l'Etat de ne plus prévoir aucune dotation de décentralisation au bénéfice des régions. Dès l'année prochaine, ces dernières ne devraient donc plus recevoir aucune dotation de décentralisation de l'Etat, le produit de la contribution au développement de l'apprentissage payée par les entreprises devant devenir la seule ressource propre des régions pour le financement de l'apprentissage.

Votre Rapporteur général a relevé que si l'amendement de suppression de cet article était adopté, cela signifierait que le taux initialement prévu de 0,12% de la masse salariale s'appliquera aux entreprises en 2006. Avec ce taux, le produit de la contribution ne pourra permettre d'attribuer aux régions les montants nécessaires pour assurer le financement de l'apprentissage. Il faudra donc prévoir lors des débats de deuxième partie du présent projet de loi, et en particulier lors de l'examen des crédits de la mission « Travail et emploi », d'inscrire une dotation de décentralisation aux régions à hauteur de 200 millions d'euros.

On peut noter que grâce à la mise en œuvre de la LOLF cette année, il est possible de présenter un amendement visant au sein de cette mission « Travail et emploi » à augmenter de 200 millions d'euros les crédits du programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » – car les dotations de décentralisation relèvent normalement de ce programme – et à diminuer à due concurrence les crédits d'un ou de plusieurs autres programmes de la mission. Ce type de redéploiement ne devrait pas poser de réel problème, au vu de la masse des crédits de cette mission (presque 14 milliards d'euros). Le Rapporteur spécial des crédits de la mission, M. Alain Joyandet, aura sans doute un rôle à jouer dans ce processus. La question devra également être évoquée lors de l'audition prochaine du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Jean-Louis Borloo, par la Commission.

M. Philippe Auberger a indiqué que si son amendement représentait un manque à gagner pour les régions, il conviendrait de prévoir, ultérieurement, par amendement l'augmentation des crédits consacrés à la dotation de décentralisation correspondante au sein de la mission « Travail et emploi ». Cette augmentation des crédits à destination des régions devrait bien entendu être compensée par des baisses de crédits à due concurrence. On peut envisager par exemple de réduire à due concurrence les crédits dédiés à certains contrats de travail aidés voire aux contrats d'avenir.

M. Michel Bouvard a souligné que la présentation d'un tel amendement constituerait l'occasion d'utiliser à bon escient les nouvelles marges de manœuvre en termes de droit d'amendement prévues par la loi organique relative aux lois de finances.

M. Jean-Jacques Descamps a rappelé qu'il avait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, recommandé de ne prévoir que le taux applicable pour 2005, soit 0,06%. L'important serait, en effet, de savoir s'il y a une cohérence entre le taux de la contribution payée par les entreprises et le crédit

d'impôt mis par ailleurs en place par la loi de cohésion sociale en faveur des entreprises embauchant des apprentis. Il serait intéressant de disposer d'un bilan économique et social de l'ensemble du dispositif et d'évaluer les besoins réels de financement de l'apprentissage pour les régions. L'adoption de l'amendement de suppression de cet article paraît, en l'état, une bonne solution, dans l'attente de disposer de ces données.

M. Pascal Terrasse a souligné le risque de perte de recettes pour les régions qui résulterait de l'adoption de cet amendement.

M. Michel Bouvard a répondu que la neutralité budgétaire pour les régions serait assurée par redéploiement entre les programmes au sein de la mission « Travail et emploi ».

La Commission a *adopté* les deux amendements de suppression **(amendement n° I-10)** de cet article, l'un présenté par M. Philippe Auberger et l'autre par M. Charles de Courson et a *supprimé* l'article 18.

*

* *

Article 19

Alignement des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires.

Texte du projet de loi :

I. – Au troisième alinéa de l'article 1727 du code général des impôts, le taux : « 0,75 % » est remplacé par le taux : « 0,40 % ».

II. – Au premier alinéa de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales et au premier alinéa de l'article L. 209 du même livre, les mots : « de l'intérêt légal » sont remplacés par les mots : « de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts ».

III. – Les dispositions des I et II s'appliquent aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires courant à compter du 1er janvier 2006.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de traiter de la même façon le contribuable, selon qu'il est débiteur ou créancier de l'Etat, il est proposé de fixer au même niveau le taux des intérêts moratoires dus par l'Etat en cas de dégrèvement d'impôt et celui des intérêts de retard dus par les contribuables en cas d'insuffisance ou de retard de paiement de l'impôt.

Les nouveaux taux seraient applicables aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires courant à compter du 1er janvier 2006.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'aligner le taux de l'intérêt de retard, dû par le contribuable en cas de défaut, d'insuffisance ou de retard dans le paiement ou la déclaration de certains prélèvements fiscaux – actuellement fixé à 0,75% par mois, et le taux des intérêts moratoires auquel il peut prétendre en cas de dégrèvement d'impôt – égal à celui de l'intérêt légal, soit 2,05% par an en 2005. Aux termes du présent article, que le contribuable soit débiteur ou créancier de l'Etat, un taux unique fixé à 0,40% par mois serait désormais applicable.

I.- Un taux de l'intérêt de retard dont le niveau excessif est difficilement justifiable

L'article 1727 du code général des impôts, dans sa rédaction actuelle issue de l'article 2 de la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, prévoit un intérêt de retard au taux de 0,75% par mois destiné à compenser le préjudice financier subi par l'Etat en cas de défaut, d'insuffisance ou de versement tardif « *de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts* », étant par ailleurs précisé que cet intérêt de retard « *est dû indépendamment de toutes sanctions* ».

A.- Les règles applicables en matière de réparation du préjudice financier subi par l'Etat ou le contribuable

1.- Le contribuable, débiteur de l'Etat

a) Les règles applicables en cas de défaut, d'insuffisance ou de retard dans la déclaration

L'intérêt de retard applicable pour ces infractions n'est qu'une des pénalités d'assiette qu'encourt le contribuable qui les commet.

En application du 1 de l'article 1728 du code général des impôts, « *lorsqu'une personne physique ou morale ou une association tenue de souscrire une déclaration ou de présenter un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts s'abstient de souscrire cette déclaration ou de présenter un acte dans les délais, le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 10 %* ».

Selon le 1 de l'article 1727 A auquel renvoie l'article 1727 du code général des impôts, l'intérêt de retard a pour point de départ le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la somme concernée devait être acquittée. Toutefois, en matière d'impôt sur le revenu, il est fixé :

– au 1er juillet de l'année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est établie ;

– au premier jour du quatrième mois qui suit celui au cours duquel devait être souscrite la déclaration des résultats en cas de cession ou cessation d'activité ou de décès.

Le point d'arrivée est le dernier jour :

– de la souscription ou de la présentation de la déclaration ou de l'acte (réparation spontanée de l'infraction) ;

– de la notification de la proposition de rectification.

L'intérêt de retard, comme la majoration, ont pour base de calcul, en principe, le montant des droits en principal à la charge du contribuable (droits correspondant à la déclaration déposée hors délai ou résultant de la proposition de rectification).

En cas d'insuffisance de déclaration, l'article 1729 du code général des impôts, dispose que « *le montant des droits mis à la charge du contribuable est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 40 % si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ou de 80 % s'il s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales* ».

Le point de départ de l'intérêt de retard est déterminé comme en cas de défaut ou de retard de déclaration.

Le point d'arrivée est, quant à lui, fixé au dernier jour du mois :

– de la notification de la proposition de rectification ou, en cas d'échelonnement des impositions supplémentaires, au dernier jour du mois au cours duquel le rôle doit être mis en recouvrement ;

– du dépôt spontané par le contribuable d'une déclaration ou d'un acte rectificatif.

Cependant, il existe deux cas dans lesquels la pénalité de l'intérêt de retard n'est pas encourue : la mention expresse [1] de l'article 1732 et la tolérance légale de l'article 1733 du code général des impôts.

– en application de l'article 1732 du code général des impôts, « *lorsqu'un contribuable fait connaître, par une indication expresse portée sur la déclaration ou l'acte ou dans une note y annexée, les motifs de droit ou de fait pour lesquels il ne mentionne pas certains éléments d'imposition en totalité ou en partie ou donne à ces éléments une qualification qui entraînerait, si elle était fondée, une taxation atténuée, ou fait état de déductions qui sont ultérieurement reconnues injustifiées, les rectifications opérées à ces titres n'entraînent pas l'application de l'intérêt de retard visé à l'article 1727* » ;

– selon l'article 1733 du code général des impôts, « *lorsque le montant des droits mis à la charge du contribuable n'est pas assorti des majorations prévues à l'article 1729, l'intérêt de retard prévu à ce même article n'est pas applicable en ce qui concerne les droits dus à raison de l'insuffisance des prix ou évaluations déclarées pour la perception des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière ainsi qu'en ce qui concerne les impôts sur les revenus et les taxes accessoires autre que la taxe d'apprentissage lorsque l'insuffisance des chiffres déclarés n'excède pas le dixième de la base d'imposition. Toutefois, cette insuffisance ne doit pas être supérieure au vingtième de la base d'imposition en matière d'impôts sur les revenus et de taxes accessoires autres que la taxe d'apprentissage* ».

---

(1) *La mention expresse a pour objet, par la non application de l'intérêt de retard, de ne pas pénaliser le contribuable qui, ayant un doute sur le régime fiscal applicable à une somme, signale son incertitude à l'administration, facilitant ainsi le contrôle de sa déclaration.*

b) Les règles applicables en cas de défaut, d'insuffisance ou de retard dans le paiement de l'impôt

Les infractions se rapportant au paiement de l'impôt donnent lieu à l'application de pénalités de recouvrement. Le retard de paiement s'apprécie à la date limite de paiement (date qui dépend de celle de la mise en recouvrement) pour les impôts recouvrés par voie de rôle ou à la date légale d'exigibilité lorsque le paiement est laissé à l'initiative du redevable.

Les sanctions applicables en cas de défaut, d'insuffisance ou de retard de paiement de l'impôt sont différentes selon qu'il s'agit d'impôts recouvrés par les comptables du Trésor ou par les receveurs des impôts de la direction générale des impôts.

• **Les impôts recouvrés par les comptables du Trésor :**

Il résulte de l'article 1761 du code général des impôts que le défaut de paiement ainsi que le paiement tardif des impôts recouvrés par les comptables du Trésor – c'est-à-dire essentiellement l'impôt sur le revenu et les impôts directs locaux – sont sanctionnés par **une majoration de 10%**.

L'intérêt de retard n'est pas applicable à cette catégorie d'impôts. Cependant, bien qu'elles soient recouvrées par les comptables du Trésor, les impositions suivantes ne sont pas passibles de la majoration de 10% mais de l'intérêt de retard et d'une majoration de 5% :

– la retenue à la source sur les salaires, droits d'auteur et rémunérations versées aux auteurs, artistes et sportifs domiciliés en France ;

– les taxes d'urbanisme et assimilées (taxe annuelle sur les bureaux en Ile-de-France…)

• **Les impôts recouvrés par les comptables de la DGI :**

En application de l'article 1731 du code général des impôts, « *tout retard dans le paiement des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques qui doivent être versés aux comptables de la direction générale des impôts* […] *donne lieu au versement de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 5% du montant des sommes dont le versement a été différé* ».

Les impôts concernés par ces dispositions sont essentiellement les taxes sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les sociétés et les contributions additionnelles, l'imposition forfaitaire annuelle, les droits d'enregistrement et de timbre, l'ISF, la taxe sur les salaires et la taxe d'apprentissage.

Le point de départ de l'intérêt de retard est fixé au premier jour du mois qui suit :

– le dépôt d'une déclaration non accompagnée du paiement total des droits correspondants ou l'accomplissement d'un acte comportant reconnaissance par le contribuable de sa dette ;

– en l'absence de déclaration ou d'acte, comme en cas de rectification, la réception d'un avis de mise en recouvrement ;

– pour les impôts devant être acquittés sans déclaration préalable, la date légale d'exigibilité.

Le point d'arrivée du calcul de l'intérêt de retard est fixé au dernier jour du mois du paiement.

La base de calcul de l'intérêt de retard est constituée par le montant des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques dont le versement a été différé : droits restant dus à la date du dépôt de la déclaration, droits dus au jour où l'impôt aurait dû être acquitté spontanément par le contribuable, sommes dues au premier jour du mois qui suit la réception d'un avis de mise en recouvrement faisant suite à un contrôle.

c) Le contribuable, débiteur de l'Etat à la suite du rejet total ou partiel d'une demande au contentieux

Aux termes de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales, « *lorsque le tribunal administratif rejette totalement ou partiellement la demande d'un contribuable tendant à obtenir l'annulation ou la réduction d'une imposition établie en matière d'impôts directs à la suite d'une rectification ou d'une taxation d'office, les cotisations ou fractions de cotisations maintenues à la charge du contribuable et pour lesquelles celui-ci avait présenté une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal* ». Ces dispositions sont également applicables en cas de désistement du contribuable.

En outre, l'article L. 209 du livre des procédures fiscales précise que « *ces intérêts moratoires ne sont pas dus sur les cotisations ou fractions de cotisations d'impôts soumises à l'intérêt de retard visé à l'article 1731 du code général des impôts* ». Ainsi, seuls les impôts directs recouvrés par les comptables du Trésor, à l'exception de ceux qui ne sont pas passibles de la majoration de 10 %, peuvent donner lieu à la liquidation d'intérêts moratoires au profit de l'Etat, les impôts recouvrés par les comptables de la DGI étant exclus du dispositif de cet article [1].

En application de l'article L. 313-2 du code monétaire et financier, le taux de l'intérêt légal est fixé par décret pour la durée de l'année civile, par référence « *à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariel des adjudications de bons du Trésor à taux fixe à treize semaines* ». **En 2005, le taux de l'intérêt légal a été fixé à 2,05%** par le décret n° 2005-130 du 10 février 2005.

Enfin, en application du dernier alinéa de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales, « *les intérêts* [moratoires] *courent du premier jour du treizième mois suivant celui de la date limite de paiement jusqu'au jour du paiement effectif des cotisations. Ils sont recouvrés dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties, sûretés et privilèges que les impositions auxquelles ils s'appliquent* ».

2.- Le contribuable, créancier de l'Etat

L'article L. 208 du livre des procédures fiscales constitue le pendant de l'article L. 209 précité. En effet, le premier alinéa de cet article dispose que les sommes suivantes « *donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires dont le taux est celui de l'intérêt légal* » :

– dégrèvement d'impôt accordé à un contribuable suite à la condamnation de l'Etat par un tribunal ou suite à une décision de l'administration sollicitée par le contribuable concerné par une réclamation [2] tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul des impositions ;

---

(1) *Les dispositions de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales s'expliquent par la différence entre le régime applicable au paiement tardif des impôts recouvrés par les comptables du Trésor et celui retenu pour les impôts recouvrés par les comptables de la DGI, conjugué au mécanisme du sursis de paiement. Ainsi qu'il a été dit, tout retard dans le paiement des impôts recouvrés par la DGI entraîne l'application de l'intérêt de retard au taux de 0,75 % par mois jusqu'à la date de paiement effective, c'est-à-dire proportionnellement au retard puisque le cours de l'intérêt de retard n'est pas interrompu pendant la période du sursis de paiement, alors que les retards de paiement des impôts recouvrés par les comptables du Trésor ne font l'objet, sauf exceptions, que d'une majoration de 10% qui s'applique une fois pour toutes quelle que soit la date du paiement. Il n'a pas échappé au législateur que la pénalité de 10% pouvait s'avérer très avantageuse pour les contribuables, même en tenant compte du coût des garanties à constituer pour obtenir le sursis de paiement, eu égard aux délais importants qu'il n'est pas rare de constater entre la date d'exigibilité de l'impôt et la date de la décision du tribunal saisi du litige.*

(2) *Le paiement d'intérêts moratoires est donc en principe exclu lorsque les dégrèvements interviennent à la seule initiative de l'administration fiscale en application des articles R. 211-1 et R. 211-2 du livre des procédures fiscales.*

– restitution des sommes consignées à titre de garanties suite à la mise en œuvre des procédures de sursis de paiement des articles L. 277 et L. 279 du livre des procédures fiscales.

Il résulte de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales que c'est, dans tous les cas, la date du paiement de l'impôt par le contribuable qui fixe le point de départ des intérêts moratoires qui, par ailleurs, ne sont pas capitalisés. L'article R. 208-2 du même livre prévoit en outre que « *les intérêts moratoires courent jusqu'au jour du remboursement* ».

B.- Les critiques

1.- Le taux de l'intérêt de retard est excessif, tant au regard de sa fonction que par rapport au taux des intérêts moratoires

Notre collègue M. Jean-Yves Cousin dans son rapport d'information sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables[1], observait excellemment : « *le taux de l'intérêt de retard est* […] *unanimement considéré comme établi à un niveau inadéquat pour au moins trois raisons* :

« – *son niveau est devenu trop élevé au regard de sa fonction première qui consiste dans la réparation du préjudice financier subi par l'Etat* ;

« – *son niveau est plus élevé que le taux des intérêts moratoires qui permet d'établir, dans les conditions prévues à l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, le préjudice financier subi par les contribuables en matière fiscale* ;

« – *son niveau est plus élevé que le taux des intérêts moratoires qui permet d'établir le préjudice financier subi par l'Etat dès lors que celui-ci apparaît dans les conditions prévues à l'article L. 209 du livre des procédures fiscales* ».

Sans revenir sur la différence de traitement selon que le contribuable est débiteur ou créancier de l'Etat, la fixation du taux de l'intérêt de retard à un niveau beaucoup plus élevé que celui qu'exige la seule réparation du préjudice financier subi par l'Etat pose la question de la nature réelle de l'intérêt de retard.

En effet, bien que l'article 1727 figure dans le chapitre II « pénalités » du livre II « recouvrement de l'impôt » du code général des impôts, l'intérêt de retard n'a jamais été considéré comme une sanction par l'administration fiscale. Celle-ci, dans l'instruction du 6 mai 1988 (13 N-3-88, B.O.I. n° 99 du 24 mai 1988) commentant la loi modifiant les procédures fiscales et douanières (n° 87-502 du

---

(1) *Jean-Yves Cousin « Relations entre l'administration fiscale et les contribuables : pour des règles plus lisibles, cohérentes et justes en matière de contentieux », rapport d'information au nom de la Commission des finances n°1064, septembre 2003, p. 29.*

8 juillet 1987), a clairement distingué entre certaines pénalités dont l'objet est de « *sanctionner les infractions en tenant compte de leur gravité* » et celles destinées à « *compenser le préjudice financier subi par le Trésor du fait d'un retard ou d'une insuffisance dans le paiement de l'impôt* », l'intérêt de retard se rattachant, à ces dernières. Aussi, parce qu'il « *constitue le prix du temps,* [il] *n'a donc pas le caractère d'une sanction* ».

De même, si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi précitée, l'intérêt de retard a seulement pour objet « *l'établissement d'un intérêt compensant le préjudice financier causé au Trésor* » et la seule justification évoquée était celle qui consiste à concrétiser « *l'idée du prix du temps* » [1].

Or ce taux de l'intérêt de retard, qui n'a jamais varié depuis sa création, semble aujourd'hui déconnecté du « *prix du temps* » tel que l'intérêt moratoire permet de l'évaluer, ainsi que le montre le tableau suivant qui retrace l'évolution du taux de l'intérêt légal (qui est celui de l'intérêt moratoire) depuis 1989 :

PERIODE D'APPLICATION		PERIODE D'APPLICATION	
DU 15 JUILLET AU 31 DECEMBRE 1989	**7,82 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1997**	**3,87 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1990	**9,36 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1998**	**3,36 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1991	**10,26 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1999**	**3,47 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1992	**9,69 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2000**	**2,74 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1993	**10,40**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2001**	**4,26 %**

(1) *Robert-André Vivien, Rapporteur général, «* rapport fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi modifiant les procédures fiscales et douanières *», n°703, huitième législature, 13 mai 1987 p. 71.*

DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1994	**8,40 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2002**	**4,26 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1995	**5,82 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2003**	**3,29 %**
DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 1996	**6,65 %**	**DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2004**	**2,27 %**

Le taux de l'intérêt légal, ainsi qu'il a été dit, a été fixé pour l'année civile 2005 à 2,05%, soit au niveau le plus bas depuis la création de l'intérêt de retard.

Cette distorsion croissante entre le taux d'intérêt de retard et le « *prix du temps* » que représente l'intérêt moratoire au taux de l'intérêt légal a suscité une controverse sur la nature réelle de l'intérêt de retard, du moins pour sa fraction qui excède l'intérêt légal. En effet, l'intérêt de retard, en allant au-delà de la stricte compensation du préjudice subi par l'Etat, s'apparente à une sanction. Or, une telle qualification ne serait pas sans conséquence sur le régime qui lui serait applicable puisque, en vertu de l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'administration aurait désormais l'obligation de motiver son application et le juge pourrait se reconnaître le droit de moduler son taux.

Saisi d'une demande d'avis par le tribunal administratif de Pau, sur la question de savoir si la part des intérêts de retard qui excède celle qui résulterait de l'application de l'intérêt légal pouvait être qualifiée de sanction au sens de l'article 6 §1 précité, le Conseil d'Etat, dans un avis du 12 avril 2002 *Société anonyme financière Labeyrie*, a réaffirmé que l'intérêt de retard « *vise essentiellement à réparer les préjudices de toute nature subis par l'Etat à raison du non-respect par les contribuables de leurs obligations de déclarer et payer l'impôt aux dates légales. Si l'évolution des taux de marché a conduit à une hausse relative de cet intérêt depuis son institution, cette circonstance ne lui confère pas pour autant la nature d'une sanction, dès lors que son niveau n'est pas devenu manifestement excessif au regard du taux moyen pratiqué par les prêteurs privés pour un découvert non négocié* ».

Le Conseil d'Etat a donc refusé de qualifier l'intérêt de retard de sanction, au motif que son niveau ne serait pas « *devenu manifestement excessif au regard du taux moyen pratiqué par les prêteurs privés pour un découvert non négocié* ».

Certes, selon le Bulletin de la Banque de France n° 141de septembre 2005, au cours du deuxième trimestre de l'année 2005, le taux consenti pour un découvert en compte s'élève à 12,58 % pour un particulier. Mais pour les entreprises, ce taux s'établit entre 9,24 %, pour un découvert inférieur à 15.245 euros, à 3,94 % pour un découvert compris entre 304.898 et 1.524.490 euros.

En déniant de la sorte à l'intérêt de retard la nature d'une sanction, le Conseil d'Etat, comme la Cour de cassation [1], évitent à l'administration d'être dans l'obligation de motiver son application et aux tribunaux d'arbitrer le choix d'un taux plutôt qu'un autre. De fait, il n'est pas interdit de penser que les juridictions suprêmes aient entendu mettre le Gouvernement et le législateur devant leurs responsabilités. Il ressort en effet des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 8 juillet 1987 précité que « *naturellement, si le taux de l'intérêt de retard s'éloignait durablement et sensiblement du taux du marché, le Gouvernement proposerait au Parlement de fixer un nouveau taux de l'intérêt de retard* » [2]

2.- Un premier aménagement : la possibilité de régularisation spontanée au cours d'une vérification de comptabilité

Depuis plusieurs années, des propositions de loi et des amendements sont régulièrement déposés devant le Parlement, tendant à réduire le taux de l'intérêt de retard. Si aucune de ces initiatives n'a jusqu'à présent abouti, notamment en raison des coûts budgétaires qu'une telle réduction entraînerait, elles n'en constituent pas moins un appel à aménager le système actuel de l'intérêt de retard.

Une première correction du niveau excessif du taux de l'intérêt de retard a été faite par l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n°°2004-1485 du 30 décembre 2004). L'article L. 62 du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction issue de cet article, dispose désormais qu'« *au cours d'une vérification de comptabilité et pour les impôts sur lesquels porte cette vérification, le contribuable peut régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations souscrites dans les délais, moyennant le paiement d'un intérêt de retard égal à 50% de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts* », étant précisé que « *cette procédure de régularisation spontanée ne peut être appliquée que si* :

« *– 1° le contribuable en fait la demande avant toute proposition de rectification* ;

« *– 2° la régularisation ne concerne pas une infraction exclusive de bonne foi ;*

---

(1) *Cass. com 6 octobre 1998* Société Sofon..
(2) *JOAN, CR du 3 juin 1987 p. 1847.*

« – 3° le contribuable dépose une déclaration complémentaire dans les trente jours de sa demande et acquitte l'intégralité des suppléments de droits simples et des intérêts de retard au moment de sa déclaration, ou à la limite de paiement portée sur l'avis d'imposition en cas de mise en recouvrement par voie de rôle ».

Il résulte de ces dispositions que les entreprises qui font l'objet d'une vérification de comptabilité au cours de laquelle il a été constaté des erreurs, des inexactitudes, des omissions ou des insuffisances peuvent sous certaines conditions, désormais régulariser leur situation au cours de la procédure de vérification. Cette possibilité de régularisation spontanée entraîne de droit l'application d'intérêt de retard à un taux inférieur de 50% à celui fixé par l'article 1727 du code général des impôts, soit 0,375% par mois.

Ces dispositions sont applicables aux contrôles engagés à compter du 1er janvier 2005. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, 511 régularisations spontanées au cours de vérifications de comptabilité ont été effectuées depuis cette date, chiffres à rapporter cependant aux 46.852 vérifications de comptabilité opérées en 2004.

II.- Les modifications proposées par le présent article

A.- L'abaissement du taux de l'intérêt de retard

1.- Le taux de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 du code général des impôts serait désormais fixé à 0,40% par mois

Le **I** du présent article propose que le taux de l'intérêt de retard de l'article 1727 du code général des impôts soit désormais fixé à 0,40% par mois au lieu de 0,75% actuellement, soit un taux d'intérêt annuel de 4,80%. Il convient de saluer cette proposition qui irait dans un sens favorable au contribuable, lequel n'a que trop longtemps subi un taux d'intérêt de retard excessivement élevé.

2.- Le taux des intérêts de retard dus en application de l'article L. 62 du livre des procédures fiscales

Ainsi qu'il a été dit, l'article L. 62 du livre des procédures fiscales permet au contribuable de régulariser sa situation fiscale, sous certaines conditions, en cours de vérification de comptabilité, « *moyennant le paiement d'un intérêt de retard égal à 50 % de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts* ».

Le présent article aurait pour conséquence mécanique d'abaisser le taux de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 du code général des impôts. Le contribuable qui régulariserait spontanément au cours d'une vérification de comptabilité se

verrait appliquer un intérêt de retard égal à 50% du nouveau taux de 0,40% par mois prévu par l'article 1727, soit un taux de 0,20 % par mois.

B.- Le rehaussement du taux des intérêts moratoires dus par l'Etat en cas de dégrèvement d'impôt

Le **II** du présent article propose que le premier alinéa de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales ne renvoie plus au taux d'intérêt légal mais au taux « *de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts* ».

Cet alignement sur le taux de l'intérêt de retard du taux des intérêts moratoires auxquels le contribuable peut prétendre lorsque l'Etat est condamné à un dégrèvement par un tribunal ou quand un dégrèvement est prononcé par l'administration à la suite d'une réclamation tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul des impositions ainsi que lorsque les sommes consignées à titre de garanties doivent être restituées en totalité ou en partie, constituerait une amélioration sensible de la situation du contribuable concerné.

En effet, jusqu'à présent, il ne pouvait prétendre qu'à des intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal, soit 2,05% par an en 2005. Désormais, il aurait droit à 0,40% par mois sur les sommes que le Trésor devrait lui restituer, soit un taux annuel porté à 4,80 %.

C.- Le rehaussement du taux des intérêts dus par le contribuable en application de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales

De la même manière que le taux d'intérêt auquel peut prétendre le contribuable dégrevé (ou à qui les sommes remises à titre de garanties seraient restituées) serait aligné sur le taux de l'intérêt de retard de 0,40% par mois, le **II** du présent article propose que le taux des intérêts moratoires dus par le contribuable en application de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales sur les sommes restant à sa charge soient également fixés à 0,40% par mois. Actuellement, le contribuable concerné n'est passible que d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal.

Il va de soi que cette disposition aurait un effet défavorable sur le contribuable requérant (et perdant) au contentieux. En effet, ainsi qu'il a été dit, le dispositif de l'article L. 209 du livre des procédures fiscales est spécifique aux impôts recouvrés par les comptables du Trésor pour lesquels seule la majoration de 10 %, indépendamment de la date à laquelle la décision de justice rejetant la demande du contribuable est rendue, ce qui est particulièrement favorable au contribuable qui a obtenu le sursis de paiement. L'existence de la majoration justifiait que l'Etat ne perçoive pas l'intérêt de retard mais des intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal.

Désormais, les contribuables concernés se verraient appliquer à la fois la majoration de 10% et l'intérêt de retard au taux de 0,40%.

Il faut cependant relativiser l'effet défavorable de cette disposition. En effet, les contribuables concernés seraient bien moins nombreux que ceux qui profiteraient de l'abaissement du taux de l'intérêt de retard.

III.- Entrée en vigueur

Le **III** du présent article prévoit que ses dispositions « *s'appliquent aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires courant à compter du 1er janvier 2006* ». En conséquence, lorsque le point de départ des intérêts de retard est antérieur au 1er janvier 2006, le taux actuel s'appliquera aux intérêts de retard courant jusqu'au 1er janvier 2006, le bénéfice du nouveau taux n'intervenant qu'à compter de cette date.

Avec cette disposition, le présent article poursuit un double objectif :

– d'une part, il éviterait l'effet d'aubaine pour les contribuables actuellement contrôlés qui, pour certains d'entre eux, se verront appliquer l'intérêt de retard ;

– d'autre part, il permettrait de lisser le coût budgétaire de la mesure. Ce coût serait ainsi de 29 millions d'euros en 2006, de 77 millions d'euros en 2007 et de 147 millions d'euros en 2008.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

*
* *

Article 20

Budgétisation du compte de tiers « tabac ».

Texte du projet de loi :

I. – L'article 568 du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Au premier alinéa, le mot : « redevance » est remplacé par les mots : « droit de licence au delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés fixé à 152.500 € pour les débits de France continentale et à 101.600 € pour ceux des départements de Corse », et le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième ».

B. – Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le droit de licence mentionné au premier alinéa est de 23 % de la remise mentionnée au 3° du I de l'article 570. Le droit de licence est exigible à la livraison des tabacs manufacturés au débitant. Il est liquidé par les fournisseurs mentionnés au 1 de l'article 565, au plus tard le 25 de chaque mois, sur la base d'une déclaration des quantités livrées au débitant au cours du mois précédent transmise à l'administration. Il est acquitté, à la date de la liquidation, auprès de l'administration, par les mêmes fournisseurs et pour le compte des débitants. Une caution garantissant le paiement du prélèvement est exigée des fournisseurs. L'administration restitue au débitant les sommes qu'elle a encaissées au titre du droit de licence sur la part du chiffre d'affaires inférieure ou égale au seuil cité au premier alinéa, sur la base d'une déclaration mensuelle des livraisons effectuées à chaque débitant, adressée par les fournisseurs au plus tard le quinzième jour du mois suivant. Un décret fixe les modalités et conditions d'application du présent alinéa. »

C. – Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Le droit de licence mentionné au premier alinéa est constaté, recouvré et contrôlé suivant les règles propres aux contributions indirectes. »

II. – Au 3 de l'article 565, au 1° du II de l'article 570 et aux articles 572 *bis*, 573 et 575 H du même code, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La gestion des débits de tabac pour sa partie financière est assurée par un compte de tiers intitulé « redevances versées par les débitants de tabac ». Compte tenu des principes posés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la budgétisation de ce compte est proposée. Cette opération est neutre pour la rémunération brute et nette des débitants de tabac. La redevance mentionnée à l'article 568 du code général des impôts deviendrait un droit de licence. Le taux du droit, les exonérations et les modalités de recouvrement auprès des fournisseurs sont identiques à ceux de la redevance. Le droit de licence serait constaté, recouvré et contrôlé comme en matière de contributions indirectes.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de transformer en « droit de licence » la redevance due par les débitants de tabacs, dans le cadre de la budgétisation du compte de tiers sur lequel sont actuellement retracées les incidences financières du régime économique auquel sont assujettis lesdits débitants.

I.- La gestion financière des relations entre l'État et les débitants de tabacs

A.- Le mode de rémunération des débitants de tabac

L'article 565 du code général des impôts dispose que l'État détient, sur le territoire métropolitain, le monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés. L'article 568 du même code dispose que ce monopole est exercé, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, par l'intermédiaire de débitants désignés comme préposés de l'État et tenus à redevance, des titulaires du statut d'acheteur-revendeur mentionné au troisième alinéa du même article ou de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement auprès des débitants précités.

La rémunération des débitants de tabacs est assurée par une remise sur le prix de vente au détail, prévue par le 3° du I de l'article 570 du code général des impôts. La remise est consentie par le fournisseur, qui facture au débitant un montant moins élevé que le prix de vente au détail homologué. Les taux de la remise sont fixés par arrêté et diffèrent entre la France continentale (8%) et la Corse (11,65%), pour tenir compte du fait que le prix de vente au détail des tabacs manufacturés en Corse est inférieur à celui pratiqué en France continentale.

L'article 570 du code général des impôts précise que « *cette remise comprend l'ensemble des avantages directs et indirects* » qui sont alloués au débitant. L'article 283 de l'annexe II au code général des impôts confirme que « *les débitants ne peuvent recevoir pour la commercialisation des tabacs manufacturés et la publicité concernant ces produits, aucun avantage, direct ou indirect, autre que la remise prévue au 3° du I de l'article 570 du code général des impôts* ».

La remise nette allouée au débitant est, en fait, inférieure au taux fixé par les arrêtés concernés. Conformément à l'article 281 de l'annexe II au code général des impôts, « *la remise due par le fournisseur au débitant lui est allouée sous déduction d'une retenue correspondant aux redevances prévues à l'article 568 du code général des impôts et versée à l'administration des douanes et droits indirects* » en contrepartie de la gérance qui est concédée au débitant. La cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs (RAVGDT) est également précomptée sur la remise brute. Elle est calculée sur la base de 2% de la remise brute plafonnée dans la limite de 119.732,80 euros. L'État verse au régime le double de la cotisation acquittée par le débitant.

B.- La redevance due par les débitants de tabac

A la différence des taux de remise, qui procèdent d'un arrêté, les taux de redevance sont fixés par simple décision ministérielle.

Dans le cas général, les débitants sont exemptés de redevance sur les 152.500 premiers euros de chiffre d'affaires en France continentale et sur les 101.600 premiers euros de chiffre d'affaires en Corse. Un taux de 23% est ensuite appliqué au montant de la remise brute correspondant au chiffre d'affaires réalisé au-delà de la franchise précitée.

Des cas particuliers sont prévus, notamment en cas de création de débit de tabac (la redevance est de 23% du chiffre d'affaires, sans franchise, pendant les trois premières années de fonctionnement) ou en cas d'adjudication d'un contrat de gérance (la redevance est alors égale, pendant trois ans, au montant de la soumission offerte par l'adjudicataire si celle-ci est supérieure au montant de la redevance qui serait dû dans les conditions de droit commun, soit 23% du chiffre d'affaires annuel total).

L'assiette de la redevance est la remise brute correspondant au chiffre d'affaires tabac réalisé. Les tranches de chiffre d'affaires tabac qui déterminent les taux de redevance applicables sont appréciées par débit et par année civile. Par conséquent, lorsque au cours d'une année civile, un débit a été géré par plusieurs débitants, les taux de redevance applicables aux exploitants successifs sont déterminés en fonction du chiffre d'affaires tabac réalisé dans le débit depuis le 1er janvier, sans tenir compte des changements de gérants.

Tous les trimestres, l'administration des douanes procède au calcul de la rémunération des débitants. Cette opération consiste à calculer les retenues (redevance et cotisation au RAVGDT) réellement dues par chaque débitant compte tenu du chiffre d'affaire réalisé par le débit et de sa situation (nouvellement créé ou non). Ces montants sont alors rapprochés de ceux prélevés à la source dans le cadre du précompte. En cas d'écart, il est procédé à des régularisations. Lorsque la régularisation porte sur un trop-perçu par l'administration, le remboursement est effectué directement sur le compte du débitant. Ce versement est appelé « complément de remise » puisqu'il vient compléter la remise directe accordée sur facture au débitant. Lors des calculs trimestriels, chaque débitant est destinataire d'un avis de rémunération qui reprend tous les éléments de sa rémunération. Cet avis est adressé vers le 15 du deuxième mois qui suit le trimestre civil.

Concrètement, chaque fournisseur transmet chaque mois aux receveurs locaux des douanes un état détaillant, par débitant, les quantités livrées et le chiffre d'affaires correspondant. Cet état sert à déterminer les paramètres de la rémunération des débitants et le montant éventuel du droit à complément de remise. En effet, seule l'administration, destinataire de l'ensemble des états présentés par les fournisseurs, peut déterminer si le chiffre d'affaires du débitant dépasse ou non le montant de la franchise. Quelques jours plus tard, chaque fournisseur adresse au receveur général des douanes de Paris une déclaration relative au montant du précompte, accompagnée des moyens de paiement correspondants.

C.- Des flux financiers retracés sur un compte de tiers

Les flux financiers entre l'État et les débitants de tabacs n'ont pratiquement jamais donné lieu à inscription budgétaire. Tout au plus, les recettes et dépenses afférentes au régime d'allocations viagères ont été retracées sur une section spécifique d'un compte d'affectation spéciale « Modernisation du réseau des débits de tabacs », mais entre 1963 et 1970 seulement. Encore s'agissait-il, en recettes, des cotisations retraite payées par les gérants et du complément payé par l'État et, en dépenses, du versement effectué au profit de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire administratif et financier du régime.

C'est donc sur un compte de tiers, le compte n° 466.23 du plan comptable de l'État, que sont actuellement retracés :

– l'encaissement de la part du précompte correspondant à la redevance ;

– l'encaissement de la part du précompte correspondant à la cotisation retraite des gérants de débit de tabacs ;

– la charge pour l'État des « parts de redevance », système d'allocations à caractère social établi au profit des anciens fonctionnaires, des veuves d'anciens fonctionnaires et de leurs ayants droit, sur la base de textes remontant à la fin du XIXème siècle ;

– la charge pour l'État du complément de cotisation versé au régime de retraite (doublement de la cotisation versée par le gérant) ;

– la restitution des montants de redevance indûment perçus, notamment en raison du mécanisme de franchise en fonction du chiffre d'affaires ;

– diverses charges de l'État, comme les subventions pour investissements de sécurité.

II.- Une remise en ordre bienvenue, motivée aussi par un déséquilibre financier devenu structurel

A.- La budgétisation du compte de tiers

Depuis plusieurs années, les Gouvernements successifs se sont engagés dans un mouvement de budgétisation de dépenses et ressources extra-budgétaires, c'est-à-dire qui n'étaient pas retracées dans le budget de l'État malgré les règles posées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le principe d'universalité budgétaire a été réaffirmé par la LOLF, et le Gouvernement a souhaité qu'il soit mis fin à l'anomalie que constituent l'existence et le fonctionnement actuels du compte de tiers n° 466-23. En conséquence :

– les ressources précédemment inscrites sur le compte seront désormais retracées sur la ligne de recettes fiscales n° 1758, créée dans le cadre du présent projet. Le fascicule des Voies et moyens prévoit des encaissements de 310 millions d'euros en 2006 ;

– les charges précédemment inscrites sur le compte seront désormais retracées sur l'action 03 : Maîtrise et régulation des flux de marchandises du programme 199 : Régulation et sécurisation des échanges de biens et services. Le fascicule budgétaire de la mission Développement et régulation économiques prévoit un montant total de crédits de 374,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, qui correspondent :

– au complément de remise versé aux débitants de tabacs (82 millions d'euros) ;

– aux transferts à la Caisse des dépôts et consignations (68,7 millions d'euros) au titre du régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs (cotisations des débitants et de l'État) ;

– aux subventions visant à la sécurisation des débits de tabacs (16,4 millions d'euros) ;

– au dispositif des parts de redevance (28 millions d'euros) ;

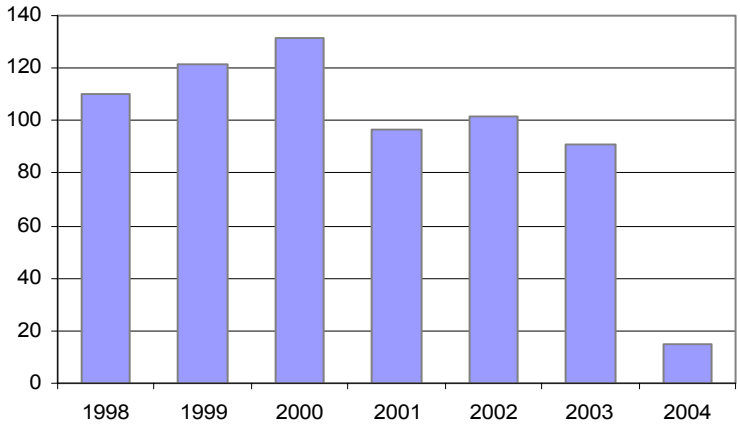
– aux aides prévues par le « Contrat d'avenir » des buralistes conclu le 18 décembre 2003 (179 millions d'euros).

B.- Des charges qui excèdent très largement les ressources disponibles

Le système du compte de tiers ne pouvait fonctionner sans encombre que dès lors que les dépenses étaient au plus égales aux recettes. De fait, le solde créditeur du compte a fortement chuté en 2004, en raison des mesures décidées dans le cadre du Contrat d'avenir.

SOLDE CREDITEUR EN FIN D'ANNEE DU COMPTE DE TIERS 466.23

(en millions d'euros)



Source : Compte général de l'administration des finances

Le Contrat d'avenir pour les buralistes a été signé le 18 décembre 2003 entre la Confédération des débitants de tabacs de France et l'État, représenté par le ministre délégué au budget et par le secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Faisant suite à une mobilisation sans précédent de la profession dans le courant de l'automne 2003, il a pour but de répondre aux difficultés économiques des buralistes, notamment pour les débits frontaliers.

Le Contrat prévoit une participation financière accrue de l'État en faveur du revenu des buralistes :

– depuis le 1er octobre 2003, une *remise additionnelle* de 2% pour la fraction de chiffre d'affaires inférieure à 152.500 euros et 0,7% pour la fraction supérieure à ce seuil est allouée aux débitants de tabacs ;

– depuis 2003, une *remise compensatoire* de perte de chiffre d'affaires sur le tabac est versée à chaque débit, à hauteur de 50% de la perte de remise nette si le chiffre d'affaires a baissé de 5% à 10%, de 70% si le chiffre d'affaires a baissé de 10% à 25%, de 80% si le chiffre d'affaires a baissé de plus de 25% ; l'année de référence pour apprécier la perte de chiffre d'affaires est 2002. La compensation est non plafonnée et cumulable avec la remise additionnelle ;

– des mesures d'assouplissement spécifiques sont accordées aux débitants frontaliers en matière de paiement des impôts et taxes, ou en matière de délais de paiement et remise des majorations de retard pour les cotisations et contributions sociales. Le montant de la remise compensatoire est porté de 80% à 90% si la perte de chiffre d'affaires est supérieure à 25% ;

– l'aide au financement des équipements de sécurisation est portée de 8.000 euros à 10.000 euros et la liste des équipements éligibles a été actualisée.

L'ensemble de ces dispositions amène les dépenses à un niveau structurellement supérieur à celui des recettes, ce qui explique la consommation de la quasi-totalité des réserves du compte de tiers pendant l'année 2004. Il est clair que des solutions devront être trouvées pour 2005, puisque la budgétisation du compte de tiers à laquelle procède le présent projet ne prendra effet qu'au 1er janvier 2006.

C.- La clarification du régime juridique de la redevance

Le Gouvernement a souhaité mettre à profit l'entrée en vigueur de la LOLF et la budgétisation du compte de tiers pour clarifier le régime juridique de la redevance due par les gérants de débit de tabacs. Il est apparu opportun d'intégrer sans ambiguïté ce prélèvement dans le champ des impositions de toute nature. Pour autant, les dispositions législatives proposées dans le présent article n'apportent aucune modification de substance au régime économique de la redevance actuelle : la neutralité est totale pour les débitants. La seule évolution ayant quelque portée consiste à passer d'une périodicité trimestrielle à une périodicité mensuelle, pour les déclarations diverses comme pour les paiements à effectuer par l'ensemble des parties prenantes (fournisseurs et administration). L'impact en trésorerie est légèrement défavorable à l'État.

Le **A du I** du présent article transforme la « *redevance* » actuellement prévue par l'article 568 du code général des impôts en un « *droit de licence* », afin d'éliminer toute référence à un service rendu par l'État.

Il intègre dans la loi le fait que le droit de licence est dû au delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés fixé à 152.500 euros pour les débits de France continentale et à 101.600 euros pour ceux des départements de Corse. Ceci n'est que la reprise de la règle actuellement fixée par une décision administrative de l'administration des douanes.

Le **B du I** du présent article insère un alinéa dans l'article 568 du code général des impôts, en vue de déterminer le taux du droit de licence, sa date d'exigibilité et ses modalités de liquidation et de recouvrement :

– le droit de licence est égal à 23% de la remise mentionnée au 3° du I de l'article 570 du code général des impôts ;

– le droit de licence est exigible à la livraison des tabacs manufacturés au débitant ;

– il est liquidé par les fournisseurs mentionnés au 1 de l'article 565 du même code, au plus tard le 25 de chaque mois, sur la base d'une déclaration des quantités livrées au débitant au cours du mois précédent transmise à l'administration ;

– il est acquitté, à la date de la liquidation, auprès de l'administration, par les mêmes fournisseurs et pour le compte des débitants.

Le B du I du présent article reprend le principe d'une caution exigée des fournisseurs, qui garantira le paiement du droit de licence. Cette caution, dont le régime sera déterminé par décret, devrait être au moins égale à 0,4% de la valeur au prix de détail des tabacs manufacturés que le fournisseur envisage de livrer en douze mois aux débitants et ne pas être inférieure à 726,25 euros. Là encore, il s'agit de consolider dans le code général des impôts une règle déjà appliquée.

Le B du présent article reprend également les dispositions actuelles régissant la restitution du droit de licence perçu sur la fraction de chiffre d'affaires inférieure au seuil de 152.500 ou 101.600 euros.

Le deuxième alinéa de l'article 568 du code général des impôts prévoit actuellement que les redevances « *sont recouvrées selon les règles, conditions et garanties prévues en matière domaniale* ». Cette rédaction n'a pas été modifiée après le transfert, en 1993, de certaines compétences de la direction générale des impôts à la direction générale des douanes et droits indirects. Il est apparu préférable que les règles applicables en matière de recouvrement correspondent bien aux compétences de l'administration chargée de les mettre en œuvre. En conséquence, le **C du I** du présent article propose que le droit de licence soit « *constaté, recouvré et contrôlé suivant les règles propres aux contributions indirectes* ». Cette disposition n'aura que peu d'effet pratique, dès lors qu'un seul fournisseur assure la quasi-totalité de la distribution de tabacs manufacturés et que le taux de recouvrement est, de ce fait, égal à 100%.

Le **II** du présent article procède à divers ajustements rédactionnels (changements de références) dans les articles 565, 570, 572 *bis,* 573 et 575 H du code général des impôts, du fait de l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 568 du même code.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 20

Relèvement du seuil de chiffre d'affaires au titre de la franchise en base de TVA des associations employant moins de 10 salariés

Texte de l'article additionnel :

I.– Après le a du 1 du I de l'article 293 B du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« a bis. 100 000 euros s'ils réalisent les prestations visées à l'alinéa précédent en tant qu'association employant moins de dix salariés ; »

II.– Les pertes de recettes pour l'État sont compensées à due concurrence par la majoration de la taxe et du droit visés à l'article 684 du code général des impôts.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie tendant à relever de 76.300 à 100.000 euros le seuil de chiffre d'affaires retenu pour la franchise en base de TVA applicable aux associations de moins de dix salariés réalisant des livraisons de biens, des ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement.

Le 1 du I de l'article 293 B du code général des impôts dispose que pour leurs livraisons de biens et leurs prestations de services, les assujettis établis en France, à l'exclusion des redevables qui exercent une activité occulte au sens du deuxième alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, bénéficient d'une franchise qui les dispensent du paiement de la taxe sur valeur ajoutée lorsqu'ils n'ont pas réalisé au cours de l'année civile précédente un chiffre d'affaires supérieur à 76.300 euros s'ils réalisent des livraisons de biens, des ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement.

Cette franchise en base de TVA a donc pour effet de dispenser des personnes normalement assujetties à la TVA de la déclaration et du paiement de cette taxe.

L'existence de ce plafond fixé à 76.300 euros de chiffre d'affaires annuel crée naturellement un effet de seuil. En particulier, les associations de petite taille, effectuant par exemple des opérations de récupération d'objets usagés, sont fortement pénalisées dès lors qu'elles dépassent ce plafond. Devenant redevables de la TVA, elles se voient soumises à l'ensemble des obligations comptables et déclaratives résultant de cette situation.

Or, ce seuil de 76.300 euros de chiffre d'affaires annuel a été fixé par l'article 7 de la loi de finances pour 1999 (n°98-1266 du 30 décembre 1998) et n'a pas été relevé depuis lors.

Le présent article propose donc un rehaussement à 100.000 euros de ce seuil au bénéfice des seules associations employant moins de dix salariés et réalisant des opérations des livraisons de biens, des ventes à consommer sur place ou des prestation d'hébergement.

L'encadrement de cette mesure, destinée aux plus petites associations pour un type précis d'activité, est de nature à limiter tant son coût que les effets d'aubaine.

*
* *

Le **Président Pierre Méhaignerie** a expliqué que cet amendement concernait les associations intermédiaires et les associations sans but lucratif, telles Emmaüs, qui réalisent des opérations de troc et d'échanges.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-11)** suivant l'avis de votre **Rapporteur général**.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à exonérer du paiement de la taxe sur les salaires les établissements publics de santé.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à proroger, jusqu'au 31 décembre 2006, l'application du taux réduit de TVA au service d'aide à la personne, aux travaux d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ou sur les logements sociaux à usage locatif.

M. Pascal Terrasse a expliqué qu'il s'agissait de proroger l'application au taux réduit de TVA à 5,5% pour les services à forte intensité de main-d'œuvre.

Soulignant être favorable à la prorogation de ce dispositif, votre **Rapporteur général** a par ailleurs rappelé que le budget a été élaboré en tenant compte de cette hypothèse. En effet, les négociations étant en cours, il a estimé inopportun d'adopter d'ores et déjà un amendement en ce sens. Les négociations se présentant sous un jour favorable, cet amendement pourrait s'avérer au contraire contreproductif.

M. Didier Migaud a rappelé qu'une mesure identique concernant l'application du taux réduit de TVA à la restauration avait déjà été adoptée par l'article 99 à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 novembre 2003).

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'il s'agissait d'une mesure inscrite en deuxième partie de la loi de finances qui, en outre, était expressément soumise à une décision préalable en ce sens du Conseil de l'Union européenne.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à abaisser le taux de TVA à 18,6% à partir du 10 août 2005.

La Commission a *rejeté* deux amendements examinés en discussion commune, présentés par M. Jean-Pierre Brard, tendant à appliquer le taux réduit de TVA, respectivement, aux matériels destinés à la production et au stockage d'énergie d'origine éolienne, et aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorique distribuées par réseaux publics alimentés par la géothermie et la cogénération.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à faire bénéficier les établissements publics de santé de la baisse de la TVA portant sur les travaux d'amélioration, de transformation et d'entretien, après que votre **Rapporteur général** en a souligné l'incompatibilité avec le droit communautaire.

M. Michel Bouvard a retiré deux amendements, tendant à étendre les taux réduits de TVA, respectivement, aux travaux de restitution des caractéristiques originelles des habitations et aux travaux de construction et d'agrandissement conçus spécialement pour des personnes handicapées.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA les bonbons de chocolat.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Eric Besson, tendant à instaurer un dégrèvement de redevance audiovisuelle pour les étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, insistant sur le fait que la réforme de la redevance impose un parallélisme avec la taxe d'habitation s'agissant des dégrèvements afin de conserver le bénéfice de cette réforme.

M. Didier Migaud a souligné que c'est le rattachement même à la taxe d'habitation qui est contestable, entretenant une confusion sur le bénéficiaire de cette taxe. Il aurait été plus pertinent de rattacher la redevance audiovisuelle à l'impôt sur le revenu.

La Commission a ensuite *rejeté* cet amendement ainsi qu'un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à ce que les titulaires de l'allocation spécifique de solidarité bénéficient d'un dégrèvement de redevance audiovisuelle.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à permettre la déductibilité de la TVA ayant grevé les objets publicitaires, quel que soit le prix de ceux-ci.

M. Michel Bouvard a rappelé qu'aujourd'hui, les diverses dépenses publicitaires sont considérées, quel que soit le média ou le support utilisé, comme des investissements, avec toutes les conséquences que cela entraîne en termes de TVA. Il existe une seule exception à ce principe : les objets publicitaires qui obéissent aux règles particulières relatives aux biens cédés sans rémunération ou moyennant une rémunération très inférieure à leur prix normal. Pour ces derniers, la déductibilité n'est permise que lorsqu'il s'agit d'objets de très faible valeur. Celle-ci est aujourd'hui fixée à 31 euros et devrait être portée prochainement par arrêté à 60 euros. Cependant, même dans ce cas, cette règle semble obsolète et de nature à freiner le développement des entreprises fabriquant ces objets.

Après avoir rappelé que la déductibilité serait prochainement possible pour les objets publicitaires d'une valeur inférieure à 60 euros, votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Un amendement présenté par M. Alain Marleix, tendant à ouvrir la faculté aux agriculteurs d'opter pour cinq ans seulement et non plus de façon irrévocable, pour un régime de déclaration trimestrielle de la TVA, a été retiré.

*

* *

C.– Mesures diverses

Article 21

Reversement des disponibilités du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) et reprise par l'État de la garantie accordée sur les prêts de l'accession sociale.

Texte du projet de loi :

I. – Le troisième alinéa de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes : « A compter du 1er janvier 2006, la garantie de l'État peut également être accordée aux prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation, destinés à l'accession sociale à la propriété et attribués aux personnes physiques dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources fixés par décret. La garantie de l'État peut être accordée aux avances remboursables ne portant pas intérêts mentionnés au dernier alinéa du I de l'article 1384-A du code général des impôts, dans les mêmes conditions.

L'octroi de la garantie de l'État peut être subordonné à une participation financière des établissements de crédit.

Ces prêts garantis peuvent être distribués par tout établissement de crédit ayant signé à cet effet une convention avec l'État. »

II. – A compter du 1er janvier 2006, l'État prend à sa charge la totalité des engagements antérieurement souscrits par la société chargée de gérer le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété mentionnée à l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation. Les disponibilités au 31 décembre 2005 du fonds de garantie sont reversées en totalité au budget de l'État.

Exposé des motifs du projet de loi :

Créé en loi de finances pour 1993, le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) gère pour le compte de l'État la garantie que celui-ci accorde aux prêts à l'accession sociale et aux prêts à taux zéro qui sont souscrits auprès des banques par les ménages accédant à la propriété. Ce fonds est alimenté par des cotisations versées par l'État et les établissements de crédit dont le montant est fonction du volume des prêts garantis distribués chaque année et tient compte d'hypothèses de sinistralité retenues par génération de prêts.

Les disponibilités du FGAS atteignent aujourd'hui 1,4 milliard €, pour un encours de prêts garantis de 31,6 milliards € au 21 avril 2005. Ce montant est d'un niveau très supérieur aux besoins réels liés à la garantie des prêts, le montant des sinistres indemnisés par le fonds depuis 1993 s'élevant à 8 millions € seulement.

Dans ces conditions, compte tenu de la faible sinistralité constatée sur ces prêts immobiliers, le projet d'article prévoit que l'État reprend la gestion directe de la garantie qu'il a accordée depuis 1993 aux prêts conventionnés puis à certains prêts à taux zéro ; conformément à la convention du 29 mars 1993 conclue entre l'État et la société de gestion du fonds (SGFGAS), celle-ci remet à l'État la totalité des sommes composant le fonds de garantie, l'État reprenant à sa charge l'ensemble des engagements souscrits par la SGFGAS.

Le système de garantie de l'État est également maintenu pour les prêts futurs et se traduira par un nouveau dispositif conventionnel entre l'État et les établissements de crédit. Un décret précisera notamment les conditions financières dans lesquelles cette garantie s'exercera.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de transférer à l'État la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux prêts à l'accession sociale et à certains prêts à taux zéro.

I.- Le Fonds de garantie à l'accession sociale, gestionnaire depuis 1993 de la garantie accordée par l'État aux bénéficiaires des prêts favorisant l'accession à la propriété des ménages à revenu modeste ou intermédiaire

• Afin de favoriser l'accès au crédit immobilier des ménages à ressources moyennes ou modestes, l'article 126 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992), qui a créé l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation, a institué le Fonds de garantie de l'accession à la propriété (FGAS), dont l'objet est d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire de certains prêts d'accession à la propriété. A cette fin, il gère, pour le compte de l'État, la garantie que l'État accorde au prêt d'accession sociale (PAS) [1] puis étendue, depuis octobre 1995, à certains prêts à taux zéro (PTZ) [2].

L'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation a retenu une définition très large du sinistre indemnisable, ce qui permet au FGAS d'intervenir non seulement dans les cas classiques de contentieux débouchant sur une vente (prise en charge des « *sinistres définitifs* »), dont les conséquences sociales sont souvent très difficiles, mais également en amont des phases contentieuses pour l'emprunteur de bonne foi qui se trouve, pour une raison particulière (chômage, divorce, maladie, etc.), dans l'impossibilité de faire face à ses échéances (prise en charge des « *sinistres provisoires* »). Ce dispositif favorise ainsi l'accès au crédit immobilier de ménages dont la capacité de remboursement est faible, ce qui pourrait justifier un taux d'intérêt plus élevé, voire un refus de prêt de la part du banquier.

En outre, les sommes provisionnées au FGAS autorisent une pondération favorable des prêts garantis au regard du ratio de solvabilité imposé aux établissements de crédit. Cette économie de fonds propres est un facteur déterminant de la modération relative du taux d'intérêt servi par les banques aux accédants à revenus modestes bénéficiaires des prêts reposant sur le fonds.

Depuis sa création en 1993, le dispositif mis en place a permis de garantir plus de 1.052.000 prêts (dont 63% de prêts d'accession sociale) pour un montant total de crédits de 45 milliards d'euros (dont 86% au titre des prêts d'accession sociale). Environ 60% des PAS et 85% des PTZ garantis concernent des

---

(1) Catégorie de prêts conventionnés mise en place par le décret du 18 mars 1993, conditionnés à des plafonds de ressources qui dépendent de la taille des ménages et de la zone géographique d'acquisition, dont l'objet est de réduire le coût du risque pour l'établissement prêteur en cas d'incident de paiement des emprunteurs et par cet effet, de réduire le coût du crédit pour les emprunteurs.

(2) L'octroi de la garantie du FGAS peut être accordée pour les prêts à taux zéro accordés à des ménages dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds en vigueur pour les PAS et elle est obligatoire pour les prêts à taux zéro complémentaires d'un PAS accordé par le même établissement de crédit.

opérations dans l'immobilier neuf, ce qui souligne l'indéniable rôle de levier assumé par le FGAS dans l'activité globale de construction.

• Le fonds n'ayant pas la personnalité morale, il est géré par la société de gestion du FGAS (SGFGAS), société anonyme dont les statuts sont approuvés par décret. Il appartient par ailleurs à cette société de procéder aux contrôles sur place et sur pièces du respect de la réglementation applicable aux prêts garantis par l'État (1.130 dossiers contrôlés depuis 1995).

Deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministre chargé des finances et un représentant du ministre chargé du logement) assistent au conseil d'administration avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'Etat.

Parallèlement, l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation précité dispose que les établissements adhérents au fonds et distribuant les prêts garantis doivent être actionnaires de la société de gestion.

Les établissements financiers actionnaires de la société de gestion du FGAS (SGFGAS) sont ainsi : le groupe BNP-Paribas et l'Union de Crédit pour le Bâtiment ; la Caisse Nationale de Crédit Agricole, la Fédération Nationale de Crédit Agricole et le Crédit Lyonnais ; la Caisse Nationale du Crédit Mutuel et le Groupe Crédit Industriel et Commercial ; la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance, le Groupe Crédit Foncier de France et ENTENIAL (banque La Hénin associée au Comptoir des entrepreneurs) ; la Banque Fédérale des Banques Populaires, la Caisse Centrale de Crédit Coopératif, ainsi que quatre anciennes filiales de l'Agence française de développement (SODEMA, SODEGA, SOFIDEG, SOFIDER) : la Chambre Syndicale des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier et la Société Générale.

• Le FGAS est alimenté **en recettes** par des cotisations de même montant versées par l'Etat et les établissements de crédit qui y adhèrent, selon des modalités fixées par convention.

Il bénéficie ainsi :

– d'une **cotisation de l'État**, égale à 0,98% des prêts garantis depuis la génération de prêts 2003 ; cette cotisation est prélevée sur le compte d'avances de l'Etat au fonds ouvert au nom de la société de gestion du FGAS lors de la déclaration du prêt par l'établissement prêteur ; les crédits sont imputés sur l'article 65-50/10 du budget du logement (sauf en 1998, année durant laquelle la dotation de l'État a été versée à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-30) ;

COTISATION DE L'ETAT AU FGAS DEPUIS 1993

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DOTATION EN LFI	**30,49**		**33,54**	**60,98**		**68,60**	**64,79**
DOTATION A PARTIR DU CAS N° 902-30					**54,88**		

Il faut ici remarquer que les crédits budgétaires sont versés trimestriellement sur le compte d'avances au fonds ouvert au nom de la société de gestion du FGAS en fonction de ses prévisions de mises en force des PAS et prêts à taux zéro garantis et sont consommés au fur et à mesure des mises en force réelles. Le montant précis des prêts à garantir ne pouvant être déterminé à l'avance, la société de gestion dispose d'une trésorerie de l'ordre de 3 millions d'euros sur le compte d'avances au fonds lui permettant de ne pas se trouver en rupture de paiement dans le cas d'une évolution du nombre de prêts excédant ses prévisions. Parallèlement, le reliquat éventuel de crédits budgétaires non versés à la société de gestion est reporté sur la ligne de crédit de l'année suivante :

– d'une **cotisation initiale de l'établissement prêteur égale à la cotisation de l'Etat et prélevée simultanément au versement de cette dernière** ;

– d'une **commission annuelle du prêteur sur l'encours de prêts garantis** (dont le niveau est déterminé par application d'un système bonus-malus et plafonné à 0,13% de l'encours depuis la génération de prêts 2003, sous réserve des bonus-malus) ;

– de la rémunération des fonds placés.

En dépenses, les versements aux établissements de crédit au titre de l'indemnisation des sinistres survenus pendant toute la durée des prêts garantis s'imputent sur les actifs ainsi constitués.

II.- Un nombre de sinistres constatés beaucoup plus faible que prévu, ayant nourri l'accumulation d'excédents du fonds de garantie

• Au 31 mars 2005, date de clôture de l'exercice 2004/2005, **l'excédent de trésorerie du fonds de garantie atteignait 1,43 milliard d'euros**.

Il convient à ce stade de remarquer qu'il existe autant de fonds différents que d'établissements de crédit, le principe retenu étant l'individualisation par établissement des cotisations au titre du FGAS afin de responsabiliser ces derniers

aux risques de sinistralité. Ainsi, l'excédent global représente en réalité le total de tous les « sous-fonds » existants. En outre, les cotisations versées par l'Etat et les établissements de crédit sont placées sur les marchés financiers, principalement obligataires, et décaissées, génération par génération, selon le principe de cloisonnement des risques, en fonction des sinistres.

Par construction, le mécanisme du FGAS conduit donc à des excédents de placement au cours des premières années de chaque génération de prêts. Ces excédents doivent par suite se résorber progressivement tout au long de la vie des prêts, dont la durée peut varier entre 20 et 30 ans. L'actif du FGAS ne correspond dès lors par à une trésorerie disponible, puisqu'il faut en déduire le passif garanti, dépendant de la sinistralité effective.

Or, les analyses statistiques sur la sinistralité des crédits immobiliers montrent que les risques commencent à être bien cernés en moyenne à partir de la huitième année de remboursement du prêt. Ce délai de l'ordre de 8 ans, qui permet de connaître avec une bonne vraisemblance la sinistralité réelle associée aux prêts garantis, est précisément aujourd'hui atteint pour les prêts de la génération 1994 à 1997 (1996 compte tenu des délais d'instruction nécessaires avant la déclaration éventuelle des sinistres à la société de gestion du FGAS).

Au 16 juin 2005, 734 sinistres ont été déclarés à la société de gestion du FGAS (voir tableau ci-dessous), dont 642 ont été pris en charge pour un montant de 8,04 millions d'euros. S'il est vrai que le faible nombre de sinistres pour les prêts de la génération 1993 et, dans une moindre mesure cependant, de la génération 1994, doivent être reportés aux effectifs de leurs bénéficiaires, qui ne dépassent pas quelques milliers de prêts une fois pris en compte les remboursements anticipés effectués à ce jour, **il est néanmoins manifeste que la sinistralité constatées** (8,0 millions d'euros) **est hors de proportion avec le niveau des réserves du FGAS** (1.430 millions d'euros). Le taux de sinistralité apparaît même exceptionnellement faible au regard des montants des prêts consentis. A moins de 0,1%, il est très inférieur aux hypothèses retenues entre 1993 et 2000 (0,60%).

nombres de sinistres constatés par génération d

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SINISTRES CONSTATES	**27**	**71**	**62**	**151**	**133**	**70**	**51**
SINISTRES PRIS EN CHARGE	**20**	**62**	**51**	**117**	**120**	**63**	**37**

Lecture : sur l'ensemble des prêts reposant sur le FGAS accordés en 1993, 27 sinistres ont été constatés et 20 pris en charge par la société de gestion du FGAS

nombre de prêts émis bénéficiant de la garantie du FGAS

	1999	2000	2001	2002	2003
PAS	**71.749**	**61.765**	**53.904**	**65.887**	**63.495**
PTZ	**50.321**	**43.271**	**38.163**	**39.009**	**35.420**
TOTAL	**122.070**	**105.039**	**92.067**	**104.896**	**98.915**

prise en charge des sinistres par le Fonds de garantie à l'accession sociale

(EN EUR

JUSQU'AU 17/09/2001	ENTRE LE 18/09/2001 ET LE 17/09/2002	ENTRE LE 18/09/2002 ET LE 25/06/2003	ENTRE LE 26/06/2003 ET LE 16/06/2004	ENTRE LE 17/06/2004 ET LE 16/06//2005	TOTA
1.735.190	**1.340.710**	**1.445.639**	**2.002.984**	**1.515.692**	**8.040.**

Il est dès lors désormais quasi certain que les premières générations de prêts garantis se trouveront en fin de génération en situation d'excédent, pour des montants considérables.

L'appréciation de la sinistralité des prêts des générations postérieures à 1995 doit être plus nuancée : le profil plus particulier des bénéficiaires des prêts à taux zéro ainsi que l'orientation privilégiée de ce produit vers la construction neuve *a priori* plus risquée invite à la prudence, tout en mettant en évidence la disproportion entre ces caractéristiques, *a priori* génératrice de risques supérieurs, et le faible niveau effectif des sinistres constatés et pris en charge. Il importe également de souligner que la très bonne santé du marché de l'immobilier et le contexte de hausse des prix qu'il traverse contribuent à la diminution du coût unitaire des sinistres donnant lieu à vente du logement, la faible décote des biens immobiliers observée actuellement permettant aux emprunteurs en difficulté de plus facilement vendre à l'amiable leur logement à un niveau supérieur au capital restant dû. Cette dernière cause explique sans doute une grande partie de la faible sinistralité constatée.

• Il faut d'ailleurs souligner que cette constatation n'a pas échappé aux responsables de la société de gestion du FGAS.

Dès l'année 2000, des négociations ont été engagées avec les établissements de crédit de façon à réduire les cotisations pour les générations futures. Ces négociations se sont conclues fin 2000 par l'élaboration d'un avenant à la convention d'origine entre la société de gestion du FGAS et les établissements de crédit, qui a réduit les cotisations de l'État et des banques de 1,25% à 1% des prêts garantis. De nouvelles négociations engagées au début 2002 ont permis d'abaisser encore les cotisations initiales pour les générations 2003 et suivantes (de 1% à 0,98%, correspondant à un ajustement du taux de sinistralité anticipé de 0,60% sur la génération 1993 à 2000 à 0,45% sur les générations 2001 et 2002 puis 0,39% à partir de la génération 2003).

Ces mêmes négociations ont par ailleurs organisé **le reversement des excédents immobilisés des générations 1993 à 1995** en vue de les redéployer sur

les générations futures. Cette autorisation a été reconduite en 2003 pour la génération 1996 et en 2004 pour la génération 1997.

De cette manière, il a été rendu possible de réduire à due concurrence les besoins budgétaires pour la dotation du fonds de garantie versée par l'État entre 2002 et 2005. Les établissements de crédit ont bénéficié, durant la même période, de reversements exceptionnels anticipés de l'ordre de 25 millions d'euros par génération de prêt.

Enfin, le système de bonus-malus, financé par la commission annuelle du prêteur sur l'encours de prêts garantis citée *supra*, a permis le versement de bonus qui ont représenté à ce jour environ 30 millions d'euros au profit des établissements de crédit.

III.- La reprise par l'État de la gestion directe de sa garantie proposée par le présent article

Les reversements anticipés et les baisses de cotisations au FGAS, s'ils permettent de réduire, voire de supprimer, l'accumulation de réserves nouvelles, ne paraissent pas susceptibles de résorber le stock de réserve constitué.

Compte tenu de l'ampleur de ce stock, qui atteint, comme il a été vu plus haut, 1,4 milliard d'euros, il est ici proposé de transférer à l'État la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux PAS et au PTZ. **Le présent article n'affecte en rien la nature et l'ampleur des garanties accordées aux bénéficiaires des prêts à l'accession sociale**.

S'agissant du passé, en effet, le **II du présent article** prévoit que l'État prend à sa charge la totalité des engagements souscrits jusqu'au 31 décembre 2005 par la société de gestion du FGAS (SGFGAS). Il lui appartiendra dès lors d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire des prêts d'accession à la propriété, dans les mêmes conditions que celles qui présidaient à l'exercice de cette mission par la SGFGAS. En contrepartie, conformément à la convention du 29 mars 1993 conclue entre l'État et la SGFGAS, cette dernière reverse l'ensemble des disponibilités du FGAS dont l'objet est précisément de couvrir ces engagements.

Il est vrai que la probabilité de la constatation d'une sinistralité moindre que prévue devrait permettre à l'État, sur la durée de l'ensemble des prêts garanties, de dégager un excédent net. Cependant, cet excédent est la **contrepartie légitime du risque par lui assumé au titre de sa garantie**. En outre, il faut rappeler que **dès que la faible sinistralité a pu être inférée de l'expérience des premières générations de prêts accordés, les cotisations des établissements de crédit ont été réduites de façon à correspondre à la couverture du risque réellement observé**.

Pour le futur, le **I du présent article** propose de procéder à une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation qui dispose dans sa rédaction actuelle que « *la garantie de l'Etat peut*

être […] *accordée, dans les conditions fixées par décret, aux prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation par tout établissement de crédit adhérant à un fonds, appelé «* Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété *», chargé de gérer cette garantie pour le compte de l'Etat. Ce fonds, qui est financé par l'Etat et les établissements de crédit y adhérant, n'a pas la personnalité morale et est géré par une société dont sont actionnaires ces établissements de crédit. Les statuts de cette société sont approuvés par décret et le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté. Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société et ont le droit de veto sur toute décision de nature à affecter l'engagement financier de l'Etat lié à sa contribution financière au fonds et à sa garantie* ».

La rédaction proposée prévoit le maintien du dispositif actuel de garantie de l'État en disposant que « *la garantie de l'État peut être accordée* » au mêmes fins que celles mentionnées dans la rédaction actuelle de l'article L. 312-1, en précisant que, conformément aux règles applicables aujourd'hui aux prêts reposant sur le FGAS, les bénéficiaires sont soumis à des conditions de revenus fixées par décret. Votre Rapporteur général regrette à cet égard que les dépenses liées à la mise en jeu éventuelle de cette garantie, qui devraient certes rester d'un montant très modéré, inférieur à 2 millions d'euros, n'aient pas été évaluées au sein des crédits de l'action « Soutien au domaine social, logement, santé » du programme « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

En outre, l'article prévoit que la « *rémunération de la garantie de l'État peut être subordonné à une participation financière des établissements de crédit* », conformément aux principes d'indemnisation de la gestion du risque, ici assumé par l'État. Les taux de rémunération de cette garantie, qui seront fixés par décret, devraient s'établir à des niveaux équivalents à ceux des cotisations actuellement versées au FGAS par les établissements de crédit et permettront, en tout état de cause, d'assurer un intéressement des établissements de crédit à la qualité des dossiers de prêt par eux négociés, afin d'encourager le maintien d'une faible sinistralité épargnant la mise en jeu de la garantie de l'État.

Le troisième alinéa du **I du présent article** propose enfin de soumettre la distribution de ces prêts à un dispositif conventionnel réunissant l'État et les établissements de crédit qui se substituerait au FGAS et à sa société de gestion qui seraient dissous. Les conventions existantes aujourd'hui pour les prêts réglementés seraient ainsi adoptées à cette fin.

D'après des informations recueillies par votre Rapporteur général, il convient ici de remarquer que la société de gestion du FGAS, ainsi que le fonds lui-même, seraient maintenus, ce qui implique sans doute une précision législative dans la mesure où l'article tend à abroger le fondement juridique de leur existence en remplaçant le troisième alinéa de l'article L. 312-1 dans sa rédaction actuelle qui dispose précisément de leur création. En outre, les « disponibilités » reversées

à l'État, évaluées plus haut à 1,4 milliard d'euros, correspondent à la valeur comptable, inscrite au passif du FGAS, des cotisations versées par l'État et les banques auxquelles a été appliqué un taux d'actualisation. Cependant, dans la mesure où ces cotisations ont été placées sur les marchés financiers, elles ont généré des intérêts et des plus-values latentes ou réalisées inscrites à l'actif du fonds, qui sont supérieures d'environ 200 millions d'euros à la valeur comptable des cotisations. Ce reliquat serait conservé par le FGAS afin de bénéficier d'une réserve de trésorerie préalable à la définition du nouveau dispositif conventionnel de la garantie de l'État à l'accession sociale.

*
* *

La Commission a examiné trois amendements de suppression présentés par MM. Philippe Auberger, Charles de Courson et Didier Migaud, et un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à limiter à 975 millions d'euros le montant des reversements des disponibilités du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) au budget général de l'Etat.

M. Philippe Auberger a indiqué qu'il comprenait très bien la philosophie de cet article. Compte tenu des difficultés budgétaires, l'Etat s'estime fondé à « siphonner » les disponibilités accumulées par le FGAS (1,4 milliard d'euros). En contrepartie de cette opération, l'Etat s'engage à reprendre la garantie directe de la garantie aujourd'hui gérée le FGAS. L'Etat n'a pas vocation à garantir les prêts d'accession sociale consentis par les banques aux particuliers. Une telle mesure est inacceptable. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a rappelé que l'Etat ne peut accorder de garantie sans plafond. Pourtant, dans le cadre du présent projet de loi de finances, l'Etat multiplie les engagements hors bilan. Or, n'importe quel bon chef d'entreprise sait qu'il est plus difficile de maîtriser ces engagements hors bilan que ceux qui figurent au bilan. Au cas où la Commission refuserait la suppression de l'article, il est souhaitable de limiter à 975 millions d'euros le reversement à l'Etat et de conserver le FGAS pour gérer la garantie accordée aux prêts des générations 1993 à 2005.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le FGAS a été mis en place par la loi de finances initiale pour 1993 afin de gérer la garantie de l'Etat accordée aux emprunteurs bénéficiaires d'un prêt d'accession sociale et, depuis 1995, de certains prêts à taux zéro. Le fonds est alimenté par deux cotisations de même montant versées par l'Etat d'une part, et par les établissements de crédit, d'autre part, à hauteur de 50 millions d'euros par an pour chacun entre 1993 et 2000. Les hypothèses de sinistres retenues pour les générations de prêt 1993 à 2000 (risque évalué à 0,60% des encours) se sont révélées très excessives au regard des sinistres effectivement constatés (moins de 0,10%, environ 500 cas de défaillance de l'emprunteur pour un montant de l'ordre de 8 millions d'euros). Dans la mesure où il est généralement admis que les risques peuvent être bien cernés à partir de la 8ème année de remboursement du prêt, il apparaît clairement que les disponibilités

accumulées par le FGAS (1,4 milliard d'euros) ne pourront être résorbées. Il est proposé ici que l'Etat reprenne en charge la gestion directe de sa garantie et, en contrepartie, se voit reverser les disponibilités du FGAS. On peut regretter, sur la forme, l'absence de consultation préalable des établissements de crédits. Sur le fond, cependant, l'article est cohérent. Le dispositif proposé ne modifie en rien la nature de la garantie accordée aux bénéficiaires de prêts auparavant « gérés » par le FGAS, que ce soit s'agissant des prêts contractés depuis 1993 ou de ceux qui pourraient l'être à partir de 2006. L'Etat reprend en charge sa garantie. Qu'il fasse un « bénéfice » à cette occasion n'est en rien illégitime : c'est la contrepartie du risque (et ce n'est pas si fréquent s'agissant des garanties de l'Etat) et il est conforme aux principes assurantiels qu'une garantie « rapporte » quelque fois. L'Etat assumera désormais le risque pour le futur : cela à un coût, et il est légitime que les disponibilités du FGAS, constituées précisément pour couvrir ce coût, soient transférées à l'Etat qui indemnisera désormais les défaillances.

M. Charles de Courson a qualifié cette opération de « casse sur le FGAS » et s'est rallié à l'amendement de repli présenté par M. Philippe Auberger. Il est souhaitable que l'Etat ne reprenne dans les disponibilités du FGAS que celles correspondant à ses seuls versements. Les fonds restants permettront de financer les sinistres éventuels au titre des prêts consentis jusqu'ici.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé qu'une partie de l'argent que l'Etat souhaite reprendre appartient aux banques.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a regretté que les enjeux réels liés à la suppression du FGAS, en particulier le fait que la garantie accordée aux prêts de l'accession sociale est et demeure une garantie de l'Etat qu'il est simplement ici proposée de reprendre en gestion directe, n'aient pas été mieux expliqués sur le terrain.

M. Jean-Louis Dumont a déclaré que les sinistres sur prêts étaient multipliés dans les années 80 en raison de la politique de désinflation compétitive qui amplifiait les effets pervers des prêts à taux variable. C'est pourquoi le FGAS s'est appuyé à l'origine sur des hypothèses élevées de sinistralité. Or, bien évidemment, les sinistres se sont révélés beaucoup plus faibles que prévus et le rapporteur spécial des crédits du logement, qu'il était il y a quelques années, ayant découvert que les fonds du FGAS étaient très largement supérieurs à la sinistralité désormais attendue, a proposé de diminuer le montant des cotisations au fonds. Or, loin d'une simple adaptation des cotisations du fonds par rapport aux risques couverts, le présent article n'est rien d'autre que la captation, au profit de l'Etat, non seulement des sommes qu'il a versées au CGAS, mais également de celles des organismes financiers qui, jusqu'à présent, se sont mobilisées pour l'accession sociale à la propriété. L'opération serait justifiable si les sommes ainsi récupérées étaient affectées au financement du logement social et à l'accession à la propriété. On s'aperçoit, en fait, qu'elles sont directement reversées dans le budget de l'Etat. Non seulement la crédibilité de l'Etat vis-à-vis de ses partenaires est atteinte, mais c'est également la politique sociale du logement qui subit le contrecoup de cette

mesure. De plus, ce précédent fâcheux laisse craindre que l'Etat ne procède à de telles captations de disponibilités auprès d'autres organismes comme la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

M. Pascal Terrasse a souligné qu'une telle mesure ne vise qu'à desserrer la contrainte budgétaire dans laquelle s'est enfermé le Gouvernement. Or, 70.000 familles bénéficiaient de la garantie gérée par le FGAS qui était en outre un exemple de coopération entre l'Etat et les établissements de crédits. Maintenant que l'Etat récupère des sommes qui ne lui appartiennent pas, comment espérer que ses partenaires actuels accepteront de jouer le jeu au sein du nouveau dispositif que propose d'instituer l'article.

M. Jean-Yves Chamard a déclaré qu'une fois encore les dépenses ne seront gelées qu'au prix d'artifices comptables dissimulant mal le fait que le projet de loi de finances pour 2006 est un budget trop dépensier. La suppression de cet article, en privant l'Etat de 1,4 milliard d'euros de ressources supplémentaires, serait une façon de l'obliger à diminuer ses dépenses dans les mêmes proportions afin de stabiliser le niveau du déficit.

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'en matière d'accession à la propriété, l'actuelle majorité a voté des mesures fortes, en particulier le prêt à taux zéro dont l'extension en 2006 constitue un effort considérable de 500 millions d'euros, qui tranche avec l'immobilisme absolu de la précédente législature en la matière. Quant à la garantie, si celle-ci est jusqu'à présent gérée par l'intermédiaire du FGAS, elle n'en reste pas moins celle de l'Etat. Dans ce contexte, la gestion directe de sa garantie par l'Etat, c'est-à-dire la reprise à sa charge du risque justifie la récupération des réserves accumulées à cette fin. Enfin, il faut rappeler que 1,4 milliard d'euros constitue une recette dont l'Etat ne peut se passer dans le contexte budgétaire actuel.

M. Daniel Garrigue a souligné, que, chaque fois qu'une loi de finances est élaborée, l'argent qui dort est récupéré. Cela ressortit clairement de la « coutume » budgétaire.

M. Philippe Auberger a expliqué que son amendement traite, d'une part, de la question du niveau des fonds récupérés fixés à l'intégralité des réserves du FGAS, soit 1,4 milliard d'euros (ce montant est-il acceptable ou bien faut-il le diminuer ?) et, d'autre part, du problème soulevé par le fait que l'État garantisse dorénavant des prêts à des particuliers, ce qui n'est pas du tout dans l'ordre des choses et constitue un nouveau mécanisme mal assuré. Les 8 millions d'euros de sinistres indemnisés à ce jour par le FGAS ne représentent en aucune manière le coût réel de la garantie au terme de toutes les générations de prêt.

M. Philippe Auberger et M. Charles de Courson ont retiré leurs amendements.

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement de suppression présenté par M. Didier Migaud.

La Commission a ensuite *adopté* contre l'avis de votre Rapporteur général, l'amendement **(amendement n° I-12)** présenté par M. Philippe Auberger, tendant à autoriser le reversement à l'État de 975 millions d'euros prélevés sur la trésorerie du fonds de garantie, le reliquat des disponibilités du FGAS étant consacré à couvrir la garantie de l'État accordée aux générations de prêt à l'accession sociale 1993 à 2005.

La Commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

*

* *

Article 22

Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau.

Texte du projet de loi :

Pour 2006, le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau, institué par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) sont identiques à ceux fixés par l'article 45 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi de finances pour 2000 a créé le prélèvement de solidarité pour l'eau, acquitté par les six agences de l'eau, selon une répartition arrêtée chaque année par la loi de finances.

Pour 2005, la loi de finances a fixé le produit de ce prélèvement à 83 millions € et arrêté la répartition suivante :

Agence de l'eau Adour-Garonne :	7.636.000 €
Agence de l'eau Artois-Picardie :	6.358.000 €
Agence de l'eau Loire-Bretagne :	13.230.000 €
Agence de l'eau Rhin-Meuse :	7.022.000 €
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse :	19.123.000 €
Agence de l'eau Seine-Normandie :	29.631.000 €

Il est proposé de conserver le montant et la répartition en vigueur en 2005.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de fixer le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, versé à l'Etat par les agences de l'eau, et dont le produit est désormais affecté au budget général de l'Etat (ligne de recettes non fiscales n° 2342) en contrepartie de la prise en charge par le budget de l'écologie et du développement durable des dépenses de solidarité pour l'eau auparavant assumées par le Fonds national de solidarité pour l'eau clos par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

L'article 58 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a institué un prélèvement de solidarité pour l'eau acquitté par les six agences de l'eau, **prélèvement de nature fiscale dont le montant et la répartition sont déterminés chaque année en loi de finances**. Il est versé au comptable du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année. Il est recouvré selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et aux autres condamnations pécuniaires. Son montant est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences.

Ce prélèvement s'est substitué à deux fonds de concours des agences de l'eau :

– le premier, de 16,77 millions affectés à la restauration des rivières et des zones de crue d'euros, avait été institué en 1997 sur le fondement de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Abondant les crédits de l'Etat octroyés dans le cadre des plans décennaux, de 1994, relatifs à la Loire et à la prévention des risques naturels d'inondation, ce fonds de concours a permis une intervention publique accrue en faveur des bassins du sud et de l'ouest de la France, où les risques d'inondation sont les plus importants ;

– le second, institué en 1999, visait à renforcer les moyens de l'Etat dans le domaine de la police de l'eau (7,62 millions d'euros), à contribuer aux moyens techniques de la police de la pêche, exercée par le Conseil supérieur de la pêche (7,62 millions d'euros) et à améliorer les banques de données et les réseaux de mesure (6,10 millions d'euros).

Afin d'instaurer un **meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques de la métropole tout en organisant et en regroupant le financement d'actions d'intérêt commun aux bassins**, il a été décidé lors du vote de l'article 58 précité de doubler les moyens financiers de solidarité pour l'eau en instituant le prélèvement de solidarité pour l'eau.

En outre, afin de rendre plus lisibles ces actions et pour mieux associer les agences à leur mise en œuvre, le législateur a jugé utile d'affecter le produit de ce prélèvement à une section autonome « B : Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE) du compte d'affectation spéciale n° 902-00 renommé « Fonds national de l'eau » dont l'objet était d'assurer un meilleur équilibre entre les moyens des bassins, de financer les actions d'intérêt commun aux bassins, de solidarité nationale dans le secteur de l'eau et de connaissance de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques ainsi que le fonctionnement d'instances de concertation relatives à la politique de l'eau.

Cependant, la formule du compte d'affectation spéciale s'est révélée inadaptée à la nature des dépenses prises en charge par le FNSE, pour deux principaux motifs exposés plus en détail dans le commentaire consacré par votre Rapporteur général à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 [1] :

– la fixation des dépenses à hauteur des recettes encaissées avec pour corollaire le report automatique des crédits non consommés inhérents à la formule du compte d'affectation spéciale est apparue génératrice d'effets pervers dans la mesure où, les gestionnaires du compte étant confrontés à des difficultés structurelles de consommation des crédits, les reports ont subi un effet « boule de neige », atteignant en 2003 plus de 2,5 fois la dotation initiale annuelle ;

([1]) Rapport Assemblée nationale n° 1110 tome 2 du 9 octobre 2003.

– la distinction entre les dépenses financées par le FNSE et celles prises en charge par le budget de l'écologie et du développement durable apparaissait de plus en plus ténue et artificielle, nuisant manifestement à l'appréciation de l'efficacité globale de la politique de l'eau et compliquant sans réelle légitimité la gestion de crédits d'objet similaire, en contradiction flagrante avec l'esprit des nouvelles méthodes de gestion de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1er août 2001).

Aussi, le législateur a décidé, à l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), de procéder à la clôture de FNSE tout en réintégrant l'ensemble des moyens nécessaires à la pérennité de ses missions dans le budget de l'écologie et du développement durable. En contrepartie de l'intégration de ces dépenses, et comme il était légitime, le **prélèvement de solidarité pour l'eau a été affecté au budget général, et son montant ajusté au niveau des crédits ouverts sur le budget général** au titre des actions auparavant menées par le FNSE, soit 83 millions d'euros [(1)].

Ce montant a été reconduit en 2005. Il est proposé de faire de même en 2006.

Comme chaque année depuis 2000, le prélèvement serait réparti entre agences de l'eau selon une clé de ventilation fondée, pour deux tiers, sur la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée de programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, sur la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole. Le tableau ci-après récapitule ces modalités de calcul.

CALCUL DE LA RÉPARTITION DU PRELEVEMENT DE SOLIDARITE POUR L'EAU (PSE) ENTRE LES AGENCES DE L'EAU : BASE DU PRELEVEMENT : 83 MILLIONS D'EUROS

(en millions d'euros)

Agences	2/3 du PSE répartis au *prorata* des redevances autorisées dans le VIIème programme		1/3 du PSE réparti au *prorata* de la population de chaque bassin (recensement de 1999)		Total	Pour mémoire	
						100% au *prorata* de redevance	100% au *prorata* de la population
AG	8,13%	4,50	11,34%	3,14	7,64	6,75	9,41
AP	7,32%	4,05	8,34%	2,31	6,36	6,08	6,93
LB	13,78%	7,62	20,27%	5,61	13,23	11,43	16,82
RM	9,21%	5,10	6,97%	1,93	7,02	7,64	5,78
RMC	22,26%	12,32	24,60%	6,81	19,12	18,47	20,42
SN	38,32%	21,20	30,46%	8,43	29,63	31,80	25,29
Total	**100%**	**55,33**	**100%**	**27,67**	**83,00**	**83,00**	**83,00**

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

---

(1) *Voir le tableau de correspondance au sein du commentaire de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 dans le rapport précité.*

II.- RESSOURCES AFFECTEES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Article 23

Reconduction du contrat de croissance et de solidarité.

Texte du projet de loi :

I. – Au II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), modifié par le I de l'article 51 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, les mots : « En 2004 et en 2005 » sont remplacés par les mots : « En 2004, en 2005 et en 2006 ».

II. – Au douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, les mots : « En 2004 et en 2005 » sont remplacés par les mots : « En 2004, en 2005 et en 2006 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

En dépit des fortes contraintes qui pèsent sur les ressources de l'État et de l'indexation de ses propres dépenses sur la seule inflation, cet article propose que l'indice de progression de l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales soit égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac pour 2006 et de 33 % du taux d'évolution du PIB 2005.

Le respect de la norme globale d'évolution de l'enveloppe des concours de l'État continue d'être assuré par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Cette indexation se traduit en 2006 par une progression de 1.057 millions € de l'enveloppe des concours de l'État par rapport à la loi de finances pour 2005.

Cet effort de l'État en faveur des collectivités territoriales est tout à fait substantiel. Il s'inscrit dans la volonté clairement affichée par le Gouvernement d'établir des relations de confiance avec les collectivités.

Observations et décision de la Commission :

En dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, le présent article tend à reconduire en 2006, selon des modalités d'indexation identiques à celles de 2005, le contrat de croissance et de solidarité.

I.- Le droit existant

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans.

Ce contrat a été reconduit en 2002, par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), en 2003, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), et en 2005 par l'article 51 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004).

A.- Les principes régissant le contrat de croissance et de solidarité

Le contrat de croissance et de solidarité poursuit un double objectif :

– d'une part, garantir la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales. Les dispositions du pacte de stabilité puis du contrat de croissance et de solidarité se sont en effet traduites par dix années de stabilité des règles d'évolution dites « actives », c'est-à-dire des dotations évoluant chaque année selon un indice prédéfini ;

– d'autre part, associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le contrat de croissance et de solidarité repose sur :

– la définition d'une enveloppe normée qui regroupe les dotations faisant l'obligation d'une indexation spécifique et qui évolue selon un **taux de progression annuel déterminé par l'application d'indices macro-économiques** ;

– **l'existence d'une variable d'ajustement constituée par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, qui permet aux termes du onzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), de respecter la norme d'évolution du contrat de croissance et de solidarité.

Alors que le pacte de stabilité garantissait une évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité tient également compte de l'évolution annuelle du PIB, à hauteur de 20% en 1999, de 25% en 2000, et de 33% depuis 2001. Notons que cet effort est d'autant plus remarquable qu'une règle de progression limitée à la seule inflation est appliquée aux dépenses de l'Etat.

B.- Les concours intégrés dans le contrat de croissance et de solidarité

Le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit que les dotations intégrées dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont :

– la dotation globale de fonctionnement ;

– la dotation spéciale instituteurs (DSI) ;

– la dotation élu local ;

– la compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle en faveur des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;

– la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements ;

– les dotations d'équipement scolaire des départements (DDEC) et des régions (DRES) ;

– les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) ;

– la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors réduction pour création d'entreprises.

Il faut souligner que la **refonte de l'architecture des dotations** organisée par la loi de finances initiale pour 2004, qui **accroît considérablement le volume des concours financiers contenus dans l'enveloppe**, a redonné une cohérence au dispositif de « l'enveloppe normée ». En effet, la multiplication, les années précédentes, des compensations d'allégements de fiscalité locale placées « hors enveloppe », avait considérablement réduit la part de celle-ci dans le total des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Alors que l'enveloppe normée représentait environ les deux tiers de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités en 1996 ; elle n'en représentait plus que la moitié en 2003. En 2005, à la suite de la réforme introduite par la loi de finances initiale pour 2004, « l'enveloppe normée » représente près de 72% de l'ensemble des concours de l'Etat en 2005.

CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

		LFI 2005 (A)	LFI 2005 REVISEE (B)	PLF 2006 (C)	EVOLUTION EN % SUR LFI 2005 REVISEE (C/B)	SUR LFI 2005 EN %
I-ENVELOPPE NORMEE						
DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)		**37.094,996**	**37.113,951**	**38.106,749**	**2,675**	**2,7**
DOTATION SPECIALE INSTITUTEUR (DSI)		**174,066**	**174,066**	**178,814**	**2,72747**	**2,7**
DOTATION ELU LOCAL		**48,715**	**48,715**	**50,044**	**2,72747**	**2,7**
COMPENSATION « PART SALAIRES » DE LA TP POUR LES FDPTP		**112,749**	**112,749**	**115,824**	**2,72747**	**2,7**
DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE) DES COMMUNES	**AE**	**441,371**	**441,371**	**459,026**	**4,00**	**4,0**
DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE) DES DEPARTEMENTS	**AE**	**204,426**	**204,426**	**212,603**	**4,00**	**4,0**
DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES)	**AE**	**615,718**	**615,718**	**640,347**	**4,00**	**4,0**
DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC)	**AE**	**305,762**	**305,762**	**317,992**	**4,00**	**4,0**
DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)	**(1**	**858,139**	**858,139**	**881,545**	**2,72747**	**2,7**

	)					
DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION CORSE (DGD CORSE)	**(1)**	**257,066**	**257,066**	**264,078**	**2,72747**	**2,7**
DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION FORMATION PROFESSIONNELLE		**1.219,341**	**1.219,341**	**1.252,598**	**2,72747**	**2,7**
DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (DCTP) HORS RCE (REDUCTION POUR CREATIONS D'ENTREPRISES)		**1.224,367**	**1.224,367**	**1.108,289**	**– 9,48**	**– 9,5**
SOUS-TOTAL I		42.556,717	42.575,672	43.587,909	2,3775	2,4
CALCUL DE L'ENVELOPPE NORMEE :		***42.556,717***	***42.575,672***	***43.587,909***	***2,3775***	***2,4***
II-AJUSTEMENTS						
DGF – INTEGRATION DES CREDITS DE LA FRACTION « VOIRIE » ET DE LA MAJORATION « POTENTIEL FISCAL » DE LA PREMIERE PART DE LA DGE				**54,345**		
DGF – MAJORATION DE LA DGF DES DEPARTEMENTS				**98,782**		
DGF – MINORATION DE LA DGF DES DEPARTEMENTS AU TITRE DE LA RECENTRALISATION SANITAIRE				**– 41,626**		
DGE – PREMIERE PART DE LA DGE DES DEPARTEMENTS (AE)		**285,805**	**285,805**	**98,422**		
DSI – AJUSTEMENTS LIES A LA TRANSFORMATION DES INSTITUTEURS EN PE				**– 43,110**		
DGD INTERIEUR – AJUSTEMENT SUR DIVERS TRANSFERTS DE COMPETENCE ANTERIEURS A 2004 (2)				**14,282**		
DGD INTERIEUR – REGIONALISATION DES BASES DE TIPP – ATTRIBUTION DE DGD POUR LES REGIONS D'OUTRE-MER				**17,821**		

DGD CORSE (COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DU PRODUIT DE LA VIGNETTE AUTOMOBILE AFFECTE A LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE)			**0,531**	
DGD FORMATION PROFESSIONNELLE (PRIMES D'APPRENTISSAGE)	**722,435**	**744,779**	**765,092**	
DGD FORMATION PROFESSIONNELLE – REFORME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE (TRANCHE 2006)			**– 406,634**	
SOUS-TOTAL II	1.008,240	1.030,584	675,236	
TOTAL I + II	43.564,957	43.606,255	44.263,145	1,506

III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
MAJORATION EXCEPTIONNELLE AU TITRE DU CONTENTIEUX PANTIN (FRACTION 16%)	**17,790**			
MAJORATION EXCEPTIONNELLE AU TITRE DE L'AMENAGEMENT DU CALCUL DE LA COMPENSATION DES ROLES SUPPLEMENTAIRES (ART. 1ER DE LA LFR POUR 2004)		**7,500**	**7,500**	
SOUS-TOTAL III	17,790	7,500	7,500	0,000
TOTAL I + II + III	43.582,747	43.613,755	44.270,645	1,506

(1) Y COMPRIS LES CREDITS INSCRITS SUR LE BUDGET DE LA CULTURE

(2) LOIS DU 11 OCTOBRE 1985, DU 4 JUILLET 1990 ET DU 2 DECEMBRE 1992

(3) COMPENSATION EN DGD PREVUE PAR LES ARTICLES SPECIFIQUES DE LA LOI DEROGEANT AU PRINCIPE GENERAL DE COMPENSATION FISCALE

Hypothèses économiques retenues :

	2004	2005	2006
DGF (TAUX D'INDEXATION DEFINITIF EN 2004, REVISE EN 2005)	**2,10%**	**2,95%**	**2,675%**
SATELLITES DE LA DGF	**1,93051%**	**3,28983%**	**2,72747%**
TAUX DE CROISSANCE DE LA FBCF DES APU	**3,70%**	**3,00%**	**4,00%**
TAUX D'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMEE (PRIX + 33% PIB)	**1,665%**	**2,625%**	**2,3775%**
PRIX HORS TABAC DE N	**1,70%**	**1,80%**	**1,80%**
PIB EN VOLUME DE N	**2,30%**	**1,75%**	**1,80%**

II.- Le dispositif proposé

Le présent article vise à modifier l'article 57 de la loi de finances pour 2004 afin de reconduire en 2006 le contrat de croissance et de solidarité, selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées depuis 2001.

A.- Le calcul du montant de l'enveloppe normée

Le **I du présent article** vise à reconduire en 2006, les modalités d'indexation de l'enveloppe normée appliquées en 2005.

Compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2006 (1,8%) et du taux de croissance du PIB en 2005 (1,75 %), le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établit en 2005 à :

1,8 % + 33% x 1,75 % = **2,3775**%

TAUX D'EVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DEPUIS 2000

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,625	2,3775

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait ainsi dans la loi de finances pour 2006 par une progression de **1.012,237 millions d'euros** de l'enveloppe normée, le **montant total de l'enveloppe normée s'établissant à 43.587,909 millions d'euros**.

Toutefois, si l'on tient compte des ajustements de gestion, ainsi que des majorations exceptionnelles proposées par le Gouvernement, ce montant s'établirait en 2006 à **44.270,645 millions d'euros**.

B.- Les modalités d'indexation des dotations sous enveloppe

Les dotations composant l'enveloppe normée évoluent selon des modalités d'indexation propres.

1.- La dotation globale de fonctionnement

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF progresse chaque année comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8% pour 2006, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année précédente estimé à 1,75% pour 2005. Le taux de progression de la DGF s'établit ainsi à 2,675% pour 2006.

En application de l'article L. 1613-1 précité, cet indice s'applique à une DGF 2005 recalée, c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus.

a) Le montant révisé de la DGF pour 2005

Le montant définitif de la DGF 2004 servant de base de calcul de la DGF 2005 révisée, tel que constaté par le comité des finances locales lors de sa séance du 5 juillet 2005, s'élève à 36.879,875 millions d'euros.

Pour déterminer le montant de la DGF 2005, il est appliqué à ce montant l'indice d'indexation de la DGF pour 2005 révisé (+ 2,95%). Le montant de la DGF 2005 s'établit ainsi à 37.967,831 millions d'euros (36.879,875 millions d'euros x 1,0295).

Ce montant théorique de la DGF 2005 fait l'objet d'une minoration à hauteur de **853,88 millions d'euros** en contrepartie du transfert aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2005.

Après révision de l'indice d'indexation de la DGF 2005 et minoration au titre du transfert de TSCA, le montant révisé de la DGF 2005 s'établit à **37.113,951 millions d'euros** (37.967 millions d'euros – 853,88 millions d'euros).

b) Le montant prévisionnel de la DGF pour 2006

Le **montant prévisionnel de la DGF pour 2006** est déterminé en appliquant l'indice d'actualisation 2006 (2,675%) au **montant révisé de la DGF 2005** (37.113,951 millions d'euros). Le montant prévisionnel de la DGF pour 2006 s'établit ainsi à **38.106,749 millions d'euros.**

Ce montant est en évolution de **+ 2,72747 %** par rapport au montant de la DGF 2005 correspondant au montant ouvert par la loi de finances pour 2005 (37.094,996 millions d'euros).

Le montant de DGF 2006 fait l'objet de plusieurs majorations au titre de la réforme de la DGE des départements d'une part (à hauteur de 143,127 millions d'euros) et au profit du régime de retraite des sapeurs pompiers volontaires (à hauteur de 10 millions d'euros), d'autre part.

La suppression de la première part de la DGE des départements, prévue par l'article 24 du présent projet de loi de finances fait en effet l'objet de trois mesures d'accompagnement pérennes dans le cadre de la DGF des départements :

– l'intégration, dans la dotation de compensation de la DGF des départements, des crédits correspondant à l'actuelle fraction « voirie » ainsi qu'à la majoration « potentiel fiscal » (pour un montant de 54,345 millions d'euros) ;

– une compensation partielle, de la suppression de fraction principale de la première part, qui donne lieu à une majoration supplémentaire de 73,8 millions d'euros de la dotation de compensation de la DGF des départements ;

– enfin, une compensation spécifique en faveur des SDIS, qui donne lieu à une troisième majoration de la dotation de compensation à hauteur de 15 millions d'euros.

Par ailleurs, la dotation de compensation de la DGF des départements est majorée de 10 millions d'euros au titre de la participation de l'Etat au financement de l'allocation vétérance des sapeurs-pompiers volontaires. Ce montant s'ajoute aux 20 millions d'euros déjà prévus à ce titre par l'article 53 de la loi de finances 2005.

La dotation de compensation de la DGF des départements bénéficie donc de quatre abondements en 2006, qui seront définitivement pris en compte dans son périmètre à compter de 2007.

Le montant de la DGF 2006 est également diminué de 41,626 millions d'euros en application de l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 prévoyant la recentralisation de certaines compétences sanitaires des départements.

Compte tenu de ces majorations et transferts, le montant de la DGF inscrit dans le présent projet de loi de finances s'établit à 38.218,251 millions d'euros.

2.- L'indexation des dotations comprises dans l'enveloppe normée

a) Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF

Plusieurs dotations de l'État aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF, à savoir **2,72747%**.

Tel est le cas de la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs** (DSI) qui évolue, aux termes de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales, comme la DGF, compte tenu, le cas échéant de la régularisation prévue à l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales. La DSI s'élèverait ainsi en 2006 à **178,814 millions d'euros**.

Ce montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient en outre de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école. Ces ajustements s'élèvent à **43,110 millions d'euros**.

La DSI s'établit donc à **135,704 millions d'euros** en 2006, après indexation et ajustements.

La **dotation élu local** est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière en 1996. Son montant s'établit ainsi à 50,044 millions d'euros en 2006.

La **compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle** correspond à la part revenant aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) de la compensation versée par l'Etat à la suite de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle en loi de finances initiale pour 1999. Elle est indexée sur la DGF, ce qui établit son montant à **115,824 millions d'euros** en 2006. La part de cette compensation revenant aux collectivités territoriales et à leurs groupements, qui constitue la majeure partie de cette dotation, a été intégrée à la DGF par la loi de finances initiale pour 2004.

b) Les dotations d'équipement

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF des APU), en hausse de 4% en 2006. Elle s'élève donc en 2006 à **459,026 millions d'euros pour les communes** et **212,603 millions d'euros pour les départements en AE**.

Il convient de souligner que le présent projet loi de finances propose la suppression de la première part de la DGE des départements, qui aurait été de 292 millions d'euros en CP en 2006. Cependant un montant de **98,4 millions d'euros** est encore inscrit en loi de finances pour 2006 au titre de la première part de la DGE des départements afin de solder les opérations en cours.

c) Le financement des transferts de compétences

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), indexées sur la FBCF des APU, progressent de 4% et s'élèvent en 2006, respectivement à 640,347 et 317,992 millions d'euros.

La **dotation générale de décentralisation (DGD)** évolue chaque année comme la DGF mise en répartition. Cette dotation assure la compensation financière des transferts de compétences qui ne donnent pas lieu à un transfert de fiscalité. Les montants de DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle devraient s'établir respectivement à **881,545 millions d'euros**, **264,078 millions d'euros et 1.252,598 millions d'euros**.

En 2006, la DGD fait l'objet de plusieurs ajustements.

La **suppression de la vignette résiduelle** proposée par le présent projet de loi de finances donne lieu à compensation au profit de la collectivité territoriale de Corse sous forme d'une attribution de DGD égale au produit de vignette perçu par la collectivité territoriale de Corse en 2004 (516.501 euros) indexé comme la DGD, soit **531.588 euros**. Le montant de la DGD Corse s'établit à **264,609 millions d'euros** (y compris les crédits inscrits sur le budget du ministère de la Culture qui représentent 9,77 millions d'euros) en 2006.

Le montant de **DGD formation professionnelle** est majoré de **765,092 millions d'euros** au titre, principalement, de la compensation du transfert aux régions du versement des primes d'apprentissage prévu par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Il est en outre minoré de **406,634 millions d'euros**, au titre du remplacement progressif, de 2005 à 2007 d'une part de la DGD relative à la formation professionnelle par le produit de la contribution au développement de l'apprentissage (taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage) prévu par la loi de finances pour 2005. Ce dispositif vise à substituer une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'Etat afin de renforcer l'autonomie financière des régions.

Le montant de la DGD formation professionnelle s'établirait ainsi à **1.611,056 millions d'euros**.

La **DGD Intérieur** fait l'objet d'une première majoration de **14,282 millions d'euros** sur divers transferts antérieurs à 2004.

La seconde majoration de la DGD Intérieur, de **117,332 millions d'euros**, correspond à la **compensation financière versée au syndicat de transports d'Ile-de-France (STIF)** au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004. Il s'agit d'une compensation forfaitaire représentative des charges exposées au titre des transports scolaires. Cette compensation a été versée au STIF sous la forme d'un versement budgétaire direct en 2005. Elle fera l'objet d'une attribution de DGD à compter de 2006.

Enfin la DGD Intérieur fait l'objet d'une troisième majoration de **17,821 millions d'euros** qui constitue la **compensation financière des transferts de compétences aux régions d'outre-mer** prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette compensation ne pourra plus être assurée à compter de 2006 par l'affectation d'une part du produit de la TIPP. En effet, à compter du 1er janvier 2006, le montant de TIPP perçu par chaque région sera obtenu par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals sur le territoire de chaque région. Ce dispositif ne pourra trouver à s'appliquer dans les régions d'outre-mer où la TIPP n'est pas perçue.

C.- L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la DCTP

Le **II du présent article** vise à conserver la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), prévue au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), comme **variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité**.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant l'enveloppe normée, le respect en 2006 de la norme de progression de 2,3775% du contrat implique une **baisse de la DCTP** (hors réduction pour créations d'entreprise) de **9,48%**. Son montant s'établirait ainsi à **1.108,289 millions d'euros** en 2006.

Cette baisse est inéluctable dès lors qu'à l'exception de la DDEC, de la DREC, de la DGE des départements et des communes, qui évoluent comme la FBCF des APU (soit de 4%), toutes les dotations contenues dans l'enveloppe normée évoluent comme la DGF, c'est-à-dire selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, alors que l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

S'agissant des majorations exceptionnelles liées aux indemnisations versées aux collectivités territoriales au titre de l'exclusion des rôles supplémentaires dans le calcul des compensations d'allègements de la fiscalité directe locale, le présent projet de loi de finances enregistre deux mouvements. Il s'agit d'une part de l'achèvement du dispositif d'indemnisation forfaitaire au titre du contentieux « Pantin » prévue par l'article 19 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) et d'autre part d'une inscription de 7,5 millions d'euros au titre de la tranche 2006 de l'indemnisation forfaitaire de 30 millions d'euros instituée de 2004 à 2007 par l'article 1er de la loi de finances rectificative pour 2004. Cette indemnisation a pour effet de réduire la diminution enregistrée cette année par la DCTP du fait de son rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux tendant à faire évoluer l'ensemble des dotations sous enveloppe à hauteur de l'inflation majorée, non pas de 33%, mais de 50% de la croissance.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, estimant qu'il était plus prudent de garder le taux de 33%.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 24

Réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements.

Texte du projet de loi :

I. - La section 2 du chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

A. – Les articles L. 3334-10, L. 3334-11 et L. 3334-15 sont abrogés.

B. – L'article L. 3334-12 devient l'article L. 3334-10. Il est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé : « La dotation globale d'équipement des départements est répartie entre les départements : ».

2° Au deuxième alinéa, les mots : « à raison de 80 p. 100 au plus » sont remplacés par les mots : « pour 76 p. 100 de son montant ».

3° Au troisième alinéa, les mots : « à raison de 10 p. 100 au plus pour » sont remplacés par les mots : « pour 9 p. 100 de son montant afin de ».

4° Au quatrième alinéa, les mots : « à raison de 10 p. 100 au moins pour » sont remplacés par les mots : « pour 15 p. 100 de son montant afin de ».

C. – L'article L. 3334-13 devient l'article L. 3334-11. Il est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est supprimé.

2° Au troisième alinéa, les mots : « reçues au titre de la seconde part » sont supprimés.

D. - L'article L. 3334-14 devient l'article L. 3334-12.

II. – Le 1° de l'article L. 1613-1 du même code est ainsi modifié :

A. – Au douzième alinéa, les mots : « du 3° » sont remplacés par les mots : « des alinéas 2 à 4 de l'article L. 3334-7-1. ».

B. – Il est ajouté un treizième alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2007, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2006 calculé dans les conditions définies ci-dessus est augmenté du montant des majorations prévues aux alinéas 6 à 9 de l'article L. 3334-7-1 ».

III. – La section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du même code est ainsi modifiée :

A. – L'article L. 3334-1 est ainsi modifié :

1° Au dernier alinéa, les mots : « du 3° » sont remplacés par les mots : « des alinéas 2 à 4 de l'article L. 3334-7-1. ».

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2007, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2006 calculé dans les conditions définies ci-dessus est augmenté du montant des majorations prévues aux alinéas 6 à 8 de l'article L. 3334-7-1 ».

B. – L'article L. 3334-7-1 est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

« En 2006, la dotation de compensation calculée en application des alinéas précédents est en premier lieu majorée pour chaque département d'un montant égal au montant perçu en 2004 en application du troisième et du cinquième alinéa de l'article L. 3334-11, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006, indexé en fonction des taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques tels qu'ils sont estimés dans la projection économique présentée en annexe aux projets de lois de finances pour 2005 et pour 2006 ».

« En 2006, cette dotation est en deuxième lieu majorée pour chaque département d'un montant correspondant au produit de la moyenne de ses dépenses réelles d'investissement ayant été subventionnées au titre de 2002, 2003 et 2004 en application du deuxième alinéa de l'article L. 3334-11, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006, par son taux réel de subvention au titre de 2004 minoré de 3,25. Ce montant est indexé en fonction des taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques tels qu'ils sont estimés dans la projection économique présentée en annexe aux projets de lois de finances pour 2005 et pour 2006. Le taux réel de subvention mentionné ci-dessus est égal au montant des subventions perçues au titre de l'exercice 2004 en application des second, septième et dernier alinéas de l'article L. 3334-11, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006, rapportées au volume des investissements ayant donné lieu à subvention pour ce même exercice au titre du deuxième alinéa de cet article. »

« En 2006, cette dotation fait en troisième lieu l'objet d'un abondement d'un montant de 15 millions d'euros, réparti entre chaque département au prorata de la moyenne du montant des attributions perçues en 2002, 2003 et 2004 par le service départemental d'incendie et de secours de ce département au titre de la première part de la dotation globale d'équipement, prévue au premier alinéa de l'article L. 3334-11 dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006. »

« En 2006, cette dotation fait en quatrième lieu l'objet d'un abondement d'un montant de 10 millions d'euros, réparti entre les départements selon les modalités prévues au quatrième alinéa. »

« A partir de 2007, la dotation de compensation à prendre en compte au titre de 2006 intègre les majorations prévues aux quatre alinéas précédents. »

IV. – A l'article L 3563-8, la référence : « L. 3334-15 » est remplacée par la référence : « L. 3334-12 ».

V. – A l'article L. 1424-55, les mots : « , ainsi que la fraction principale de la première part de la dotation globale d'équipement des départements, conformément à l'article L. 3334-11 » sont supprimés.

VI. – A l'article L. 1614-12, la référence : « L. 3334-14 » est remplacé par la référence : « L. 3334-12 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans un souci de simplification, de meilleure lisibilité et d'une plus grande efficacité, cet article réforme la dotation globale d'équipement des départements (DGE des départements).

Cette dotation comporte actuellement deux parts. La première part de la DGE ne représente pas une incitation décisive à l'investissement. En raison de son faible niveau de taux de concours, elle n'exerce qu'un très faible effet de levier.

Il est donc proposé de la supprimer. Une situation semblable avait conduit en 1993 à réformer la DGE des communes.

Plusieurs mesures d'accompagnement sont prévues :

– les fractions attribuées au prorata de la longueur de voirie et en fonction du potentiel fiscal par habitant des départements donnent lieu à une majoration de la DGF des départements (dotation de compensation), sur la base des fractions perçues en 2004 et indexées deux fois sur l'indice de formation brute de capital fixe des administrations publiques pour 2005 et 2006 ;

– la dotation de compensation de la DGF des départements est également majorée de manière pérenne à hauteur de la moyenne des montants de DGE perçus entre 2002 et 2004 (indexée selon le taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques pour 2005 et 2006) correspondant à la part du taux de concours réel (après versement du complément de garantie ou l'écrêtement) excédant 3,25 % ;

– les départements percevront également une majoration de leur dotation de compensation, pour un montant total représentant 15 millions €, équivalent au montant versé en 2004 aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au titre de la première part de la DGE. Cette majoration est répartie au prorata de la moyenne des attributions perçues entre 2002 et 2004 par le SDIS du département concerné ;

– enfin, la dotation de compensation est également majorée de 10 millions €, qui s'ajoutent aux 20 millions € prévus en loi de finances pour 2005 au titre de la participation de l'État au financement de l'allocation vétérance des sapeurs-pompiers volontaires.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à réformer la dotation globale d'équipement (DGE) des départements en supprimant la première part de cette dotation dont la fraction principale constitue une incitation insuffisante à l'investissement.

Il est proposé d'accompagner cette réforme de plusieurs mesures de compensation pérennes dans le cadre de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, notamment en faveur des départements ruraux les plus défavorisés, des départements dont le taux de concours au titre de la fraction principale de la première part était supérieur à 3,25 % et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le présent article propose par ailleurs une majoration supplémentaire de 10 millions d'euros de la dotation de compensation de la DGF des départements. Cette majoration viendrait s'ajouter à la majoration de 20 millions prévue par l'article 53 de la loi de finances pour 2005 au titre de la participation de l'État au financement de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires.

I.- Le droit existant

A.- La DGE

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements a été créée en 1982 par globalisation de diverses subventions spécifiques antérieurement versées par différents ministères dans un double objectif de simplification et de renforcement de la libre administration des départements.

1.- Les bénéficiaires et la répartition des crédits

a) Les bénéficiaires de la DGE

Depuis 1984, la dotation globale d'équipement est versée aux départements, aux groupements de départements à caractère administratif et aux syndicats à caractère administratif, associant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions.

En revanche, les opérations non réalisées directement par les départements ou les groupements mentionnés ci-dessus, mais par des services ou des établissements dépendant de ces départements ou groupements et ayant une personnalité juridique distincte de ceux-ci, ne peuvent bénéficier de la DGE, à l'exception du cas des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

À compter de 1988, le bénéfice de la fraction principale de la première part de la DGE a été étendu au Centre national de la fonction publique territoriale.

Enfin, en 1996, ont été rendus éligibles à la fraction principale de la première part de la DGE, les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale qui, jusqu'à cette date, étaient éligibles à la première part de la dotation globale d'équipement des communes, supprimée à compter de 1996.

b) La détermination du montant des crédits de la DGE et leur répartition entre les deux parts

Les crédits réservés à la DGE sont indexés chaque année sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) tel qu'il est estimé dans la projection économique annexée au projet de loi de finances (+ 3% en 2005).

En 2005, les crédits à répartir s'élèvent à 490,23 millions d'euros en AP et à 479,097 millions d'euros en CP.

La DGE des départements comprend deux parts. Les crédits antérieurement gérés par le ministère de l'Agriculture ont été regroupés dans la seconde part. Pour déterminer le montant de chacune des parts, il a été décidé, au moment de la création de la DGE, de respecter l'importance relative au sein de l'ensemble des crédits globalisés dans cette dotation des crédits antérieurement gérés par le ministère de l'Agriculture. Les crédits réservés à la seconde part représentent ainsi chaque année 41,18% des crédits totaux de la DGE. Le reste des crédits (58,82% de l'ensemble) constitue la première part.

2.- La première part de la DGE des départements

a) Les différentes composantes de la première part :

La première part a pour objet de subventionner les dépenses réelles d'investissement des départements, groupements de départements et SDIS.

Elle se divise en trois fractions :

– une fraction principale répartie selon un mécanisme de taux de concours, au prorata des investissements directs réalisés pendant l'année en cours par les bénéficiaires ;

– une fraction voirie attribuée au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental ;

- et une majoration répartie en deux parts :

● l'une est destinée aux départements défavorisés ;

● l'autre est destinée à majorer les attributions reçues au titre de la fraction principale par les groupements de départements et syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions.

Par ailleurs, les départements bénéficient chaque année **d'une garantie** dont le montant, par département, progresse annuellement dans les mêmes conditions que les autorisations de programme de la dotation (soit + 3 % en 2005) mais subissent, **en contrepartie, une limitation du taux de progression annuelle de leurs attributions** au titre de cette première part.

Après imputation du déficit de l'exercice 2003 (42,943 millions d'euros) et prélèvement au titre de la provision pour garantie (23 millions d'euros), le montant des crédits à répartir au titre de 2005 s'élève à **238,862 millions d'euros pour la totalité de la première part**.

b) La fraction principale : une très faible incitation à l'investissement

Cette fraction représente au maximum 75% des crédits affectés au niveau national à la première part, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales. En 2005, ces crédits s'élèvent à **161,896 millions d'euros**, soit, comme chaque année, le montant maximum prévu par la loi.

La fraction principale est attribuée selon le mécanisme du taux de concours au *prorata* des dépenses réelles directes d'investissement.

Aujourd'hui, alors que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) place la logique de la performance au cœur des politiques publiques, cette fraction de la DGE apparaît inefficace pour la plupart des départements qui ne bénéficient que d'un très faible taux de concours. L'effet de levier de la fraction principale de la DGE pour soutenir l'effort d'investissement des départements est donc particulièrement faible ce qui conduit à un important « saupoudrage » des crédits concernés. Pour les mêmes motifs, la première part de la DGE des communes a été supprimée en 1996.

● Les opérations éligibles

Les opérations prises en compte pour l'attribution de la fraction principale sont les dépenses imputables à la section d'investissement du budget principal et du budget de chacun des services à comptabilité distincte et figurant donc aux comptes 21 et 23.

Sont exclues du bénéfice de la fraction principale de la première part les dépenses susceptibles de bénéficier de subventions d'investissement de l'Etat non prises en compte dans la DGE. Le maintien des chapitres budgétaires correspondants permet en effet aux collectivités départementales d'obtenir, le cas échéant, à ce titre, des subventions spécifiques à des taux souvent élevés. Ces subventions sont appelées subventions « non globalisables ».

● Un taux de concours très faible

Le taux de concours de la fraction principale de la première part de la DGE des départements apparaît très faible.

Ce taux est obtenu en divisant :

– le montant des crédits affectés à la fraction principale de la première part ;

– par le montant estimé des dépenses directes d'investissement de l'ensemble des départements et établissements bénéficiaires, à l'exception de celles retenues pour le calcul de la deuxième part de la DGE des départements.

En 2005, ce taux s'é1ève à 2,78 % à savoir : $\frac{161{,}896 \text{ M€}}{5.816{,}065 \text{ M€}}$

où le dénominateur (5.816,065 millions d'euros) correspond au montant prévisionnel des investissements éligibles en 2005 à la fraction principale de la première part de la DGE.

Le taux de concours, annoncé au début de chaque année (fin janvier ou début février), sert de base à l'inscription par les départements et par les groupements bénéficiaires de leur recette prévisionnelle de DGE, au titre de l'exercice en cours, recette inscrite dans leur budget primitif.

La liquidation des droits des départements et des groupements bénéficiaires au titre de la fraction principale de la première part est effectuée par le préfet, à la demande du président du conseil général ou du président du groupement concerné, sur présentation d'un état récapitulatif des mandatements réalisés, retraçant la nature et le montant (toutes taxes comprises) des dépenses effectuées. Il est procédé tous les trimestres au paiement des sommes correspondantes, le quatrième trimestre de l'année étant versé au début de l'exercice budgétaire suivant.

c) La fraction « voirie »

Cette fraction, instituée en 1984 et fixée par la loi à 20% au plus de la première part, est répartie entre les départements au *prorata* de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental, la longueur de la voirie située en zone de montagne étant doublée.

Les départements métropolitains qui assurent la charge financière des liaisons maritimes entre les îles comprises dans leur territoire et leur partie continentale bénéficient à ce titre d'une attribution de la fraction « voirie » : la distance entre le littoral et les ports insulaires, affectée d'un coefficient multiplicateur égal à 10, est en effet ajoutée à la longueur de la voirie départementale pour le calcul de cette fraction.

En 2005, les crédits réservés à cette fraction s'élèvent à 43,172 millions d'euros, soit, comme chaque année, 20% des crédits de la première part, montant maximal prévu par le troisième alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales.

La création de cette fraction a eu pour objectif d'assurer une continuité entre la nouvelle dotation globalisée et le régime antérieur de subventions spécifiques. La création de la fraction voirie a en effet permis de compenser la suppression en 1983 des subventions spécifiques destinées à la voirie nationale classée, par suite de l'intégration totale dans la DGE des départements des crédits correspondants.

La fraction voirie est répartie entre les départements avant le 1er mai de l'exercice au titre duquel elle est versée, après recensement de la voirie classée dans le domaine public de chaque département.

d) La majoration de la première part

Le solde de la première part, qui s'élève à 10,794 millions d'euros en 2005, soit 5% du total des crédits de la première part, est divisé en deux parties.

La première partie du solde de la première part (dite majoration « potentiel fiscal ») **vient majorer la dotation des départements à faible potentiel fiscal.**

Sont éligibles à la majoration « potentiel fiscal » les départements qui remplissent l'une des conditions suivantes :

– avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

– avoir un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Il convient de noter que **ces règles d'éligibilité sont identiques aux règles d'éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant la réforme de ces règles introduite par la loi de finances pour 2005.**

24 départements de métropole et 4 d'outre-mer sont éligibles en 2005 à cette majoration.

Cette majoration est répartie proportionnellement au résultat de la formule suivante :

$$\frac{1}{PFH} \times \frac{1}{PFK}$$

où PFH est le potentiel fiscal par habitant du département, et PFK, le potentiel fiscal par kilomètre carré du département.

Il convient enfin de préciser que les départements d'outre-mer qui remplissent les conditions d'attribution de cette majoration reçoivent globalement, chaque année, une somme fixée par décret et calculée proportionnellement aux attributions reçues par ces départements l'année précédente au titre de cette majoration.

En 2005, les 24 départements de métropole éligibles à cette majoration ont perçu 7,313 millions d'euros. 1,904 million d'euros ont été réservés aux quatre départements d'outre-mer et 0,028 million d'euros aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

La seconde partie du solde de la première part majore, quant à elle, les attributions de DGE des groupements bénéficiaires de la fraction principale de la première part.

Le taux de cette majoration, applicable au montant de la fraction principale de la première part, reste fixé à 15% en 2005. Cette majoration est versée dans les mêmes conditions que la majoration bénéficiant aux départements à faible potentiel fiscal.

En 2005, cette majoration représente 1,549 million d'euros.

e) La garantie de progression

Le montant perçu chaque année par chaque département au titre de la première part de la DGE, d'une part, et des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, d'autre part, ne peut être inférieur au montant moyen des concours de l'État reçus au cours des années 1980, 1981 et 1982 au titre des crédits désormais inclus dans la première part de la DGE.

Ce montant moyen est lui-même actualisé chaque année selon le taux de progression de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) de l'année en cours (3% en 2005).

La base de référence de la garantie ayant été calculée en 1984, à titre définitif, chaque département est en mesure de connaître le montant minimal d'attribution de première part qu'il recevra une année donnée en multipliant le montant de la garantie de l'année précédente par le taux de progression de la FBCF des administrations publiques de l'année. Chaque année, le montant de la garantie est communiqué au président du conseil général par le préfet.

Les sommes attribuées, le cas échéant, au titre de la garantie de progression, sont égales à la différence, si elle est positive, entre :

– d'une part, le seuil de garantie tel qu'il a été défini ci-dessus ;

– d'autre part, les sommes attribuées au titre de la fraction principale et de la fraction voirie au titre de l'exercice considéré.

Cette garantie est financée par prélèvement sur les crédits affectés à la première part de la DGE des départements. En 2005, une provision de 23 millions d'euros a été réservée à ce titre sur le montant des crédits de la première part.

f) La limitation de la progression de l'aide de l'Etat

Les attributions reçues par chaque département au titre de la première part de la DGE d'une part et des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983 sur des crédits désormais inclus dans la DGE des départements d'autre part, ne peuvent excéder de plus d'un certain pourcentage le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente.

Le seuil d'écrêtement est fixé au double du taux d'évolution annuelle des crédits de paiement affectés par la loi de finances à la DGE des départements, à savoir + 6,44% en 2005 (3,22% x 2).

La direction générale des collectivités locales (DGCL) calcule chaque année, après établissement des dotations définitives de l'année précédente, le seuil d'écrêtement de chaque département. Le préfet informe de ce seuil le président du conseil général, et arrête les paiements de la première part de la DGE du département à partir du moment où ce seuil est atteint.

Par ailleurs, les attributions de l'année précédente prises en compte pour le calcul du seuil d'écrêtement de chaque département comprennent désormais les sommes reçues au titre de la fraction principale, de la fraction « voirie » et, le cas échéant, de la garantie d'attribution. Le seuil d'écrêtement ne prend donc pas en compte les sommes reçues au titre de la majoration « potentiel » fiscal, ce qui présente l'avantage, pour les départements qui remplissent les conditions d'attribution, de pouvoir en bénéficier pleinement.

3.- La seconde part de la DGE des départements

a) Les différentes composantes de la seconde part

La seconde part de la DGE des départements comprend trois fractions :

– une fraction principale répartie selon un mécanisme de taux de concours, au prorata des dépenses réalisées par les bénéficiaires pendant l'année en cours au titre de l'aménagement foncier et des subventions versées par les départements pour la réalisation de travaux d'équipement rural ;

– une majoration « aménagement foncier » répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier réalisées par les départements au cours du dernier exercice connu, soit l'année n–2 ;

– et une majoration « potentiel fiscal » destinée aux départements remplissant les mêmes conditions d'éligibilité que celles indiquées précédemment pour la majoration « potentiel fiscal » de la première part.

Les crédits de la deuxième part représentent, en 2005, comme chaque année, 41,18 % des crédits totaux de la DGE des départements. Comme il a été indiqué précédemment, cette proportion a été déterminée par référence à l'importance relative au sein des crédits globalisés dans la DGE des crédits gérés antérieurement parle ministère de l'agriculture, regroupés au sein de la deuxième part.

Après imputation du déficit de 2,626 millions d'euros au titre de l'exercice 2003, le montant total de la deuxième part s'élève à 199,9 millions d'euros pour 2005, en hausse de 6,28% par rapport à 2004.

b) La fraction principale

L'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales dispose que 80 % au plus des crédits de la seconde part sont affectés à la fraction principale. En pratique, cette part est maintenue à 76,2% d'une année sur l'autre.

Les crédits de la fraction principale sont répartis selon un mécanisme de taux de concours entre les départements au prorata :

– des dépenses directes d'aménagement foncier ;

– des subventions versées par les départements pour la réalisation de travaux d'équipement rural.

Les crédits réservés à la fraction principale en 2005 ont été fixés par décret soumis au Comité des finances locales, à 76,2% du total de la deuxième part. Ils s'élèvent donc à 152,338 millions d'euros.

La liste des travaux d'équipement rural ouvrant droit à la seconde part de la DGE est établie par décret.

La répartition de la fraction principale de la seconde part s'effectue sur la base d'un taux de concours obtenu en divisant :

- le montant des crédits affectés à cette fraction principale ;

- par le montant estimé des dépenses devant être réalisées par les départements en matière d'aménagement foncier au cours de l'exercice considéré et des subventions devant être versées par ces derniers pour la réalisation des travaux d'équipement rural au cours du même exercice.

En 2005, ce taux de concours a été fixé à 13,92%, selon la formule suivante :

$$\frac{152{,}338 \text{ M€}}{1.094{,}485 \text{ M€}}$$

où le dénominateur (1.094,485 millions d'euros) correspond au montant des dépenses prévisionnelles des départements en 2005 en matière d'équipement rural et d'aménagement foncier.

Annoncé au début de chaque année (fin janvier ou début février), ce taux de concours sert de base à l'inscription par les départements de leur recette prévisionnelle de dotation globale d'équipement au titre de l'exercice en cours. Cette recette doit être portée sur les budgets primitifs.

La liquidation des droits des départements au titre de la fraction principale de la seconde part est effectuée par le préfet, à la demande du président du conseil général, sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses directes et des

subventions effectuées. Il est procédé tous les trimestres au paiement des sommes correspondantes par le préfet, le quatrième trimestre de l'année étant versé au début de l'exercice budgétaire suivant.

c) Les majorations de la seconde part

En 2005, elles représentent un montant de 47.58 millions d'euros.

La « majoration départements défavorisés » représente en 2005 un montant de 29,148 millions d'euros (soit 14,58% des crédits de la deuxième part). La « majoration aménagement foncier » représente, quant à elle, 18,432 millions d'euros, soit 9,22% des crédits de la deuxième part.

● La majoration « potentiel fiscal »

La majoration « potentiel fiscal » est attribuée aux départements à faible potentiel fiscal. En application du quatrième alinéa de l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales, cette première majoration représente au moins 10 % des crédits de la deuxième part. En pratique, cette proportion est maintenue à 14,58% chaque année.

Depuis 1988, les conditions d'attribution de cette majoration sont identiques, tant pour l'éligibilité que pour la répartition, à celles relatives à la « majoration potentiel fiscal » de la première part.

Sont donc éligibles les départements qui répondent à l'une ou l'autre de ces conditions :

- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

- avoir un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

De même, la répartition de la majoration est faite proportionnellement au résultat de la formule suivante :

$$\frac{1}{PFH} \times \frac{1}{PFK}$$

où PFH est le potentiel fiscal par habitant du département et PHK est le potentiel fiscal par kilomètre carré du département.

À ce titre, 23 millions d'euros ont été attribués aux 24 départements métropolitains bénéficiaires en 2005.

Enfin, comme pour la première part, les départements d'outre-mer qui remplissent les conditions d'attribution de cette majoration reçoivent chaque année une somme globale fixée par décret. Ces crédits s'élèvent, en 2005, à 6,05 millions d'euros pour les départements d'outre-mer et à 0,089 million d'euros pour les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

● **La majoration « aménagement foncier » :**

Une seconde majoration est attribuée aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier. En application du troisième alinéa de l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales, cette seconde majoration représente au plus 10% des crédits de la deuxième part. En pratique, cette proportion est maintenue à 9,22% chaque année.

Depuis 1988, le champ de cette majoration de la seconde part est étendu à l'ensemble des dépenses d'aménagement foncier et non plus seulement aux dépenses dites de remembrement. Cette mesure permet ainsi aux départements d'outre-mer, qui ne pratiquent pas le remembrement mais au contraire le démembrement des exploitations agricoles, de bénéficier de cette majoration.

Depuis 1988 également, cette majoration est répartie proportionnellement aux dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu (pénultième année) afin de concentrer l'aide de l'Etat sur les départements qui accomplissent effectivement un effort d'aménagement foncier.

B.- La dotation de compensation, variable d'ajustement des relations financières entre l'Etat et les départements

1.- La création de la dotation de compensation au sein de la DGF des départements

La dotation de compensation, prévue par l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements.

Elle a été créée par la loi de finances pour 2004 et obtenue, à compter de 2004, par regroupement des montants perçus en 2003 par les départements au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95% de la part de la dotation générale de décentralisation (DGD) ne correspondant pas à des compensations fiscales, ces montants étant indexés comme la DGF mise en répartition, à compter de 2004.

En 2005, cette dotation aurait évolué comme la DGF mise en répartition (+ 3,27 %) en l'absence de mesures particulières.

2.- Le débasage de la dotation de compensation en contrepartie de l'affectation aux départements d'une ressource propre dynamique

L'article 53 de la loi de finances pour 2005 a prévu un « débasage » de la dotation de compensation en contrepartie de l'affectation aux départements, pour 900 millions d'euros, d'une part du produit de la TSCA. Il s'agissait, par cette mesure, de permettre aux départements de bénéficier d'une ressource propre dynamique pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le prélèvement ainsi opéré sur la dotation de compensation est proportionnel, pour chaque département, à sa part dans le total des véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national au 31 décembre 2003.

S'il s'avère que le montant de la dotation de compensation de certains départements ne suffit pas à absorber le prélèvement effectué en contrepartie de l'attribution d'une part du produit de la TSCA, il est opéré un prélèvement sur le produit de TSCA qui leur est affecté. À compter de 2006, ce prélèvement évolue en fonction du taux d'indexation de la DGF mise en répartition.

3.- Le participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires par le biais d'une majoration de la dotation de compensation

En second lieu, l'article 53 de la loi de finances pour 2005 a prévu une majoration de 20 millions d'euros de la dotation de compensation des départements, et un rebasage de la dotation de compensation à hauteur de ces 20 millions d'euros. Cette majoration constitue la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires prévue à l'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

II.- Le dispositif proposé

A.- La réforme de la DGE

1.- La suppression de la première part

Compte tenu du très faible effet de levier de la fraction principale de la première part, le **I** du présent article propose la suppression de la première part de la DGE des départements, dont le montant inscrit pour 2006 dans le présent projet de loi de finances aurait été de **292 millions d'euros en crédits de paiement en l'absence de réforme**.

La fraction principale de la première part étant supprimée, il est apparu inopportun de laisser subsister les deux autres fractions. C'est donc toute la première part qu'il est proposé de supprimer.

Le A du I du présent article tend donc à abroger :

– l'article L. 3334-10 qui dispose que « *la dotation globale d'équipement des départements comprend deux parts dont l'importance est fixée chaque année par décret après consultation du comité des finances locales* » ;

– l'article L. 3334-11 qui précise les modalités de répartition des différentes composantes de la première part de la DGE des départements entre les bénéficiaires ;

– l'article L. 3334-15 qui précise que « *les investissements pour lesquels les départements sont susceptibles de recevoir les subventions d'investissement de l'Etat non globalisables au sein de la DGE ne sont pas compris dans les dépenses prises en compte pour le calcul des attributions de DGE (...). La liste des subventions d'investissement de l'Etat concernées est fixée par décret en Conseil d'Etat.* » Cette disposition n'aurait plus sa place dans le code général des collectivités territoriales dans la mesure où la liste fixée par le décret précité ne comporte aucun cas d'exclusion visant des crédits de la seconde part. Le décret ne mentionne que des subventions afférentes à des investissements non éligibles à la seconde part de la DGE. Cette disposition ne trouve donc pas à s'appliquer aux crédits de la seconde part.

Par coordination avec l'abrogation des articles L. 3334-10 et L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales à laquelle le A du I du présent article tend à procéder :

– **le premier alinéa du C du I** tend à modifier la numération de l'article L. 3334-13 du code général des collectivités territoriales qui deviendrait l'article L. 3334-11 ;

– **le D du I** tend à modifier la numération de l'article L. 3334-14 qui deviendrait l'article L. 3334-12.

Par coordination avec la suppression de la première part de la DGE par le A du I du présent article :

– **le 1° du C du I** tend à supprimer le deuxième alinéa de l'article L. 3334-13 qui précise que les crédits de la première part de la DGE sont libres d'emploi ;

– **le 2° du C du I** tend à supprimer les mots « *reçues au titre de la seconde part* » au troisième alinéa de l'article L. 3334-13 qui définit l'utilisation des attributions reçues par les départements au titre de l'actuelle seconde part qui se confondrait désormais avec la DGE.

2.- Une mesure de simplification des modalités de répartition des crédits de la seconde part

Alors que l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales autorise une marge de manœuvre dans la répartition des crédits de la seconde part en précisant que la fraction principale regroupe 80% au plus de ces crédits, la majoration « aménagement foncier » 10% au plus, et la majoration « potentiel fiscal » 10% au moins de l'ensemble de ces crédits, en pratique, cette marge de manœuvre n'a jamais été utilisée et les crédits de la seconde part ont toujours été répartis entre ses différentes composantes selon une clé de répartition fixe, reconduite automatiquement d'une année sur l'autre.

Ainsi, chaque année, 76,2% des crédits de la seconde part sont-ils réservés à la fraction principale, 9,22% de ces crédits sont affectés à la majoration « aménagement foncier » et 14,58% reviennent à la majoration « potentiel fiscal ».

Afin de tenir compte de cette situation, et dans un souci de simplification administrative, le premier alinéa de l'article L. 3334-12 précité, dans la rédaction proposée par les **1°, 2°, 3° et 4° du B du I du présent article**, dispose que la seconde part de la DGE des départements (qui deviendrait la DGE des départements en cas de suppression de la première part) serait désormais répartie entre les départements selon une clé de répartition figée correspondant à la clé de répartition qui est actuellement appliquée chaque année, à savoir :

- 76% des crédits pour la fraction principale (**2° du B du I**) ;

- 9% des crédits pour la majoration « aménagement foncier » (**3° du B du I**) ;

- et 15% des crédits pour la majoration « potentiel fiscal » (**4° du B du I**).

Ainsi le décret annuel portant répartition de la DGE des départements ne serait-il plus présenté chaque année au Comité des finances locales, ce qui permettrait d'alléger l'ordre du jour des séances de cette instance.

B.- Des mesures de compensation de la suppression de la première part de la DGE dans le cadre de la dotation de compensation

Tout d'abord, il convient de noter qu'un montant de 98,4 millions d'euros en CP est encore inscrit en loi de finances pour 2006 au titre de la première part de la DGE des départements afin d'assurer le financement des opérations en cours. Cette somme disparaîtra donc en 2007.

Surtout, le Gouvernement a souhaité mettre en place des mesures d'accompagnement pérennes de cette réforme avec quatre objectifs :

– afin de ne pas pénaliser les départements dont le taux réel de subvention au titre de la première part de la DGE s'avérait supérieur à un seuil de 3,25%, sanctuariser une part importante des crédits d'investissement perçus par ces

départements au titre de la première part de la DGE. 70 départements sont concernés par cette mesure dont 23 des 24 départements qui étaient éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant la réforme introduite par la loi de finances pour 2005 ;

– sanctuariser les crédits actuellement affectés à la fraction « voirie » qui bénéficient essentiellement aux départements ruraux ;

– sanctuariser la majoration « potentiel fiscal » qui poursuit un objectif de péréquation ;

– préserver les crédits alloués aux SDIS.

À cet effet, le présent article propose d'instituer un mécanisme de compensation forfaitaire, pérenne et automatique de la suppression de la première part de la DGE dans le cadre de la DGF et, plus précisément, au sein de cette dernière, dans le cadre de la dotation de compensation.

Le B du III du présent article tend à compléter les cinq alinéas de l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales qui définissent les crédits affectés à la dotation de compensation par cinq nouveaux alinéas afin d'introduire ces mesures d'accompagnement.

1.- Une compensation intégrale de la suppression des fractions « voirie » et « potentiel fiscal » de la première part

La suppression des fractions « voirie » et « potentiel fiscal » de la première part ferait l'objet d'une compensation intégrale dans le cadre de la DGF.

À cet effet, il serait ajouté un sixième alinéa à l'article L. 3334-7-1, précisant que, pour 2006, la dotation de compensation de chaque département fait l'objet d'une majoration d'un montant égal aux montants perçus en 2004 par ce département au titre des fractions précitées, ce montant étant indexé deux fois, une première fois sur le taux d'évolution de la FBCF des APU estimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, une seconde fois sur ce taux tel qu'il est estimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 (**deuxième alinéa du B du III du présent article**).

La compensation serait donc calculée sur la base des fractions perçues en 2004 dans la mesure où les montants 2004 de ces fractions sont les derniers connus. Ces montants seraient actualisés en valeur 2006 par application des taux de la FBCF des APU afférents aux années 2005 et 2006.

Les montants ainsi obtenus seraient « basculés » dans la DGF des départements concernés.

Cette majoration représenterait au total un montant de **54,3 millions d'euros**.

2.- La compensation partielle de la suppression
de la fraction principale de la première part

La seconde majoration, prévue par le septième alinéa de l'article L. 3334-7-1 dans la rédaction proposée par le **troisième alinéa du B du III du présent article**, **vise à compenser partiellement la suppression de la fraction principale de la première part**.

Il s'agit, par cette compensation, de sanctuariser les montants perçus par les départements dont le taux réel de subvention au titre de la première part de la DGE est supérieur à un seuil de 3,25%. 29 départements ainsi que Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon seraient donc exclus de cette compensation.

Les modalités de calcul de cette majoration sont telles qu'elles permettent d'associer tous les départements à l'effort d'économie en évitant tout effet de seuil dans son attribution.

Cette compensation bénéficierait à 71 départements dont 23 des 24 départements qui étaient éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant son élargissement par la loi de finances pour 2005 et 57 des 64 départements désormais éligibles à la DFM. Le monde rural et notamment les départements ruraux les plus défavorisés bénéficieraient donc d'un accompagnement financier significatif pour la mise en œuvre de cette réforme.

Le montant des **dépenses prises en compte** pour le calcul de cette compensation correspond à la moyenne des dépenses ayant été subventionnées au titre de la fraction principale en 2002, 2003 et 2004. La référence à une moyenne vise à lisser l'impact d'éventuelles fluctuations dans le montant des investissements subventionnés.

À l'assiette ainsi définie, il serait appliqué **un taux correspondant pour chaque département à son taux réel de subvention de l'année 2004 minoré de 3,25 points**. Les départements dont le taux réel de subvention était inférieur ou égal à 3,25 % ne bénéficient donc pas de la compensation.

Le taux *réel* de subvention diffère du taux théorique de subvention en ce qu'il tient compte également des montants éventuellement perçus au titre de la garantie de progression et, le cas échéant, de l'application du dispositif d'écrêtement des montants perçus au titre de la fraction principale.

Ce taux est donc déterminé en divisant :

– les attributions perçues en 2004 au titre de la fraction principale mais aussi du complément de garantie, ces attributions étant minorées le cas échéant de l'écrêtement ;

– par le volume des investissements ayant donné lieu à subvention pour l'exercice 2004.

Le taux retenu pour le calcul de la compensation correspond à ce taux réel minoré de 3,25 points.

Le montant ainsi obtenu est ensuite indexé deux fois, une fois selon le taux d'évolution de la FBCF des APU de 2005 tel qu'il est estimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 et une seconde fois selon ce taux, tel qu'il est estimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006.

La compensation ainsi obtenue (qui représente au total un montant de 73,8 millions d'euros) serait « basculée » au sein de la DGF. Elle viendrait majorer le montant de la dotation de compensation.

3.- La compensation de la suppression des crédits affectés aux SDIS au titre de la première part

La troisième majoration, prévue par le huitième alinéa de l'article L. 3334-7-1, dans la rédaction proposée par le **quatrième alinéa du B du III** du présent article, vise à compenser quasi intégralement la suppression des versements effectués aux SDIS au titre de la première part de la DGE, à hauteur de 15 millions d'euros (les SDIS ont reçu 15,4 millions d'euros au titre de la DGE en 2004).

Cette majoration serait répartie entre chaque département au prorata du rapport entre la moyenne du montant des attributions perçues en 2002, 2003 et 2004 par le SDIS de ce département et la moyenne des attributions perçues en 2002, 2003 et 2004 par l'ensemble des SDIS.

4.- Le rebasage de la dotation de compensation des départements concernés

La quatrième majoration de 10 millions d'euros prévue par le neuvième alinéa de l'article L. 3334-7-1, dans la rédaction proposée par **le cinquième alinéa du B du III du présent article** est destinée à financer l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que l'explique le C du II du présent commentaire d'article.

Le dixième alinéa de l'article L. 3334-7-1, dans la rédaction proposée par **le sixième alinéa du B du III du présent article**, précise qu'à compter de 2007, la dotation de compensation à prendre en compte au titre de 2006 intègre les quatre majorations ainsi définies, ce qui signifie que les mesures d'accompagnement proposées par le présent article donnent lieu à **un rebasage pérenne de la DGF des départements et non à un simple abondement exceptionnel.**

Les compensations calculées une fois pour toutes en 2006 en contrepartie de la suppression de la première part de la DGE seraient donc définitivement acquises et intégrées dans la base de calcul de la DGF. **Ainsi « sanctuarisées » au sein de la dotation de compensation, elles évolueraient désormais comme cette**

dernière d'une année sur l'autre, c'est-à-dire comme la DGF mise en répartition.

La dotation de compensation étant l'une des composantes de la DGF des départements, qui n'est elle-même qu'une composante de la DGF globale (aux côtés de la DGF des régions et de celle des communes et de leurs groupements), le rebasage de la dotation de compensation se « répercuterait » nécessairement sur le périmètre de la DGF des départements et sur celui de la DGF globale.

À cet effet, **le B du II du présent article** tend à ajouter un treizième alinéa au 1° de l'article 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui définit les montants mis en répartition chaque année au titre de la DGF des départements, afin de préciser qu'il serait procédé à un rebasage de cette dotation identique à celui qui serait pratiqué sur la dotation de compensation, à hauteur des majorations définies précédemment.

De la même façon, **le 2° du A du III** tend à compléter l'article L. 3334-1 du code général des collectivités territoriales qui définit le périmètre de la masse globale de la DGF afin de procéder au même rebasage de cette dotation.

Le schéma suivant synthétise les modifications que le présent article propose d'apporter à l'architecture de la DGE des départements ainsi qu'à la dotation de compensation de la DGF des départements. **Pour l'État cette réforme se traduirait en 2006 par une économie de 47,66 millions d'euros.**

RÉFORME DE LA DGE DES DEPARTEMENTS

DGE (en CP)	LFI 2005	PLF 2006	PLF 2007
Programme 120	**1ère part** . Fraction principale départements autres bénéficiaires . Fraction "voirie" . Majoration "potentiel fiscal" . Majoration "groupements de départements"	**1ère part (solde 2005)** . Fraction principale (solde 2005) départements	
Crédits Budgétaires	**2ème part** . Fraction principale des départements . Majoration "aménagement foncier" . Majoration "potentiel fiscal"	**2ème part :** . Fraction principale des départements . Majoration "aménagement foncier" . Majoration "potentiel fiscal"	**2ème part : annexée suivant taux FBCF** . Fraction principale des départements . Majoration "aménagement foncier" . Majoration "potentiel fiscal"
Prélèvements sur recettes		**Rebasage DGF des départements :** . Compensation fraction voirie et majoration PF : . Compensation partielle de la fraction principale . Majoration du financement de l'allocation-vétérance des sapeurs pompiers volontaires : 10 millions d'euros	**DGF des départements rebasée**

C.- Les ajustements portant sur la participation de l'Etat au financement de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires et sur le débasage de la dotation de compensation en contrepartie du transfert d'une part du produit de la TSCA

1.- Une majoration supplémentaire de la dotation de compensation destinée à compléter la participation de l'Etat au financement de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires

Comme il a été indiqué précédemment, la quatrième majoration de la dotation de compensation à hauteur de 10 millions d'euros prévue par le neuvième alinéa de l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par **le cinquième alinéa du B du III du présent article**, constitue le prolongement de la majoration de 20 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2005 au titre de la participation de l'Etat au financement de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires.

Comme les majorations prévues au titre de la compensation de la suppression de la première part de la DGE, cette majoration de 10 millions d'euros donnerait lieu à un rebasage pérenne de la dotation de compensation, rebasage qui serait reproduit à l'identique sur la DGF des départements et la DGF globale.

2.- Les ajustements portant sur les modalités du débasage de la dotation de compensation opéré en contrepartie du transfert d'une part du produit de la TSCA

Le 1° du A du III du présent article tend à rectifier une erreur. Il est proposé de modifier le dernier alinéa de l'article L. 3334-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit les modalités du débasage de la DGF des départements en contrepartie du transfert à ces derniers d'une part du produit de la TSCA, afin de remplacer la référence erronée au 3° par une référence aux alinéas 2 à 4 de l'article L. 3334-7 qui définissent les modalités d'application des réfactions à opérer à ce titre sur la dotation de compensation.

Le A du II du présent article tend à rectifier la même erreur au douzième alinéa du 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit le débasage symétrique et identique de la DGF globale.

*
* *

M. Augustin Bonrepaux a indiqué s'opposer vivement à cet article.

Votre **Rapporteur général** a répondu que cet article réforme la première part de la dotation générale d'équipement des départements. Créée en 1982 dans le cadre des lois « Deferre », cette DGE regroupait un ensemble de dotations

spécifiques (notamment les dotations spécifiques à l'agriculture). Cette première part de la DGE représente 240 millions d'euros et est divisée en trois fractions :

– la fraction principale, qui est égale à 160 millions d'euros, est versée aux départements sur la base d'un taux de concours égal au rapport du montant disponible (160 millions d'euros) sur les investissements des départements, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des établissements publics rattachés aux départements. Ce taux de concours est aujourd'hui très faible et il est donc proposé de supprimer la fraction principale pour les départements dans lesquels il est inférieur à 3,25% ;

– la deuxième fraction est liée à la voirie et fera l'objet d'une compensation intégrale ;

– la troisième fraction repose sur le potentiel fiscal et bénéficie par conséquent aux départements les plus pauvres.

Les montants des deuxième et troisième fractions seraient « basculés » dans la dotation de compensation de la DGF des départements. Afin d'étudier cette mesure, des simulations présentant les effets de la réforme par départements devront être examinées.

M. Michel Bouvard a annoncé qu'il déposera plusieurs amendements à cet article. En effet, même si le taux de concours était faible, le découplage entre l'investissement et la dotation ne va pas dans le bon sens. Par ailleurs, seraient intégrées dans cet article des dispositions relatives au SDIS. Or, il avait été convenu au cours de l'examen de la loi relative à la démocratie de proximité (loi n° 2002-276 du 27 février 2002) qu'un minimum de péréquation devrait être mis en place. Plus les risques sont spécialisés, plus le matériel et le personnel disponibles doivent l'être également. C'est pourquoi une péréquation nationale mettant en œuvre un principe de solidarité est le minimum requis. En conclusion, cet article recèle de nombreuses faiblesses.

M. Charles de Courson a regretté le sort réservé par cet article aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les départements concernés recevront une majoration de la dotation de compensation de la DGF, ce qui se traduira par la transformation de dépenses d'investissement en dépenses de fonctionnement. De surcroît, l'ensemble des budgets des SDIS constituant un montant proche de 1 milliard d'euros, il est probable que dès l'année prochaine la compensation apparaisse insuffisante.

Votre **Rapporteur général** a comparé la réforme proposée par cet article à celle de 1996 qui avait supprimé la dotation globale d'équipement des communes. Il est vrai qu'à l'issue du dispositif ici discuté, l'État réaliserait une économie. Celle-ci est cependant relativement minime, se situant sans doute autour de 50 millions d'euros en 2006. Pour les départements, cette réforme s'accompagne de mesures de compensation importantes, notamment en faveur des départements

éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant son élargissement en loi de finances pour 2005.

M. Augustin Bonrepaux a interrogé le Rapporteur général sur la progression prévue de la dotation de solidarité rurale (DSR) en 2006.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que cette décision relève du Comité des finances locales qui s'efforcera d'assurer à la DSR une croissance identique à celle de la DSU.

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

*

* *

Article 25

Affectation de la régularisation au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004 des communes et de leurs groupements.

Texte du projet de loi :

Par dérogation aux dispositions des articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2004 est répartie de la façon suivante :

1° Une somme de 4.164.160 euros est répartie entre les communes ayant cessé en 2005 d'être éligibles à la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux prévue à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales. Ces communes perçoivent au titre de 2005 et de 2006, une attribution de garantie égale, respectivement, aux deux tiers et au tiers du montant perçu en 2004.

2° Le solde de la régularisation vient majorer en 2006 le solde de la dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13 du même code.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le Gouvernement a réformé la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes en 2005, afin d'en accentuer son caractère péréquateur (augmentation, en 2005, de 20 % de la DSU et la DSR). Cette réforme majeure, conforme au principe désormais constitutionnel de péréquation, impliquait par ailleurs que certaines communes perdent le bénéfice de la dotation dite « élu local ».

Pour accentuer les effets de la réforme, cet article prévoit que la régularisation de la DGF des communes et de leurs groupements au titre de 2004, qui représente un montant total de 91,7 millions €, soit mise en répartition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006. Une part de cette régularisation sera affectée à titre de garantie aux communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation dite « élu local ». Ces communes percevront donc au titre de 2005 un montant représentant les deux tiers du montant perçu en 2004, soit 1.525 €, et, au titre de 2006, le tiers du montant perçu en 2004, soit 763 €.

Le solde de la régularisation viendra abonder le solde de la dotation d'aménagement en 2006, afin d'accroître les marges disponibles pour la péréquation, permettant notamment le financement des mécanismes de garantie mis en place en 2005.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à prévoir l'affectation, à titre dérogatoire, de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de leurs groupements pour 2004 :

– pour un montant de 4.164.160 euros, au financement d'une garantie de sortie sur deux ans en faveur des communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, dotation dite « élu local » ;

– pour le reliquat (soit 87,8 millions d'euros), au solde de la dotation d'aménagement en vue de permettre une évolution satisfaisante de la péréquation communale, pour la deuxième année d'application de la réforme prévue par la loi de finances pour 2005 et la loi de programmation pour la cohésion sociale.

I.- Le droit existant

A.- La répartition de la régularisation de la DGF 2004 des communes et de leurs groupements selon les modalités prévues par la loi n'est pas souhaitable

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF progresse d'une année sur l'autre comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année précédente.

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales dispose qu'« *à compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances.* »

En raison du mode de calcul de la DGF initiale à partir d'indices macro-économiques estimatifs, il doit donc être procédé à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, lorsque les indices définitivement connus diffèrent de ceux qui ont été utilisés pour le calcul en loi de finances initiale.

En application de l'article L. 2334-1 du code général, le montant de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de certains de leurs groupements, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond.

La régularisation, au 31 juillet 2005, de la DGF 2004 a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de 2,1% contre 1,75% en loi de finances pour 2004. Le montant de la régularisation de la DGF des communes et de leurs groupements au titre de l'année 2004 s'établit à 91,7 millions d'euros.

Cette somme devrait, en application des articles L. 1613-2 et L. 2334-1 précités, être répartie entre les communes et EPCI au prorata de leurs attributions 2004 au titre de la DGF des communes et EPCI.

Cependant, une telle affectation de la régularisation **conduirait à un « saupoudrage » des montants correspondants** entre la totalité des communes et de leurs groupements.

Par ailleurs, la pondération des différentes composantes de la DGF des communes et des groupements **entraînerait une répartition favorable à la dotation forfaitaire, aux dépens de la péréquation**.

B.- La nécessité de lisser l'impact de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal sur la répartition de la dotation « élu local »

La dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux, mise en place par la loi du 3 février 1992, est versée par l'Etat aux petites communes rurales pour les aider à payer les indemnités des maires et des adjoints et à assurer la formation des élus.

Pour être éligibles à cette dotation, les communes doivent remplir deux conditions cumulatives :

– compter moins de 1 000 habitants ;

– et avoir un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1.000 habitants (soit 501,72 euros par habitant en 2005).

La substitution du critère du potentiel financier à celui du potentiel fiscal, opérée en loi de finances pour 2005, répond au souci de refléter au plus juste le niveau relatif de richesse d'une commune.

Cette réforme aboutit en 2005 à ce que 19.633 communes – 19.534 communes de métropole de moins de 1.000 habitants (soit 72% des communes de cette strate) et 99 communes de moins de 5.000 habitants des départements d'outre-mer – soient éligibles à la dotation « élu local », contre 20.613 en 2004.

Il convient de souligner que l'introduction du potentiel financier a bien permis de mieux prendre en compte la richesse effective des collectivités et partant de mieux concentrer les crédits de cette dotation sur les collectivités les plus défavorisées.

Pour une moyenne de la strate de 1.000 habitants égale à 167,02 euros par habitant, les 1.778 communes sortantes en raison de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal ont une dotation globale de fonctionnement (DGF) moyenne par habitant de 228,80 euros, alors que les 781 communes entrantes ont une DGF par habitant de 93,50 euros. L'objectif de la réforme a bien été atteint en améliorant l'effet redistributif des dotations.

La réforme introduite par la loi de finances pour 2005 a donc permis de mieux concentrer l'effort financier sur les communes les plus défavorisées. Ce ciblage s'est traduit par une augmentation de + 8,35% de la dotation unitaire en 2005, augmentation qui profite à 19.633 communes défavorisées. La dotation

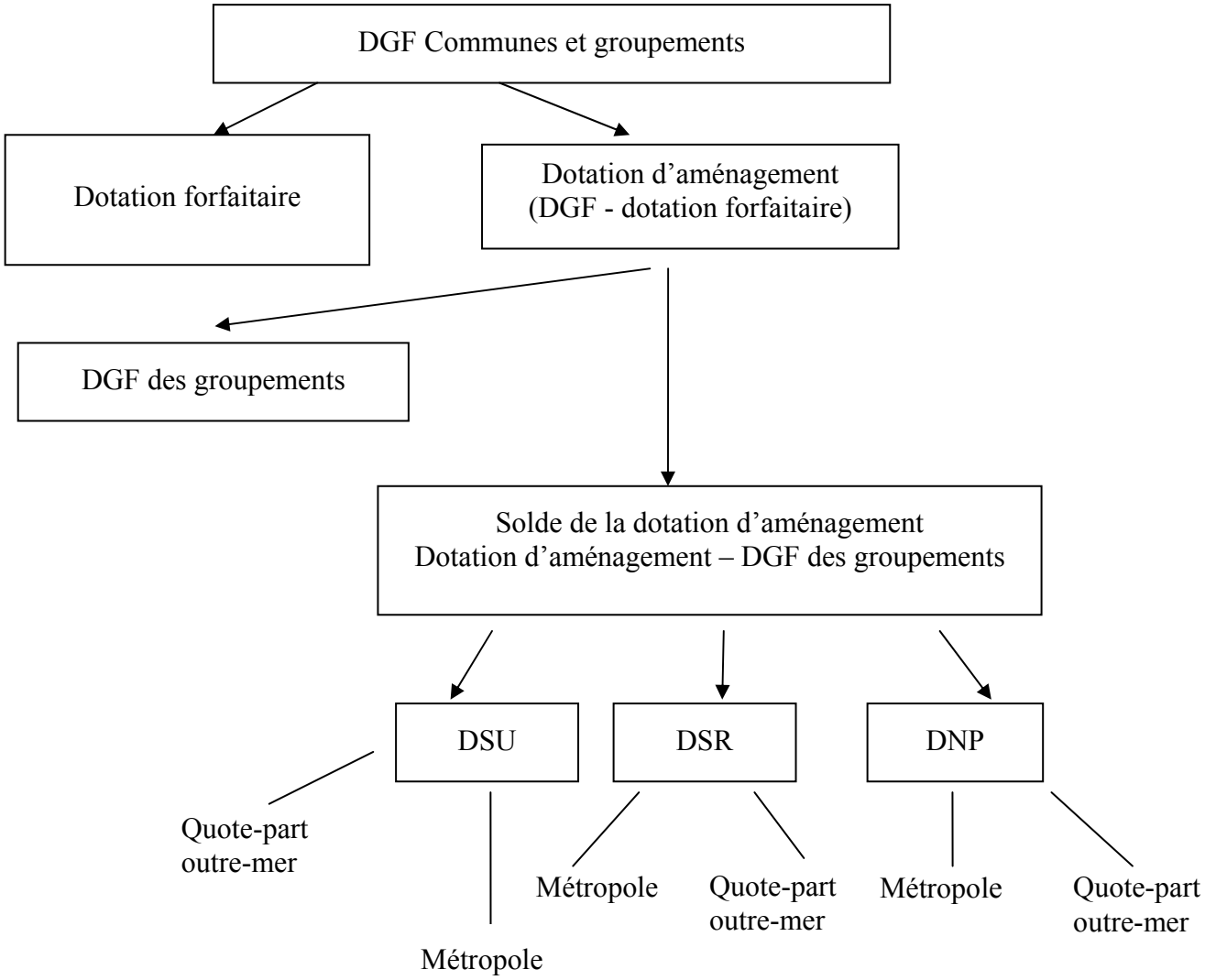
« élu local » atteint ainsi désormais 2.479 euros par communes éligible, contre 2.288 euros en 2004.

Cependant, au cours de sa séance du 17 mai dernier, le Comité des finances locales a souhaité que cette réforme s'accompagne de la mise en place d'une garantie de sortie progressive sur deux ans en faveur des communes ayant perdu leur éligibilité à la dotation « élu local » en 2005.

C.- La nécessité de consolider l'équilibre de la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements introduite par la loi de finances pour 2005 et la loi de programmation pour la cohésion sociale

Au sein de l'enveloppe globale de la DGF des communes et de leurs groupements, les dotations communales de péréquation sont financées par le solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la DGF des groupements et de la quote-part revenant aux communes d'outre-mer, selon le schéma suivant.

MODALITES DE RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS



En application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, il appartient au comité des finances locales de répartir entre la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement, après imputation de la DGF des groupements.

L'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a toutefois prévu que la dotation de solidarité urbaine (DSU) bénéfice chaque année de 2005 à 2009 d'une augmentation prioritaire de 120 millions d'euros prélevée sur la progression de la DGF des communes et de leurs groupements. Le montant de cette dotation aura ainsi doublé à l'issue de cette période par rapport à 2004.

Par ailleurs, la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements prévue par la loi de finances pour 2005 s'est accompagnée d'un effort financier très important en faveur des dotations de péréquation. En 2005, le financement de la réforme a reposé essentiellement sur la croissance de la masse de la DGF, l'indexation retenue, combinée à la structure des dotations issue de la réforme introduite par la loi de finances pour 2004 permettant de dégager des masses financières importantes.

L'article 47 de la loi de finances pour 2005 a également prévu de soumettre la dotation forfaitaire à une contrainte spécifique afin de dégager, la première année de mise en œuvre de la réforme, les meilleures marges possibles pour la péréquation. La croissance de la dotation forfaitaire a donc été fixée à 1% pour 2005, le Comité des finances locales ne retrouvant ses marges de manœuvre qu'à compter de 2006.

L'augmentation significative des masses financières disponibles pour la péréquation a permis de faire progresser de façon très significative les attributions des communes visées par la réforme tout en offrant des marges de manœuvre suffisantes pour financer dans le même temps des garanties destinées à lisser l'impact de cette dernière sur les communes « perdantes ».

Parmi les ressources disponibles pour la péréquation, 120 millions d'euros ont été affectés à la DSU, conformément aux dispositions de l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, ce qui a représenté une augmentation des crédits affectés à la DSU de près de 20%. La contrainte exercée sur la dotation forfaitaire a permis au Comité des finances locales d'assurer parallèlement une progression identique de la DSR, soit + 19,61%, et une progression significative de la DNP de 11,07%.

En 2006, parmi les montants qui seront disponibles pour la péréquation, 120 millions d'euros seront affectés en priorité à la DSU en application des dispositions prévues par la loi de programmation pour la cohésion sociale. La DSU bénéficiera ainsi d'une augmentation de 15,8%.

Dans ces conditions, il serait souhaitable, dans un souci d'équilibre de la péréquation communale, de maximiser les montants disponibles pour la péréquation afin d'assurer une croissance identique à la DSR tout en garantissant une croissance significative de la DNP.

II.- Le dispositif proposé

Compte tenu de ces éléments, le présent article tend à procéder à une répartition dérogatoire de la régularisation qui permette d'en maximiser l'effet utile, en l'affectant en particulier à la consolidation de l'équilibre de la réforme de la péréquation introduite par la loi de finances pour 2005.

A.- L'affectation d'une part de la régularisation au financement d'une garantie en faveur des communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation « élu local »

Par dérogation aux dispositions des articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, le présent article tend à procéder à l'affectation d'une partie de la régularisation de la DGF des communes et de leurs groupements au titre de l'année 2004, **à hauteur de 4.164.160 euros**, au financement d'une garantie de sortie progressive en faveur des communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Le montant de 4.164.160 euros prélevé sur la régularisation de la DGF 2004 des communes et de leurs groupements serait ainsi réparti entre les communes ayant cessé en 2005 d'être éligibles à la dotation « élu local ».

Le 1° du présent article tend à instituer une garantie de sortie sur deux ans à la fois rétroactive et dégressive en faveur des 1.820 communes ayant perdu leur éligibilité à la dotation « élu local » en 2005 :

Pour chacune de ces communes, cette garantie serait égale :

– aux deux tiers du montant perçu en 2004 (soit 1.525 euros) en 2005 ;

– et au tiers du montant perçu en 2004 (soit 763 euros) en 2006.

L'institution d'une telle garantie répond au souhait émis par le comité des finances locales lors de sa séance du 5 juillet dernier.

B.- L'affectation du solde de la régularisation au solde de la dotation d'aménagement afin de consolider l'équilibre de la réforme introduite par loi de finances initiale pour 2005

Le 2° du présent article tend à affecter le reliquat de la régularisation 2004, après prélèvement du montant nécessaire au financement de la garantie prévue par le 1° du présent article, soit un montant de **87,8 millions d'euros**, au

solde de la dotation d'aménagement de la DGF 2006 des communes et de leurs groupements.

Cette affectation doit permettre de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation communale.

La croissance de la dotation forfaitaire des communes ayant été exceptionnellement limitée à 1% en 2005, on peut penser que le comité des finances locales utilisera les marges dont il dispose pour porter sa croissance au maximum pour 2005, soit 1,5%.

Dans ces conditions, l'affectation de 87,8 millions d'euros supplémentaires à la péréquation communale est indispensable :

– pour financer les garanties dont bénéficient les communes ayant perdu leur éligibilité aux dotations de péréquation communale (DSU, DSR et DNP) ;

– et afin que le comité des finances locales puisse, comme en 2005, assurer à la DSR une croissance identique à celle de la DSU en 2006 (soit + 15,8% pour un montant de 80 millions d'euros) tout en garantissant une croissance significative de la DNP.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 25 sans modification.

*
* *

Les principes régissant la compensation

Complétant « l'acte II de la décentralisation », la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales opère de nouveaux et importants transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. **Ces transferts de compétences sont évalués au total à 9,8 milliards d'euros, dont environ 7,1 milliards pour les départements (5 milliards pour le seul RMI) et 2,7 milliards d'euros pour les régions. Ils entreront progressivement en vigueur entre 2005 et 2008.**

L'évaluation et la compensation des charges transférées s'effectuent conformément aux dispositions prévues d'une part, aux articles 118 à 121 de la loi précitée et d'autre part, aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par ailleurs, cette compensation s'inscrit dans un cadre constitutionnel et organique renouvelé par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, d'une part, et de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'autre part.

Ainsi la compensation financière devra-t-elle se conformer à quatre principes : elle sera intégrale, concomitante à l'entrée en vigueur des transferts de compétences, contrôlée et respectera le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

A.- Une compensation intégrale

Le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences, consacré au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution s'énonce de la façon suivante : « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Mis en œuvre depuis 1983, ce principe, prévu à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, a été érigé en principe à valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Les ressources transférées doivent donc être équivalentes aux dépenses précédemment effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.

Sur proposition parlementaire, il a été inscrit, à l'article 119 de la loi du 13 août 2004, que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées de l'Etat constatées sur une période d'au moins trois ans précédant le transfert de compétences.

S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, il a été admis d'établir l'évaluation des charges transférées sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État, au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années, au moins, précédant le transfert.

Enfin, le II de l'article 119 prévoit **un mécanisme de garantie** dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées à titre de compensation financière des transferts de compétences diminueraient pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires. Dans une telle hypothèse, l'Etat devrait prévoir en loi de finances des mesures propres à garantir aux collectivités bénéficiaires un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

B.- Une compensation concomitante

Les transferts de ressources, amorcés dès le 1er janvier 2005, s'effectueront sur plusieurs années parallèlement aux transferts de compétences.

Tout accroissement de charges résultant de ces transferts doit donc être accompagné du transfert *concomitant* des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Concrètement, l'année précédant le transfert, les ministères décentralisateurs doivent procéder à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées.

Cette évaluation permet de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles.

Bien entendu, dès que les données définitives sont connues, il est procédé aux régularisations qui s'imposent.

C.- Une compensation contrôlée

L'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées est constatée pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), réformée par l'article 118 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

L'article 118 de la loi précitée a modifié la composition et le rôle de la CCEC qui est désormais associée plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées.

Cette commission est désormais intégrée au Comité des finances locales et présidée, non plus par un magistrat de la Cour des Comptes, mais par un représentant élu des collectivités territoriales.

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunit paritairement des représentants de l'Etat et de la catégorie de collectivité concernée par le transfert. Pour l'examen des questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, la commission siége en formation plénière.

Cette commission établit, à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales). Ce bilan examinera désormais l'évolution des recettes provenant des impositions transférées par l'Etat.

D.- Une compensation conforme au principe d'autonomie financière

Ce principe, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution, s'énonce de la façon suivante : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources*. »

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution consacre ainsi le principe selon lequel le ratio que constitue la part des recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut s'établir en deçà d'une valeur plancher.

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé les conditions dans lesquelles ce principe doit être mis en oeuvre.

La loi organique définit le plancher en deçà duquel le ratio ainsi défini ne saurait s'établir sans qu'il ne soit porté atteinte au principe d'autonomie financière. **Il s'agit de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales constatée en 2003**.

Cette part sera appréciée par catégorie de collectivité et non collectivité par collectivité ce qui implique qu'une collectivité prise individuellement pourra voir son ratio passer en dessous du plancher défini pour sa catégorie, sans que soit méconnu le principe d'autonomie financière.

Il convient de bien noter que la **loi organique étend la notion de ressources fiscales propres aux impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités territoriales, à condition toutefois qu'un taux ou une part locale d'assiette soient définis par la loi pour chaque collectivité**.

Enfin la loi organique institue un mécanisme de garantie qui se décline en deux obligations : une obligation de communication annuelle au Parlement du montant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales (portant sur l'avant-dernière année) et une obligation, en cas de franchissement du plancher 2003, d'inscription, en loi de finances, de mesures propres à rétablir la situation la troisième année suivant celle où le constat a été établi.

Conformément au principe constitutionnel d'autonomie financière, le II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 a précisé que **la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature**, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Les transferts de compétences seront donc, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d'impôts nationaux. L'article 52 de la loi de finances pour 2005 a précisé que les départements sont destinataires d'une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable aux véhicules terrestres à moteur, et les régions et la collectivité territoriale de Corse, d'une part de la taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Cette part est obtenue :

– pour l'ensemble des régions et la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national ;

– pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du taux de la TSCA applicable aux véhicules terrestres à moteur à l'assiette nationale de cette taxe.

La fraction de tarif attribuée aux régions est calculée de telle sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la TIPP, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux régions par la loi du 13 août 2004.

De la même façon, le droit à compensation des départements au titre de la loi du 13 août 2004 a été converti en une fraction du taux de la TSCA à partir de l'assiette 2004 de cette taxe.

Chaque région se voit ensuite attribuer un pourcentage de cette fraction de tarif, pourcentage qui correspond au rapport entre son droit à compensation et celui de l'ensemble des régions.

De la même façon, la fraction du taux de la TSCA qui est déterminée pour l'ensemble des départements est répartie entre tous au prorata de la part du droit à compensation de chacun dans le droit à compensation total des départements.

Article 26

Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions.

Texte du projet de loi :

I. - La fraction de tarif mentionnée au neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 est calculée, pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un produit égal au droit à compensation tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2006, la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 modifié relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement est perçue par les régions dans des conditions fixées par décret.

En 2006, le montant de la compensation prévue au premier alinéa est minoré du montant, constaté en 2004, de la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 précité.

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnées, ces fractions de tarifs, exprimées en euros par hectolitre, sont fixées provisoirement comme suit :

RÉGIONS	Gazole	Supercarburant sans plomb
ALSACE	1,15	1,62
AQUITAINE	0,94	1,33
AUVERGNE	0,81	1,15
BOURGOGNE	0,72	1,02
BRETAGNE	0,74	1,05
CENTRE	0,70	0,98
CHAMPAGNE-ARDENNE	0,79	1,12
CORSE	0,62	0,88
FRANCHE-COMTÉ	0,89	1,26
ÎLE-DE-FRANCE	7,02	9,93
LANGUEDOC-ROUSSILLON	0,87	1,22
LIMOUSIN	1,12	1,58
LORRAINE	1,27	1,80
MIDI-PYRÉNÉES	0,74	1,05
NORD-PAS-DE-CALAIS	1,30	1,83
BASSE-NORMANDIE	0,94	1,33
HAUTE-NORMANDIE	1,36	1,93
PAYS DE LOIRE	0,68	0,95
PICARDIE	1,36	1,93
POITOU-CHARENTES	0,55	0,78
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	0,64	0,90
RHÔNE-ALPES	0,78	1,10

II. - Pour les régions d'outre-mer, la compensation financière des transferts de compétences prévue au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 est attribuée à compter de 2006 sous forme de dotation générale de décentralisation. En 2006, le montant de cette compensation est minoré du montant, constaté en 2004, de la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 précité.

III. - Pour la collectivité territoriale de Corse, la compensation financière de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est attribuée à compter de 2006 sous forme de dotation générale de décentralisation.

IV. - L'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France est remplacé par un article ainsi rédigé :

« Art. 1-2. - Les charges résultant pour la région d'Île-de-France de l'application de l'article 1er jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donnent lieu à compensation.

A compter de 2006, le montant de cette compensation est égal au double de la contribution versée par la région d'Île-de-France au titre du premier semestre 2005 au Syndicat des transports d'Île-de-France.»

V. - Le montant de la compensation prévu par l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 précitée est pris en compte pour le calcul de la compensation prévue par l'article 1-3 de la même ordonnance créé par l'article 39 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article actualise la compensation financière des transferts de compétence aux régions :

– dans son montant, en tenant compte des dernières estimations de droits à compensation pour les transferts à l'œuvre en 2006 ainsi que de la recette nouvelle de régions constituée par la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration des lycées ;

– dans ses modalités, afin de tenir compte, pour la région Île-de-France, de l'intégration de la compensation qui lui était versée au titre de l'article 120 de la loi SRU dans la base de la compensation qui lui est versée au titre de la loi du 13 août 2004.

Au total, 962 millions € sont ainsi transférés aux régions, dont 945 millions € sous forme de TIPP.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'ajuster la compensation dont bénéficient les régions au titre des transferts de compétences résultant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il est proposé :

– d'ajuster la compensation afférente aux transferts intervenus en 2005 ;

– d'inscrire une provision budgétaire destinée à compenser les transferts devant intervenir en 2006 ;

– d'ajuster le montant de la compensation versée à la région Île-de-France au titre de l'article 120 de la loi pour la solidarité et le renouvellement urbain et d'intégrer cette compensation dans la base de la compensation qui lui est versée au titre de la loi du 13 août 2004 ;

– et de compenser pour la collectivité territoriale de Corse la suppression de la vignette sous forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation (DGD).

I.- Le droit existant

A.- La compensation des transferts de compétences intervenus en 2005

1.- Les compétences transférées

À compter du 1er janvier 2005, les régions se sont vu transférer les compétences suivantes :

– le financement des écoles de formation des travailleurs sociaux ;

– les aides aux étudiants afférents aux formations des travailleurs sociaux ;

– le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes. Par exception, ce transfert est effectif depuis 1er juillet 2005 ;

– les aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ;

– le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel.

2.- L'attribution aux régions d'une fraction du tarif de la TIPP

Les charges résultant de ces transferts font l'objet d'une compensation prévue par l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Les régions et la collectivité territoriale de Corse se sont vu attribuer une part du produit de la TIPP obtenue par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national, ainsi que le prévoit le premier alinéa du I de l'article 52 précité.

Produit de TIPP attribué à l'ensemble des régions en 2005 **=** **Assiette nationale 2005 de TIPP x Fraction de tarif**

Il convient de souligner que les régions sont destinataires d'une fraction du tarif applicable aux deux carburants les plus utilisés [1] : le supercarburant sans plomb et le gazole.

L'évolution de ces deux assiettes est retracée dans le tableau suivant :

Evolution des assiettes nationales de TIPP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
volumes (Mio d'hl)							
SP (sans plomb)	143,4	149,7	152,5	147,4	143,3	141,1	139,0
évolution n/n-1		4,4%	1,9%	-3,4%	-2,7%	-1,5%	-1,5%
Gazole	317,2	334,7	343,3	348,7	358,0	367,2	378,2
évolution n/n-1		5,5%	2,6%	1,6%	2,7%	2,6%	3,0%

* prévisions

Les évolutions des consommations régionalisées ne sont pas connues
Les déclarations rattachant les volumes à une région ne seront remplies qu'à compter du 1er janvier 2006

En application du deuxième alinéa du I de l'article 52 précité, cette fraction de tarif a été calculée de telle sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la taxe, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux régions, c'est-à-dire un produit égal à leur droit à compensation au titre des compétences transférées en 2005.

Fraction de tarif x Assiette nationale 2004
=
Droit à compensation de l'ensemble des régions
soit
Fraction de tarif
=
Droit à compensation de l'ensemble des régions / Assiette nationale 2004

Chaque région se voit ensuite attribuer un pourcentage de la fraction de tarif ainsi définie. Ce pourcentage correspond pour chaque région au rapport entre son droit à compensation et celui de l'ensemble des régions, ainsi que le précise le septième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances pour 2005.

Part de fraction de tarif attribuée à une région
=
Fraction de tarif attribuée à l'ensemble des régions
x
Droit à compensation de la région / Droit à compensation de l'ensemble des régions

(1) Les règles relatives à la TIPP sont codifiées aux articles 265 et suivants du code des douanes. Pour chaque produit pétrolier raffiné, il est fixé un tarif d'imposition en euros par hectolitre de ce produit pétrolier mis sur le marché ou « mis à la consommation ».

3.- La compensation versée à titre provisoire en 2005

La fraction du tarif de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions a été calculée dans un premier temps à partir d'une évaluation provisoire :

– du droit à compensation des régions au titre des transferts 2005 ;

– et de l'assiette 2004 de la TIPP.

En effet, ces données n'étaient pas définitives au moment de l'adoption de la loi de finances pour 2005.

Sur la base d'évaluations de ces quantités, le troisième alinéa du I de l'article 52 a fixé à titre provisoire cette fraction de tarif à :

– 0,98 euros par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;

– et à 0,71 euros par hectolitre, s'agissant du gazole.

Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, le droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des régions était évalué à 397,8 millions d'euros [(1)]. Quant à l'assiette 2004 de la TIPP, elle était évaluée provisoirement :

– à 145,19 millions d'hectolitres pour le supercarburant sans plomb ;

– et à 359,86 millions d'hectolitres pour le gazole.

Le tableau suivant retrace les calculs permettant d'aboutir aux fractions de tarifs fixées provisoirement aux quatrième et cinquième alinéas du I de l'article 52 :

TYPE DE CARBURANT	PART DU PRODUIT DE TIPP TRANSFERE EN MILLIONS D'EUROS		ÉVALUATION PROVISOIRE DES VOLUMES CONSOMMES EN 2004 EN MILLIONS D'HECTOLITRES		FRACTION DU TARIF DE TIPP EN EUROS PAR HECTOLITRE
SUPERCARBURANT SANS	**142,286**	**÷**	**145,19**	**=**	0,98

(1) Pour l'évaluation de ce montant, la compensation financière du transfert des instituts et écoles de formations paramédicales prévu à l'article 73 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, n'a été prise en compte que pour les six derniers mois de l'année 2005, le transfert effectif étant repoussé au 1er juillet 2005 ainsi que le prévoit le II de l'article 52 de la loi de finances pour 2005.

PLOMB					
GAZOLE	**255,5**	**÷**	**359,86**	**=**	0,71
TOTAL	397,78				

4.- La régularisation du montant versé aux régions en 2005 après connaissance des montants définitifs des droits à compensation

Dès lors que les montants définitifs des droits à compensation des régions seront définitivement constatés, il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2005 d'arrêter le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux régions en 2005.

La compensation sera alors corrigée à raison de la différence entre le montant versé en 2005, calculé selon les modalités provisoires décrites précédemment et le montant effectivement dû par l'Etat, calculé en tenant compte du niveau définitif du droit à compensation des régions.

Cette régularisation sera effectuée par la loi de finances rectificative pour 2005 en tenant compte des données suivantes :

TRANSFERTS 2005

prévisions associées au PLF 2005

		2004	2005
assiette nationale SP		145,19	145,19
assiette nationale Gazole		359,86	371,37
estimation du droit à compensation		397,78	
tarif de SP affecté	(a)	**0,98**	
tarif de Gazole affecté	(b)	**0,71**	
prévision de produit régional			405,96

prévisions associées au PLF 2006

		2004	2005
assiette nationale SP		143,31	141,11
assiette nationale Gazole		358,00	367,20
estimation du droit à compensation		416,89	
tarif de SP affecté*	(a)	**1,06**	
tarif de Gazole affecté*	(b)	**0,74**	
prévision de produit régional			421,30

* à ajuster en LFR 2005

Le montant prévisionnel de TIPP à verser aux régions en 2005 est obtenu par application des fractions de tarifs sur le gazole et le sans plomb affectées aux régions aux assiettes nationales 2005 correspondantes.

Le tableau suivant indique pour chaque région sa part dans le total du produit de TIPP versé aux régions en 2005, après ajustements à opérer en loi de finances rectificative pour 2005 :

Après ajustements à opérer en LFR 2005 en M€

		2005
ALSACE	3,371007%	14,202
AQUITAINE	5,358714%	22,577
AUVERGNE	2,154055%	9,075
BOURGOGNE	2,616975%	11,025
BRETAGNE	4,761341%	20,060
CENTRE	3,608198%	15,202
CHAMPAGNE-ARDENNES	2,092915%	8,818
CORSE	0,243846%	1,027
FRANCHE-COMTE	1,853215%	7,808
ILE-DE-FRANCE	20,122925%	84,779
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3,850611%	16,223
LIMOUSIN	1,516296%	6,388
LORRAINE	4,538224%	19,120
MIDI-PYRENEES	4,027336%	16,967
NORD-PAS DE CALAIS	6,929390%	29,194
BASSE-NORMANDIE	2,610244%	10,997
HAUTE-NORMANDIE	3,794524%	15,987
PAYS DE LOIRE	4,127227%	17,388
PICARDIE	3,767731%	15,874
POITOU-CHARENTES	2,104577%	8,867
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	5,767727%	24,300
RHONE-ALPES	8,303021%	34,981
Total métropole	**97,520101%**	**410,857**
GUADELOUPE	0,453259%	1,910
MARTINIQUE	0,553466%	2,332
GUYANE	0,227133%	0,957
REUNION	1,246042%	5,250
Total outre-mer	**2,479899%**	**10,448**
TOTAL	**100,000000%**	**421,305**

B.- A compter de 2006, le transfert aux régions d'une part du produit de la TIPP obtenue par application d'une fraction de tarif à une assiette régionale

Le neuvième alinéa de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 prévoit qu'à compter de 2006, les charges transférées aux régions par la loi du 13 août 2004 leur seront compensées par l'attribution d'une part du produit de la TIPP déterminée par **l'application d'une fraction de tarif non plus à l'assiette nationale de la TIPP mais à une part régionale de cette assiette**.

1.- La détermination de la fraction de tarif attribuée à chaque région

En 2006, la part du produit de la TIPP doit donc résulter du calcul suivant :

Part du produit de la TIPP perçu par la région
=
Fraction de tarif attribuée à la région x Assiette régionale de TIPP

Le montant de cette fraction de tarif doit être arrêté, par région et par carburant, par la loi de finances pour 2006 ainsi que le prévoit le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances pour 2005.

2.- La détermination d'assiettes régionales

a) La nécessité de répartir l'assiette nationale au prorata des ventes au consommateur final constatées dans chaque région

Il convient de rappeler que le redevable de la TIPP est l'opérateur qui met les volumes de produits pétroliers à la consommation, c'est-à-dire soit le raffineur de pétrole brut dont les installations sont établies en France, soit la personne qui achemine un volume de produit raffiné sur le territoire national. La TIPP est donc exigible par les services des douanes au moment de la sortie des produits des raffineries et entrepôts situés sur le territoire national ou au moment du passage de ces produits à nos frontières, dès lors qu'ils sont destinés à être consommés sur le territoire national.

En conséquence, il existe des écarts considérables entre les sommes de TIPP recouvrées selon les régions sur le territoire desquelles sont opérés les recouvrements. Ainsi la TIPP encaissée dans le Bas-Rhin est-elle environ 300 fois supérieure à celle encaissée dans les quatre départements de la Franche-Comté, du fait de la présence sur le territoire du département de la région Alsace de nombreuses raffineries et du volume des livraisons de produits pétroliers soumis à accises qui transitent à la frontière de ce département avec l'Allemagne.

Il importe donc que l'assiette nationale de la TIPP soit répartie entre les régions au prorata des ventes au consommateur final constatées dans chacune d'elles et non pas en fonction des sommes de TIPP recouvrées sur leurs territoires respectifs.

Le neuvième alinéa du I de l'article 52 précité précise ainsi que la part de l'assiette nationale de la TIPP revenant à chaque région est constituée par les quantités de supercarburants sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de ladite région.

b) Les modalités techniques de détermination des assiettes régionales de TIPP

La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite des instruments permettant aux services des douanes de mesurer les quantités de carburants vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de chaque région. Le dixième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 prévoit qu'« *un décret fixe les conditions d'application de ce dispositif. Il définit notamment les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe, ainsi que celles des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe.* »

La TIPP est acquittée au moment où les produits pétroliers sont « mis à la consommation », c'est-à-dire lorsqu'ils sortent des entrepôts et des raffineries. Ces établissements sont dits « suspensifs », ce qui signifie que tant que les produits pétroliers y sont stockés, aucune accise n'est acquittée. Le fait générateur de la TIPP est donc la mise à la consommation des produits pétroliers, c'est-à-dire leur sortie des établissements suspensifs.

La TIPP est acquittée par les entrepositaires agréés par l'administration fiscale. Il s'agit des grandes compagnies pétrolières (Total, Esso, BP, Shell…) ainsi que les grandes surfaces.

Une certaine quantité de carburants est achetée directement à la sortie des établissements suspensifs (entrepôts et raffineries) par des consommateurs finaux, essentiellement des industriels du secteur des transports, disposant de leurs propres cuves de stockage.

Enfin, les services des Douanes distinguent une dernière catégorie d'opérateurs pétroliers : **les distributeurs de carburants en acquitté**. Ce sont des opérateurs spécialisés dans la revente de produits pétroliers ayant supporté la taxe. Cette catégorie spécifique de négociants, qui n'a pas encore fait l'objet d'un recensement exhaustif, achète des quantités de carburants (environ 13 % du gazole, et 2 à 3 % du supercarburant sans plomb) à la sortie des établissements suspensifs pour les revendre dans différentes régions. Dans la perspective d'une régionalisation de l'assiette de la TIPP en 2006, il convient dans un premier temps d'identifier et d'enregistrer ces distributeurs.

Le décret n° 2005-908 du 9 août 2005, pris pour l'application de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 a ainsi fixé les nouvelles obligations déclaratives qui s'imposent, à compter du 1er janvier 2006, aux redevables de la TIPP et aux distributeurs de carburants ayant déjà supporté la taxe.

La régionalisation de l'assiette de la TIPP implique que les entrepositaires agréés précisent, à l'occasion de chaque mise à la consommation décadaire, les destinations régionales des quantités de gazole et d'essence sans plomb mises à la consommation, ainsi que leurs destinataires, lesquels peuvent être de trois types : station service, consommateur final avec capacité de stockage ou distributeur de carburant en acquitté.

Ces obligations sont lourdes et nécessitent des adaptations informatiques assez coûteuses mais elles permettront de calculer les quantités de carburants vendues sur le territoire de chaque région au litre près.

Pour tenir compte des nouvelles obligations imposées aux opérateurs effectuant les mises à la consommations en sortie de régime suspensif, le délai accordé pour le dépôt des déclarations récapitulatives de mises à la consommation est de dix jours calendaires, au lieu de trois jours ouvrables actuellement.

S'agissant des distributeurs de carburants en acquitté, ils sont tenus de s'enregistrer auprès des directions régionales des douanes et droits indirects avant le 1er janvier 2006. Les quantités mises à la consommation par ces distributeurs en acquitté seront intégrées dans un premier temps à l'assiette de la région sur le territoire de laquelle ils sont implantés. Ces informations permettront de calculer une première assiette régionale.

En cas de revente de tout ou partie de leurs carburants dans une ou plusieurs régions différentes que celle initialement déclarée lors de la mise à la consommation, ils doivent adresser une déclaration de régularisation trimestrielle aux services des douanes au plus tard dix jours ouvrables suivant le terme du trimestre. Ces déclarations permettront de régulariser les assiettes régionales calculées à partir des déclarations de mise en consommation décadaires.

Enfin, à l'instar des stations-service, ils ont l'obligation de tenir une comptabilité-matières de leurs stocks et doivent, comme tous les destinataires de carburants en sortie de régime fiscal suspensif, détenir les factures d'achat/vente durant trois années consécutives.

C.- Vers l'attribution aux régions d'un droit de modulation des tarifs

La TIPP est une accise dont la réglementation relève en assez grande partie de la législation communautaire. Afin de permettre aux régions d'appliquer des tarifs différents, la France a besoin d'une décision favorable du Conseil européen.

Par lettre du 16 juin 2004, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2004 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, les autorités françaises ont fait part à la Commission européenne de leur demande d'autorisation d'appliquer un niveau de taxation différencié du gazole et de l'essence sans plomb, dans le cadre de la décentralisation de compétences actuellement assumées au niveau central.

Conformément à l'article 19 de la directive précitée, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exemptions ou des réductions supplémentaires des droits d'accise pour des raisons de politique spécifique.

Le 14 septembre dernier, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole conformément à l'article 19 de cette directive.

La Commission propose donc au Conseil d'autoriser la France à appliquer du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2011 des tarifs réduits de TIPP sur l'essence sans plomb et le gazole. Les réductions en cause pourraient être différenciées d'une région à l'autre à condition que les taux réduits demeurent supérieurs aux

minima imposés par la directive précitée, que les réductions ne soient pas supérieures à 3,54 euros par litre d'essence sans plomb et à 2,3 euros par litres de gazole, qu'elles ne soient pas non plus supérieures à la différence de niveaux de taxation entre le gazole et le gazole à usage commercial et qu'elles soient fonction de conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions. En outre, le gazole à usage commercial ne bénéficierait pas de cette possibilité de réduction.

À compter de 2007, les régions pourraient ainsi être en mesure de fixer un tarif régional de TIPP dans une fourchette de plus ou moins 1,77 euro par hectolitres autour d'un tarif pivot pour l'essence sans plomb et dans une fourchette de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour d'un tarif pivot s'agissant du gazole.

Pour mémoire, la demande de dérogation fait état d'une « réduction différenciée » des tarifs alors que la France souhaite que les régions soient autorisées à « moduler » ces tarifs. Cette différence terminologique s'explique par le fait que l'encadrement communautaire du régime de taxation des carburants ne permet que de diminuer les tarifs de TIPP.

La France s'est donc engagée à augmenter préalablement ses tarifs de TIPP de 1,77 euro par hectolitre s'agissant de l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre s'agissant du gazole, avant de permettre aux régions de réduire les tarifs à hauteur du double de ces montants (– 3,14 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et – 2,30 euros par hectolitre pour le gazole). Cette augmentation préalable des tarifs de TIPP n'aura aucune incidence pour le consommateur puisque l'Etat utilisera immédiatement sa possibilité de diminution du tarif en 2006.

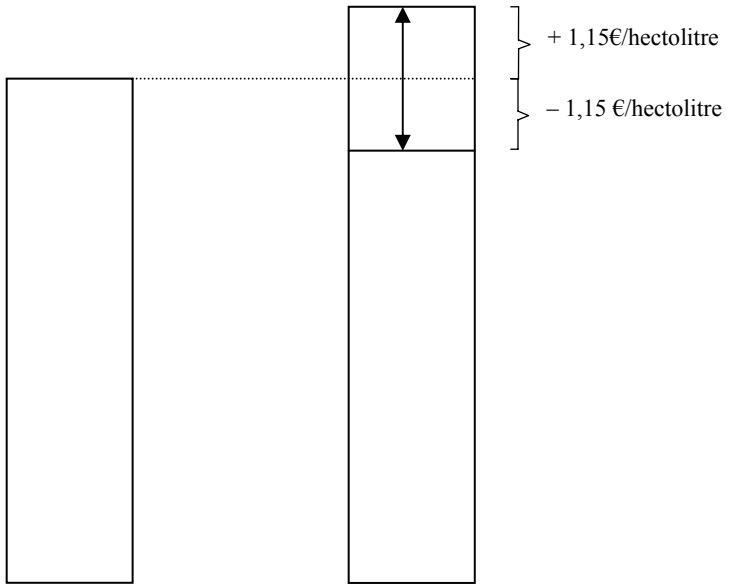
Concrètement, avant que les régions ne soient autorisées à moduler les tarifs de la TIPP, ces derniers seraient préalablement portés de 58,92 euros par hectolitre à 60,69 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 41,69 euros par hectolitre à 42,84 euros par hectolitre s'agissant du gazole. Cette augmentation de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole correspond à la moitié de la réduction dérogatoire différenciée selon les régions que la Commission européenne propose d'autoriser. Cette mesure permettrait d'augmenter le tarif plafond à partir duquel serait mise en œuvre l'autorisation de réduction.

L'Etat français utiliserait alors sa capacité de réduction dérogatoire des tarifs à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole afin de maintenir ses propres tarifs à leur niveau existant. Les régions bénéficieraient de la possibilité de revenir sur cette réduction en augmentant leur tarif dans la limite de ce plafond (c'est-à-dire de 1,77 euro par hectolitre au maximum pour l'essence sans plomb et de 1,15euro par hectolitre pour le gazole) ou d'utiliser intégralement la capacité de réduction dérogatoire en baissant leur taux (de 1,77 euro par hectolitre au maximum pour

l'essence sans plomb et de 1,15 euro au maximum pour le gazole). De la sorte, il s'agirait, du point de vue des régions, d'une capacité de modulation des tarifs autour de taux pivots, et du point de vue de la législation communautaire, de la mise en œuvre d'une autorisation de réduction dérogatoire différenciée selon les régions.

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE MODULATION DU TARIF DE LA TIPP SUR LE GAZOLE PAR LES REGIONS

1.	**TARIF DE LA TIPP SUR LE GAZOLE FIXE PAR L'ÉTAT AU MOMENT DE L'ENTREE EN VIGUEUR DU DROIT DE MODULATION**	**2.**	**POSSIBILITE DE MODULATION DU TARIF PAR LES REGIONS A PARTIR D'UN TAUX PIVOT**



Les régions devraient pouvoir décider, dès fin 2006, pour application au 1er janvier 2007, de moduler leur fraction de tarif de TIPP.

Cette possibilité est toutefois subordonnée à un accord unanime du conseil des ministres de l'Union européenne.

II.- Le dispositif proposé

A.- La compensation des transferts résultant de la loi du 13 août 2004

1.- Le champ de la compensation

a) Les transferts de compétences intervenus en 2005

La compensation portera en 2006 sur les transferts de compétences intervenus en 2005 qui sont énumérés au 1 du A du I du présent commentaire d'article. Cette compensation tient compte de l'ajustement du droit à compensation des régions par rapport aux évaluations de ce droit associées à la loi de finances pour 2005.

Le droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse au titre des transferts intervenus en 2005 était évalué à 397,78 millions d'euros en loi de finances pour 2005. Il est désormais évalué à 416,89 millions d'euros (406,554 millions d'euros pour les régions de métropole, 10,338 millions d'euros pour les régions d'outre-mer).

Les deux tableaux suivants indiquent par compétence :

– pour le premier, le montant du droit à compensation de l'ensemble des régions au titre des transferts 2005 tel qu'estimé en loi de finances pour 2005 ;

– pour le second, le même montant après ajustements dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2006 et du projet de loi de finances rectificative pour 2005.

Articles	COMPETENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION PROVISOIRE 2005							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Modalités de compensation
		Transferts de compétences	**444.026.311 €**	**9.716.351 €**	**131.371.384 €**		**14.317.003 €**	**113.600.000 €**	**713.031.049 €**	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			56.500.000 €				14.317.003 €	113.600.000 €	184.417.003 €	
	Chapitre I - La voirie						**14.317.003 €**		**14.317.003 €**	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement					14.317.003 €		14.317.003 €	DGD
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France		**56.500.000 €**					**113.600.000 €**	**170.100.000 €**	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement	56.500.000 €						56.500.000 €	Budget Equipement
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture							- €	Budget Agriculture
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale						113.600.000 €	113.600.000 €	Budget Education nationale
Titre III - La solidarité et la santé			380.410.438 €	9.617.812 €	120.348.474 €				510.376.724 €	
	Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale		**136.068.817 €**	**4.184.335 €**	**32.889.564 €**				**173.142.716 €**	
	La lutte contre les exclusions									
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale			13.809.564 €				13.809.564 €	TSCA
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	118.900.681 €	3.663.458 €					122.564.139 €	TIPP
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.168.136 €	520.877 €					17.689.013 €	TIPP
	Les personnes âgées									
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé			19.080.000 €				19.080.000 €	TSCA
Art 57	Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	Santé								TSCA
	Chapitre III - Le logement social et la construction				**87.458.910 €**				**87.458.910 €**	
	La gestion du logement social									
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Equipement			76.174.063 €				76.174.063 €	TSCA
Art 65	Fonds Eau-Energie	Cohésion sociale			11.284.847 €				11.284.847 €	TSCA
	Chapitre IV - La santé		**244.341.621 €**	**5.433.477 €**					**249.775.098 €**	
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	186.553.729 €	4.231.000 €					190.784.729 €	
Art 73	Aides aux étudiants	Santé	57.787.892 €	1.202.477 €					58.990.369 €	TIPP
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			7.115.873 €	98.539 €	11.022.910 €				18.237.322 €	
	Chapitre I - Les enseignements		**5.286.407 €**	**- €**	**5.593.777 €**				**10.880.184 €**	
Art 82	Convention de restauration	Education nationale			5.593.777 €				5.593.777 €	TSCA
Art 84	Lycées à section bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	5.286.407 €						5.286.407 €	DGD
	Chapitre II - Le patrimoine		**1.829.466 €**	**98.539 €**	**5.429.133 €**				**7.357.138 €**	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	1.829.466 €	98.539 €					1.928.005 €	TIPP
Art 99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture			5.429.133 €				5.429.133 €	TSCA

Mode de compensation retenu

	REGION	ROM	DEPARTEMENT	COMMUNE	STIF	Total	PLF 2005	Voies et moyens
TIPP	**382.239.904 €**	**9.716.351 €**				**391.956.255 €**	**397.800.000 €**	**405.960.000 €**
TSCA			**131.371.384 €**			**131.371.384 €**	**126.600.000 €**	**133.100.000 €**
DGD	**5.286.407 €**			**14.317.003 €**		**19.603.410 €**	**21.246.010 €**	
Crédits budgétaires	**56.500.000 €**				**113.600.000 €**	**170.100.000 €**		
Total	**444.026.311 €**	**9.716.351 €**	**131.371.384 €**	**14.317.003 €**	**113.600.000 €**	**713.031.049 €**		

Articles	COMPÉTENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION AJUSTE							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DÉPAR-TEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Observations
Transferts de compétences			**409.813.709 €**	**10.338.532 €**	**132.896.264 €**		**14.317.003 €**		**567.365.508 €**	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement							14.317.003 €		14.317.003 €	
	Chapitre I - La voirie						**14.317.003 €**		**14.317.003 €**	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement					14.317.003 €		4.317.003 €	
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France									
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement								
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture								
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale								
Titre III - La solidarité et la santé			404.476.556 €	10.170.411 €	119.707.880 €				534.354.848 €	
	Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale		**136.996.893 €**	**4.212.773 €**	**32.124.291 €**				**173.333.957 €**	
	La lutte contre les exclusions									
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale			13.857.906 €				13.857.906 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	119.495.547 €	3.681.786 €					123.177.333 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.501.346 €	530.987 €					18.032.333 €	CCEC du 13 IV 2005
	Les personnes âgées									
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé			17.164.993 €				17.164.993 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 57	Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	Santé			1.101.392 €				1.101.392 €	CCEC du 2 VI 2005
	Chapitre III - Le logement social et la construction				**87.583.589 €**				**87.583.589 €**	
	La gestion du logement social									
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Equipement			75.834.533 €				75.834.533 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 65	Fonds Eau-Energie	Cohésion sociale			11.749.056 €				11.749.056 €	CCEC du 2 VI 2005
	Chapitre IV - La santé		**267.479.663 €**	**5.957.638 €**					**273.437.302 €**	
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	209.368.533 €	4.748.435 €					214.116.969 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 73	Aides aux étudiants	Santé	58.111.130 €	1.209.203 €					59.320.333 €	CCEC du 13 IV 2005

Articles	COMPÉTENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION AJUSTE							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DÉPAR-TEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Observations
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			5.337.153 €	168.121 €	13.188.384 €				18.693.658 €	
-	***Chapitre I - Les enseignements***		**3.259.035 €**		**7.801.384 €**				**11.060.419 €**	
Art 82	Convention de restauration	Education nationale			5.637.466 €				5.637.466 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 84	Lycées à section bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	3.259.035 €		2.163.918 €				5.422.953 €	
	Chapitre II - Le patrimoine		**2.078.118 €**	**168.121 €**	**5.387.000 €**				**7.633.239 €**	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	2.078.118 €	168.121 €					2.246.239 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture			5.387.000 €				5.387.000 €	Ajustement fourni par 5B

Mode de compensation retenu

	REGION	ROM	DEPAR-TEMENT	COMMUNE	STIF	Total		
TIPP	**406.554.674 €**					**406.554.674 €**		IPC 2003 : 1,9 %
TSCA			**130.732.346 €**			**130.732.346 €**		IPC 2004 : 1,7 %
DGD	**3.259.035 €**	**10.338.532 €**	**2.163.918 €**	**14.317.003 €**		**30.078.488 €**		
Crédits budgétaires								
Total	**409.813.709 €**	**10.338.532 €**	**132.896.264 €**	**14.317.003 €**		**567.365.508 €**		

Ajustements transferts 2005	REGION	ROM	DEPAR-TEMENT	COMMUNE	STIF	Total
TIPP	**18.471.025 €**					**18.471.025 €**
TSCA			**4.132.346 €**			**4.132.346 €**
DGD	**-2.027.372 €**	**622.181 €**	**2.163.918 €**	**- 0 €**		**758.726 €**
Total	**16.443.653 €**	**622.181 €**	**6.296.264 €**	**- 0 €**		**23.362.098 €**

b) Les transferts intervenant en 2006

La compensation doit également tenir compte des charges résultant des transferts de compétences intervenant en 2006, conformément au principe de concomitance.

Il s'agit :

– de l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (le droit à compensation des régions au titre de ce transfert est évalué à 6,251 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances) ;

– de l'extension en année pleine du transfert du financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes intervenu au 1er juillet 2005 (le droit à compensation des régions à ce titre est évalué à 217,328 millions d'euros);

– du financement des crédits de vacations, des agents contractuels de droit public ainsi que des emplois aidés dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées. Les montants respectifs du droit à compensation sont évalués à 22,307 millions d'euros s'agissant des crédits de vacation, 30,594 millions d'euros s'agissant des agents contractuels de droit public et 12,786 millions d'euros au titre des emplois aidés ;

– et de la pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation de la région Île-de-France au conseil d'administration du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Le montant du droit à compensation de la région Île-de-France à ce titre est évalué à 381,868 millions d'euros.

c) Une minoration de la compensation en contrepartie de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

À l'occasion du transfert de compétences prévu par l'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat a souhaité mettre fin dès 2006 à l'existence des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI), qui recueillaient la participation des familles d'une part et de l'Etat d'autre part, et finançaient ainsi la rémunération des personnels d'internat.

La participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration est prévue à l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement, qui dispose notamment que « *les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement (...) sont entièrement supportées par les familles et par l'Etat* ». Le deuxième alinéa de cet article précise que la

rémunération des personnels soignants, ouvriers et de service est partagée entre l'Etat et les familles.

Cette disparition des fonds académiques se traduit en 2006 par :

– le financement par l'Etat, sur le budget de l'Education nationale, de la totalité de la rémunération des personnels d'internat ;

– **l'affectation aux régions et aux départements de la participation financière des familles** prévue par le décret de 1985. L'affectation aux régions de la participation financière de familles aux dépenses d'internat et de restauration est proposée par le **deuxième alinéa du I** du présent article ;

– et, **en contrepartie, une minoration en 2006 des ressources transférées aux départements et aux régions au titre de la loi du 13 août 2004**. Cette minoration est proposée par le **troisième alinéa du I** du présent article.

Le montant de cette minoration serait calculé par référence à la participation des familles en 2004 au titre de l'article 2 du décret du 4 décembre 1985, ainsi que le précise le troisième alinéa du I.

Ces dispositions ne sont applicables qu'en 2006, dans l'attente de l'exercice du droit d'option des TOS et du transfert effectif de leur rémunération à la charge des collectivités territoriales à partir de 2007. Ce transfert permettra aux collectivités territoriales d'intégrer elles-mêmes dans les tarifs de cantine et d'internat le coût de ces personnels.

Au total, le montant prévisionnel du droit à compensation des régions au titre des compétences faisant l'objet d'une compensation sous forme de TIPP **au titre des transferts intervenant en 2006** est évalué à **536,6 millions d'euros** (en tenant compte de la reprise effectuée en contrepartie de l'affectation aux régions de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration).

Montant cumulé du droit à compensation des régions (943,16 millions d'euros) = Droit à compensation 2005 ajusté (406,554 millions d'euros) + Droit à compensation prévisionnel 2006 (536,605 millions d'euros)

Le tableau suivant indique par compétence le montant du droit à compensation prévisionnel évalué dans le cadre du présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenant en 2006.

Articles	COMPETENCES	Ministère décentra-lisateur	COLLECTIVITES TERRITORIALES BENEFICIAIRES DU TRANSFERT							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Modalités de compen-sation
		Transferts de compétences	**604.266.588 €**	**7.009.260 €**	**26.699.318 €**	**555.000 €**	**200.000 €**	**114.080.000 €**	**752.810.166 €**	
Titre I - Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle			72.697.869 €	814.141 €					73.512.010 €	
	Chapitre III - La formation professionnelle		**72.697.869 €**	**814.141 €**					**73.512.010 €**	
Art 8	Organisation du réseau des centres d'information sur la VAE	Cohésion sociale	5.436.869 €	814.141 €					6.251.010 €	TIPP
Art 13	AFPA	Cohésion sociale	54.179.000 €						54.179.000 €	TIPP
Art 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA)	Cohésion sociale	13.082.000 €						13.082.000 €	TIPP
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			382.268.400 €		125.842.000 €	555.000 €	200.000 €	114.080.000 €	622.945.400 €	
	Chapitre I - La voirie				**92.500.000 €**				**92.500.000 €**	
Art 17	Gestion des routes nationales en métropole	Equipement			92.500.000 €				92.500.000 €	Crédits budgétaires
	Chapitre II - Les grands équipements		**400.000 €**		**200.000 €**	**555.000 €**	**200.000 €**		**355.000 €**	
Art 28	Aérodromes civils	Equipement	400.000 €		200.000 €	555.000 €	200.000 €		1.355.000 €	Crédits budgétaires
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France		**381.868.400 €**		**33.142.000 €**			**114.080.000 €**	**529.090.400 €**	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement	178.868.400 €		33.142.000 €				212.010.400 €	TIPP/TSCA
	Réforme de la dotation SRU	Equipement	203.000.000 €						203.000.000 €	TIPP
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture						80.000 €	80.000 €	DGD
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale						114.000.000 €	114.000.000 €	DGD
Titre III - La solidarité et la santé			212.509.061 €	4.819.662 €	- 41.626.092 €				175.702.631 €	
	Chapitre IV - La santé		**212.509.061 €**	**4.819.662 €**	**- 41.626.092 €**				**175.702.631 €**	
Art 71	Prévention sanitaire	Santé			- 41.626.092 €				-41.626.092 €	DGF
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	212.509.061 €	4.819.662 €					217.328.723 €	TIPP
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			- 63.208.742 €	1.375.457 €	- 57.516.590 €				-119.349.875 €	
	Chapitre I - Les enseignements		**-63.208.742 €**	**1.375.457 €**	**- 57.516.590 €**				**-119.349.875 €**	
Art 82	FARPI	Education nationale	-128.896.199 €	-1.742.520 €	-118.757.706 €				-249.396.425 €	TIPP et TSCA
Art 82	Crédits de vacations	Education nationale	22.307.006 €	630.237 €	21.474.172 €				44.411.415 €	TIPP et TSCA
Art 82	Agents contractuels de droit public	Education nationale	30.594.409 €	695.591 €	22.345.135 €				53.635.135 €	TIPP et TSCA
Art 82	CES-CEC	Education nationale	12.786.042 €	1.792.149 €	17.421.809 €				32.000.000 €	TIPP et TSCA
	Compensation de la suppression de la part résiduelle de la vignette automobile		**516.502 €**		**132.495.100 €**				**133.011.602 €**	**TSCA**

	REGION	ROM	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI	STIF	Total
TIPP	**536.605.588 €**						**536.605.588 €**
TSCA			**108.120.510 €**				**108.120.510 €**
DGD	**516.502 €**	**7.009.260 €**				**114.080.000 €**	**121.605.761 €**
DGF			**-41.626.092 €**				**-41.626.092 €**
Crédits budgétaires	**400.000 €**		**92.700.000 €**	**200.000 €**	**555.000 €**		**93.855.000 €**
Total	**537.522.090 €**	**7.009.260 €**	**159.194.418 €**	**200.000 €**	**555.000 €**	**114.080.000 €**	**818.560.768 €**

Montant cumulé du droit à compensation des départements :

	Droit à compensation 2005 ajusté	130.732.346 €
+	Droit à compensation prévisionnel 2006	108.120.510 €
=		**238.852.856 €**

	Assiette TSCA dpts	Fraction TSCA	Produit TSCA attendu	Progression assiette
2004	13.801.961.756 €			
2005	14.488.888.889 €	0,94720%	137.238.928 €	4,98%
2006	15.217.000.000 €	1,69343%	257.689.502 €	5,03%

2.- Les modalités de la compensation

a) L'attribution à chaque région de métropole d'une part du produit de la TIPP obtenue par application d'une fraction du tarif de cette taxe à une assiette régionalisée

Le neuvième alinéa de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 prévoit qu'à compter de 2006, les charges transférées aux régions par la loi du 13 août 2004 leur seront compensées par l'attribution d'une part du produit de la TIPP déterminée par **l'application d'une fraction de tarif non plus à l'assiette nationale de la TIPP mais à une part régionale de cette assiette**.

Le **premier alinéa du I** du présent article tend à préciser que cette fraction de tarif est calculée, pour chaque région et la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur son territoire (assiette régionale 2006), elle permette d'obtenir d'un produit égal à son droit à compensation au titre de la loi du 13 août 2004.

Le droit à compensation permettant d'obtenir la fraction de tarif affectée à chaque région s'entend de la somme :

– du droit à compensation de la région au titre des transferts intervenus en 2005, après ajustements ;

– de son droit à compensation estimé au titre des transferts intervenant en 2006.

Le montant ainsi obtenu est minoré en 2006 du montant, constaté en 2004, de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration, ainsi que le prévoit le **troisième alinéa du I** du présent article.

Ces dispositions permettent d'obtenir la formule suivante :

Fraction de tarif de la région Alsace x Quantités de carburants vendues en Alsace en 2006 **=** **Droit à compensation de l'Alsace transferts 2005 ajusté + Droit à compensation Alsace transferts 2006 provisoire – montant 2004 de la participation des familles en Alsace**

Le calcul des fractions de tarif régionales sur la base des assiettes régionales *2006* de la taxe s'explique par le fait que l'assiette de la TIPP ne peut être « régionalisée » par l'administration des douanes qu'à compter du 1er janvier 2006, date à laquelle le dispositif relatif aux obligations déclaratives des distributeurs de carburants (gazole et super sans plomb) entrera en vigueur. Il n'existe donc pas d'assiette régionale, au sens fiscal donné par l'administration des douanes, pour les années précédentes.

Le tableau suivant indique par région le montant de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration :

Participation des familles en 2004 au titre des personnels des services annexes d'hébergement des collèges

	2004
ALSACE	3.303.656
AQUITAINE	8.271.133
AUVERGNE	3.310.143
BOURGOGNE	4.490.844
BRETAGNE	6.287.441
CENTRE	6.383.071
CHAMPAGNE-ARDENNES	3.710.713
CORSE	399.510
FRANCHE-COMTE	3.508.540
ILE-DE-FRANCE	18.461.711
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4.002.009
LIMOUSIN	2.439.458
LORRAINE	7.204.946
MIDI-PYRENEES	7.263.653
NORD-PAS DE CALAIS	7.104.144
BASSE-NORMANDIE	3.800.055
HAUTE-NORMANDIE	3.753.177
PAYS DE LOIRE	4.957.321
PICARDIE	4.242.646
POITOU-CHARENTES	4.734.756
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	7.206.886
RHONE-ALPES	12.190.964
Total métropole	**127.026.777**
GUADELOUPE	200.995
MARTINIQUE	340.586
GUYANE	77.738
REUNION	1.223.193
Total outre-mer	**1.842.513**
TOTAL	**128.869.290**

Le tableau suivant indique les montants permettant d'obtenir les fractions de tarifs que le **dernier alinéa du I** du présent article propose d'affecter provisoirement aux régions de métropole jusqu'à la connaissance des montants définitifs des assiettes régionales 2006 et des droits à compensation des régions :

TRANSFERTS 2005+2006

		Mio HL		Mio HL
assiette nationale 2006	GAZOLE	378,2	SP	139,0

répartition estimée	GAZOLE		SP		Droit à compensation	tarif gazole	tarif SP
ALSACE	3,00%	11,35	3,46%	4,81	20,7	1,15	1,62
AQUITAINE	5,61%	21,20	5,07%	7,05	29,2	0,94	1,33
AUVERGNE	2,46%	9,31	2,22%	3,09	11,1	0,81	1,15
BOURGOGNE	3,69%	13,96	3,33%	4,63	14,6	0,72	1,02
BRETAGNE	6,44%	24,36	5,03%	6,99	25,3	0,74	1,05
CENTRE	4,90%	18,54	4,60%	6,40	19,1	0,7	0,98
CHAMPAGNE-ARDENNES	2,89%	10,92	2,09%	2,91	11,9	0,79	1,12
CORSE	0,43%	1,61	0,67%	0,94	1,8	0,62	0,88
FRANCHE-COMTE	2,07%	7,83	1,78%	2,47	10,0	0,89	1,26
ILE-DE-FRANCE	10,54%	39,86	16,44%	22,85	506,1	7,02	9,93
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4,43%	16,77	4,62%	6,42	22,2	0,87	1,22
LIMOUSIN	1,38%	5,23	1,24%	1,73	8,5	1,12	1,58
LORRAINE	3,45%	13,04	3,24%	4,50	24,5	1,27	1,80
MIDI-PYRENEES	4,88%	18,45	4,36%	6,06	20,0	0,74	1,05
NORD-PAS DE CALAIS	5,78%	21,88	4,91%	6,82	40,7	1,3	1,83
BASSE-NORMANDIE	3,03%	11,48	2,34%	3,25	15,0	0,94	1,33
HAUTE-NORMANDIE	3,27%	12,38	2,88%	4,01	24,5	1,36	1,93
PAYS DE LOIRE	6,42%	24,27	5,58%	7,76	23,7	0,68	0,95
PICARDIE	3,28%	12,39	2,76%	3,84	24,1	1,36	1,93
POITOU-CHARENTES	3,85%	14,54	3,06%	4,26	11,2	0,55	0,78
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	7,49%	28,34	9,99%	13,89	30,5	0,64	0,90
RHONE-ALPES	10,71%	40,50	10,31%	14,33	46,9	0,78	1,10
Total métropole	**100,00%**		**100,00%**		**941,9**		

Il convient de noter que le niveau définitif de ces fractions régionales de tarif ne pourra être fixé qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation, ce qui ne pourra pas être le cas avant le projet de loi de finances pour 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences (notamment des transferts de personnel).

b) Pour les régions d'outre-mer, une compensation sous forme d'une attribution de DGD

La compensation financière des transferts de compétences aux régions d'outre-mer prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne pourra plus être assurée à compter de 2006 par l'affectation d'une part du produit de la TIPP.

En effet, au 1er janvier 2006, comme indiqué plus haut, le montant de TIPP perçu par chaque région sera obtenu par l'application d'une fraction de tarif de TIPP à une assiette « régionalisée » de cette taxe. Ce dispositif ne pourra trouver à s'appliquer dans les régions d'outre-mer, où la TIPP n'est pas perçue.

En effet, les régions d'outre-mer perçoivent déjà le produit d'une taxe locale sur les carburants dont elles peuvent fixer le tarif (conformément à l'article 266 quater du code des douanes).

Le transfert d'une autre ressource fiscale n'est pas envisagé à ce stade, faute de dispositifs techniques adaptés.

Les travaux menés dans le cadre de la préparation de la loi du 13 août 2004 et de la loi de finances pour 2005 sur la compensation financière des transferts de compétences avaient montré la difficulté de procéder pour les régions d'outre-mer à une compensation par la voie fiscale. Il n'existe pas en effet d'imposition nationale dont l'assiette puisse être rattachée au territoire d'une collectivité.

La compensation sous forme de dotation globale de décentralisation est donc la seule praticable. C'est pourquoi, le **II** du présent article propose que pour les régions d'outre-mer, la compensation financière des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 se fasse, à compter de 2006, dans le cadre de la dotation globale de décentralisation (DGD).

Comme pour les régions de métropole, le montant de cette compensation serait minoré du montant, constaté en 2004, de la participation des familles aux dépenses de restauration et d'internat.

Les crédits de la compensation due aux régions d'outre-mer sont inscrits sur le programme « Concours financiers aux régions » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le cadre du présent projet de loi de finances. Ils seront versés aux collectivités concernées comme les autres crédits de DGD compensant de précédents transferts de compétences.

Le tableau suivant indique pour chaque région d'outre-mer le montant de son droit à compensation au titre des transferts 2005 et 2006 résultant de la loi du 13 août 2004 :

Droit à compensation des régions outre-mer

	transferts 2005+2006
GUADELOUPE	3.489.051
MARTINIQUE	3.792.961
GUYANE	1.971.702
REUNION	7.922.857
Total outre-mer	**17.176.572**

B.- La compensation pour la Corse de la suppression de la vignette résiduelle

La vignette résiduelle n'est actuellement pas perçue par les départements en Corse mais par la collectivité territoriale de Corse (en application de l'article 1599 C du code général des impôts).

La suppression de la vignette résiduelle proposée par l'article 10 du présent projet de loi de finances doit donc donner lieu à compensation au profit de la collectivité territoriale de Corse.

Ainsi le **III** du présent article propose-t-il de compenser au profit de la collectivité territoriale de Corse la perte de recettes fiscales engendrée par la

suppression de la vignette résiduelle. Cette compensation serait opérée sous forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation (DGD).

Par conséquent, la DGD est abondée dans le cadre du présent projet de loi de finances au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à hauteur du montant correspondant au droit à compensation, soit 516.501 euros.

C.- L'ajustement de la compensation versée à la région Île-de-France au titre des charges résultant de son entrée dans le STIF

L'article 1-2 de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, issu dans sa rédaction actuelle de l'article 120 de la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, prévoit la compensation à la région Île-de-France des charges résultant de son entrée dans le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). L'article 1-2 de l'ordonnance précitée dispose que « *la région d'Île-de-France reçoit chaque année de l'Etat une compensation forfaitaire indexée.* »

Il s'avère que le montant de cette compensation, arrêté de manière forfaitaire par le décret n° 2001-959 du 19 octobre 2001 pris pour l'application de l'article 120 de la loi SRU, est sans rapport avec la contribution de la région au budget du STIF depuis 2001.

Pour 2005, par exemple, en année pleine, la compensation versée à la région Île-de-France s'élève à 232,5 millions d'euros alors que la contribution de la région au budget du STIF n'est que de 203 millions d'euros.

Par conséquent, le **IV** du présent article tend à modifier l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 afin d'ajuster le montant de la compensation servie à la région Île-de-France au titre de son entrée dans le STIF aux montants réellement versés par la région au budget du STIF.

À compter de 2006, cette compensation serait égale au double de la contribution versée par la région au budget du STIF au premier semestre 2005, soit avant le 1er juillet 2005 (ce qui représente un montant de 203 millions d'euros), date du désengagement de l'Etat du STIF opéré par la loi du 13 août 2004, en application de l'article 1-2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, dans la rédaction proposée au **troisième alinéa du IV** du présent article.

L'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifie l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, en transformant le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en un établissement public local associant la Région et les collectivités territoriales (Ville de Paris et départements franciliens), auquel est confiée la pleine responsabilité de l'organisation et du

fonctionnement des réseaux de transport. L'Etat n'en fait désormais plus partie et les compétences du STIF se trouvent étendues.

En application des I et II de l'article 39, les transferts de charges sont financièrement compensés au STIF et aux collectivités territoriales qui en sont membres, selon les modalités suivantes :

– une compensation forfaitaire représentative des charges exposées au titre des transports scolaires. Cette dotation est versée au seul STIF, sous la forme d'un versement budgétaire direct en 2005 (d'un montant de 114,08 millions d'euros), puis sous forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation (DGD) à compter de 2006 ;

– une compensation financière en contrepartie du retrait de l'Etat du STIF. Le droit à compensation à ce titre correspond à la moyenne triennale de l'allocation que l'Etat versait jusqu'alors au STIF, déduction faite du déficit du régime de retraites de la RATP désormais pris en charge par l'Etat.

Cette compensation, budgétaire en 2005, doit donner lieu à compter de 2006, au transfert d'une part de fiscalité au profit des collectivités territoriales membres du STIF dans les conditions prévues par la loi de finances. Cette compensation est estimée pour 2006 à 115,7 millions d'euros, après déduction de la prise en charge du déficit des retraites de la RATP par l'Etat à hauteur de 472 millions d'euros.

Par ailleurs, une compensation supplémentaire de 96,3 millions d'euros sera allouée aux collectivités membres du STIF au titre de la hausse des coûts de production de la RATP, induite par l'alignement de ses cotisations de retraites sur le régime général.

La compensation servie à la région Île-de-France au titre de son entrée dans le STIF est actuellement versée sous forme de crédits budgétaires.

Le **V** du présent article propose d'ajouter le montant de la compensation servie à la région Île-de-France au titre de son entrée dans le STIF, calculée selon les modalités proposées par le IV du présent article, au montant de la compensation fiscale versée à la région Île-de-France en application du 1-3 de l'ordonnance précitée qui prévoit la compensation des charges nouvelles résultant de l'application de l'article 1er dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à demander au Gouvernement de présenter au Parlement avant le 30 juin 2006 un rapport sur l'état d'avancement de la compensation financière de

l'État en faveur des régions au titre du versement de la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers liée au transfert de compétences de l'État aux régions.

M. Charles de Courson a estimé nécessaire de faire un point complet des compensations financières aux régions au titre des compétences transférées en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En particulier, il faut bien constater qu'il n'existe pas, d'un point de vue technique, de véritable assiette régionale de la TIPP. Le Conseil des ministres de l'Union européenne n'a pas non plus autorisé la France à appliquer des taux différenciés selon les régions. Un autre problème se pose par ailleurs à l'égard, cette fois, des départements. Depuis la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004), ceux-ci se sont vu attribuer une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Cette année, il apparaît que cette taxe ne pourra pas faire l'objet d'une modulation par les départements. Leur autonomie fiscale – à distinguer de leur autonomie financière, qui n'est pas en cause ici – n'est donc aucunement garantie.

M. Augustin Bonrepaux a estimé, lui aussi, que la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ne pouvait pas être départementalisée. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour qu'il puisse être qualifié de « ressource propre » au sens de l'article 72-2 de la Constitution, l'impôt transféré en compensation du transferts de compétences doit être localisable. Or, tel n'est pas le cas de la taxe sur les conventions d'assurance. Il y a là une contrariété avec la lettre ou, au moins, l'esprit de la Constitution. Par ailleurs, l'article 27 énumère-t-il l'ensemble des transferts de compétences ?

Votre **Rapporteur général** a répondu que l'article 27 concerne l'ensemble des compensations, y compris celles intervenant au titre des transferts de 2005. La question de la définition des ressources propres à été résolue dans la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les ressources propres sont « *constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ». Le mode de compensation retenu à l'égard des départements satisfait à ces critères, dès lors que la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est répartie par fractions de tarifs entre les départements.

M. Charles de Courson a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*

* *

Article 27

Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux départements.

Texte du projet de loi :

Les dispositions des deuxième à cinquième alinéas du III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Pour tenir compte également de la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, la fraction de taux mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements, tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée, augmenté du produit reçu en 2004 par l'ensemble des départements au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

En 2006, la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 modifié relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement est perçue par les départements dans des conditions fixées par décret.

En 2006, le montant de la compensation prévue au deuxième alinéa est minoré du montant, constaté en 2004, de la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 précité.

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des droits à compensation, cette fraction est fixée à 1,74 %.

Le niveau définitif de la fraction mentionnée au premier alinéa est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation.

Chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux mentionnée au premier alinéa. Ce pourcentage est égal, pour chaque département, au droit à compensation de ce département, augmenté du produit reçu en 2004 par le département au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et minoré du montant, constaté en 2004 dans ce département, de la participation des familles prévue au deuxième alinéa à l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 précité, rapporté au montant de la compensation de l'ensemble des départements tel que calculé au quatrième alinéa. Jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation, ces pourcentages sont fixés comme suit :

AIN	0,363958 %
AISNE	0,771484 %
ALLIER	0,265943 %
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	0,270722 %
HAUTES-ALPES	0,146305 %
ALPES-MARITIMES	1,232773 %
ARDÈCHE	0,273456 %
ARDENNES	0,225514 %
ARIÈGE	0,332245 %
AUBE	0,422786 %
AUDE	0,394798 %
AVEYRON	0,328178 %
BOUCHES-DU-RHÔNE	3,779185 %
CALVADOS	0,824343 %
CANTAL	0,239467 %
CHARENTE	0,323118 %
CHARENTE-MARITIME	0,523087 %
CHER	0,496814 %

CORRÈZE	0,321254 %
CORSE-DU-SUD	0,093049 %
HAUTE-CORSE	0,117288 %
CÔTE-D'OR	0,855656 %
CÔTE-D'ARMOR	0,503651 %
CREUSE	0,278663 %
DORDOGNE	0,433686 %
DOUBS	0,612296 %
DRÔME	0,656443 %
EURE	0,359632 %
EURE-ET-LOIR	0,513609 %
FINISTÈRE	1,024385 %
GARD	0,938300 %
HAUTE-GARONNE	1,159558 %
GERS	0,212371 %
GIRONDE	1,630094 %
HÉRAULT	1,314373 %
ILLE-ET-VILAINE	1,110451 %
INDRE	0,268350 %
INDRE-ET-LOIRE	0,865287 %
ISÈRE	1,269253 %
JURA	0,152541 %
LANDES	0,333415 %
LOIR-ET-CHER	0,451035 %
LOIRE	0,886017 %
HAUTE-LOIRE	0,183247 %
LOIRE-ATLANTIQUE	1,092596 %
LOIRET	0,951997 %
LOT	0,000000 %
LOT-ET-GARONNE	0,301788 %
LOZÈRE	0,130134 %
MAINE-ET-LOIRE	0,775032 %
MANCHE	0,273089 %
MARNE	1,009165 %
HAUTE-MARNE	0,204002 %
MAYENNE	0,252282 %
MEURTHE-ET-MOSELLE	1,079465 %
MEUSE	0,337634 %
MORBIHAN	0,504298 %
MOSELLE	1,112057 %
NIÈVRE	0,278002 %
NORD	4,617988 %
OISE	0,361625 %
ORNE	0,382090 %
PAS-DE-CALAIS	2,041309 %
PUY-DE-DÔME	0,683743 %
PYRENÉES-ATLANTIQUES	0,791059 %
HAUTES-PYRÉNÉES	0,322074 %
PYRÉNÉES-ORIENTALES	0,615689 %
BAS-RHIN	1,289698 %
HAUT-RHIN	0,755102 %
RHÔNE	3,742391 %
HAUTE-SAÔNE	0,091465 %
SAÔNE-ET-LOIRE	0,613104 %
SARTHE	0,614644 %
SAVOIE	0,505054 %
HAUTE-SAVOIE	0,635332 %
PARIS	13,957192 %
SEINE-MARITIME	0,564049 %
SEINE-ET-MARNE	1,360290 %
YVELINES	3,218456 %

DEUX-SÈVRES	0,481463 %
SOMME	0,716307 %
TARN	0,331251 %
TARN-ET-GARONNE	0,256785 %
VAR	0,786314 %
VAUCLUSE	0,834563 %
VENDEE	0,578162 %
VIENNE	0,296816 %
HAUTE-VIENNE	0,743778 %
VOSGES	0,420587 %
YONNE	0,144301 %
TERRITOIRE-DE-BELFORT	0,142022 %
ESSONNE	1,451244 %
HAUTS-DE-SEINE	8,425109 %
SEINE-SAINT-DENIS	4,685953 %
VAL-DE-MARNE	2,583283 %
VAL-D'OISE	1,597908 %
GUADELOUPE	0,892041 %
MARTINIQUE	0,475637 %
GUYANE	0,439870 %
RÉUNION	0,494631 %
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	0,000000 %
MAYOTTE	0,000000 %
TOTAL	100,000000 %

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article actualise les fractions de tarifs affectées aux départements au titre des transferts de compétence. Il tient compte de la connaissance définitive de l'assiette 2004 pour la part automobile de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance. Il tient aussi compte des dernières estimations en date pour les droits à compensation. Il intègre la compensation de la suppression totale par ailleurs de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) en 2006. Il prend enfin en compte dans le calcul des droits à compensation nets des recettes perçues à compter de 2006 par les départements au titre de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration des collèges.

Au total, 240 millions € sont ainsi transférés aux départements, en valeur 2004.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'ajuster la compensation dont bénéficient les départements au titre des transferts de compétences résultant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il est proposé :

– d'ajuster la compensation afférente aux transferts intervenus en 2005 ;

– et d'inscrire une provision budgétaire destinée à compenser les transferts devant intervenir en 2006.

Par ailleurs, le présent article prévoit une compensation supplémentaire au profit des départements au titre de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur (vignette) proposée par l'article 10 du présent projet de loi de finances.

I.- Le droit existant

A.- La compensation des transferts de compétences intervenus en 2005

1.- Les compétences transférées

À compter du 1er janvier 2005, les départements se sont vu transférer les compétences suivantes :

– le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ;

– la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées consistant à transférer les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) ;

– le fonds de solidarité pour le logement (FSL) auquel sont associés les fonds eau-énergie ;

– les conventions de restauration ;

– les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

2.- L'attribution aux départements d'une fraction du tarif de la TSCA applicable aux véhicules terrestres à moteur

Les charges résultant de ces transferts font l'objet d'une compensation prévue par le III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Les départements se sont vu attribuer une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable aux véhicules terrestres à moteur (VTM) obtenue par application d'une fraction du taux de cette taxe à l'assiette nationale de cette taxe, ainsi que le prévoit le premier alinéa du I de l'article 52 précité.

Produit de TSCA attribué à l'ensemble des départements en 2005
=
Assiette nationale 2005 de la TSCA x Fraction de taux

La TSCA, régie par les dispositions des articles 991 et suivants du code général des impôts, a pour assiette toute convention d'assurance conclue avec une société ou compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger. La taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré. L'article 1001 du code général des impôts fixe

les taux de la TSCA, variables selon la nature du risque couvert par le contrat d'assurance considéré.

Le produit de TSCA transféré aux départements ne concerne qu'un seul type de contrat : les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules à moteur, conventions mentionnées au 5° *bis* de l'article 1001 du code précité et taxées au taux de 18 %.

L'évolution de cette assiette est retracée dans le tableau suivant :

TSCA automobile	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
produit national	2.031	2.216	2.272	2.348	2.484	2.600	2.739
assiette nationale	11.283	12.311	12.622	13.044	13.802	14.444	15.217
évolution n/n-1		9,1%	2,5%	3,3%	5,8%	4,7%	5,3%

* prévisions

Le tableau qui précède permet de constater que cette assiette est particulièrement dynamique ces dernières années, progressant de 5 % en moyenne sur la période. Cette tendance s'avère structurelle en raison de l'expansion continue du marché de l'assurance et de l'absence de fraude.

En application du deuxième alinéa du III de l'article 52 précité, la fraction du taux de la TSCA attribuée aux départements a été calculée de telle sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la taxe, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux départements, c'est-à-dire un produit égal à leur droit à compensation au titre des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Fraction de taux attribuée aux départements x Assiette nationale 2004 de la TSCA (VTM)
=
Droit à compensation de l'ensemble des départements
soit
Fraction de taux
=
Droit à compensation de l'ensemble des départements / Assiette nationale 2004 de la TSCA

Chaque département se voit ensuite attribuer un pourcentage de la fraction de taux ainsi définie. Ce pourcentage correspond pour chaque département au rapport entre son droit à compensation et celui de l'ensemble des départements, ainsi que le précise le cinquième alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005.

Fraction de taux attribuée à un département
=
Fraction de taux attribuée à l'ensemble des départements
x
Droit à compensation du département / Droit à compensation de l'ensemble des départements

3.- La compensation versée à titre provisoire en 2005

La fraction du taux de la TSCA attribuée à l'ensemble des départements a été calculée dans un premier temps à partir d'une évaluation provisoire :

– du droit à compensation des départements au titre des transferts 2005 ;

– et de l'assiette 2004 de la TSCA.

En effet, ces données n'étaient pas définitives au moment de l'adoption de la loi de finances pour 2005.

Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, le droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des départements était estimé à 126,56 millions d'euros.

Quant à l'assiette 2004 de la TSCA (VTM), elle était évaluée provisoirement à environ 13,9 milliards d'euros.

Sur la base de ces évaluations, le troisième alinéa du III de l'article 52 a fixé à titre provisoire cette fraction de taux à **0,91%.**

4.- La régularisation du montant versé aux départements en 2005

Dès lors que le montant définitif du droit à compensation des départements au titre des transferts 2005 sera définitivement constaté, **il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2005 d'arrêter le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux départements en 2005**.

La compensation sera alors corrigée à raison de la différence entre le montant versé en 2005, calculé selon les modalités provisoires décrites précédemment et le montant effectivement dû par l'Etat, calculé en tenant compte du niveau définitif du droit à compensation des départements.

Cette régularisation sera effectuée par la loi de finances rectificative pour 2005 en tenant compte des données suivantes :

TRANSFERTS 2005

prévisions associées au PLF 2005

		2004	2005
assiette nationale	(1)	13.904,00	14.622,00
estimation du droit à compensation	(2)	126,56	
taux affecté aux départements	(2)/(1)=(3)	**0,91%**	**0,91%**
prévision de produit départemental	(1)*(3)		133,10

prévisions associées au PLF 2006

		2004	2005
assiette nationale	(1)	13.801,96	14.444,00
estimation du droit à compensation	(2)	130,73	
taux affecté aux départements *	(2)/(1)=(3)	**0,95%**	**0,95%**
prévision de produit départemental	(1)*(3)		136,81

* à ajuster en LFR 2005

Le montant prévisionnel de TSCA à verser aux départements en 2005 est obtenu par application de la fraction de taux affectée aux départements à l'assiette nationale 2005 de la taxe.

Le tableau suivant indique pour chaque département sa part dans le total du produit de TSCA à verser aux départements en 2005, après ajustement à opérer en loi de finances rectificative pour 2005 :

TRANSFERTS 2005

		2004	2005
assiette nationale	(1)	13.801,96	14.444,00
estimation du droit à compensation	(2)	130,73	
taux affecté aux départements *	(2)/(1)=(3)	**0,95%**	**0,95%**
prévision de produit départemental	(1)*(3)		136,81

* à ajuster en LFR 2005

Après ajustements à opérer en LFR 2005

		2005
DEPARTEMENTS	%	M€
AIN	0,630612%	0,863
AISNE	1,143663%	1,565
ALLIER	0,425808%	0,583
ALPES DE HAUTE PROVENCE	0,475123%	0,650
HAUTES ALPES	0,211372%	0,289
ALPES MARITIMES	1,718045%	2,350
ARDECHE	0,405442%	0,555
ARDENNES	0,514524%	0,704
ARIEGE	0,533485%	0,730
AUBE	0,569954%	0,780
AUDE	0,671945%	0,919
AVEYRON	0,445801%	0,610
BOUCHES DU RHONE	4,906586%	6,713
CALVADOS	1,230102%	1,683
CANTAL	0,341185%	0,467
CHARENTE	0,624110%	0,854
CHARENTE MARITIME	0,917159%	1,255
CHER	0,717242%	0,981
CORREZE	0,424602%	0,581
CORSE DU SUD	0,318548%	0,436
HAUTE CORSE	0,343119%	0,469
COTE D'OR	0,972217%	1,330
COTES D'ARMOR	0,851970%	1,166
CREUSE	0,431648%	0,591
DORDOGNE	0,657834%	0,900
DOUBS	0,906524%	1,240
DROME	0,771712%	1,056
EURE	0,594415%	0,813
EURE ET LOIR	0,718207%	0,983
FINISTERE	1,320251%	1,806
GARD	1,410399%	1,930
HAUTE GARONNE	1,503596%	2,057
GERS	0,370423%	0,507
GIRONDE	2,148793%	2,940
HERAULT	1,782283%	2,438
ILLE ET VILAINE	1,259204%	1,723
INDRE	0,397810%	0,544
INDRE ET LOIRE	1,128636%	1,544
ISERE	1,739686%	2,380
JURA	0,414601%	0,567
LANDES	0,505114%	0,691

LOIR ET CHER	0,657894%	0,900
LOIRE	0,998079%	1,365
HAUTE LOIRE	0,245480%	0,336
LOIRE ATLANTIQUE	1,653230%	2,262
LOIRET	1,189248%	1,627
LOT	0,362021%	0,495
LOT ET GARONNE	0,498654%	0,682
LOZERE	0,192858%	0,264
MAINE ET LOIRE	0,914703%	1,251
MANCHE	0,634355%	0,868
MARNE	0,832063%	1,138
HAUTE MARNE	0,356775%	0,488
MAYENNE	0,324814%	0,444
MEURTHE ET MOSELLE	1,610853%	2,204
MEUSE	0,572732%	0,784
MORBIHAN	0,680223%	0,931
MOSELLE	1,364305%	1,867
NIEVRE	0,527974%	0,722
NORD	4,204919%	5,753
OISE	0,983930%	1,346
ORNE	0,545643%	0,747
PAS DE CALAIS	2,510396%	3,435
PUY DE DOME	0,931036%	1,274
PYRENEES ATLANTIQUES	1,134762%	1,552
HAUTES PYRENEES	0,492895%	0,674
PYRENEES ORIENTALES	0,977189%	1,337
BAS RHIN	1,309344%	1,791
HAUT RHIN	0,825562%	1,129
RHONE	2,201840%	3,012
HAUTE SAONE	0,360661%	0,493
SAONE ET LOIRE	1,011472%	1,384
SARTHE	1,015213%	1,389
SAVOIE	0,595080%	0,814
HAUTE SAVOIE	0,871533%	1,192
PARIS	4,119420%	5,636
SEINE MARITIME	2,083954%	2,851
SEINE ET MARNE	1,485068%	2,032
YVELINES	1,754653%	2,401
DEUX SEVRES	0,530124%	0,725
SOMME	0,980538%	1,341
TARN	0,547929%	0,750
TARN ET GARONNE	0,442675%	0,606
VAR	1,306955%	1,788
VAUCLUSE	1,054310%	1,442
VENDEE	0,578021%	0,791
VIENNE	0,599330%	0,820
HAUTE VIENNE	1,005976%	1,376
VOSGES	0,635666%	0,870
YONNE	0,530020%	0,725
TERRITOIRE DE BELFORT	0,261851%	0,358
ESSONNE	1,464954%	2,004
HAUTS DE SEINE	1,071065%	1,465
SEINE SAINT DENIS	3,506970%	4,798
VAL DE MARNE	1,663256%	2,276
VAL D'OISE	1,446280%	1,979
TOTAL hors OUTRE-MER	98,110502%	134,226
GUADELOUPE	0,520514%	0,712
MARTINIQUE	0,358315%	0,490
GUYANE	0,184926%	0,253
REUNION	0,825743%	1,130
SAINT PIERRE ET MIQUELON	0,000000%	0,000
MAYOTTE	0,000000%	0,000
TOTAL OUTRE-MER	1,889498%	2,585
TOTAL	100,000000%	136,811

B.- Les difficultés techniques auxquelles se heurte la « départementalisation » de la TSCA ont conduit le Gouvernement à abandonner cette option

Le Gouvernement s'est engagé à mener un travail d'expertise et de concertation avec pour objectif la « départementalisation » de la TSCA sur les contrats assurant les véhicules terrestres à moteur (VTM) en 2006 et sa modulation par les départements en 2007. A cette fin, il a diligenté une mission de l'inspection générale des finances pour éclaircir toutes les questions que soulèvent la départementalisation et la modulation des taux.

La mission a tout d'abord examiné les conditions dans lesquelles l'assiette et le produit de la TSCA peuvent être rattachés au territoire de chaque département. Elle a ensuite effectué une simulation de la répartition de la TSCA entre les départements d'une part et de la répartition du droit à compensation au titre de la loi du 13 août 2004 entre les départements d'autre part.

Sur la base de ces simulations, la mission a comparé le produit que chaque département serait susceptible de tirer de la TSCA départementalisée et le droit à compensation potentiel de chaque département. Le rapport entre ces deux montants correspond au taux de couverture du droit à compensation de chaque département par les recettes de TSCA.

Les conclusions de la mission de l'inspection générale des finances sont résumées ci-après.

1.- La départementalisation de l'assiette de la TSCA se heurte à d'importantes difficultés techniques

La départementalisation de l'assiette de la TSCA implique que l'on puisse procéder au rattachement géographique des contrats d'assurance automobile. Plusieurs pistes ont été envisagées, aucune n'apparaît satisfaisante.

Le rattachement des contrats d'assurance à l'immatriculation des véhicules n'est pas envisageable dans la mesure où la réforme du système d'immatriculation des véhicules, qui entrera en vigueur au début de l'année 2008, supprimera toute référence au département dans le numéro d'immatriculation.

Les assureurs disposent du numéro de carte grise mais cette information ne leur suffit pas à déterminer le département du propriétaire. La recherche de la domiciliation et son intégration dans les bases de données des assureurs supposeraient un effort important d'adaptation des systèmes d'information des assureurs.

L'adresse de garage ou la zone de circulation du véhicule sont fréquemment utilisées par les compagnies d'assurance pour évaluer le risque et déterminer la tarification mais elles ne sont pas systématiquement demandées. Par

ailleurs, ces informations sont déclaratives et ne font l'objet de contrôles qu'en cas de sinistres : leur fiabilité n'est donc pas totalement assurée.

L'adresse de quittancement (c'est-à-dire l'adresse à laquelle sont envoyées les factures) est la seule dont disposent l'ensemble des assureurs. Cependant cette donnée est d'une fiabilité relative, compte tenu, d'une part des multiples cas particuliers où la zone d'utilisation d'un véhicule ne correspond pas à l'adresse de quittancement, et, d'autre part, des risques que comporterait le recours à cette adresse en termes de comportements d'optimisation fiscale.

2.- Le produit qui serait tiré d'une assiette départementalisée serait très inégalement réparti entre les départements et sans corrélation avec les charges transférées

Le produit de la TSCA départementalisé serait inégalement réparti. En effet, les primes d'assurance varient fortement en fonction de la zone de risque dans laquelle le véhicule est utilisé, de l'étendue des garanties souscrites et du « passé automobile » de l'assuré. Il s'ensuit que la prime moyenne varie du simple au double selon les départements.

Les écarts entre le produit de la taxe départementalisée et le coût des compétences transférées sont extrêmement importants. Ces écarts peuvent s'apprécier en comparant le taux de couverture des charges transférées par le produit fiscal. Le minimum serait atteint par la Lozère (avec un taux de couverture de 18 %) et le maximum par Paris (avec un taux de 421 %).

3.- La correction des écarts entre le produit tiré de l'assiette départementalisée et le droit à compensation de chaque département nécessiterait par conséquent la mise en place de mécanismes de compensation complexes

La mission estime qu'un fonds de compensation alimenté par le produit fiscal prélevé sur les flottes automobiles pourrait être mis en place. Toutefois, ce fonds ne serait pas à lui seul suffisant. Un dispositif complémentaire serait donc nécessaire afin d'assurer une péréquation des recettes de TSCA entre départements. Ce mécanisme reposerait sur l'écrêtement des surplus constatés dans les départements dont le taux de couverture serait supérieur à 100 %. Un tel dispositif serait peu lisible et sa mise en place serait complexe, notamment pendant toute la période de montée en charge des transferts

En outre, la mission estime que pour 34 départements les ressources provenant de la compensation représenteraient plus de 40 % des charges décentralisées. Dans ces conditions, les effets de la modulation seraient très inégaux selon les départements.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement propose de renoncer à la départementalisation de la TSCA. Pour les départements, les charges résultant des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 resteraient compensées comme elles le sont en 2005, c'est-à-dire par l'attribution d'une part du produit de la TSCA obtenue par application d'une fraction du taux de cette taxe à l'assiette nationale de cette taxe.

Il convient de souligner qu'il s'agit d'une ressource propre au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales qui inclut, parmi les ressources fiscales propres, le produit d'impositions dont la loi détermine, par collectivité, une part d'assiette ou de taux.

II.- Le dispositif proposé : La compensation des transferts résultant de la loi du 13 août 2004 et de la suppression de la vignette résiduelle

A.- Le champ de la compensation

1.- Les transferts de compétences intervenus en 2005

La compensation portera en 2006 sur les transferts de compétences intervenus en 2005 qui sont énumérés au 1 du A du I du présent commentaire d'article. Cette compensation tient compte de l'ajustement du droit à compensation des départements par rapport aux évaluations de ce droit associées à la loi de finances pour 2005.

Le droit à compensation de l'ensemble des départements au titre des transferts intervenus en 2005 était évalué à 126,56 millions dans le cadre de la loi de finances pour 2005. Il est désormais évalué à 130,73 millions d'euros.

Les deux tableaux suivants indiquent par compétence :

– pour le premier, le montant du droit à compensation de l'ensemble des départements au titre des transferts 2005 tel qu'estimé en loi de finances pour 2005 ;

– pour le second, le même montant après ajustements dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2006 et du projet de loi de finances rectificative pour 2005.

Articles	COMPETENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION PROVISOIRE 2005							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Modalités de compensation
		Transferts de compétences	**444.026.311 €**	**9.716.351 €**	**131.371.384 €**		**14.317.003 €**	**113.600.000 €**	**713.031.049 €**	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			56.500.000 €				14.317.003 €	113.600.000 €	184.417.003 €	
	Chapitre I - La voirie						**14.317.003 €**		**14.317.003 €**	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement					14.317.003 €		14.317.003 €	DGD
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France		**56.500.000 €**					**113.600.000 €**	**170.100.000 €**	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement	56.500.000 €						56.500.000 €	Budget Equipement
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture							-	Budget Agriculture
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale						113.600.000 €	113.600.000 €	Budget Education nationale
Titre III - La solidarité et la santé			380.410.438 €	9.617.812 €	120.348.474 €				510.376.724 €	
	Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale		**136.068.817 €**	**4.184.335 €**	**32.889.564 €**				**173.142.716 €**	
	La lutte contre les exclusions									
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale			13.809.564 €				13.809.564 €	TSCA
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	118.900.681 €	3.663.458 €					122.564.139 €	TIPP
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.168.136 €	520.877 €					17.689.013 €	TIPP
	Les personnes âgées									
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé			19.080.000 €				19.080.000 €	TSCA
Art 57	Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	Santé								TSCA
	Chapitre III - Le logement social et la construction				**87.458.910 €**				**87.458.910 €**	
	La gestion du logement social									
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Equipement			76.174.063 €				76.174.063 €	TSCA
Art 65	Fonds Eau-Energie	Cohésion sociale			11.284.847 €				11.284.847 €	TSCA
	Chapitre IV - La santé		**244.341.621 €**	**5.433.477 €**					**249.775.098 €**	
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	186.553.729 €	4.231.000 €					190.784.729 €	
Art 73	Aides aux étudiants	Santé	57.787.892 €	1.202.477 €					58.990.369 €	TIPP
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			7.115.873 €	98.539 €	11.022.910 €				18.237.322 €	
	Chapitre I - Les enseignements		**5.286.407 €**	**- €**	**5.593.777 €**				**10.880.184 €**	
Art 82	Convention de restauration	Education nationale			5.593.777 €				5.593.777 €	TSCA
Art 84	Lycées à section bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	5.286.407 €						5.286.407 €	DGD
	Chapitre II - Le patrimoine		**1.829.466 €**	**98.539 €**	**5.429.133 €**				**7.357.138 €**	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	1.829.466 €	98.539 €					1.928.005 €	TIPP
Art 99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture			5.429.133 €				5.429.133 €	TSCA

Mode de compensation retenu

	REGION	ROM	DEPARTEMENT	COMMUNE	STIF	Total	PLF 2005	Voies et moyens
TIPP	**382.239.904 €**	**9.716.351 €**				**391.956.255 €**	**397.800.000 €**	**405.960.000 €**
TSCA			**131.371.384 €**			**131.371.384 €**	**126.600.000 €**	**133.100.000 €**
DGD	**5.286.407 €**			**14.317.003 €**		**19.603.410 €**	**21.246.010 €**	
Crédits budgétaires	**56.500.000 €**				**113.600.000 €**	**170.100.000 €**		
Total	**444.026.311 €**	**9.716.351 €**	**131.371.384 €**	**14.317.003 €**	**113.600.000 €**	**713.031.049 €**		

Articles	COMPÉTENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION AJUSTE							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DÉPAR-TEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Observations
Transferts de compétences			**409.813.709 €**	**10.338.532 €**	**132.896.264 €**		**14.317.003 €**		**567.365.508 €**	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement							14.317.003 €		14.317.003 €	
	Chapitre I - La voirie						**14.317.003 €**		**14.317.003 €**	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement					14.317.003 €		4.317.003 €	
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France									
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement								
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture								
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale								
Titre III - La solidarité et la santé			404.476.556 €	10.170.411 €	119.707.880 €				534.354.848 €	
	Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale		**136.996.893 €**	**4.212.773 €**	**32.124.291 €**				**173.333.957 €**	
	La lutte contre les exclusions									
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale			13.857.906 €				13.857.906 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	119.495.547 €	3.681.786 €					123.177.333 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.501.346 €	530.987 €					18.032.333 €	CCEC du 13 IV 2005
	Les personnes âgées									
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé			17.164.993 €				17.164.993 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 57	Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	Santé			1.101.392 €				1.101.392 €	CCEC du 2 VI 2005
	Chapitre III - Le logement social et la construction				**87.583.589 €**				**87.583.589 €**	
	La gestion du logement social									
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Equipement			75.834.533 €				75.834.533 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 65	Fonds Eau-Energie	Cohésion sociale			11.749.056 €				11.749.056 €	CCEC du 2 VI 2005
	Chapitre IV - La santé		**267.479.663 €**	**5.957.638 €**					**273.437.302 €**	
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	209.368.533 €	4.748.435 €					214.116.969 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 73	Aides aux étudiants	Santé	58.111.130 €	1.209.203 €					59.320.333 €	CCEC du 13 IV 2005

Articles	COMPÉTENCES	Ministère décentralisateur	DROIT A COMPENSATION AJUSTE							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DÉPAR-TEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Observations
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			5.337.153 €	168.121 €	13.188.384 €				18.693.658 €	
	Chapitre I - Les enseignements		**3.259.035 €**		**7.801.384 €**				**11.060.419 €**	
Art 82	Convention de restauration	Education nationale			5.637.466 €				5.637.466 €	CCEC du 2 VI 2005
Art 84	Lycées à section bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	3.259.035 €		2.163.918 €				5.422.953 €	
	Chapitre II - Le patrimoine		**2.078.118 €**	**168.121 €**	**5.387.000 €**				**7.633.239 €**	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	2.078.118 €	168.121 €					2.246.239 €	CCEC du 13 IV 2005
Art 99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture			5.387.000 €				5.387.000 €	Ajustement fourni par 5B

Mode de compensation retenu

	REGION	ROM	DEPAR-TEMENT	COMMUNE	STIF	Total		
TIPP	**406.554.674 €**					**406.554.674 €**		IPC 2003 : 1,9 %
TSCA			**130.732.346 €**			**130.732.346 €**		IPC 2004 : 1,7 %
DGD	**3.259.035 €**	**10.338.532 €**	**2.163.918 €**	**14.317.003 €**		**30.078.488 €**		
Crédits budgétaires								
Total	**409.813.709 €**	**10.338.532 €**	**132.896.264 €**	**14.317.003 €**		**567.365.508 €**		

Ajustements transferts 2005	REGION	ROM	DEPAR-TEMENT	COMMUNE	STIF	Total
TIPP	**18.471.025 €**					**18.471.025 €**
TSCA			**4.132.346 €**			**4.132.346 €**
DGD	**-2.027.372 €**	**622.181 €**	**2.163.918 €**			**758.726 €**
Total	**16.443.653 €**	**622.181 €**	**6.296.264 €**			**23.362.098 €**

2.- Les transferts intervenant en 2006

La compensation doit également tenir compte des charges résultant des transferts de compétences intervenant en 2006, conformément au principe de concomitance.

Il s'agit :

– du financement des crédits de vacations, des agents contractuels de droit public ainsi que des emplois aidés dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des collèges. Le droit à compensation des départements au titre de ce transfert est estimé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, à 21.474.172 euros s'agissant des crédits de vacations, à 22.345.135 euros s'agissant des agents contractuels de droit public et à 17.421.809 euros s'agissant des emplois aidés ;

– de la pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation des départements au sein du conseil d'administration du STIF. Le montant prévisionnel du droit à compensation des départements à ce titre s'établit à 33.142.000 euros.

Il convient de noter que le transfert des routes nationales, prévu à l'article 17 de loi du 13 août 2004, et le transfert des aérodromes aux collectivités territoriales concernées, prévu à l'article 28 de la même loi, interviendront au cours de l'année 2006 et feront l'objet en 2006 d'une compensation financière sous forme de crédits budgétaires en provenance du ministère en charge de l'Équipement, à hauteur de 92,5 millions d'euros pour les routes et 200 000 euros pour les aérodromes civils. La pérennisation de cette compensation sous forme de fiscalité interviendra dès 2007.

3.- Une minoration de la compensation en contrepartie de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

À l'occasion du transfert de compétences prévu par l'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat a souhaité mettre fin dès 2006 à l'existence des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI), qui recueillaient la participation des familles d'une part et de l'Etat d'autre part et finançaient ainsi la rémunération des personnels d'internat.

La participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration est prévue à l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement, qui dispose notamment que « *les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement (...) sont entièrement supportées par les familles et par l'Etat* ». Le deuxième alinéa de cet article précise que la

rémunération des personnels soignants TOS est partagée entre l'Etat et les familles.

Cette disparition des fonds académiques se traduit en 2006 par :

– le financement par l'Etat, sur le budget de l'Education nationale, de la totalité de la rémunération des personnels d'internat ;

– l'affectation aux régions et aux départements de la participation financière des familles prévue par le décret de 1985 précité. L'affectation aux départements de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration est proposée par le **troisième alinéa** du présent article ;

– et, en contrepartie, une minoration en 2006 des ressources transférées aux départements et aux régions au titre de la loi du 13 août 2004. S'agissant des départements, cette minoration est proposée par le **quatrième alinéa** du présent article.

Ces dispositions ne seraient applicables qu'en 2006, dans l'attente de l'exercice du droit d'option des TOS et du transfert effectif de leur rémunération à la charge des collectivités territoriales à partir de 2007. Ce transfert permettra aux collectivités territoriales d'intégrer elles-mêmes dans les tarifs de cantine et d'internat le coût de ces personnels.

Le montant de cette minoration serait calculé par référence à la participation des familles en 2004 au titre de l'article 2 du décret du 4 décembre 1985, ainsi que le précise le troisième alinéa du présent article.

Le tableau suivant indique le montant de la participation des familles au titre de la rémunération des personnels d'internat et de restauration des collèges par département en 2004.

Participation des familles en 2004 au titre des personnels des services annexes d'hébergement des collèges

	2004
DEPARTEMENTS	€
AIN	1.240.564
AISNE	1.203.366
ALLIER	716.613
ALPES DE HAUTE PROVENCE	295.836
HAUTES ALPES	246.445
ALPES MARITIMES	2.289.297
ARDECHE	561.792
ARDENNES	509.966
ARIEGE	267.427
AUBE	604.566
AUDE	693.996
AVEYRON	427.297
BOUCHES DU RHONE	3.136.860
CALVADOS	1.461.454
CANTAL	333.125
CHARENTE	939.881
CHARENTE MARITIME	1.455.116
CHER	615.679
CORREZE	534.698
CORSE DU SUD	229.046
HAUTE CORSE	253.635
COTE D'OR	1.022.951
COTES D'ARMOR	1.251.212
CREUSE	289.540
DORDOGNE	900.412
DOUBS	987.295
DROME	800.038
EURE	1.414.830
EURE ET LOIR	909.691
FINISTERE	1.275.259
GARD	1.244.261
HAUTE GARONNE	2.835.424
GERS	435.532
GIRONDE	3.303.945
HERAULT	1.533.140
ILLE ET VILAINE	1.538.064
INDRE	453.874
INDRE ET LOIRE	1.224.027
ISERE	2.364.997
JURA	693.745
LANDES	779.280
LOIR ET CHER	663.154
LOIRE	1.082.396
HAUTE LOIRE	315.925
LOIRE ATLANTIQUE	1.759.565
LOIRET	1.551.369

LOT	926.835
LOT ET GARONNE	623.256
LOZERE	189.725
MAINE ET LOIRE	1.078.889
MANCHE	1.238.425
MARNE	948.621
HAUTE MARNE	478.425
MAYENNE	512.672
MEURTHE ET MOSELLE	1.212.483
MEUSE	376.183
MORBIHAN	1.011.994
MOSELLE	1.721.851
NIEVRE	509.456
NORD	3.842.279
OISE	1.554.266
ORNE	624.916
PAS DE CALAIS	2.174.778
PUY DE DOME	1.208.240
PYRENEES ATLANTIQUES	1.148.643
HAUTES PYRENEES	427.214
PYRENEES ORIENTALES	734.785
BAS RHIN	1.862.362
HAUT RHIN	953.682
RHONE	2.330.247
HAUTE SAONE	614.133
SAONE ET LOIRE	1.087.339
SARTHE	1.236.881
SAVOIE	971.116
HAUTE SAVOIE	1.457.180
PARIS	1.899.744
SEINE MARITIME	2.858.972
SEINE ET MARNE	3.029.993
YVELINES	2.874.283
DEUX SEVRES	834.384
SOMME	962.727
TARN	655.786
TARN ET GARONNE	423.368
VAR	2.014.000
VAUCLUSE	864.938
VENDEE	762.681
VIENNE	871.219
HAUTE VIENNE	812.033
VOSGES	808.175
YONNE	802.544
TERRITOIRE DE BELFORT	214.643
ESSONNE	3.459.438
HAUTS DE SEINE	2.002.166
SEINE SAINT DENIS	1.524.960
VAL DE MARNE	2.354.921
VAL D'OISE	2.301.213
TOTAL hors OUTRE-MER	114.035.644
GUADELOUPE	68.485
MARTINIQUE	526.241
GUYANE	250.798
REUNION	2.396.833
SAINT PIERRE ET MIQUELON	0
MAYOTTE	0
TOTAL OUTRE-MER	3.242.356
TOTAL	117.277.999

4.- La suppression de la vignette automobile

La suppression de la vignette automobile proposée par l'article 10 du présent projet de loi de finances donnerait lieu à une compensation sous forme de l'attribution d'une part supplémentaire du produit de la TSCA aux départements.

Le droit à compensation des départements à ce titre s'établit à 132.495.100 euros. Il correspond au produit perçu par les départements en 2004 au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Recettes de taxe différentielle sur les automobiles

	2004
total départements (hors CTC)	**132.495.100**
p.m. : CTC	516.501

DEPARTEMENTS	€
AIN	804.822
AISNE	654.520
ALLIER	468.554
ALPES DE HAUTE PROVENCE	183.039
HAUTES ALPES	224.609
ALPES MARITIMES	1.880.609
ARDECHE	397.833
ARDENNES	38.267
ARIEGE	212.158
AUBE	548.616
AUDE	423.357
AVEYRON	443.536
BOUCHES DU RHONE	4.224.401
CALVADOS	1.054.398
CANTAL	255.912
CHARENTE	525.030
CHARENTE MARITIME	786.188
CHER	522.222
CORREZE	367.379
CORSE DU SUD	0
HAUTE CORSE	0
COTE D'OR	1.303.946
COTES D'ARMOR	999.655
CREUSE	155.988
DORDOGNE	643.399
DOUBS	897.862
DROME	1.047.327
EURE	656.349
EURE ET LOIR	729.977
FINISTERE	1.435.908
GARD	856.290
HAUTE GARONNE	2.308.324
GERS	287.809
GIRONDE	2.995.697
HERAULT	1.566.351
ILLE ET VILAINE	1.958.161
INDRE	400.380
INDRE ET LOIRE	1.298.013
ISERE	2.347.137
JURA	360.154
LANDES	552.676
LOIR ET CHER	528.293
LOIRE	1.336.157
HAUTE LOIRE	275.768

LOIRE ATLANTIQUE	1.728.195
LOIRET	1.527.025
LOT	252.760
LOT ET GARONNE	428.585
LOZERE	103.130
MAINE ET LOIRE	1.393.532
MANCHE	454.816
MARNE	1.505.140
HAUTE MARNE	292.938
MAYENNE	550.069
MEURTHE ET MOSELLE	1.185.848
MEUSE	272.744
MORBIHAN	1.071.174
MOSELLE	1.921.113
NIEVRE	332.583
NORD	5.633.409
OISE	483
ORNE	491.311
PAS DE CALAIS	1.752.215
PUY DE DOME	1.176.759
PYRENEES ATLANTIQUES	1.207.219
HAUTES PYRENEES	378.986
PYRENEES ORIENTALES	481.076
BAS RHIN	2.656.498
HAUT RHIN	1.152.777
RHONE	7.192.163
HAUTE SAONE	222.990
SAONE ET LOIRE	851.033
SARTHE	1.027.674
SAVOIE	1.059.259
HAUTE SAVOIE	1.245.820
PARIS	8.356.617
SEINE MARITIME	235
SEINE ET MARNE	2.477.095
YVELINES	5.850.526
DEUX SEVRES	898.919
SOMME	732.569
TARN	442.016
TARN ET GARONNE	333.321
VAR	1.156.933
VAUCLUSE	979.328
VENDEE	1.141.165
VIENNE	538.721
HAUTE VIENNE	903.051
VOSGES	597.325
YONNE	2.712
TERRITOIRE DE BELFORT	125.939
ESSONNE	2.987.289
HAUTS DE SEINE	14.564.463
SEINE SAINT DENIS	3.791.719
VAL DE MARNE	2.969.988
VAL D'OISE	2.504.898
TOTAL hors OUTRE-MER	129.861.222
GUADELOUPE	364.287
MARTINIQUE	524.156
GUYANE	285.664
REUNION	1.459.772
SAINT PIERRE ET MIQUELON	0
MAYOTTE	0
TOTAL OUTRE-MER	2.633.879
TOTAL	132.495.100

Montant cumulé du droit à compensation des départements (238,8 millions d'euros) = Droit à compensation transferts 2005 ajusté (130,732 millions d'euros) + Droit à compensation prévisionnel transferts 2006 (94,38 millions d'euros) – Reprise FARPI (118,7 millions d'euros) + compensation suppression vignette (132.495.100 euros)

Le tableau suivant indique par compétence le montant du droit à compensation prévisionnel évalué dans le cadre du présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenant en 2006.

Articles	COMPETENCES	Ministère décentra-lisateur	COLLECTIVITES TERRITORIALES BENEFICIAIRES DU TRANSFERT							
			REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Modalités de compen-sation
		Transferts de compétences	**604.266.588 €**	**7.009.260 €**	**26.699.318 €**	**555.000 €**	**200.000 €**	**114.080.000 €**	**752.810.166 €**	
Titre I - Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle			72.697.869 €	814.141 €					73.512.010 €	
	Chapitre III - La formation professionnelle		**72.697.869 €**	**814.141 €**					**73.512.010 €**	
Art 8	Organisation du réseau des centres d'information sur la VAE	Cohésion sociale	5.436.869 €	814.141 €					6.251.010 €	TIPP
Art 13	AFPA	Cohésion sociale	54.179.000 €						54.179.000 €	TIPP
Art 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA)	Cohésion sociale	13.082.000 €						13.082.000 €	TIPP
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			382.268.400 €		125.842.000 €	555.000 €	200.000 €	114.080.000 €	622.945.400 €	
	Chapitre I - La voirie				**92.500.000 €**				**92.500.000 €**	
Art 17	Gestion des routes nationales en métropole	Equipement			92.500.000 €				92.500.000 €	Crédits budgétaires
	Chapitre II - Les grands équipements		**400.000 €**		**200.000 €**	**555.000 €**	**200.000 €**		**355.000 €**	
Art 28	Aérodromes civils	Equipement	400.000 €		200.000 €	555.000 €	200.000 €		1.355.000 €	Crédits budgétaires
	Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France		**381.868.400 €**		**33.142.000 €**			**114.080.000 €**	**529.090.400 €**	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	Equipement	178.868.400 €		33.142.000 €				212.010.400 €	TIPP/TSCA
	Réforme de la dotation SRU	Equipement	203.000.000 €						203.000.000 €	TIPP
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Agriculture						80.000 €	80.000 €	DGD
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale						114.000.000 €	114.000.000 €	DGD
Titre III - La solidarité et la santé			212.509.061 €	4.819.662 €	- 41.626.092 €				175.702.631 €	
	Chapitre IV - La santé		**212.509.061 €**	**4.819.662 €**	**- 41.626.092 €**				**175.702.631 €**	
Art 71	Prévention sanitaire	Santé			- 41.626.092 €				-41.626.092 €	DGF
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	212.509.061 €	4.819.662 €					217.328.723 €	TIPP
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			- 63.208.742 €	1.375.457 €	- 57.516.590 €				-119.349.875 €	
	Chapitre I - Les enseignements		**-63.208.742 €**	**1.375.457 €**	**- 57.516.590 €**				**-119.349.875 €**	
Art 82	FARPI	Education nationale	-128.896.199 €	-1.742.520 €	-118.757.706 €				-249.396.425 €	TIPP et TSCA
Art 82	Crédits de vacations	Education nationale	22.307.006 €	630.237 €	21.474.172 €				44.411.415 €	TIPP et TSCA
Art 82	Agents contractuels de droit public	Education nationale	30.594.409 €	695.591 €	22.345.135 €				53.635.135 €	TIPP et TSCA
Art 82	CES-CEC	Education nationale	12.786.042 €	1.792.149 €	17.421.809 €				32.000.000 €	TIPP et TSCA
	Compensation de la suppression de la part résiduelle de la vignette automobile		**516.502 €**		**132.495.100 €**				**133.011.602 €**	**TSCA**

	REGION	ROM	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI	STIF	Total
TIPP	**536.605.588 €**						**536.605.588 €**
TSCA			**108.120.510 €**				**108.120.510 €**
DGD	**516.502 €**	**7.009.260 €**				**114.080.000 €**	**121.605.761 €**
DGF			**-41.626.092 €**				**-41.626.092 €**
Crédits budgétaires	**400.000 €**		**92.700.000 €**	**200.000 €**	**555.000 €**		**93.855.000 €**
Total	**537.522.090 €**	**7.009.260 €**	**159.194.418 €**	**200.000 €**	**555.000 €**	**114.080.000 €**	**818.560.768 €**

Montant cumulé du droit à compensation des départements :

	Droit à compensation 2005 ajusté	130.732.346 €
+	Droit à compensation prévisionnel 2006	108.120.510 €
=		**238.852.856 €**

	Assiette TSCA dpts	Fraction TSCA	Produit TSCA attendu	Progression assiette
2004	13.801.961.756 €			
2005	14.488.888.889 €	0,94720%	137.238.928 €	4,98%
2006	15.217.000.000 €	1,69343%	257.689.502 €	5,03%

B.- Les modalités de la compensation

1.- La modification de la formule de calcul de la fraction du taux de la TSCA attribuée aux départements par la loi de finances pour 2005

Le premier alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 prévoit que les ressources attribuées aux départements au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 sont composées d'une part du produit de la TSCA (VTM) et que cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du taux de cette taxe à son assiette nationale.

Le présent article tend à modifier le III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 afin de définir la nouvelle formule de calcul de la fraction du taux de la TSCA attribuée aux départements qui résulte de la modification du champ de la compensation.

Le **premier alinéa** du présent article tend à abroger :

– le deuxième alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005, qui précise les modalités de calcul de la fraction de taux visée au premier alinéa ;

– le troisième alinéa du III du même article, qui fixe cette fraction de taux à titre provisoire jusqu'à la connaissance des montants des droits à compensation des départements et de l'assiette 2004 de la TSCA ;

– le quatrième alinéa, qui précise que le niveau définitif de cette fraction sera arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation ;

– et le cinquième alinéa, qui définit les modalités de répartition de cette fraction de taux entre les départements et attribue à chacun une part de la fraction de taux déterminée à titre provisoire.

Le deuxième alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005, dans sa rédaction proposée par le **deuxième alinéa** du présent article, définit les modalités de calcul de la fraction de taux attribuée aux départements à compter de 2006.

Il est précisé que cette fraction de taux est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004 de la TSCA, elle permette d'obtenir un produit égal à la somme :

– du droit à compensation des départements au titre des transferts prévus par la loi du 13 août 2004. Ce droit à compensation s'entend de la somme du droit à compensation des départements au titre des transferts intervenus en 2005, après

ajustements, et de leur droit à compensation estimé au titre des transferts intervenant en 2006 ;

– et du produit reçu en 2004 par l'ensemble des départements au titre de la vignette.

Le montant ainsi obtenu est minoré en 2006 du montant, constaté en 2004, de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration ainsi que le prévoit le quatrième alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005, dans la rédaction proposée par le **quatrième alinéa** du présent article.

Ces dispositions permettent d'obtenir la formule suivante :

Fraction de taux attribuée aux départements x Assiette 2004 de la TSCA (VTM)
=
Droit à compensation cumulé des départements
ou
Droit à compensation cumulé des départements
=
Droit à compensation des départements au titre des transferts 2005 ajusté
+
Droit à compensation au titre des transferts 2006 provisoire
+
Produit de vignette perçu en 2004 par les départements
–
Montant 2004 de la participation des familles (collèges)

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des droits à compensation, cette fraction de taux est fixée à **1,74 %**, ainsi que le prévoit le cinquième alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005, dans la rédaction proposée par le **cinquième alinéa** du présent article.

En effet, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le montant cumulé du droit à compensation des départements est évalué à 238,8 millions d'euros. Le montant de l'assiette 2004 de la TSCA (VTM) s'élève à 13,8 milliards d'euros.

Le tableau suivant retrace les calculs permettant d'obtenir une fraction de 1,74% ainsi que le montant prévisionnel du produit de la TSCA qui sera versé aux départements en 2006.

transferts 2005 + 2006
PREVISIONS ASSOCIEES AU PLF 2006

(EN MILLIONS D'EUROS)

ASSIETTE NATIONALE 2004	**(1)**	**13.801,96**
ESTIMATION DU DROIT A COMPENSATION DES TRANSFERTS 2005		**130,73**
ESTIMATION DU DROIT A COMPENSATION DES TRANSFERTS 2006		**94,39**
REPRISE LIEE A LA RECETTE « PARTICIPATION DES FAMILLES… »		**–117,28**
COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA VIGNETTE AUTO		**132,49**
TOTAL DE LA COMPENSATION	**(2)**	**240,33**
TAUX AFFECTE AUX DEPARTEMENTS.....	**(2)/(1) = (3)**	**1,74**

		2006
ASSIETTE NATIONALE.....	**(4)**	**15.217**
PREVISION DE PRODUIT DEPARTEMENTAL	**(4) X (3)**	**264,8**

Il convient de souligner que **le calcul de cette fraction de taux à partir de l'assiette 2004 de la TSCA (VTM) permettra aux départements de bénéficier du dynamisme de cette assiette en 2005 et en 2006, non seulement pour la compensation des transferts opérés en 2005 mais également au titre des transferts intervenant en 2006**.

Le niveau définitif de cette fraction de taux sera arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation des départements, ainsi que le précise le sixième alinéa du III de l'article 52, dans la rédaction proposée par le **sixième alinéa** du présent article.

Le niveau définitif de la fraction de taux affectée aux départements ne pourra donc pas être fixé avant le projet de loi de finances pour 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences (notamment des transferts de personnel).

2.- La répartition de la fraction de taux entre les départements

Le dernier alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances, dans la rédaction proposée par le **dernier alinéa** du présent article définit la clé de répartition entre les départements de la fraction du taux de la TSCA attribuée à l'ensemble des départements définie selon les modalités décrites précédemment.

Cette fraction est répartie entre les départements au prorata de la part de leur droit à compensation cumulé dans le droit à compensation cumulé total des départements.

Le tableau figurant au dernier alinéa du présent article tend à répartir entre les départements selon ces modalités la fraction de taux de 1,74% affectée à l'ensemble des départements.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

*
* *

Article 28

Règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement, relatives au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Texte du projet de loi :

I. - L'article L. 1615-3 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Aucun remboursement des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée n'est exigible lorsqu'une collectivité territoriale ou un groupement, qui exerce une activité pour laquelle il n'est pas assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée, confie ensuite le bien à un tiers dans les cas mentionnés aux a), b) et c) de l'article L. 1615-7. »

II. - L'article L. 1615-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables aux collectivités territoriales et aux groupements qui, dans le cadre d'un transfert de compétence, mettent des immobilisations à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte pour les besoins d'une activité qui n'est plus soumise à la TVA pour ce dernier. »

III. - Les neuf premiers alinéas de l'article L. 1615-7 du même code sont remplacés par les alinéas suivants :

« Les immobilisations cédées à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ne donnent pas lieu à attribution du fonds.

Les immobilisations confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2006 si :

a) le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité territoriale ou l'établissement lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité ou cet établissement une prestation de services ;

b) le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ;

c) le bien est confié à titre gratuit à l'État. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Les dispositions du I apportent une réponse adaptée aux collectivités territoriales et à leurs groupements qui, ayant obtenu le bénéfice du fonds de compensation de la TVA pour les dépenses d'investissement réalisées, remettent un bien à un tiers chargé d'une mission d'intérêt général ou à l'État.

La mesure proposée corrige les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui conduisent actuellement les collectivités concernées à reverser une partie des attributions du fonds, sans pouvoir transférer et récupérer une partie de la TVA supportée.

Le II permet de prendre en compte la situation des communes qui ont opté pour l'assujettissement à la TVA pour une activité qu'elles transfèrent à un établissement de coopération intercommunale qui, soit

décide de ne pas soumettre cette activité à la TVA (par exemple : service d'assainissement), soit ne peut pas soumettre cette activité à la TVA (par exemple : service d'élimination des déchets financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

La commune doit actuellement, en application du code général des impôts, reverser au Trésor une fraction de la taxe qu'elle a antérieurement déduite.

Il est proposé qu'elle bénéficie désormais, dans ce cas, d'une attribution du FCTVA.

Le III de l'article vise à clarifier l'interprétation des dispositions de l'article L. 1615-7 du CGCT, telle qu'elle résulte de décisions récentes du Conseil d'État et des cours administratives d'appel relatives à l'inéligibilité au FCTVA des dépenses réelles d'investissement réalisées par les collectivités territoriales sur des biens dont elles sont propriétaires mais qu'elles confient à un tiers.

L'article du présent projet de loi prévoit l'éligibilité au FCTVA des dépenses des collectivités dès lors que l'utilisation, la gestion ou l'exploitation de l'équipement par le tiers auquel il est confié constitue une simple modalité d'exécution d'un service public ou a pour objet la satisfaction d'un besoin d'intérêt général.

En outre, pour les biens remis à l'État, des cas sont déjà prévus par d'autres dispositions du CGCT en matière de construction d'équipements pour les besoins de la justice ou de la police (LOPSI). Le projet de texte étend la mesure à l'ensemble des immobilisations confiées à l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), créé par la loi de finances pour 1978 (loi n° 78-1240 du 30 décembre 1978) [(1)], a pour objet de compenser de manière forfaitaire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée par les collectivités territoriales, leurs groupements ou certains organismes visés à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA. Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Depuis 2003, ce taux est fixé à 15,482 %.

Au fil des années, le régime juridique du FCTVA s'est complexifié, devenant propice à de nombreux recours contentieux. Des décisions récentes du juge administratif sont d'ailleurs venues remettre en cause des interprétations de l'administration sur les textes en vigueur. D'une manière générale, on note que les règles d'éligibilité au FCTVA font parfois l'objet de contestations qui ont suscité, au cours des débats sur les projets de lois de finances des dernières années, divers amendements parlementaires.

Lors de la discussion budgétaire de l'automne dernier, le ministre délégué au budget avait annoncé la mise en place d'un groupe de travail sur le FCTVA afin de répondre aux demandes récurrentes des parlementaires concernant une clarification et une simplification des règles d'éligibilité au FCTVA. Un groupe de travail, composé de la Direction du budget et de la Direction générale des

(1) Le FCTVA a succédé au Fonds d'équipement des collectivités locales institué en 1975.

collectivités territoriales, s'est réuni en mars et avril 2005. Le présent article permet de clarifier certaines règles d'éligibilité au FCTVA.

I.- Le fonctionnement actuel du FCTVA

Le FCTVA est devenu de fait la principale dotation d'équipement versée par l'Etat aux collectivités territoriales. Ce Fonds constitue un instrument très important de soutien de la croissance ; l'investissement public local représente en effet un facteur non négligeable de la croissance du produit intérieur brut. Il est avéré que le rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'investissement s'est grandement accru au cours des dernières années. Le poids des administrations publiques locales dans la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'ensemble des administrations publiques augmente de manière tendancielle.

A.- Le principe d'une compensation forfaitaire et globale des versements de TVA

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet de compenser de manière forfaitaire et globale les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires effectuent à raison de leurs investissements.

Aux termes de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales, *« les ressources du Fonds (...) comprennent les dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement »*.

Il faut rappeler que les crédits consommés en matière de Fonds de compensation pour la TVA font l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Selon les dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ces crédits ne figurent pas, dans le projet de loi de finances pour 2006, dans le programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais en application de l'article 6 de la même loi organique du 1er août 2001, les prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. On peut relever que d'après l'état A « Voies et moyens » du présent projet de loi, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du FCTVA s'élève à 4,03 milliards d'euros, à comparer avec 3,79 milliards d'euros en 2005. On peut noter que cette dotation est la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales. Les chiffres ci-après proviennent de la Direction générale des collectivités territoriales :

(EN MILLIONS D'EUROS)

	CREDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES	CREDITS CONSOMMES
2000	**3,326**	**3,246**
2001	**3,582**	**3,578**
2002	**3,613**	**3,794**
2003	**3,644**	**3,924**
2004	**3,710**	**3,910**

S'agissant de la répartition par niveau de collectivités territoriales, le total ne correspond pas exactement au montant figurant dans le tableau ci-dessus, principalement en raison des difficultés rencontrées pour obtenir des données pour les groupements de collectivités éligibles. Ils sont en effet nombreux à pouvoir bénéficier du fonds. Seuls les établissements publics de coopération intercommunale ont été recensés. Les montants sont les suivants sur la période 2001/2004. Ils diffèrent des montants inscrits en loi de finances compte tenu des réserves rappelées ci-avant :

	2001	2002	2003	2004
REGIONS	**300**	**291**	**314**	**239**
COMMUNES	**1.841**	**2.043**	**2.070**	**1.905**
DEPARTEMENTS.....	**780**	**784**	**870**	**897**
EPCI	**489**	**484**	**514**	**379**
TOTAL	3.410	3602	3.768	3.420

1.- A l'origine du FCTVA, la règle du non-assujettissement à la TVA des collectivités territoriales

Si le FCTVA n'existait pas, les mécanismes de la TVA aboutiraient, en effet, compte tenu des règles de déduction, à ce que la charge finale de l'imposition pèse sur les collectivités territoriales qui sont non assujetties. En effet les collectivités territoriales se trouvent en général en situation de consommateur final. Or c'est le non-assujettissement des collectivités territoriales qui constitue la règle du point de vue des normes communautaires comme sur le plan national.

En vertu du premier alinéa de l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations

des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (77/388/CEE) : *« les Etats, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions. »*

En droit interne, ce principe est défini au premier alinéa de l'article 256 B du Code général des impôts [1] : *« Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. »*

Les collectivités territoriales ne peuvent prétendre exercer une quelconque déduction de la TVA pour les investissements qu'elles réalisent, ce qui fait qu'elles conservent la charge de la TVA ayant grevé leurs achats.

Compte tenu de l'importance de l'investissement local dans la formation brute de capital fixe de la Nation, il a été considéré qu'un mécanisme devait permettre de compenser pour les collectivités territoriales une partie de cette charge. A donc été institué ce qui allait devenir le Fonds de compensation pour la TVA [2] par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 (loi n° 75-853 du 13 septembre 1975).

2.- Les dépenses admises

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la pénultième année, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes comme pour les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même et établie au vu d'états de mandatement trimestriels.

Les dépenses admises sont les dépenses réelles d'investissement comptabilisées à la section d'investissement du compte administratif.

Il doit s'agir de dépenses d'investissement, c'est-à-dire celles qui ont pour résultat l'entrée d'un nouvel élément dans le patrimoine ou qui, concernant des éléments existants, ont pour effet d'augmenter la durée de leur utilisation. Ces dépenses correspondent à des opérations non renouvelables chaque année à l'identique. Elles doivent être réalisées par et pour le compte de la collectivité publique et sont destinées à être intégrées à titre définitif dans le patrimoine de cette collectivité. Elles doivent avoir supporté la taxe sur la valeur ajoutée mais ne pas avoir été affectées à des activités imposables à la TVA et pour lesquelles la déduction de la TVA interviendrait par la voie fiscale.

---

(1) Ces dispositions figuraient dans la loi de finances rectificative pour 1978 (loi n° 78-1240 du 30 décembre 1978) qui a transposé en droit interne les règles précitées de la sixième directive du Conseil.

(2) Le FCTVA n'est totalement mis en place qu'avec la loi de finances pour 1978.

B.- Des règles d'éligibilité qui ont fait l'objet d'importantes modifications au cours des dernières années

Ces dernières années, le régime du FCTVA a fait l'objet d'importantes modifications qui concernent essentiellement le principe de propriété, les modalités d'attribution du fonds et certaines conditions d'éligibilité.

1.- Un assouplissement relatif du principe de propriété

En vertu des articles L. 1615-1 et R. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, les travaux réalisés pour le compte de tiers doivent, en principe, être exclus de l'assiette du FCTVA. En effet, les dépenses réalisées par un bénéficiaire du fonds sur le patrimoine de tiers, bénéficiaires ou non du fonds, n'ont pas pour effet d'enrichir son propre patrimoine et, par conséquent, ne constituent pas une dépense d'investissement.

Par dérogation à ce principe de propriété, l'article 30 de la loi de finances pour 1998 (loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997) a permis de verser le FCTVA directement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour les investissements qu'ils réalisent dans l'exercice de leurs compétences sur le patrimoine de leurs communes membres. L'article 61 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a étendu cette mesure aux syndicats mixtes composés exclusivement de membres éligibles (dispositions codifiées à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, la loi n°98-546 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier en date du 2 juillet 1998 a permis de régler une difficulté similaire, s'agissant des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui peuvent percevoir directement le FCTVA au titre des dépenses qu'ils réalisent sur les biens qui ont été mis à leur disposition par les communes, les EPCI ou les départements, conformément à l'article L. 1424-17 du code général des collectivités territoriales.

L'article 62 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a mis en place une extension de l'assiette du FCTVA en rendant éligibles au fonds les dépenses effectuées par les collectivités locales ou leurs groupements sur des biens de sections de commune.

L'article 60 de la même loi de finances pour 1999 a en outre introduit une dérogation importante au principe de propriété, puisqu'il a permis d'attribuer le FCTVA au titre des dépenses réalisées par les collectivités locales et leurs groupements sur le patrimoine de tiers, à l'occasion de travaux à caractère d'urgence ou d'intérêt général en matière de lutte contre les avalanches, les glissements de terrains ou les inondations, ainsi qu'en matière de défense contre la

mer. Ce même article a également précisé que, s'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'État, la dérogation au principe de propriété ne peut être accordée que dans le cadre d'une convention entre la collectivité territoriale et l'État précisant les engagements financiers des parties et les équipements à réaliser.

Le XX de l'article 33 de la loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 étend la dérogation de l'article 60 précité aux travaux de prévention des incendies de forêt.

Ces dérogations au principe de patrimonialité ont été étendues par l'article 23 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet aux collectivités locales et à leurs groupements de bénéficier du FCTVA sur les dépenses effectuées pour l'exécution de travaux réalisés sur le domaine public routier d'une autre collectivité territoriale ou de l'Etat.

En outre, l'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), complété par l'article 135 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, a permis l'attribution du FCTVA au titre des dépenses réalisées par les collectivités territoriales ou leurs groupements sur des immeubles relevant du Conservatoire du littoral.

Enfin, grâce à l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2004, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, qui réalise des études préalables à des travaux, peut bénéficier du FCTVA sur ces dépenses, bien que cette collectivité ou cet EPCI ne réalise pas les travaux se rapportant à ces études et que les équipements concernés n'intègrent pas son patrimoine.

2.- Les modifications intervenues dans les modalités d'attribution du FCTVA

Plusieurs modifications législatives ont été apportées aux modalités d'attribution du FCTVA.

a) Sur le compte administratif

L'article 109 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (loi n° 98-546) a modifié l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales et permis, notamment pour liquider le FCTVA, d'utiliser « *le projet de compte administratif* » rejeté par l'assemblée délibérante « *s'il est conforme au compte de gestion* » et après avis rendu par la Chambre régionale des comptes. L'absence de vote du compte administratif n'entraîne donc plus l'inéligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement de l'exercice concerné.

b) Sur le taux de compensation

Le taux de compensation forfaitaire du FCTVA, prévu à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, a été modifié en raison de l'abaissement à 19,6% du taux normal de TVA par l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2000. Compte tenu de la date d'effet de la baisse d'un point du taux de TVA (1er avril 2000) et du décalage de deux ans, le nouveau taux de 15,482 % n'est entré en vigueur qu'en 2003. En 2002, il a été tenu compte du nouveau taux de TVA au *prorata temporis* : le taux était donc de 15,656 %. S'agissant des communautés d'agglomération et de communes, le taux est de 16,176 % pour les dépenses facturées avant le 1er avril 2000 et de 15,482 % pour celles ayant été facturées après.

c) Sur le délai d'attribution du FCTVA

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a étendu aux communautés d'agglomération le dispositif d'éligibilité l'année même de la réalisation de la dépense, déjà prévu pour les communautés de communes.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 (loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a introduit, à titre exceptionnel et temporaire, une dérogation à la règle du décalage de deux ans pour le versement du FCTVA pour les dépenses réelles d'investissement éligibles, engagées et mandatées en 1999 et 2000, pour la réparation des dommages causés par les intempéries des 12 et 13 novembre et du 25 au 29 décembre 1999.

Les graves intempéries survenues en 2001 et 2002 ont conduit à l'adoption de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2003 (loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), codifié au deuxième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit un dispositif à caractère permanent renvoyant au pouvoir réglementaire la fixation des intempéries pour lesquelles les collectivités locales sont susceptibles de bénéficier du régime d'attribution du FCTVA l'année même de la réalisation des travaux. En application de cette disposition, un premier décret a été pris le 29 août 2003 fixant une liste d'intempéries ayant frappé certains départements en 2001 et 2002. Un deuxième décret en date du 26 novembre 2004 a porté sur les intempéries exceptionnelles survenues en 2003.

3.- Des modifications récentes apportées à certains principes d'éligibilité au FCTVA

a) Sur la nature des dépenses

L'article 4 de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, codifié à l'article L. 1615-11 du code général des collectivités territoriales, a permis aux collectivités locales et à leurs groupements de bénéficier du FCTVA au titre des équipements publics qu'ils ont financés et qui sont intégrés effectivement dans leur patrimoine.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et l'habitat, a rendu éligibles au FCTVA les dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs documents d'urbanisme, en inscrivant ces dépenses en section d'investissement du budget.

Enfin, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 23 de la loi du 13 août 2004 précitée, permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier du fonds de compensation pour la TVA sur des dépenses non inscrites en section d'investissement puisqu'il s'agit des fonds de concours versés pour l'exécution de travaux de voirie.

b) Sur la mise à disposition

L'article 3-III de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure a modifié l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, afin d'ouvrir aux collectivités le droit à une attribution du FCTVA pour les travaux, prévus par le nouvel article L. 1311-4-1 du même code, de construction de bâtiments à l'usage de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou de la justice, à condition que ces bâtiments soient mis à disposition de l'Etat à titre gratuit.

Par ailleurs, l'article 96 de la loi de finances pour 2005 (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) a prolongé, jusqu'au 31 décembre 2006, la mesure dérogatoire figurant à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, concernant les dépenses de construction d'infrastructures passives mises à disposition d'opérateurs privés dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la téléphonie mobile, qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier du FCTVA pour ces dépenses.

En outre, l'article 108 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, a introduit à l'article L. 1511-8 du code

général des collectivités territoriales une mesure dérogatoire à l'article L. 1615-7 du même code, puisqu'il permet aux communes et à leurs groupements de bénéficier du FCTVA sur les investissements immobiliers qu'ils réalisent et qui sont utilisés par des professionnels de santé et/ou de l'action sanitaire et sociale pour l'exercice de leur profession.

II.- La nécessité de clarifier encore certaines règles d'éligibilité dans un sens favorable aux collectivités territoriales

Des écarts de plus en plus manifestes sont apparus au cours des dernières années entre les dispositions contenues dans le code général des collectivités territoriales, celles figurant dans la circulaire d'application du 23 septembre 1994 et l'évolution jurisprudentielle.

A.- La circulaire du 23 septembre 1994

Aux termes de la circulaire de 1994, les immobilisations mises à disposition de tiers non bénéficiaires du FCTVA et qui sont inéligibles à ce Fonds peuvent se rattacher néanmoins de manière pratique à deux types de cas : les immobilisations utilisées pour les besoins des services de l'Etat d'une part et d'autre part les immobilisations soit mises à disposition à titre gratuit, soit louées à un tiers non bénéficiaire, à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres.

Dans la première catégorie, figurent des immobilisations utilisées par des services tels que la Gendarmerie, les centres de perception, les bâtiments mis à disposition des services de l'Etat. Dans la deuxième catégorie, les immobilisations peuvent être des plates-formes pour l'installation d'une usine, des équipements sportifs utilisés exclusivement par les seuls membres d'une association, des logements, des maisons de retraite.

La circulaire de 1994 indique à cet égard :

« Le mode de gestion du bien considéré, en régie par la collectivité ou en gestion déléguée à un tiers, est sans conséquence au regard du bénéfice du fonds, l'inéligibilité demeurant la règle. Toutefois les maisons de retraite sont éligibles au fonds lorsqu'elles sont gérées par un bénéficiaire du fonds, notamment par un CCAS.

« Cependant, en considération de la notion d'exclusivité qui caractérise la mise à disposition, ne doit pas être considérée comme une mise à disposition au sens de la loi la location ou la remise à titre gratuit d'un bien à un tiers non bénéficiaire dès lors que cette utilisation est partielle et ne fait pas obstacle, pour le plus grand nombre des usages potentiels, à la possibilité d'y avoir accès dans des conditions d'égalité caractéristiques du fonctionnement du service public. Ces conventions, vérifiables éventuellement dans les conventions passées par les

collectivités avec des tiers, se cumulent naturellement avec l'ensemble des autres critères d'éligibilité au FCTVA.

« A titre d'exemple, sont donc éligibles au FCTVA, sous réserve de répondre aux autres critères d'éligibilité, les dépenses liées :

– aux équipements sportifs accessibles à tous,

– aux salles polyvalentes,

– aux locaux du secteur d'éducation populaire.

« De même les gîtes ruraux réalisés par les communes sont éligibles au bénéfice du fonds, même en cas de gestion par un tiers non bénéficiaire, et dans la mesure où ils ne seraient pas loués plus de six mois par an.

« En revanche, sont exclus les biens mis à disposition d'associations qui rempliraient les conditions énoncées ci-dessus mais qui relèvent d'un domaine d'activité concurrentielle et qui doivent être assujettis à la TVA ; c'est le cas par exemple des salles de spectacle.

« Les logements de fonction sont éligibles au bénéfice du FCTVA lorsqu'ils sont attribués par les collectivités locales pour nécessité absolue de service au sens de l'article R94 du code du domaine de l'Etat, ou lorsqu'ils sont mis à la charge des collectivités locales par les lois et règlements. »

B.- La jurisprudence administrative récente

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion, notamment depuis la fin des années 90, de préciser dans différentes affaires ce qu'il fallait entendre par la notion de mise à disposition par une collectivité territoriale d'un bien au profit d'un tiers et dans quels cas de figure cette mise à disposition devait impliquer ou pas une attribution du FCTVA au bénéfice de la collectivité territoriale concernée.

1.- A propos des arrêts du Conseil d'Etat « Commune de Flamanville » du 29 juillet 1998 et « Commune de Farebersviller » du 5 avril 2004

a) L'arrêt « Commune de Flamanville » du 29 juillet 1998

Dans le cas d'espèce, la commune de Flamanville demandait au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du 9 mai 1995 par lequel le tribunal administratif de Caen avait rejeté sa demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision du préfet de la Manche, notifiée par lettre du 13 octobre 1993, lui refusant une attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Le Conseil d'Etat a d'abord relevé qu'aux termes du III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988), *« dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les cessions ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée d'une immobilisation ayant donné lieu au versement d'une attribution dudit fonds entraînent le remboursement de ce versement ... ».*

Mais selon le Conseil d'Etat, *« il ressort tant des travaux préparatoires que des circonstances ayant présidé à l'adoption du III de l'article 42 de la loi du 29 décembre 1988 (...) que, par « mises à disposition », le législateur a entendu viser les seuls cas où les conditions dans lesquelles une immobilisation est remise ou confiée par la collectivité ou l'établissement qui l'a réalisée à un tiers, non bénéficiaire du FCTVA, font apparaître que l'investissement a principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager ce tiers. »*

Pour le Conseil d'Etat, *« tel n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, une commune qui a fait construire un établissement destiné à accueillir des personnes âgées dépendantes confie la gestion de cet établissement, par une convention dite « d'affermage », à une association ayant pour vocation d'exercer, sur le plan national, ce genre d'activité. »*

Le Conseil d'Etat a par conséquent estimé que le jugement du tribunal administratif de Caen du 9 mai 1995 et la décision du préfet de la Manche devaient être annulés.

b) L'arrêt « Commune de Farebersviller » du 5 avril 2004

Le cas d'espèce de l'arrêt en date du 5 avril 2004 « Commune de Farebersviller » du Conseil d'Etat est assez similaire à celui de la commune de Flamanville.

Par une décision en date du 11 janvier 1994, le sous-préfet de Forbach avait refusé d'accorder à la commune de Farebersviller (Moselle) une attribution du FCTVA au titre des dépenses qu'elle avait réalisées en 1991 pour la construction d'une maison de retraite, au motif que la commune avait confié la gestion de cet établissement à une association, c'est-à-dire un tiers non éligible au fonds. Le Ministre de l'Intérieur s'est pourvu en cassation contre l'arrêt du 27 septembre 2001 par lequel la Cour administrative d'appel de Nancy a annulé cette décision de refus.

Le Conseil d'Etat a à nouveau appliqué un raisonnement en trois temps. Il a tout d'abord rappelé (première étape du raisonnement) qu'aux termes du III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, les cessions ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du FCTVA d'une immobilisation ayant donné lieu au

versement d'une attribution dudit fonds entraînaient le remboursement de ce versement.

Deuxième étape du raisonnement : selon le Conseil d'Etat, il résulte, cependant, tant des travaux préparatoires que des circonstances qui ont présidé à l'adoption du III de l'article 42 de la loi du 29 décembre 1988, que, par mises à disposition au profit d'un tiers, le législateur a entendu viser les seuls cas où les conditions dans lesquelles une immobilisation est remise ou confiée par la collectivité ou l'établissement qui l'a réalisée à un tiers, non bénéficiaire du fonds de compensation, font apparaître que l'investissement a principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager ce tiers.

Par conséquent (troisième étape du raisonnement et conclusion), la Cour administrative d'appel de Nancy n'a pas commis d'erreur de droit, selon le Conseil d'Etat. Le recours du ministre de l'Intérieur a donc été rejeté.

2.- Un dernier arrêt en date du Conseil d'Etat qui étend encore plus loin le champ d'éligibilité au FCTVA

Dans un arrêt encore plus récent, en date du 27 juillet 2005, « Département de Lot-et-Garonne contre ministre de l'Intérieur », le Conseil d'Etat est allé jusqu'à juger que, contrairement à ce que soutenait le Ministre de l'Intérieur, l'attribution du FCTVA au département de Lot-et-Garonne pour la réalisation d'un parc récréatif confié à une société commerciale par l'intermédiaire d'un bail emphytéotique (d'une durée de trente-six ans) ne devait pas donner lieu à remboursement.

Selon le Conseil d'Etat, des immobilisations avaient certes été confiées à cette société – non éligible au FCTVA – mais il n'apparaissait pas que l'investissement ainsi réalisé ait principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager cette société. Le recours du ministre de l'Intérieur a ainsi été rejeté.

III.- Les trois axes des réformes proposées

Le **III du présent article** prend en compte les effets de la jurisprudence du Conseil d'Etat (commune de Flamanville et commune de Farebersviller) et fixe un nouveau cadre à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales s'agissant des biens mis à disposition d'un tiers (délégataire de service public, association, Etat).

Le **I du présent article** tend, quant à lui, à compléter l'article L.1615-3 du code général des collectivités territoriales et concerne la situation des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui, ayant obtenu le bénéfice du fonds pour les dépenses d'investissement réalisées, délèguent par la suite le service à un tiers, ou confient un bien à un tiers chargé d'une mission d'intérêt général, ou à l'Etat.

Le **II du présent article** permet de mieux prendre en compte le développement de l'intercommunalité en complétant l'article L.1615-4 du code général des collectivités territoriales.

A.- Des règles d'éligibilité plus souples et plus claires s'agissant des biens mis à disposition par une collectivité territoriale

Le **III du présent article** a pour objet de modifier l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales en remplaçant les neufs premiers alinéas de cet article par de nouvelles dispositions plus souples pour les collectivités territoriales.

1.- Les règles en vigueur aujourd'hui

Dans leur version actuelle, les neuf premiers alinéas de l'article L. 1615-7 du Code général des collectivités territoriales établissent le principe de l'exclusion de l'attribution au FCTVA pour les immobilisations cédées ou mises à disposition de tiers, mais mettent en place des dérogations à cette règle générale pour certains types d'opérations limitativement énoncées.

a) Le principe légal en vigueur actuellement : la non-attribution du FCTVA pour les collectivités qui cèdent ou mettent à disposition d'un tiers une immobilisation

En vertu du **premier alinéa actuel de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales**, ne peuvent donner lieu à une attribution du FCTVA :

– ni les immobilisations cédées par une collectivité territoriale au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du FCTVA ;

– ni les immobilisations qui seraient simplement mises à disposition de ce tiers.

Aucune différence n'est donc faite actuellement entre le fait pour la collectivité territoriale de mettre à disposition un bien au profit d'un tiers et le fait de céder ce bien purement et simplement à ce tiers. Pourtant, dans le premier cas, le bien reste dans le patrimoine de la collectivité territoriale, ce qui devrait selon votre Rapporteur général, impliquer des règles plus favorables en matière d'attribution du FCTVA. Il convient donc de se réjouir de la réforme proposée en la matière (voir ci-après commentaires relatifs au III du présent article).

b) Quelques dérogations à ce principe général

Dans leur version actuelle, les huit alinéas qui suivent le premier alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales permettent cependant de nuancer l'exclusion de principe énoncée au premier alinéa. Ont pu donner lieu à attribution du fonds au profit des collectivités territoriales concernées :

– les opérations ayant pour objet la construction d'immobilisations affectées à l'usage de la gendarmerie et appartenant à une collectivité territoriale (le a, qui correspond au **troisième alinéa actuel de l'article L. 1615-7 du Code général des collectivités territoriales**) ;

– les opérations ayant pour objet la construction d'immobilisations affectées à l'habitation principale à condition que plusieurs conditions cumulatives soient réunies : lorsque les constructions appartiennent à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération urbaine (**cinquième alinéa actuel de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales**) ; lorsque ces constructions servant à l'habitation principale sont situées dans des communes de moins de 3.500 habitants (**sixième alinéa actuel de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales**) ; lorsque ces constructions ne regroupent pas plus de cinq logements (**septième alinéa actuel de l'article L. 1615-7**) ; enfin, lorsque ces constructions font l'objet d'un conventionnement par l'Etat (**huitième alinéa actuel de l'article L. 1615-7**).

– les immobilisations données en gestion par une commune de moins de 3.500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social (le **c**, correspondant au **neuvième alinéa actuel de l'article L. 1615-7 du Code général des collectivités territoriales**).

2.- La réforme proposée : une extension de l'éligibilité au FCTVA en matière de mises à disposition de biens au profit de tiers

Grâce au **III du présent article**, les neuf alinéas actuels de l'article L. 1615-7 du Code général des collectivités territoriales seraient remplacés par de nouvelles dispositions plus favorables aux collectivités territoriales.

a) Le maintien de la non-attribution du FCTVA pour les immobilisations cédées à un tiers par une collectivité territoriale

Désormais, le **premier alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article** pose le principe de la non-attribution du FCTVA pour les seules immobilisations cédées à un tiers ne figurant pas au nombre des bénéficiaires du fonds.

Votre Rapporteur général considère qu'il est normal que les biens qui sortent du patrimoine des collectivités territoriales – puisque cédés pour des raisons diverses à un tiers – ne donnent pas lieu à attribution du fonds. Pour que le FCTVA puisse être sollicité, il faut en effet que l'immobilisation dont il est question fasse toujours partie du patrimoine de la collectivité.

b) Les nouveaux contours de l'attribution du FCTVA s'agissant des biens confiés à un tiers par une collectivité territoriale

Les **alinéas deux à cinq de l'article 1615-7 du code général des impôts dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article** tendent à établir un principe nouveau : il peut y avoir attribution du FCTVA au profit des collectivités territoriales qui confient des immobilisations leur appartenant à des tiers.

Selon le **deuxième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales** dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article, il y a attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement liées à des *« immobilisations confiées, dès leur réalisation ou leur acquisition, à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires (*du FCTVA) *et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien ».*

• La première condition générale posée est donc que **le bien ait été mis à disposition de ce tiers dès le départ**, que ce soit au moment de la réalisation de la construction par exemple ou au moment de l'achat de l'immobilisation par la collectivité territoriale concernée.

• En outre, **le tiers auquel le bien est confié ne doit pas pouvoir pratiquer une déduction de la TVA ayant grevé ledit bien**. Si une déduction de la TVA était possible, il ne serait en effet pas logique de mobiliser le FCTVA (qui, rappelons-le, n'a été mis en place, historiquement, que parce qu'en principe les collectivités territoriales ne peuvent pas répercuter en aval la TVA ni récupérer auprès des services fiscaux la TVA qu'elles supportent en amont).

La deuxième condition générale pour l'attribution de FCTVA au profit d'une collectivité territoriale confiant un bien à un tiers est donc que ce bien ne doit pas pouvoir faire l'objet de la procédure de transfert de droits à déduction de la TVA.

Ce point constitue un élément primordial du dispositif. En effet, prenons le cas d'une collectivité territoriale qui a, par exemple, fait construire une immobilisation qu'elle met à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'une convention d'affermage ; cette collectivité territoriale a supporté la TVA (l'entrepreneur ayant effectué les travaux de construction lui a facturé une TVA au taux normal de 19,6%). Elle peut transférer ses droits à déduction de la TVA dans la mesure où l'entreprise à laquelle elle confie le bien peut de son côté

effectivement déduire cette TVA et la récupérer auprès des services fiscaux. Dans ce cas, la collectivité territoriale peut *in fine* récupérer une partie de la TVA qui aura pu être déduite par l'entreprise en insérant une clause à cet effet dans la convention d'affermage. La collectivité territoriale n'a certes pas droit à une attribution du FCTVA (qui lui aurait été versée avec un décalage de deux ans), mais elle a pu récupérer (normalement dans des délais beaucoup plus courts) la TVA qu'elle a initialement supportée *via* la technique du transfert de droits à déduction de la TVA.

LE TRANSFERT DES DROITS A DEDUCTION DE TVA

Le transfert de droits à déduction de la TVA est une procédure qui dans certains cas particuliers limitativement définis, permet au titulaire d'un droit à déduction de la transférer à une autre personne. Il n'existe actuellement que deux procédures de transfert : l'une est propre à l'industrie pétrolière, l'autre (qui concerne le présent article) porte sur la déduction, par l'utilisateur, de la taxe ayant grevé certains biens dont il n'est pas propriétaire. Dans ce cas, la TVA qui a grevé certains biens constituant des immobilisations et utilisés pour la réalisation d'opérations ouvrant droit à déduction peut être déduite par l'entreprise utilisatrice qui n'en est pas elle-même propriétaire.

Il faut rappeler qu'en vertu de l'article 216 *bis* de l'annexe II au code général des impôts, *« la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé certains biens constituant des immobilisations et utilisés pour la réalisation d'opérations ouvrant droit à déduction peut être déduite, dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles 216 ter et 216 quater, par l'entreprise utilisatrice qui n'en est pas propriétaire. »*

L'article 216 *ter* de l'annexe II du code général des impôts dispose : « la taxe déductible est celle afférente :

« 1° **aux investissements publics** que l'Etat, **les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont concédé ou affermés** lorsque leur coût constitue l'un des éléments du prix du service soumis à la taxe ;

« 2° aux immeubles édifiés par les sociétés de construction dont les parts ou actions donnent vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une fraction d'immeuble ;

« 3° aux travaux de grosses réparations ou d'améliorations d'immeubles à la charge du preneur. »

L'article 216 *quater* de l'annexe II au code général des impôts précise : *« I.- **La taxe déductible est celle due ou supportée par le propriétaire**, soit par l'utilisateur, à raison de l'acquisition ou de la construction du bien, ou de la réalisation des travaux. La mise à disposition ou l'entrée en jouissance du bien, le retrait ou l'interruption dans la jouissance du bien sont assimilés à des transferts de propriété.*

*« II.- Les personnes énumérées au 1° et au 2° de l'article 216 ter délivrent à l'utilisateur **une attestation du montant de la taxe qui a grevé le bien**. Une copie est adressée à la direction des services fiscaux. »*

• A ces deux conditions générales (le bien est confié tout de suite au tiers et ce tiers ne peut pas bénéficier d'un transfert de droit à déduction de la TVA)

s'ajoute une condition relative à **l'affectation de cette immobilisation et à la nature de l'utilisation qui en sera faite par ce tiers.** En effet, pour que l'attribution du FCTVA soit de droit, il faut que la mise à disposition du bien à un tiers entre dans l'un des trois cas énoncés aux **alinéas trois à cinq (les a, b et c) dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales**.

Premier cas de figure : le tiers intervient dans le cadre d'une délégation de service public (concession ou affermage) ou est prestataire de service de la collectivité territoriale qui continue à assurer le service en régie.

Le **a** (soit ce qui deviendra **le troisième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article**) prévoit l'éligibilité au FCTVA des dépenses des collectivités dès lors que l'utilisation, la gestion ou l'exploitation de l'équipement par le tiers constitue une simple modalité d'exécution d'un service public. Seules sont désormais exclues les dépenses réalisées pour des biens qui ne sont pas affectés au service public ou qui sont destinés à une activité soumise à la TVA.

En matière de **délégation de service public**, il faut distinguer deux cas : le cas de la concession et celui de l'affermage. Prenons l'exemple d'une collectivité territoriale qui se charge de la collecte des ordures ménagères (ce sont des camions municipaux qui se chargent des opérations de la collecte) mais qui choisit de déléguer sa compétence en matière de traitement des ordures.

Dans le cas de la concession, l'usine de tri et de traitement n'a pas été construite par la collectivité territoriale mais par le tiers ; ce n'est donc pas la commune qui a réalisé la dépense réelle d'investissement, ce qui implique par définition que l'opération se situe hors du champ des attributions du FCTVA.

Dans le cas de l'affermage, l'usine de tri et de traitement des ordures ménagères aura été construite par la collectivité territoriale qui aura cependant décidé de déléguer sa compétence technique en la matière à un tiers.

Si l'entreprise concernée exerce une activité qui se situe dans le champ de la TVA (ses activités commerciales sont en général taxables à ce titre), la collectivité territoriale ne bénéficie pas d'une attribution du FCTVA puisqu'elle peut transférer à cette entreprise ses droits à déduction de TVA (qui représente une créance sur l'Etat). L'entreprise délégataire peut déduire cette TVA et la récupérer auprès des services fiscaux. La convention d'affermage prévoit alors que l'opérateur privé ayant ainsi pu déduire cette TVA doit reverser à la collectivité territoriale concernée la TVA ainsi déduite.

Ce mécanisme assure une parfaite neutralité budgétaire pour la collectivité territoriale. La TVA acquittée lui est reversée par la personne signataire de la convention d'affermage.

En revanche, si le tiers auquel le bien est confié dans le cadre d'une délégation de service public ne peut pas bénéficier de la procédure de transfert de droits à déduction, grâce à la nouvelle rédaction proposée pour le troisième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale bénéficiera d'une attribution du FCTVA. Il s'agit d'une avancée par rapport à la situation actuelle, qui ne permet pas à la collectivité territoriale de bénéficier d'une attribution du FCTVA en cas de mise à disposition d'un bien dans le cadre d'une délégation de service public.

En matière de **prestation de service** (le deuxième volet prévu dans le a de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article), la situation sera plus simple. Il faut rappeler que, dans ce cas, la collectivité territoriale reste juridiquement responsable du service public ; elle fait simplement appel à un prestataire de service pour contribuer à la qualité du service demandé (par exemple, une petite commune qui ne dispose pas de tous les équipements nécessaires en matière d'assainissement de l'eau et qui fait appel à un prestataire de service pour la réalisation de certaines opérations techniques). Dans ce cas de figure, la collectivité territoriale placée hors du champ d'application de la TVA ne peut déduire la TVA supportée. Elle ne peut pas non plus transférer un droit à déduction (la TVA supportée par elle n'est ni déductible ni transférable). Grâce à la nouvelle rédaction proposée pour le troisième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale bénéficiera d'une attribution du FCTVA. Il s'agit là encore d'une avancée par rapport à la situation actuelle, qui ne permet pas à la collectivité territoriale de bénéficier systématiquement d'une attribution du FCTVA en cas de mise à disposition d'un bien dans le cadre d'une prestation de service.

Deuxième cas de figure : le tiers exerce une mission d'intérêt général

Le **b de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales** (soit ce qui deviendra **le quatrième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article**) concerne les cas où le tiers qui bénéficie de la mise à disposition de l'immobilisation exerce une *« mission d'intérêt général »*. Le tiers qui est ici concerné ne sera en général pas une entreprise – contrairement aux cas prévus dans le a de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article – mais davantage une association. On peut citer notamment l'exemple des associations reconnues d'utilité publique.

Votre Rapporteur général considère que le terme retenu dans le présent article de *« mission d'intérêt général »* est certes opérant, mais qu'il pourrait opportunément être remplacé par celui de *« satisfaction d'un besoin d'intérêt général »* afin de couvrir un maximum de situations et d'expliciter de façon plus nette les cas visés. Il convient en effet d'englober dans cette catégorie tous les cas où le tiers exerce une activité aidant à la satisfaction d'un besoin collectif de la

population. L'objectif est également d'offrir la possibilité aux collectivités territoriales de confier l'utilisation d'une immobilisation à un tiers en vue de satisfaire les besoins de la population lorsqu'il y a carence de l'initiative privée.

Votre Rapporteur général considère qu'en retenant l'expression de *« satisfaction d'un besoin d'intérêt général »*, le législateur offrirait la garantie la plus adaptée à la nécessité du maintien des services de proximité, principalement en milieu rural. En effet, il faut prendre en considération le cas de la commune rurale, qui constatant la carence de l'initiative privée en la matière, choisirait de mettre à disposition de commerces de proximité des locaux lui appartenant afin de permettre à la population locale de disposer de certaines facilités d'achat de denrées élémentaires. La notion de *« mission d'intérêt général »* ou celle encore plus explicite que votre Rapporteur général appelle de ses vœux de *« satisfaction d'un besoin d'intérêt général »* doit permettre de couvrir de nombreuses situations de mises à disposition d'immobilisation au profit de tiers.

Troisième cas de figure : l'Etat bénéficie à titre gratuit d'une mise à disposition d'un bien de la part d'une collectivité territoriale

Le **c de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales** (soit ce qui deviendra **le cinquième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales** dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article) porte sur les biens remis à l'Etat.

Il faut relever que des cas sont déjà prévus en matière de construction d'équipements pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002). La rédaction proposée pour le cinquième alinéa de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales permet, en dehors de ces cas, à une collectivité territoriale de bénéficier sans restrictions du FCTVA lorsqu'elle met ce bien à la disposition des services de l'Etat gratuitement. Il faut en effet rappeler que l'Etat associe de manière croissante les collectivités territoriales aux politiques qu'il mène. Celles-ci ne peuvent actuellement obtenir de FCTVA. L'objectif est de rétablir la neutralité budgétaire du dispositif en ouvrant droit au bénéficie du FCTVA dans des situations qui ne sont actuellement pas couvertes.

Votre Rapporteur général se réjouit de ces nouvelles dispositions qui permettront aux collectivités territoriales de bénéficier du FCTVA lorsqu'elles mettront à disposition certaines de leurs immobilisations au profit de différents services de l'Etat ; on peut citer par exemple les Maisons de la justice et du droit, les Maisons de l'emploi, les services sociaux, éventuellement les services fiscaux.

B.- La neutralité, au regard du FCTVA, de la décision de la collectivité territoriale de confier à un tiers une immobilisation après avoir bénéficié du FCTVA

Le **I du présent article** tend à compléter l'article L. 1615-3 du code général des collectivités territoriales en apportant une réponse adaptée aux collectivités territoriales et à leurs groupements qui, ayant obtenu le bénéfice du

fonds pour les dépenses d'investissement réalisées, délèguent par la suite le service à un tiers, ou confient un bien à un tiers chargé d'une mission d'intérêt général, ou à l'Etat.

L'article L. 1615-3 actuel du code général des collectivités territoriales prévoit que *« lorsqu'une collectivité, un établissement public ou un groupement a obtenu le bénéfice du (FCTVA) au titre d'un bien d'investissement et que ce bien est utilisé pour les besoins d'une activité qui, par la suite, est soumise à cette taxe, il est tenu au reversement à l'Etat d'un montant égal à la taxe afférente à ce même bien dont il a pu opérer la déduction en application des règles prévues pour les personnes qui deviennent redevables de la taxe sur la valeur ajoutée. »*

Ces dispositions conduisent donc la collectivité territoriale concernée à reverser une partie des attributions du fonds. Elle ne peut pas en outre transférer une partie de la TVA supportée à son délégataire ou au tiers. La mesure proposée évite à la collectivité de devoir reverser les attributions reçues du fonds.

En effet, il est proposé de compléter l'article L. 1615-3 du code général des collectivités territoriales pour prévoir le non-reversement des attributions du FCTVA lorsque le tiers auquel l'immobilisation est confiée dans un deuxième temps entre dans l'une des trois catégories énoncées dans l'article L. 1615-7 du code général des impôts dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article. En d'autres termes, la collectivité territoriale n'aura plus à rembourser les attributions du FCTVA précédemment obtenues :

– si le tiers auquel elle a confié une immobilisation gère un service public dans le cadre d'une délégation de service public ou si le tiers est prestataire de service pour la collectivité territoriale (le a de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans sa nouvelle rédaction) ;

– si le tiers exerce une mission d'intérêt général (le b de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans sa nouvelle rédaction) ;

– si le bien est confié à titre gratuit à l'Etat (le c de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans sa nouvelle rédaction).

SITUATION ACTUELLE	SITUATION RESULTANT DE LA NOUVELLE REDACTION DES ARTICLES L. 1615-3 ET L. 1615-7 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES		
LE CAS DE LA REGIE			
AUJOURD'HUI, LORSQUE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE EXERCE EN REGIE L'ACTIVITE EXONEREE DU PAIEMENT DE LA TVA OU PLACEE HORS DU CHAMP DE LA TVA, ELLE BENEFICIE D'UNE ATTRIBUTION DU FCTVA.	**LORSQUE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE EXERCERA EN REGIE L'ACTIVITE EXONEREE DU PAIEMENT DE LA TVA OU PLACEE HORS DU CHAMP DE LA TVA, ELLE BENEFICIERA, COMME AUJOURD'HUI, D'UNE ATTRIBUTION DU FCTVA.**		
LE CAS DE LA MISE A DISPOSITION D'UN BIEN A UN TIERS NON ELIGIBLE AU FCTVA			
AUJOURD'HUI, LORSQUE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE MET A DISPOSITION D'UN TIERS NON ELIGIBLE DES EQUIPEMENTS, ELLE NE PEUT OBTENIR D'ATTRIBUTION DU FCTVA. **EN REVANCHE, SI LE TIERS EXERCE DES ACTIVITES SOUMISES A LA TVA, IL PEUT BENEFICIER DU TRANSFERT DES DROITS A DEDUCTION.**	**SI LE BIEN EST CONFIE A UN PRESTATAIRE DE SERVICE** **↓** **LA COLLECTIVITE TERRITORIALE OBTIENT UNE ATTRIBUTION DU FCTV**	**SI LE BIEN EST CONFIE A UN DELEGATAIRE NON SOUMIS A LA TVA** **↓** **LA COLLECTIVITE TERRITORIALE OBTIENT UNE ATTRIBUTION DU FCTV**	**SI LE BIEN EST CONFIE A UN DELEGATAIRE SOUMIS A LA TVA** **↓** **IL N'Y A PAS ATTRIBUTION DU FCTVA MAIS LA COLLECTIVITE TERR**

	A	**A**	**ITORIALE PEUT TRANSFERER SES DROITS A DEDUCTION.**
LE CAS D'UN BIEN POUR LEQUEL LA COLLECTIVITE TERRITORIALE A OBTENU UNE ATTRIBUTION DU FCTVA ET QUI SE TROUVE ENSUITE CONFIE A UN TIERS DANS LE CADRE D'UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC			
AUJOURD'HUI LA COLLECTIVITE TERRITORIALE QUI A OBTENU UNE ATTRIBUTION DU FCTVA DOIT REVERSER UNE FRACTION DES ATTRIBUTIONS OBTENUES. **EN OUTRE, LE TRANSFERT DES DROITS A DEDUCTION N'EST PAS POSSIBLE EN APPLICATION DE LA JURISPRUDENCE LENNARTZ DE LA CJCE.**	**LA NOUVELLE REDACTION DE L'ARTICLE L. 1615-3 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EVITE A LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE DEVOIR REMBOURSER LE FCTVA.** **COMME AUJOURD'HUI, LE TRANSFERT DES DROITS A DEDUCTION NE SERA PAS POSSIBLE EN APPLICATION DE LA JURISPRUDENCE DE LA CJCE PRECITEE.**		

C- La neutralité, au regard du FCTVA, du transfert de compétences à un établissement public de coopération intercommunale

Le **II du présent article** permet de mieux prendre en compte le développement de l'intercommunalité en complétant l'article L. 1615-4 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1615-4 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement que *« lorsque une collectivité territoriale, un établissement public ou un groupement utilise un bien d'investissement pour les besoins d'une activité qui cesse d'être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée, il peut obtenir un versement au titre du (FCTVA) égal à la fraction de la taxe afférente à ce même bien qu'il a été tenu de reverser en application des règles prévues pour les personnes qui cessent de réaliser des opérations ouvrant droit à déduction. »*

Il est proposé que cette règle soit également applicable dans le cadre d'un transfert de compétence entre une collectivité territoriale et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte.

Aujourd'hui en effet, une commune qui finance le service d'élimination des déchets ménagers par la redevance et a opté pour soumettre l'activité à la TVA se trouve contrainte de reverser une partie de la TVA déduite initialement si l'EPCI, auquel elle transfère la compétence, finance le service par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et donc ne soumet pas ses opérations à la TVA. Actuellement la commune qui supporte ainsi une partie de la charge de TVA ne peut bénéficier d'une attribution du FCTVA.

Le **II du présent article** permet de compléter l'article L. 1615-4 du code général des collectivités territoriales, qui sera désormais composé de deux alinéas. Dans les situations de transfert de compétence, lorsque la collectivité territoriale a mis des immobilisations à disposition d'un EPCI *« pour les besoins d'une activité qui n'est plus soumise à la TVA pour ce dernier »*, la collectivité territoriale concernée peut bénéficier d'un versement du FCTVA à concurrence du reversement au Trésor qu'elle a été tenue d'effectuer.

Votre Rapporteur général se félicite de ce que le présent article puisse mieux prendre en compte les effets pour les communes du développement de l'intercommunalité. Les transferts de compétences entre les collectivités territoriales et les EPCI ont tendance à se multiplier ; il convient que les règles d'attribution du FCTVA évoluent afin d'accompagner ce mouvement.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à étendre l'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses réelles d'investissement réalisées par les collectivités territoriales sur des biens dont elles sont propriétaires mais qu'elles confient à des tiers en vue de la satisfaction, par ce tiers, d'un besoin d'intérêt général.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'article 28 propose de clarifier les règles d'éligibilité au FCTVA des investissements réalisés par les collectivités territoriales sur des biens confiés à des tiers. Le Gouvernement a décidé, sa générosité s'inspirant, il est vrai, des principes d'une jurisprudence naissante du Conseil d'État, d'étendre le bénéfice du FCTVA lorsque ces biens, dont les collectivités territoriales restent propriétaires, sont confiés à des tiers qui sont chargés de gérer un service public que la collectivité lui a délégué ou lorsqu'ils lui fournissent une prestation de service, lorsque ces bien sont confiés à titre gratuit à l'État et, enfin, lorsque ces biens sont confiés à des tiers en vue de l'exercice d'une mission d'intérêt général. Or, cette dernière formulation apparaît certes opérante mais quelque peu restrictive.

Avec la formulation proposée par l'amendement, il est par exemple assuré que les investissements réalisés sur un bâtiment mis à la disposition d'un tiers par

une commune rurale pour encourager au maintien de commerces de proximité pourront être éligibles au FCTVA, même si ce tiers n'exerce pas, au sens strict du terme, une mission d'intérêt général. La mention de la *« satisfaction d'un besoin d'intérêt général »* couvre un champ d'activités plus large, et correspond mieux aux préoccupations réellement rencontrées dans les collectivités territoriales, et en particulier les petites communes.

M. Augustin Bonrepaux a relevé que l'apparente générosité de l'État n'est que la traduction législative d'une jurisprudence claire et constante de la juridiction administrative. Le Conseil d'Etat a en effet à plusieurs reprises donné tort à l'administration qui avait refusé une attribution du FCTVA pour des cas de mises à disposition de biens communaux au profit de tiers. L'article 28 tire en réalité les conséquences de cette évolution jurisprudentielle favorable aux collectivités territoriales.

En réponse à **M. Pascal Terrasse** qui s'interrogeait sur la signification concrète de la notion de besoin d'intérêt général visée par l'amendement, le **Rapporteur général** a confirmé qu'elle s'étend en effet aux activités culturelles et sportives, ainsi qu'à la compensation, par les collectivités, des carences de l'initiative individuelle, en particulier dans le domaine des commerces de proximité. De même, pourraient donner lieu à attribution du FCTVA les opérations d'investissements pour des immobilisations confiées par une commune aux maisons de l'emploi par exemple ou à des services de l'Etat, quels qu'ils soient.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-13)**.

Puis elle a *adopté* un amendement **(amendement n° I-14)** de coordination présenté par votre Rapporteur général, tendant à prendre en compte au sein de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales les modifications introduites à cet article par l'article 28 du présent projet de loi.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard visant à ce que les dépenses d'investissement réalisées sur des biens communaux existants ou en construction destinés à la location puissent être éligibles au FCTVA dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les risques spécifiques liés aux zones de montagne.

M. Michel Bouvard a expliqué que les risques liés aux zones de montagne amènent d'importants travaux de protection ou d'adaptation que ne connaissent pas les autres zones. Il serait logique que ces investissements donnent lieu à attribution du FCTVA même lorsque ces immobilisations sont destinées à la location.

M. Charles de Courson a souhaité avoir des précisions sur l'incidence de l'article proposé sur l'ouverture du droit d'option s'agissant de l'imposition à la

TVA, notamment pour la mise en location de locaux nus pour les besoins de l'activité d'un preneur assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'est interrogé sur les modalités d'éligibilité des biens mis à disposition de tiers dans le cas où la mise à disposition s'accompagne du versement d'un loyer et a voulu avoir des précisions quant aux possibilités, pour les biens restant dans le patrimoine des collectivités territoriales et confiés à des tiers en contrepartie d'un loyer inférieur ou égal à 4% du montant de l'équipement, de bénéficier d'une attribution du FCTVA.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que, sous réserve que toutes les conditions d'attribution soient respectées, le bénéfice du FCTVA est possible pour les locations destinées à l'exercice d'une activité d'intérêt général ; il faut cependant que l'activité concernée ne soit pas une activité concurrentielle soumise à TVA.

On peut noter que dans la réforme proposée pour le présent article, il est clairement indiqué que les immobilisations confiées à un tiers ouvrent droit à attribution du FCTVA dans trois cas : si le bien est confié à un tiers délégataire de service public ou prestataire de service – c'est le a de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article – si le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice d'une mission d'intérêt général – c'est le b de l'article précité, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un amendement de votre Rapporteur général précédemment adopté par la Commission – et si le bien est confié à titre gratuit à l'Etat – c'est le c de l'article précité. On peut relever que la mention *« à titre gratuit »* ne figure que dans le c de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée pour cet article, ce qui pourrait signifier *a contrario* que les immobilisations visées dans les cas a et b pourraient être mises à disposition à titre non gratuit.

Votre Rapporteur général a souligné que du fait de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, les travaux d'équipements portant sur des biens restant dans le patrimoine sont éligibles au FCTVA lorsque ces biens sont confiés à un tiers qui réalise une mission d'intérêt général, ou comme l'amendement précédemment adopté le prévoit, lorsque ce tiers exerce une activité en vue de la réalisation de la satisfaction d'un besoin d'intérêt général.

M. Michel Bouvard a retiré l'amendement ainsi qu'un amendement tendant à rendre éligibles au FCTVA les travaux réalisés à compter du 1er janvier 2005 sur les monuments historiques appartenant à des collectivités territoriales, après avoir estimé que la préoccupation de l'amendement était partiellement satisfaite par la nouvelle rédaction de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales ainsi que par l'élargissement du champ des attributions

du FCTVA contenu dans l'amendement de votre Rapporteur général précédemment adopté sur ce sujet.

La Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

*
* *

Après l'article 28

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à exonérer de la contribution sur les revenus locatifs les revenus des locations de logements sociaux réservés aux travailleurs saisonniers.

M. Michel Bouvard a évoqué les difficultés d'hébergement des travailleurs saisonniers, notamment dans les stations de sport d'hiver. Les bailleurs privés préfèrent louer à des vacanciers pendant quelques semaines plutôt qu'à des travailleurs pour toute la durée de la saison. Cela contraint les collectivités locales à construire des immeubles destinés à abriter ces travailleurs, immeubles qui doivent de ce fait rester inoccupés une grande partie de l'année, ce qui pèse sur les comptes des collectivités. Aussi convient-il de mobiliser une partie du secteur privé au profit de ces besoins. Pour ce faire, la location aux travailleurs saisonniers doit devenir plus attractive, comme elle le serait si la contribution sur revenus locatifs ne s'appliquait pas à elle.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que la contribution sur les revenus locatifs serait supprimée dès l'imposition des revenus de 2006 pour les particuliers, à l'occasion de la réforme générale de l'imposition sur les revenus.

M. Michel Bouvard a retiré cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier, tendant à taxer à 5 % du total des salaires qu'ils versent les établissements qui emploient plus de 10 % de leur effectif sous une forme contractuelle précaire, votre **Rapporteur général** ayant souligné qu'il ne convenait pas de créer une taxe supplémentaire aux dépends des entreprises dans la conjoncture actuelle de concurrence internationale accrue.

*
* *

Article 29

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

Texte du projet de loi :

Pour 2006, les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales sont évalués à 47.256.920.000 € qui se répartissent comme suit :

Intitulé du prélèvement	Montant, en milliers €
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	38.218.251
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	620.000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	135.704
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	164.000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1.193.694
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la TVA	4.030.000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2.699.350
Dotation élu local	50.044
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	30.053
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	115.824
Total	47.256.920

Exposé des motifs du projet de loi :

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont financés, pour l'essentiel de leur montant, sous forme de prélèvements sur les recettes de l'État. Le montant de ces prélèvements est évalué en projet de loi de finances pour 2006 à 47,26 milliards €. Ils représentent la plus grande part de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, évaluée pour 2006 à 64,9 milliards €.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités locales constitue l'essentiel de l'enveloppe de ces concours financés par prélèvements sur les recettes de l'État. Son montant en projet de loi de finances pour 2006 s'élève à 38,2 milliards €, soit + 1,1 milliard € par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

En application des dispositions de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, ce montant est calculé par application d'un taux de 2,675 %, égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) pour 2006 et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume pour 2005, au montant de la DGF 2005 révisé en fonction du dernier taux d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) connu pour 2005 et de celui du PIB en volume connu pour 2004.

La progression significative du montant de la DGF inscrit en projet de loi de finances pour 2006, ajoutée à la reconduction en 2006 des règles du contrat de croissance et de solidarité qui constitue l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités, garantit une évolution favorable des ressources des collectivités locales.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont les ressources sont également prélevées sur les recettes de l'État, bénéficie d'une inscription en hausse de 10 % en projet de loi de finances pour 2006. Cette hausse traduit la dynamique de l'investissement public local que l'État continue d'accompagner.

Observations et décision de la Commission :

L'évolution et le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales sont commentés dans le tome I du présent rapport.

Toutefois, votre Rapporteur général souhaite apporter quelques précisions s'agissant des compensations des allégements de fiscalité locale.

L'Etat a été progressivement amené à prendre à sa charge une part croissante de la fiscalité locale afin d'alléger la charge fiscale pesant sur le contribuable local.

Le **prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale** a été institué par la loi de finances pour 1992 afin de compenser le coût pour les collectivités territoriales de la transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux. Il intègre notamment :

– 1.210 millions d'euros au titre de la compensation d'exonérations de la taxe d'habitation ;

– 458 millions d'euros au titre de la compensation de la réduction progressive à compter de 2003 de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires des bénéfices non commerciaux ;

– 385 millions d'euros au titre des compensations relatives à la taxe foncière ;

– 330 millions au titre des compensations de la suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ;

– 100 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations de taxe professionnelle résultant de diverses dispositions législatives en faveur de l'aménagement du territoire ;

– 66 millions d'euros au titre des compensations en Corse des allégements de base de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ainsi qu'au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de la zone franche.

Au titre des mesures prévues par le présent projet de loi de finances, ce prélèvement est majoré de **140 millions d'euros** du fait de la mesure de compensation, au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre, de **l'exonération de 20 % de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des agriculteurs exploitants** prévue par l'article 9 du présent projet de loi de finances**.**

Au total, ce prélèvement s'établirait à **2.669,35 millions d'euros** dans le cadre du présent projet de loi de finances, en hausse de 8,6 % par rapport à 2005.

Les **compensations de divers dégrèvements législatifs**, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient **10.717 millions d'euros** en hausse de 22,9 %. Cette augmentation s'explique par la montée en charge en 2006 du financement du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux, institué par l'article 11 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement. Ces crédits, antérieurement inscrits sur le chapitre 15-01 du budget des Charges communes sont désormais imputés sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

Le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle versée en contrepartie de la réduction pour création d'entreprise**, ancienne dotation de réduction pour embauche et investissement (REI) s'élève quant à elle à **78 millions d'euros**.

L'évolution des dégrèvements et compensations d'exonérations entre 2003 et 2006 s'établit à + 22,6 % si l'on corrige la base 2003 des crédits dédiés à la compensation de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle. Cette compensation a été intégrée en loi de finances initiale pour 2004 dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 9 milliards d'euros. Après cette correction, la forte progression constatée résulte notamment de l'impact en 2006 des mesures affectant la taxe professionnelle au titre du dégrèvement des investissements nouveaux (DIN).

Ces dotations ne prennent en compte que les allégements de fiscalité locale. En effet, les compensations liées à la suppression d'impôts locaux (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ou encore des droits de mutation à titre onéreux) ont fait l'objet de dotations particulières (recensées jusqu'en 2003 parmi les dotations de fonctionnement) avant d'être intégrées dans la dotation forfaitaire de la DGF des régions, créée par la loi de finances initiale pour 2004. Quant aux compensations liées à la modification d'impôts transférés (baisse des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements ou exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur), elles ont été intégrées dans la dotation générale de décentralisation.

On a coutume de dire que les allégements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat contribuent à encourager une certaine dérive des taux. Plus une collectivité augmenterait son taux, plus elle augmenterait la participation de « l'Etat–contribuable local » au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations. Cela a été vrai mais ne l'est plus aujourd'hui, du fait de l'introduction puis de la généralisation progressive du principe dit de « gel des taux » pour le calcul des dégrèvements et des compensations d'exonérations à la charge de l'Etat.

Il existe deux moyens pour l'Etat de se substituer aux contribuables locaux : le dégrèvement, l'exonération compensée.

La technique du dégrèvement législatif comporte *en principe* un risque de déresponsabilisation des élus au regard de l'augmentation de la pression fiscale locale dans la mesure où l'Etat se substitue en totalité au contribuable local dégrevé, « hors la vue » des collectivités territoriales pour lesquelles la perte de recettes est nulle. Même s'ils n'en connaissent pas le montant, les élus savent fort bien que les dégrèvements réduiront l'impact d'une hausse des taux sur les contribuables locaux.

Les exonérations décidées par le législateur comportent le même risque si elles sont intégralement compensées en faveur des collectivités territoriales. L'exonération se distingue du dégrèvement en ce que l'Etat ne se substitue pas au contribuable exonéré. Les bases exonérées par le législateur sont déduites des bases imposables notifiées à la collectivité. En contrepartie, cette dernière perçoit une compensation, dont les modalités de calcul sont fixées par la loi.

Un premier moyen d'éviter que le contribuable national vole systématiquement au secours des contribuables situés dans les collectivités qui augmentent le plus leurs taux consiste à **transformer les dégrèvements en exonérations compensées sur la base de taux « gelés »**.

C'est ainsi que la loi de finances initiale pour 1992 a transformé les dégrèvements intégraux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties (dégrèvements en faveur de certains contribuables de condition modeste, notamment les titulaires de l'AAH ou de l'allocation spéciale du FSV) en exonérations compensées partiellement. Pour les contribuables concernés, rien n'a changé. Cependant, l'opération n'est pas neutre pour les collectivités territoriales dans la mesure où l'Etat leur verse une compensation égale au produit des bases exonérées de l'année précédente par le taux de 1991, ou le taux de l'année précédente, s'il est inférieur. La compensation est donc revalorisée chaque année à hauteur de la croissance des bases exonérées mais l'Etat met à la charge des collectivités territoriales un ticket modérateur proportionnel à l'augmentation de leurs taux intervenue depuis 1991.

Ce mécanisme de compensation, qui consiste à appliquer aux bases exonérées un taux historique qui est en général le taux voté par la collectivité l'année qui précède l'entrée en vigueur de la mesure législative (ou celui de l'année d'imposition s'il est inférieur) s'est généralisé à l'ensemble des compensations d'exonérations législatives de la fiscalité directe locale. À titre d'exemple, l'article 9 du présent projet de loi de finances prévoit que la compensation de l'exonération de 20 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles qu'il propose d'instituer soit calculée sur la base du taux de foncier non bâti voté par les communes et établissements publics de coopération intercommunale en 2005.

Le principe du « gel de taux » s'est également généralisé aux dégrèvements d'impôts locaux. Cette fois-ci, l'opération est financièrement neutre pour les collectivités territoriales pour lesquelles la perte de recettes est nulle mais elle ne l'est pas pour le contribuable local car le calcul du dégrèvement sur la base d'un taux de référence « gelé » revient à mettre à sa charge un ticket modérateur à proportion de l'augmentation des taux intervenue depuis l'année de référence.

Intégralement compensé par l'État, le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, principal dégrèvement en matière de taxe professionnelle, a pu encourager des collectivités opportunistes à augmenter leurs taux, dans la mesure où ces augmentations n'étaient pas ressenties par les entreprises. Confronté à une très forte progression des montants mis à la charge du contribuable national au titre de ce dégrèvement, dont le coût avait décuplé en valeur entre 1988 et 1995, **le législateur a, par la loi de finances initiale pour 1996, prévu que le calcul du dégrèvement serait dorénavant effectué soit sur la base du taux en vigueur en 1995**, soit par référence au taux de l'année, s'il est inférieur. **Ce mécanisme fait ainsi supporter aux entreprises, et non plus à l'État, les hausses de taux décidées par les collectivités territoriales.**

De la même façon, depuis 2001, le calcul du dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, principal dégrèvement de taxe d'habitation, **s'effectue sur la base du taux global en vigueur en 2000** : pour le contribuable, le montant du dégrèvement est donc réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable par l'augmentation du taux global de taxe d'habitation depuis 2000. Il s'agit d'un ticket modérateur au bénéfice de l'Etat dont le coût est supporté par le contribuable dégrevé.

Il convient de noter que **le dégrèvement au titre des investissements nouveaux (DIN)**, institué par l'article 11 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, **est lui aussi calculé sur la base d'un taux de référence « gelé »**, en l'occurrence le taux de l'année 2003, ou celui de l'année d'imposition, s'il est inférieur.

Certaines compensations liées à la suppression d'impôts locaux (suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation ou encore des droits de mutation à titre onéreux perçus par les régions par exemple) sont une autre illustration de ce souci de ne pas faire supporter au contribuable national les augmentations de taux votées par les collectivités territoriales. Ces compensations ont fait l'objet de dotations particulières avant d'être intégrées dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) par la loi de finances initiale pour 2004. **Ce mécanisme de compensation est encore différent de celui mis en place pour compenser les exonérations totales de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties puisque la compensation est calculée une fois pour toutes à partir d'un taux et d'une assiette de référence. Ainsi figé, le produit correspondant évolue chaque année comme la DGF**.

Le tableau suivant montre par exemple, s'agissant de la taxe d'habitation, qu'à l'exception du dégrèvement intégral dont bénéficient les allocataires du revenu minimum d'insertion, il n'existe plus d'allégement de cette taxe pour lequel la participation de l'Etat augmente lorsque les taux votés par les collectivités territoriales augmentent.

LES ALLEGEMENTS DE TAXE D'HABITATION COMPENSES PAR L'ÉTAT

NATURE DE L'ALLÈGEMENT	BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLÈGEMENT	PARTICIPATION DE L'ÉTAT ET ÉVENTUELS TICKETS MODÉRATEURS
EXONERATION TOTALE **(ARTICLE 21 DE LA LFI 1992)**	**SONT EXONERES, S'ILS SONT DE CONDITION MODESTE :** **– LES PLUS DE 60 ANS OU VEUFS OU INFIRMES OU INVALIDES OU TITULAIRES DE AAH** **– LES TITULAIRES DE L'ALLOCATION SPECIALE DU FSV**	**CES EXONERATIONS ETAIENT DES DEGREVEMENTS JUSQU'EN 1992. L'ETAT VERSE AUX COLLECTIVITES UNE COMPENSATION EGALE AU PRODUIT DES BASES EXONEREES DE L'ANNEE PRECEDENTE PAR LE TAUX DE TH DE 1991 OU LE TAUX DE L'ANNEE PRECEDENTE S'IL EST INFERIEUR =>** LA COLLECTIVITE TERRITORIALE SUPPORTE DONC UN TICKET MODERATEUR PROPORTIONNEL A L'AUGMENTATION DE SON TAUX DE TH DEPUIS 1991 MAIS LA COMPENSATION EST REVALORISEE CHAQUE ANNEE A HAUTEUR DE LA CROISSANCE DES BASES EXONEREES.
SUPPRESSION DE LA PART REGIONALE **: ELLE A PRIS LA FORME D'UN**	**TOUS LES REDEVABLES DE LA TH**	**COMPENSATION EGALE AU PRODUIT DES ROLES GENERAUX DE TAXE D'HABITATION EMIS AU PROFIT DE CHAQUE REGION EN 2000 ET REVALORISE COMME LA DGF A COMPTER DE 2002. COMPENSATION INTEGREE DANS LA DGF REGIONALE EN 2004.** CE

DEGREVEMENT POUR TOUS LES CONTRIBUABLES EN 2000, PUIS D'UNE COMPENSATION A PARTIR DE 2001		MECANISME DE COMPENSATION EST DIFFERENT DE CELUI MIS EN PLACE POUR COMPENSER LES EXONERATIONS DE TH, LES BASES ETANT DEFINITIVEMENT FIGEES.
DEGREVEMENT TOTAL	**– TITULAIRES DU RMI** **– FOYERS D'HEBERGEMENT COLLECTIF**	PRISE EN CHARGE INTEGRALE PAR L'ETAT : AUCUN TICKET MODERATEUR
PLAFONNEMENT EN FONCTION DU REVENU **(ARTICLE 1414 A CGI) : DEGREVEMENT PARTIEL, EGAL A LA FRACTION DE COTISATION DE TH**	**CONTRIBUABLES DE CONDITION MODESTE, DONT LE REVENU FISCAL NE DEPASSE PAS 16 567 EUROS MAJORE DE 3 871 EUROS POUR LA PREMIERE DEMI-PART ET DE 3 045 EUROS POUR**	– DEPUIS 2001, « GEL DES TAUX » : CALCUL DU DEGREVEMENT SUR LA BASE DU TAUX GLOBAL DE 2000 : **IL S'AGIT D'UN TICKET MODERATEUR AU BENEFICE DE L'ETAT MAIS SON COUT EST SUPPORTE NON PAS PAR LES COLLECTIVITES MAIS PAR LE CONTRIBUABLE DEGREVE : LE MONTANT DU DEGREVEMENT PARTIEL EST EN EFFET REDUIT D'UN MONTANT EGAL AU PRODUIT DE LA BASE NETTE IMPOSABLE PAR L'AUGMENTATION DU TAUX GLOBAL DE TH DEPUIS 2000**

QUI EXCEDE 4,3 % DU REVENU DE REFERENCE, DIMINUE D'UN ABATTEMENT DONT LE MONTANT VARIE SELON LA TAILLE DU FOYER FISCAL	**CHACUNE DES SUIVANTES**	– A COMPTER DE 2003, « GEL DES ABATTEMENTS » : **LORSQUE LES COLLECTIVITES SUPPRIMENT UN OU PLUSIEURS ABATTEMENTS EN VIGUEUR EN 2003 OU REDUISENT LE TAUX D'UN OU PLUSIEURS ABATTEMENTS EN VIGUEUR EN 2003, LE DEGREVEMENT EST CALCULE EN PRENANT EN COMPTE LES ABATTEMENTS DE 2003.** CE MECANISME EST DESTINE A EVITER QUE LA SUPPRESSION DES ABATTEMENTS OU LA BAISSE DE LEUR TAUX ENGENDRE UN ACCROISSEMENT DU MONTANT DES DEGREVEMENTS ALLOUES AU TITRE DU PLAFONNEMENT. **EN EFFET, COMPTE TENU DU FAIT QUE PLUS LES ABATTEMENTS LOCAUX ETAIENT ELEVES, PLUS LES BASES NETTES DES CONTRIBUABLES ETAIENT REDUITES, MOINS LE MONTANT DU DEGREVEMENT D'ÉTAT ETAIT ELEVE, CERTAINES COLLECTIVITES « OPPORTUNISTES » AVAIENT MIS EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE SUPPRESSION DES ABATTEMENTS FACULTATIFS A LA BASE POUR EN REPORTER LA CHARGE SUR L'ÉTAT.**

La Commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

*

* *

B.- Mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Article 30

Suppression des comptes d'affectation spéciale existants en 2005.

Texte du projet de loi :

I. - Sont clos à la date du 31 décembre 2005 les comptes d'affectation spéciale suivants :

– n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » ;

– n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » ;

– n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » ;

– n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ;

– n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » ;

– n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale » ;

– n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite ».

II. - Au 1° du II de l'article 48 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999, les mots : « à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » » sont supprimés.

III. - Au deuxième alinéa de l'article 51 de la loi n°47-520 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier, les mots : « le fonds national des courses et de l'élevage, le fonds national pour le développement du sport » sont remplacés par les mots : « la fédération nationale des courses françaises ».

IV. - Le solde du compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite » constaté à sa clôture est affecté au Fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

A compter du 1er janvier 2006, le produit des redevances dues en vertu des autorisations d'utilisation de fréquences dédiées à la téléphonie mobile de troisième génération créées par l'article 36 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) est affecté au Fonds de réserve pour les retraites.

V. - Sont abrogés :

– le 6° de l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale ;

– le III de l'article 21 et l'article 37 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975) ;

– le II de l'article 60 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) ;

– l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 31 décembre 1992) ;

– l'article 61 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) ;

– l'article 76 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) ;

– le II de l'article 36 de la loi de finances pour 2001(n° 2000-1352 du 30 décembre 2000).

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe le régime juridique des comptes d'affectation spéciale (CAS), qui ne peuvent désormais retracer que des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

Le présent article a donc pour objet de mettre en œuvre les adaptations rendues nécessaires par la LOLF s'agissant des CAS.

Le I du présent article clôt quatre CAS encore ouverts, qui ne remplissent pas les conditions posées à l'article 21 de la LOLF : le « Fonds national pour le développement du sport », le « Fonds national des courses et de l'élevage », le « Fonds de provisionnement des charges de retraite » et le compte « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie ».

Il procède également à une simplification, en clôturant le CAS « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » et le CAS « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale », dont les opérations sont reprises pour partie au sein d'un unique CAS, et pour partie au sein du budget général.

Enfin, il clôt le « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », dont la plupart des opérations seront retracées, à compter du 1er janvier 2006, conformément aux dispositions du deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF, au sein d'un nouveau CAS qui est créé par le présent projet de loi de finances.

Le II de l'article permet la reprise par le budget général des opérations antérieurement retracées par le compte d'indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie (n° 902-31).

Les III et IV de l'article prévoient les modalités de réaffectation des recettes antérieurement retracées sur les CAS « Fonds national des courses et de l'élevage » et « Fonds de provisionnement des charges de retraite ». Ainsi, les prélèvements transitant jusqu'à présent par le « Fonds national des courses et de l'élevage » seront, a compter du 1er janvier 2006, directement rattachés aux bénéficiaires finaux que sont respectivement les sociétés de courses de chevaux, la fédération nationale des courses françaises, qui gère les opérations communes aux différentes sociétés de courses ou d'intérêt général et, pour le solde, le budget général de l'État. Ces modifications sont sans incidence sur le niveau des prélèvements opérés. Elles sont neutres pour les parieurs.

Le solde du « Fonds de provisionnement des charges de retraite » est affecté au fonds de réserve pour les retraites (FRR), ainsi que les redevances dues en vertu des autorisations d'utilisation de fréquence dédiées à la téléphonie mobile de troisième génération.

Enfin, le V procède à l'abrogation de dispositions que l'entrée en vigueur des dispositions du I du présent article rendra inutiles.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de clore sept comptes d'affectation spéciale, pour mettre en conformité certains dispositifs actuels d'affectation de recettes avec les règles posées par la LOLF, ou pour simplifier la nomenclature budgétaire.

I.- La suppression de deux comptes non conformes à la LOLF

A.- La LOLF encadre strictement le recours à un compte d'affectation spéciale

Les travaux préparatoires de la LOLF montrent que le législateur organique s'est interrogé sur la portée qu'il convenait de donner au principe de non-affectation des recettes aux dépenses, posé par le troisième alinéa de l'article 6 de la LOLF : « *L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général* » :

– en première lecture, l'Assemblée nationale avait supprimé la possibilité d'affecter des recettes au sein de comptes d'affectation spéciale, tout en préservant la possibilité de maintenir, « *à titre transitoire* », les comptes ouverts à la date de publication de la loi organique ;

– en première lecture, le Sénat avait considéré qu'une telle suppression constituerait une forte incitation à débudgétiser les recettes et les dépenses correspondantes au profit d'établissements publics *ad hoc,* qui échapperaient alors au domaine des lois de finances.

Le texte finalement adopté tient compte, à la fois, du souhait du Sénat de ne pas condamner un instrument qui permet d'éviter un rétrécissement du champ budgétaire, et des préventions de l'Assemblée nationale envers des supports dérogatoires à l'unité du budget. En conséquence, la LOLF impose que les opérations budgétaires retracées sur un compte d'affectation spéciale soient financées « *au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Les travaux préparatoires de la LOLF ne permettent pas de préciser le contenu de cette notion de « *relation directe* ». Il revenait alors au Conseil constitutionnel, saisi d'office de toute loi organique, d'éclairer la condition de fond ainsi posée à la constitution d'un compte d'affectation spéciale.

Le considérant 51 de la décision du Conseil constitutionnel [(1)] s'essaye donc à formuler l'intention supposée du législateur organique : « *il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant cette condition, le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non-affectation des recettes au sein du budget de l'État, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel a avalisé une conception souple de la notion de « *relation directe* », puisque la règle, formellement rigoureuse, posée par le texte organique devra composer dans chaque cas d'espèce avec les « *exigences de bonne gestion des ressources publiques* », notion imprécise où pourront se développer largement des considérations d'opportunité.

---

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

Le Gouvernement a choisi, pour sa part, de retenir une interprétation littérale du texte organique et propose, en conséquence, de supprimer plusieurs comptes dont les recettes n'apparaissent pas en relation directe avec les dépenses qui y sont retracées.

En application du principe d'unité budgétaire, la suppression d'un compte d'affectation spéciale entraîne, de droit, la réintégration au sein du budget général de l'ensemble de ses opérations : dépenses, recettes, opérations en compte, créances et dettes. Seules des dispositions spécifiques du présent projet peuvent prévoir une autre destination pour tout ou partie de ces éléments financiers.

B.- La clôture du compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport »

Le compte d'affectation spéciale n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » a été créé par l'article 37 de la loi de finances pour 1976. Il a pour mission d'assurer le financement de l'aide au sport de haut niveau et le soutien de diverses actions d'animation ainsi que le financement de l'aide au sport de masse, en fonctionnement et en équipement. Il retrace :

– en recettes : le prélèvement sur les sommes misées aux jeux organisés et exploités en France métropolitaine par la Française des jeux mentionné à l'article 44 de la loi de finances pour 1998 ; la partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes mentionné à l'article 28 de la loi de finances pour 1980 ; le produit de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, mentionné à l'article 59 de la loi de finances pour 2000 ; le remboursement des avances consenties aux associations sportives ; les recettes diverses ou accidentelles ;

– en dépenses : les subventions pour l'aide au sport de haut niveau ; les avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau ; les subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse ; les frais de gestion ; les restitutions des sommes indûment perçues ; les dépenses diverses ou accidentelles ; les subventions d'équipement versées aux associations sportives pour l'aide au sport ; les subventions d'équipement versées aux collectivités locales pour l'aide au sport ; les équipements de l'État contribuant au sport.

La première des recettes énumérées ci-avant n'a pas de relation directe avec les dépenses financées sur le compte d'affectation spéciale. De plus, elle représente la plus grande partie des ressources du compte : la loi de finances pour 2005 l'évalue à 239,5 millions d'euros pour un total de recettes du compte de 260 millions d'euros.

Le **troisième alinéa du I** du présent article propose la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-17. L'article 38 du présent projet propose de déterminer les opérations jusqu'ici retracées sur le compte qui seront désormais

reprises, soit par le budget général, soit par un établissement public chargé du développement du sport, à créer. Le **III** du présent article précise le sort de la fraction du produit du prélèvement sur les enjeux du pari mutuel qui est actuellement affectée au FNDS ; il sera examiné dans le B du II ci-après.

Le **troisième alinéa du V** du présent article abroge :

– l'article 37 de la loi de finances pour 1976, qui créait le compte et décrivait ses recettes et ses dépenses à l'origine ;

– le III de l'article 21 de la même loi, qui prévoyait que le produit de la taxe spéciale sur les billets d'entrée dans les manifestations sportives organisées en France métropolitaine serait affecté au compte spécial. Cette taxe, prévue par le I dudit article, a été codifiée ultérieurement à l'article 1621 *bis* C du code général des impôts, désormais abrogé. La suppression proposée est donc un simple toilettage des textes, sans conséquence juridique ou financière.

Le **septième alinéa du V** du présent article abroge l'article 76 de la loi de finances pour 2000, qui réécrivait la définition du compte et décrivait ses recettes et ses dépenses.

C.- La clôture du compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite »

Le compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite » a été créé par l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2001. Ce compte retrace :

– en recettes : les redevances d'utilisation des fréquences allouées en vertu des autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux mobiles de troisième génération délivrées en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, dites « licences UMTS » ;

– en dépenses : les versements au fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

La loi de finances initiale pour 2001 fixait à 5 milliards d'euros le prix d'une licence et prévoyait que le règlement de cette somme s'étalerait sur 16 ans, un premier quart devant être réglé en 2001 et un deuxième en 2002.

Le violent retournement de cycle qui a affecté le secteur des télécommunications pendant l'année 2001, ainsi que le dégonflement subit de la « bulle » financière qui s'était développée autour des nouvelles technologies ont amené le Gouvernement de l'époque à supprimer l'affectation d'une partie des recettes UMTS au désendettement de l'État, qui était prévue dans le dispositif résultant de la loi de finances initiale pour 2001. En conséquence, l'article 13 de la loi de

finances rectificative pour 2001 a limité l'objet des dépenses du compte aux versements au Fonds de réserve pour les retraites.

Pour tenir compte du nouveau contexte économique relatif au secteur des télécommunications, la loi de finances initiale pour 2002 a étendu à 20 ans la durée des licences UMTS et a redéfini l'architecture des redevances UMTS, qui se compose désormais :

– d'une part fixe (619,2 millions d'euros) versée le 30 septembre de l'année de la délivrance de la licence ou lors de cette délivrance si celle-ci intervient postérieurement au 30 septembre ;

– d'une part variable, versée annuellement, calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation des fréquences autorisées. Le taux de cette part variable et les modalités de son calcul (notamment la définition du chiffre d'affaires pris en compte) sont précisés dans les cahiers des charges annexés aux autorisations. Concrètement, le taux a été fixé à 1 % du chiffre d'affaires.

En 2001, deux licences ont été attribuées, générant une recette globale de 1.238,4 millions d'euros, encaissés en octobre 2001. Les recettes initialement prévues pour 2002 étaient identiques, dans la mesure où le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attendait deux candidatures aux deux licences restant à délivrer et où les licences délivrées en 2001 ne donneraient lieu à aucune utilisation effective.

Le 16 mai 2002, seul un opérateur (Bouygues Télécom) a répondu à l'appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Sa candidature a été retenue par l'ART le 27 septembre 2002 et la licence a été délivrée par la ministre déléguée à l'industrie peu de temps après. Une recette de 619,2 millions d'euros a été encaissée en octobre 2002.

Le compte n'a encaissé aucune recette en 2004. Le déploiement progressif des services commerciaux lancés à la fin de l'année 2004 par les titulaires actuels de licences devrait commencer à générer quelques milliers d'euros de recettes en 2005 (cependant les encaissements sont nuls au 31 juillet, dernière situation mensuelle disponible).

Nonobstant la faiblesse des enjeux financiers actuels, il est clair que la recette unique du compte d'affectation spéciale n'est pas en relation directe avec la dépense à laquelle elle est affectée. Peut-être l'ouverture manifestée par le Conseil constitutionnel à travers la notion de « *bonne gestion des ressources publiques* » aurait-elle pu trouver à s'appliquer. Le Gouvernement a fait le choix de la simplicité, le compte spécial n'apportant aucune « valeur ajoutée » en termes de gestion. Par ailleurs, en application de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le Fonds de réserve pour les retraites entre désormais de plein droit dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale et l'affectation directe à ce fonds des recettes

provenant des redevances UMTS ne contrariera donc pas l'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement.

En conséquence :

– le **huitième alinéa du I** du présent article propose la clôture du compte n° 902-33 ;

– le **huitième alinéa du V** du présent article propose l'abrogation du II de l'article 36 de la loi de finances pour 2000, qui créait le compte et décrivait ses recettes et ses dépenses ;

– le **deuxième alinéa du V** du présent article propose l'abrogation du 6° de l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, qui définit les ressources du fonds de réserve pour les retraites et fait référence au compte n° 902-33 ;

– le **IV** du présent article propose d'affecter au fonds de réserve pour les retraites d'une part, le solde du compte tel qu'il sera constaté au jour de sa clôture, le 31 décembre 2005, et, d'autre part, le produit des redevances UMTS dans le régime défini par le I de l'article 36 de la loi de finances pour 2000.

II.- Trois opérations de simplification de la nomenclature budgétaire

A.- La clôture des comptes n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » et du compte n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale »

Le compte d'affectation spéciale n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » a été créé par l'article 76 de la loi de finances pour 1960 avec un objet limité au soutien de l'industrie cinématographique. L'article 61 de la loi de finances pour 1984 l'a étendu au soutien à l'industrie audiovisuelle. L'objet, la structure et les dépenses et recettes retracées sur le compte sont actuellement définis par l'article 57 de la loi de finances pour 1996, modifié par l'article 46 de la loi de finances pour 2003 (qui n'a procédé qu'à un ajustement mineur de la nomenclature des recettes).

Le compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale » a été créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998, avec un objet limité à la modernisation de la presse. Cet objet a été étendu à la distribution de la presse par

l'article 62 de la loi de finances pour 2002, puis au soutien à l'expression radiophonique locale par l'article 47 de la loi de finances pour 2003.

Le Gouvernement a souhaité simplifier l'architecture budgétaire, d'une part en regroupant au sein d'un seul compte d'affectation spéciale, structuré en trois sections, les opérations actuellement réalisées sur les deux sections du compte n° 902-10 et sur la deuxième section du compte n° 902-32 et, d'autre part, en intégrant au sein du budget général les opérations actuellement retracées sur la première section du compte n° 902-32. Le dispositif correspondant est prévu par l'article 35 du présent projet, au commentaire duquel renvoie votre Rapporteur général.

En conséquence, le **deuxième** et le **septième alinéa du I** du présent article proposent la clôture des comptes précités. L'abrogation des deux dispositions législatives créant ces comptes est proposée par l'article 35 du présent projet plutôt que dans le présent article, pour des raisons de « continuité législative » : il est en effet nécessaire de substituer aux références actuelles faites à ces comptes par divers textes législatifs et réglementaires une référence au compte nouveau créé par l'article 35.

B.- La clôture du compte n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage »

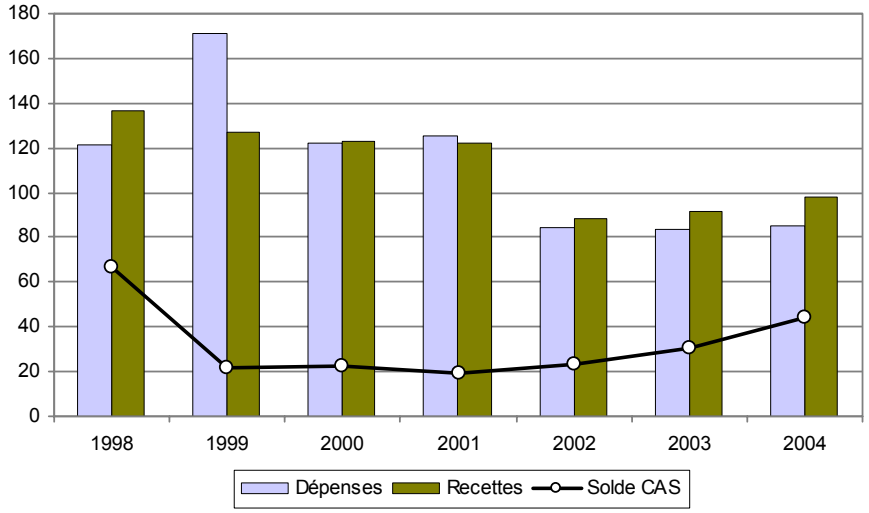
Le compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » a été créé par le II de l'article 60 de la loi de finances pour 1984. Il a pour objet de décrire l'utilisation des ressources affectées à l'élevage des chevaux. Il retrace, depuis la loi de finances pour 2002 :

– en recettes : une fraction du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes (c'est-à-dire du pari mutuel urbain) ; les recettes diverses ou accidentelles ;

– en dépenses : les subventions pour le développement de l'élevage et des courses ; les dépenses diverses ou accidentelles.

ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DEPENSES ET DU SOLDE DU COMPTE N° 902-19

(en millions d'euros)



La loi de finances pour 2002 a mis à la charge du budget général les dépenses à destination des Haras nationaux, établissement public créé en 1999. Elle a pris en compte l'impact sur les recettes du compte de la réduction de 4 points du taux du prélèvement sur les paris simples, dont 3 points à la charge de l'État, décidée en 2001 en vue de renforcer l'attrait commercial de cette catégorie de paris. Les recettes encaissées par le compte à ce titre sont ainsi revenues de 122,1 millions d'euros en 2001 à 88,5 millions d'euros en 2002. Elles ont bénéficié du dynamisme des paris et se sont élevées à 98 millions d'euros en 2004. Les encaissements cumulés au 31 juillet 2005 progressent de 6,5 % par rapport à la même date de 2004.

Depuis 2002, la seule dépense imputée sur le compte d'affectation spéciale est la contribution de l'État au fonds commun de l'élevage et des courses, compte géré de façon distincte dans les écritures de la fédération nationale des courses françaises. Ce fonds bénéficie en recettes :

– d'une contribution de l'État, versée à partir du compte n° 902-19 ;

– d'une fraction du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes prévu par l'article 51 de la loi n° 47-420 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier. Cette part est fixée à 0,7% du montant des enjeux (article 26 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de course de chevaux et au pari mutuel) ;

– des subventions (à l'exception de celles pour prix de courses) destinées aux autres sociétés de courses par la « société mère » prévue, dans chacune des deux spécialités (galop et trot), par l'article 2 du décret précité ;

– de contributions diverses.

Les deux premières de ces recettes étant de même nature, il est apparu expédient de simplifier les circuits financiers en affectant directement à la fédération nationale des courses françaises la fraction du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel qui transite jusqu'ici par le compte n° 902-19, sans véritable « valeur ajoutée » en termes de gestion. De ce fait :

– le **quatrième alinéa du I** du présent article propose la clôture du compte n° 902-19 ;

– le **quatrième alinéa du V** du présent article propose l'abrogation du II de l'article 60 de la loi de finances pour 1984, qui créait le compte et décrivait ses recettes et ses dépenses ;

– le **III** du présent article modifie le deuxième alinéa de l'article 51 de la loi n° 47-420 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier pour procéder à l'affectation à la fédération nationale des courses françaises de la fraction du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes précédemment affectée au fonds national des courses et de l'élevage ainsi que de celle précédemment affectée au Fonds national de développement du sport. Ces fractions ont été définies en dernier lieu par le décret n° 2004-227 du 9 mars 2004 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au pari mutuel hors et sur les hippodromes. Le III du présent article ne modifie pas la fraction du produit qui reste affectée directement au budget général et celle qui est affectée directement aux sociétés de courses.

C.- La clôture du compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie »

Le compte d'affectation spéciale n° 902-31 a été créé par l'article 61 de la loi de finances pour 1998, afin de recueillir les versements effectués par la Fédération de Russie au titre de l'indemnisation des créances françaises sur la Russie et de retracer les dépenses résultant de la répartition de ces sommes aux personnes physiques ou morales spoliées entre 1917 et 1945.

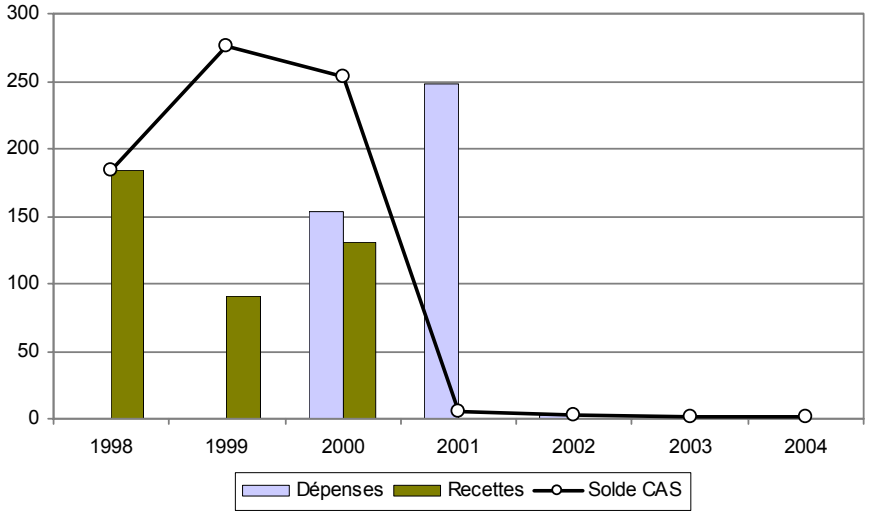
Aux termes du memorandum d'accord du 26 novembre 1996 et de l'accord du 27 mai 1997 entre les deux gouvernements [(1)], la Fédération de Russie s'était engagée à verser au gouvernement français une somme de 400 millions de dollars américains, payables en huit versements semestriels de 50 millions de dollars chacun.

---

(1) Ces deux textes ont été approuvés par la loi n° 97-1160 du 19 décembre 1997 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie antérieures au 9 mai 1945 sous forme de mémorandum d'accord et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945 (Journal officiel *du 20 décembre 1997).*

ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DEPENSES ET DU SOLDE DU COMPTE N° 902-31

(en millions d'euros)



Le graphique ci-dessus montre que les termes des accords ont été respectés. Le compte n'a cependant enregistré de dépenses significatives qu'en 2000 et 2001, date à laquelle la quasi-totalité des demandes présentées ont achevé d'être instruites. Le compte enregistre encore quelques dépenses, qui n'ont plus qu'un caractère résiduel : 0,65 million d'euros en 2003 et 0,1 million d'euros en 2004. L'existence d'un support budgétaire spécifique ne se justifie donc plus. En conséquence :

– le **sixième alinéa du I** du présent article propose la clôture du compte n° 902-31 ;

– le **sixième alinéa du V** du présent article propose l'abrogation de l'article 61 de la loi de finances pour 1998, qui créait le compte et décrivait ses recettes et ses dépenses ;

– le **II** du présent article supprime la référence au compte n° 902-31 dans le texte du 1° du II de l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 1999, qui définit le principe d'une indemnisation solidaire des détenteurs de titres, créances et actifs indemnisables au titre des accords internationaux précités et des dispositions législatives prises pour leur application.

En revanche, le texte du III de l'article 48 précité n'est pas modifié, bien qu'il fasse référence au compte n° 902-31, afin de conserver une base légale au dispositif qui a conduit à majorer les versements effectués par la Fédération de Russie d'une somme représentative des intérêts produits, au profit du Trésor, par ces sommes en l'attente de leur répartition au profit des personnes indemnisées.

III.- Une clôture « pour ordre » du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »

Le deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale.* […] ».

Le Gouvernement a souhaité clôturer le compte d'affectation spéciale n° 902-24, sur lequel sont actuellement retracées les opérations portant sur les participations financières de l'État, afin de prendre acte de la rupture introduite par la LOLF et de créer *ex nihilo* un compte dont le fondement juridique unique soit le deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF. En conséquence :

– le **cinquième alinéa du I** du présent article propose la clôture du compte n° 902-24 ;

– le **cinquième alinéa du V** du présent article propose l'abrogation de l'article 71 de la loi de finances pour 1993, qui créait le compte et décrivait ses recettes et ses dépenses.

La re-création du compte d'affectation spéciale fait l'objet de l'article 33 du présent projet, au commentaire duquel renvoie votre Rapporteur général.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

*
* *

Article 31

Suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005 et création des comptes de concours financiers ; modifications relatives aux comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires existants.

Texte du projet de loi :

I. - Sont clos à la date du 31 décembre 2005 les comptes d'avances et les comptes de prêts suivants :

– le compte de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » ;

– le compte de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » ;

– le compte de prêts n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor » ;

– le compte de prêts n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » ;

– le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » ;

– le compte d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » ;

– le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

– le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;

– le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » ;

– le compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

II. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers, intitulé « Avances aux collectivités territoriales ».

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrés par les comptes d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » et n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

Ce compte comporte deux sections.

La première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer.

La seconde section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Cette section retrace notamment le versement de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, affectée à chaque département en application du I de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, dans les conditions suivantes :

1° Cette part est versée mensuellement, à raison d'un douzième du montant du droit à compensation du département ;

2° Si le produit affecté à chaque département en vertu du pourcentage de la fraction de tarif qui lui est attribué par la loi de finances représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, la différence fait l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu.

III. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers, intitulé « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » et par le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations ».

Ce compte retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des :

1° Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport ;

2° Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ;

3° Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général ;

4° Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement ;

5° Prêts pour le développement économique et social.

IV. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers, intitulé « Prêts à des États étrangers ».

Le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par les comptes de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Ce compte comporte trois sections.

La première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure.

La deuxième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États étrangers pour consolidation de dette envers la France.

La troisième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers.

V. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers, intitulé « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Ce compte retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des :

1° Avances du Trésor octroyées à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole ;

2° Avances du Trésor octroyées à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics.

VI. - A. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers, intitulé « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace les opérations afférentes à la redevance audiovisuelle.

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Ce compte retrace :

1° En dépenses : le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

2° En recettes : d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, le montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Cette prise en charge par le budget général de l'État est limitée à 440 millions d'euros en 2006.

Les frais d'assiette et de recouvrement sont calculés conformément au XI de l'article 1647 du code général des impôts.

Le taux d'intérêt est celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

B. - Les avances sont versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles est ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues.

Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée.

Les versements ne peuvent avoir pour effet de porter les avances effectuées pendant l'année civile à un montant supérieur aux recettes effectives du compte.

VII. - A compter du 1er janvier 2006, il est ouvert un compte de concours financiers intitulé « Accords monétaires internationaux », qui retrace, respectivement en dépenses et en recettes, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal de ce compte.

VIII. - Le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » est clos à la date du 31 décembre 2005.

Les opérations antérieurement retracées sur ce compte sont reprises, à compter du 1er janvier 2006, au sein du compte de commerce prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

IX. - Le compte de commerce « Liquidation d'établissements publics de l'État et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » est désormais intitulé : « Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses ».

X. - Le compte d'opérations monétaires « Compte d'émission des monnaies métalliques » est désormais intitulé : « Émissions des monnaies métalliques ».

XI. - Sont abrogés :

– les articles 84 et 87 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) ;

– l'article 72 de la loi de finances pour 1966 (n° 65-997 du 29 novembre 1965) ;

– l'article 42 de la loi de finances pour 1977 (n° 76-1232 du 29 décembre 1976) ;

– l'article 52 de la loi de finances pour 1980 (n° 80-30 du 18 janvier 1980) ;

– l'article 25 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) ;

– l'article 62 de la loi de finances pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988) ;

– l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) ;

– les II et III de l'article 55 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances fait disparaître les catégories des comptes d'avances et des comptes de prêts ; pour ces opérations, une seule catégorie subsiste, celle des comptes de concours financiers (CCF).

Le I de l'article procède à la clôture de l'ensemble des comptes d'avances et des comptes de prêts existants.

Le II prévoit, aux fins de simplification, la reprise dans un unique CCF des opérations des comptes d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » et n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

Ce nouveau compte retracera en outre le versement aux départements de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers qui leur est affectée pour la compensation financière en matière de décentralisation du revenu minimum d'insertion (loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003).

Le recours à un CCF est destiné à garantir aux départements des versements réguliers et prévisibles de la part du produit fiscal qui correspond au montant de leur droit à compensation.

Aux III, IV, V et VI, il est procédé, aux fins de simplification, à la création de quatre CCF :

– reprise dans un unique CCF des opérations entrant dans le cadre du compte de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » et du compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » ;

– reprise dans un unique CCF des opérations entrant dans le cadre du compte de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et du compte de prêts n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » ;

– reprise des opérations actuellement retracées sur le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » par un CCF intitulé « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;

– reprise des opérations entrant actuellement dans le cadre du compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » par un CCF intitulé « Avances à l'audiovisuel public » ; le plafond de la compensation par le budget général de l'État des dégrèvements de redevance prévu en 2005 est reconduit au même niveau pour 2006 (440 millions €).

Au VII de l'article, il est prévu l'ouverture d'un CCF intitulé « Accords monétaires internationaux », qui retrace les opérations d'appel en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Ces opérations étaient auparavant retracées sur trois comptes de tiers.

En vertu d'accords monétaires internationaux, la convertibilité des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la Zone franc (franc CFA-communauté financière d'Afrique pour l'UMOA,

franc CFA-coopération financière d'Afrique pour l'UMAC et franc comorien) est garantie par le Trésor français.

Chacune des banques centrales dispose d'un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor, sur lequel elles ont un droit de tirage en cas d'épuisement de leurs réserves en devises. En contrepartie de ce droit de tirage, les banques centrales doivent déposer sur leur compte d'opérations une partie de leurs réserves et sont astreintes à certaines disciplines. En outre, en cas de découvert prolongé du compte d'opérations, chaque banque centrale est tenue de mettre en œuvre des mesures de redressement (relèvement des taux directeurs, réduction des montants de refinancement).

Enfin, les VIII, IX et X procèdent aux divers ajustements suivants :

– la clôture du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », dont les opérations seront retracées à compter du 1er janvier 2006 au sein du compte de commerce prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

– la simplification de l'intitulé du compte de commerce « Liquidation d'établissements publics de l'État et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses », qui devient, dans la nouvelle nomenclature, « Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses » ;

– la simplification de l'intitulé du compte d'opérations monétaires « Compte d'émission des monnaies métalliques », qui devient, dans la nouvelle nomenclature, « Émissions des monnaies métalliques ».

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de transformer tous les comptes de prêts et certains comptes d'avance existants en comptes de concours financiers, prévus par l'article 24 de la LOLF. Il propose également la clôture du compte de commerce n° 904-22, dont les opérations seront désormais assurées par le compte prévu au II de l'article 22 de la LOLF, ainsi que deux ajustements formels sur un compte de commerce et un compte d'opérations monétaires.

I.- La transformation de tous les comptes de prêts et de certains comptes d'avances actuels en comptes de concours financiers

A.- La LOLF ne connaît plus que des comptes de concours financiers

• Abrogée le 1er janvier 2005, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définissait deux catégories de concours financiers de l'État : les avances, dont la durée ne peut excéder deux ans, ou quatre ans en cas de renouvellement explicite ; les prêts, dont la durée est supérieure à quatre ans.

Ces deux catégories d'opérations servent de support à la définition de deux catégories de comptes, les comptes d'avances et les comptes de prêts, les règles applicables étant cependant très proches.

En 2001, le législateur organique a souhaité simplifier cet ordonnancement juridique, les prêts n'étant pas fondamentalement différents des avances.

LE REGIME JURIDIQUE DES DIFFERENTS COMPTES

ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959		LOLF
COMPTES D'AVANCES **(ARTICLE 28 ORD.1959)**	COMPTES DE PRETS **(ARTICLE 29 ORD.1959)**	COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS **(ARTICLE 24 LOLF)**
LES COMPTES D'AVANCES DECRIVENT LES AVANCES QUE LE MINISTRE DES FINANCES EST AUTORISE A CONSENTIR DANS LA LIMITE DES CREDITS OUVERTS A CET EFFET. UN COMPTE D'AVANCE DISTINCT DOIT ETRE OUVERT POUR CHAQUE DEBITEUR OU CATEGORIE DE DEBITEURS. **LES AVANCES DU TRESOR SONT PRODUCTIVES D'INTERET.** **SAUF DISPOSITIONS SPECIALES CONTENUES DANS UNE LOI DE FINANCES, LEUR DUREE NE PEUT EXCEDER DEUX ANS OU QUATRE ANS EN CAS DE RENOUVELLEMENT DUMENT AUTORISE A L'EXPIRATION DE LA DEUXIEME ANNEE.** **TOUTE AVANCE NON REMBOURSEE A L'EXPIRATION D'UN DELAI DE DEUX ANS, OU DE QUATRE ANS EN CAS DE RENOUVELLEMENT, DOIT FAIRE L'OBJET, SELON LES**	**LES COMPTES DE PRETS RETRACENT LES PRETS D'UNE DUREE SUPERIEURE A QUATRE ANS CONSENTIS PAR L'ÉTAT DANS LA LIMITE DES CREDITS OUVERTS A CET EFFET, SOIT A TITRE D'OPERATIONS NOUVELLES, SOIT A TITRE DE CONSOLIDATION.** **LORSQU'UNE AVANCE DOIT ETRE CONSOLIDEE, LE TAUX D'INTERET DONT EST ASSORTI LE PRET DE CONSOLIDATION NE PEUT ETRE INFERIEUR A CELUI PRATIQUE A L'EPOQUE DE L'OPERATION PAR LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS POUR SES PRETS AUX COLLECTIVITES LOCALES. IL NE PEUT ETRE DEROGE A CETTE DISPOSITION QUE PAR DECRET EN CONSEIL D'ÉTAT.** **LE MONTANT DE L'AMORTISSEMENT EN CAPITAL DES PRETS DE L'ÉTAT EST PRIS EN RECETTES AU COMPTE DE PRETS INTERESSE.**	**LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS RETRACENT LES PRETS ET AVANCES CONSENTIS PAR L'ÉTAT. UN COMPTE DISTINCT DOIT ETRE OUVERT POUR CHAQUE DEBITEUR OU CATEGORIE DE DEBITEURS.** **LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS SONT DOTES DE CREDITS LIMITATIFS, A L'EXCEPTION DES COMPTES OUVERTS AU PROFIT DES ÉTATS ETRANGERS ET DES BANQUES CENTRALES LIEES A LA FRANCE PAR UN ACCORD MONETAIRE INTERNATIONAL, QUI SONT DOTES DE CREDITS EVALUATIFS.** **LES PRETS ET AVANCES SONT ACCORDES POUR UNE DUREE DETERMINEE. ILS SONT ASSORTIS D'UN TAUX D'INTERET QUI NE PEUT ETRE INFERIEUR A CELUI DES OBLIGATIONS OU BONS DU TRESOR DE MEME ECHEANCE OU, A DEFAUT, D'ECHEANCE LA PLUS PROCHE. IL NE**

POSSIBILITES DU DEBITEUR :

– SOIT D'UNE DECISION DE RECOUVREMENT IMMEDIAT OU, A DEFAUT DE RECOUVREMENT, DE POURSUITES EFFECTIVES ENGAGEES DANS UN DELAI DE TROIS MOIS ;

– SOIT D'UNE AUTORISATION DE CONSOLIDATION SOUS FORME DE PRETS DU TRESOR ASSORTIS D'UN TRANSFERT A UN COMPTE DE PRETS ;

– SOIT DE LA CONSTATATION D'UNE PERTE PROBABLE IMPUTEE AUX RESULTATS DE L'ANNEE DANS LES CONDITIONS PREVUES A L'ARTICLE 35 ; LES REMBOURSEMENTS QUI SONT ULTERIEUREMENT CONSTATES SONT PORTES EN RECETTES AU BUDGET GENERAL.

PEUT ETRE DEROGE A CETTE DISPOSITION QUE PAR DECRET EN CONSEIL D'ÉTAT.

LE MONTANT DE L'AMORTISSEMENT EN CAPITAL DES PRETS ET AVANCES EST PRIS EN RECETTES AU COMPTE INTE-RESSE.

TOUTE ECHEANCE QUI N'EST PAS HONOREE A LA DATE PREVUE DOIT FAIRE L'OBJET, SELON LA SITUATION DU DEBITEUR :

– SOIT D'UNE DECISION DE RECOUVREMENT IMMEDIAT, OU, A DEFAUT DE RECOUVREMENT, DE POURSUITES EFFECTIVES ENGAGEES DANS UN DELAI DE SIX MOIS ;

– SOIT D'UNE DECISION DE REECHE-LONNEMENT FAISANT L'OBJET D'UNE PUBLICATION AU JOURNAL OFFICIEL ;

– SOIT DE LA CONSTATATION D'UNE PERTE PROBABLE FAISANT L'OBJET D'UNE DISPOSITION PARTICULIERE DE LOI DE FINANCES

ET IMPUTEE AU RESULTAT DE L'EXERCICE DANS LES CONDITIONS PREVUES A L'ARTICLE 37. LES REMBOURSEMENTS ULTERIEUREMENT CONSTATES SONT PORTES EN RECETTES AU BUDGET GENERAL.

• L'unification du régime juridique des deux catégories de concours de l'État s'accompagne de quelques ajustements de fond, de portée limitée :

– la notion de consolidation en prêt d'une avance non remboursée au bout de quatre ans, qui était purement budgétaire, disparaît d'elle-même dans le dispositif unifié de la LOLF ;

– les retouches apportées au régime des opérations de trésorerie ont amené le législateur organique à prévoir que, par dérogation au droit commun des crédits inscrits sur les comptes de concours financiers, qui sont limitatifs, les crédits inscrits sur les comptes ouverts « *au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international* » sont évaluatifs. En effet, sous l'empire de la dernière phrase de l'article 15 de l'ordonnance de 1959, ces institutions pouvaient se voir consentir par le Trésor un découvert sur leur compte d'opérations courantes, en vue de garantir le bon fonctionnement de la zone franc. La loi organique interdit désormais cette facilité, interdiction compensée par la possibilité d'ouvrir au profit des institutions concernées des comptes de concours financier dotés de crédits évaluatifs ;

– les dispositions sommaires consacrées par l'ordonnance de 1959 aux intérêts dont sont assortis les prêts et avances de l'État sont rendues plus précises. Elles abandonnent la référence au taux d'intérêt « *pratiqué à l'époque de l'opération par la Caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales* » au profit de celle, plus moderne, des « *obligations ou bons du Trésor de même échéance* ». La réserve d'une dérogation par décret en Conseil d'État est maintenue, offrant la possibilité de procéder, le cas échéant, aux ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires sans solliciter le législateur financier ;

– les quatre derniers alinéas de l'article 24 de la LOLF généralisent à l'ensemble des concours financiers les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance de 1959 qui traitent (pour les seules avances) du régime des incidents de paiement. Ce régime est resserré : les procédures doivent être mises en œuvre dès qu'une échéance n'est pas honorée à la date prévue et non plus seulement lorsque le concours n'est pas remboursé à son terme.

Les comptes de concours sont, comme les actuels comptes de prêts et comptes d'avances, des comptes de capital. Les intérêts des prêts et avances sont inscrits sur une ligne de recettes du budget général. Seul l'amortissement en capital des concours financiers est pris en recette au compte intéressé, ce qui garantit que l'opération est soldée lorsqu'un concours est entièrement remboursé. Si une perte doit être constatée, pour cause de défaillance définitive du bénéficiaire ou d'un abandon de créance décidé unilatéralement par l'État, le solde du compte de concours doit être apuré de la valeur de la créance disparue. Ceci nécessite l'intervention d'une disposition particulière de loi de finances (prise sur le fondement du 5° du IV de l'article 37 de la LOLF), qui vise à déroger, en

l'espèce, à la règle du « report de solde » posée par le I de l'article 20 de la LOLF. Par ailleurs, la perte correspondante est inscrite dans les comptes de l'État tenus selon les règles de la comptabilité générale ainsi que dans le bilan et le compte de résultat prévus au III de l'article 37 de la LOLF.

B.- Les modalités générales du basculement vers les comptes de concours financiers

La clôture des dix comptes actuels pour recréation sous forme de six comptes de concours financiers obéit à certains principes d'ordre général.

1.- L'apurement de l'ordre juridique existant

La loi de finances pour 2006 devant constituer le texte fondateur des comptes de concours financiers, il convient de clore l'ensemble des comptes existant à la date du 31 décembre 2005. C'est l'objet du **I** du présent article, qui propose la clôture des quatre comptes de prêts et des six comptes d'avances actuels.

Comptes de prêts clos au 31 décembre 2005 :

– compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » ;

– compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » ;

– compte n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor » ;

– compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » ;

Comptes d'avances clos au 31 décembre 2005 :

– compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » ;

– compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » ;

– compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

– compte n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;

– compte n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » ;

– compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Il convient également d'abroger les dispositions à caractère législatif ayant créé les comptes concernés. Après analyse, le Gouvernement a considéré que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances constituait le fondement juridique des comptes ouverts avant sa date d'entrée en vigueur. De ce fait :

– nécessitent une disposition expresse d'abrogation les comptes créés postérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (en fait, par la loi de finances pour 1960, car les lois de finances rectificatives pour 1959 ne contiennent aucune disposition relative aux comptes spéciaux) ;

– sont abrogés implicitement les comptes ouverts antérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Celle-ci a été abrogée le 1er janvier 2005 (première phrase de l'article 67 de la LOLF), mais ses dispositions sont demeurées applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures (deuxième phrase du même article) ;

– est également abrogé implicitement le compte n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor ». Ce compte a été ouvert dans les écritures du Trésor sans disposition législative spécifique, sur le seul fondement des articles 28 et 29 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui prévoient un mécanisme de consolidation en prêts des avances du Trésor non remboursées au bout de quatre ans.

Comptes nécessitant une disposition explicite d'abrogation *(et disposition à abroger)* :

– compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » ;
art. 87 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959)

– compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » ;
art. 42 de la loi de finances pour 1977 (n° 76-1232 du 29 décembre 1976)

– compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » ;
art. 72 de la loi de finances pour 1966 (n° 65-997 du 29 novembre 1965)
art. 62 de la loi de finances pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988)

– compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » ;
art. 25 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983)

– compte n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;
art. 52 de la loi de finances pour 1980 (n° 80-30 du 18 janvier 1980)

– compte n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » ;
art. 84 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959)

– compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public »
II et III de l'art. 55 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004)

Comptes implicitement abrogés avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 :

– compte n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor » ;

– compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » ;

– compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

Le **XI** du présent article propose les abrogations nécessaires. La solution de l'abrogation implicite retenue pour le compte n° 903-53 n'est pas évidente, ce

compte ayant été formellement institué, par regroupement de deux comptes d'avances existant antérieurement, par l'article 65 de la loi de finances pour 1964.

2.- Les modalités d'affectation des recettes et la structure des six comptes de concours financiers

Comme les comptes de prêts et les comptes d'avances, les comptes de concours financiers sont dotés de crédits. Le II de l'article 20 de la LOLF prévoit que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47 de la loi organique, et que leurs crédits sont spécialisés par programme. L'article 19 de la LOLF prévoit qu'une recette est affectée à un compte spécial, mais ne prévoit pas qu'une recette puisse être « sous-affectée » à un programme déterminé d'un compte spécial.

Pour pallier cette difficulté, qui pourrait nuire à l'efficacité de la gestion publique, le présent projet propose de créer deux comptes de concours financiers dotés de *sections,* chaque section étant constitutive d'un programme, comme le montre le fascicule budgétaire des comptes spéciaux. Alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne connaissait pas la notion de « section », la LOLF l'introduit dans la définition du compte de gestion de la dette. Il n'est donc pas illégitime de l'étendre aux comptes de concours financiers, malgré le silence du texte organique sur cette dernière solution.

Comptes de concours financiers dotés de plusieurs sections :

– compte « Avances aux collectivités territoriales » : *deux sections* ;

– compte « Prêts à des États étrangers » : *trois sections*.

Comptes de concours financiers non dotés de sections :

– compte « Accords monétaires internationaux » ;

– compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;

– compte « Avances à l'audiovisuel public » ;

– compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

3.- La désignation du ministre ordonnateur

Pour exécuter les dépenses, « *les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres* ». La première phrase du IV de l'article 7 de la LOLF reprend, au mot près, l'expression utilisée dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cette mise à disposition prend à la fois une forme législative et une forme réglementaire :

– les articles de la loi de finances relatifs aux crédits disposent : « *il est ouvert aux ministres* […] » (*cf.* articles 52 à 54 du présent projet, par exemple) ;

– les décrets de répartition précisent, avec la répartition par unité de spécialité des crédits votés par le Parlement, quels sont les ministres destinataires des crédits ouverts.

L'ouverture des crédits aux ministres fait de ceux-ci les ordonnateurs principaux du budget de l'État et les rend responsables de leur utilisation (mais pas de leur gestion, au sens des mouvements de crédits prévus par la LOLF ou, jusqu'au 31 décembre 2005, par l'ordonnance du 2 janvier 1959).

La création d'un compte spécial constituant une dérogation au principe d'unité budgétaire, la désignation du ministre ordonnateur fait l'objet d'une disposition à caractère législatif, concomitante à la définition du compte. S'agissant en l'espèce de concours financiers de l'État, les ministres concernés relèvent du champ du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La ligne de partage pour la dévolution de la compétence d'ordonnancement entre le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget tient à l'impact des opérations concernées sur les relations financières extérieures de la France.

Concours financiers relevant des relations financières extérieures de la France :

➲ ***ministre ordonnateur : le ministre chargé de l'économie***

– compte « Accords monétaires internationaux » ;

– compte « Prêts à des États étrangers ».

Concours financiers à caractère national :

➲ ***ministre ordonnateur : le ministre chargé du budget***

– compte « Avances aux collectivités territoriales » ;

– compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ;

– compte « Avances à l'audiovisuel public » ;

– compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Les dispositions nécessaires sont prévues, respectivement pour chacun des six comptes ouverts, aux **II à VII** du présent article.

4.- La continuité financière entre les comptes clos et les comptes créés

Les comptes de prêts, d'avances ou de concours financiers ont vocation à suivre des opérations pour lesquelles les dépenses constatées une année doivent donner lieu à une recette future, l'amortissement en capital des prêts, avances ou concours précédemment accordés. Du fait de cette dimension « patrimoniale », il leur est appliqué la règle du « report de solde » prévue, pour les comptes de prêts et d'avances, par l'article 24 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et, pour les comptes de concours financiers, par l'article 24 de la LOLF. Pour autant, les profits et pertes apparus au cours de l'année doivent être portés au résultat de l'année et faire l'objet d'un apurement sur le compte concerné.

Nonobstant la présentation des lignes de recettes et des lignes de dépenses dans les lois de finances, chaque compte fonctionne donc en crédit et en débit. Le solde (débiteur ou créditeur) porté en balance d'entrée de l'année est modifié par :

– les dépenses effectuées et les recettes encaissées au cours de l'année ;

– le transport vers le compte ou à partir de lui de soldes représentatifs d'événements à caractère patrimoniaux, par exemple la constatation d'une perte ou d'un profit sur les créances détenues par l'État au titre des opérations retracées sur le compte.

Le solde, débiteur ou créditeur, résultant de l'ensemble de ces opérations est porté dans la balance de sortie au 31 décembre.

S'agissant d'opérations de prêts, d'avances ou de concours financiers, il va de soi que la dépense (l'octroi du concours) précède toujours la recette (l'amortissement du capital), donc que les comptes ont toujours un solde débiteur en balance d'entrée comme de sortie.

UN EXEMPLE : L'EXECUTION DU COMPTE N° 903-17 EN 2004
(présentation simplifiée)

(en millions d'euros)

	DEBIT	CREDIT
BALANCE D'ENTREE AU 1ER JANVIER 2004	**6.159,7**	**–**
DEPENSES DE L'ANNEE	**92,3**	**–**
RECOUVREMENTS DE L'ANNEE	**–**	**304,7**
PERTES ET PROFITS CONSTATES EN 2004	**–**	**628,9**
BALANCE DE SORTIE AU 31 DECEMBRE 2004	**5.318,4**	

Source : projet de loi de règlement du budget 2004.

Afin d'assurer dans les comptes de concours financiers ouverts en vertu du présent article la continuité budgétaire des opérations retracées sur les comptes de prêts et d'avances clos par le même article, il est nécessaire de prévoir que chaque compte de concours financier reprend en balance d'entrée au 1er janvier 2006 le solde des opérations antérieurement retracées sur le ou les compte(s) dont il assure la succession. Les dispositions nécessaires sont prévues, respectivement pour chacun des six comptes à ouvrir, aux **II à VII** du présent article.

C.- Les dispositions particulières à chaque compte de concours financiers

1.- Le compte « Avances aux collectivités territoriales »

• Le **II** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Avances aux collectivités territoriales ». Ce compte retrace les opérations antérieurement retracées sur les comptes d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer » et n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ». Le ministre chargé du budget en est l'ordonnateur principal.

Le compte comporte deux sections, qui correspondent à chacun des deux comptes d'avances supprimés :

– la première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre mer ;

– la seconde section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

L'article 10 du présent projet proposant de supprimer le reliquat de taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la vignette), le compte de concours financier ne comporte aucune disposition relative à la reprise des opérations actuellement retracées sur le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ».

• L'actuel compte d'avances n° 903-53 ne retrace que les avances aux collectivités territoriales relatives aux impositions établies par voie de rôle, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Si un principe identique était appliqué à la deuxième section du futur compte de concours financiers, le versement de la compensation aux départements du transfert du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité, prévu par le I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, serait soumis aux aléas d'encaissement de la TIPP.

Certes, la TIPP est un impôt dont la perception est répartie de façon assez égale tout au long de l'année. Il s'avère cependant que les encaissements des premiers mois sont, en général, plus faibles que les suivants. La Commission consultative sur l'évaluation des charges a souhaité que soit mis en place un mécanisme d'avances aux départements, afin de lisser le profil de réalisation des ressources qui leur sont allouées au titre de la compensation du transfert du RMI.

En conséquence, les **sixième à huitième alinéas du II** du présent article prévoient que la seconde section du compte de concours financier retracera aussi le versement de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, affectée à chaque département en application du I de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004. Cette dernière précision résulte de ce que l'article 2 de la loi de finances rectificative précitée a procédé à l'ajustement des fractions de tarif de TIPP attribuée aux départements afin d'ajuster le produit de la recette transférée, d'une part, au montant définitif des dépenses effectuées par l'État en 2003 au titre du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité et, d'autre part, aux quantités définitives de carburant mis à la consommation en 2003.

Les fractions de tarif fixées après intervention de l'article 2 de la loi de finances rectificative auraient pu être considérées comme encore provisoires, l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoyant que la compensation devrait prendre en compte les surcoûts entraînés en 2004, pour les départements, par la réforme de l'allocation de solidarité spécifique et par la création du RMA (revenu minimum d'activité). L'abandon de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique n'a, par définition, occasionné aucun surcoût, et le faible nombre de contrats RMA signés à ce jour conduit à un éventuel surcoût extrêmement faible pour les départements, qui aurait d'ailleurs du mal à être traduit dans les fractions de tarif déterminant la compensation, celles-ci étant arrêtées au centime d'euro.

Il en résulte que les fractions de tarif issues de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2004 doivent être considérées comme définitives au sens des règles constitutionnelles et législatives régissant la compensation des transferts de compétence entre l'État et les collectivités territoriales.

Le versement de la part de TIPP affectée à chaque département doit s'effectuer dans les conditions suivantes :

– la part est versée mensuellement, à raison d'un douzième du montant du droit à compensation du département ;

– si le produit affecté à chaque département en vertu du pourcentage de la fraction de tarif qui lui est attribué par la loi de finances représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, la différence fait l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu.

Le droit à compensation de chaque département a été déterminé en calculant :

– la charge totale représentée, pour l'État, par les dépenses de RMI et d'allocation de revenu de solidarité en 2003 ;

– la part de chaque département – circonscription administrative dans ces dépenses totales. Cette part s'exprime à la fois en valeur absolue (la compensation porte sur un montant de charges transférées) et en pourcentage (car il faut déterminer la part de chaque département – collectivité territoriale dans la masse représentée par la fraction de TIPP affectée à l'ensemble des départements). Les pourcentages correspondants ont été définitivement fixés dans le tableau inclus dans le I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, introduit par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2004.

Les paramètres de répartition entre, d'une part, l'État et les départements et, d'autre part, entre les départements, étant désormais fixés, le produit de TIPP qui revient effectivement aux départements évolue en fonction des quantités de carburants mises chaque année à la consommation. Le mécanisme du compte

d'avances permet de satisfaire automatiquement à la garantie de ressources prévue par l'avant-dernier alinéa du I de l'article 59 de la loi de finances pour 2004, qui dispose que « *si le produit affecté globalement aux départements en vertu des fractions de tarif qui leur sont attribuées par la loi de finances représente un montant annuel inférieur au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à l'État* ». Dès lors que les avances mensuelles sont égales au douzième du droit à compensation, la ressource annuelle de chaque département sera égale, en fin d'année, à son droit à compensation, même si le produit effectif de TIPP est inférieur au montant de ce droit.

Si, en revanche, le produit effectif de TIPP est supérieur au montant du droit à compensation, le **2° du II** du présent article prévoit qu'une régularisation est immédiatement effectuée par l'intermédiaire d'un versement complémentaire.

2.- Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

Le **III** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Ce compte retrace les opérations antérieurement retracées sur les comptes de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » et le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations ». Le ministre chargé du budget en est l'ordonnateur principal.

Le compte retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement :

– des avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport ;

– des avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ;

– des avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général ;

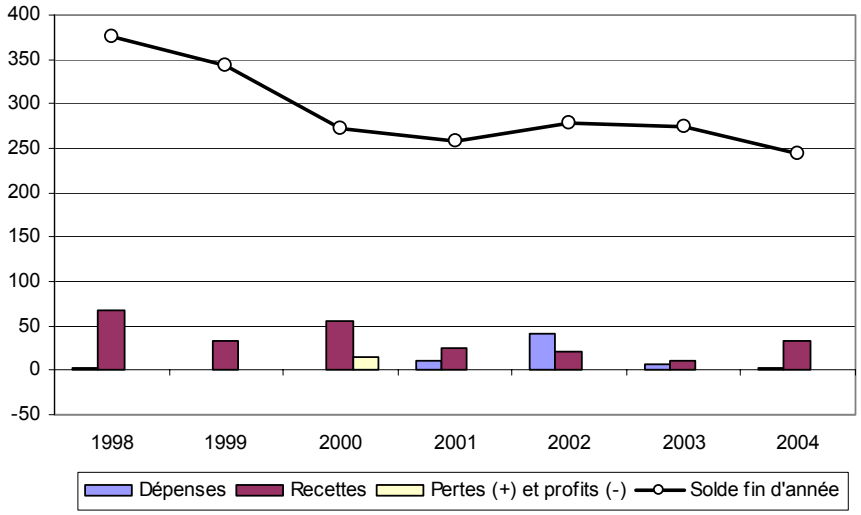
– des avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement ;

– des prêts pour le développement économique et social.

Les concours financiers aux particuliers et associations ne représentent que des montants très faibles : quelques millions d'euros au plus ; le solde débiteur du compte n° 903-59 n'était d'ailleurs plus que de 2,5 millions d'euros au 31 décembre 2004.

Les activités du FDES sont également réduites aujourd'hui, reflétant la diminution de l'interventionnisme économique direct de l'État. Les dernières dépenses importantes ont été consenties en 2002 : un prêt de 5,4 millions d'euros au journal *L'Humanité* et un prêt de 30,5 millions d'euros à Air Liberté. Le solde débiteur du compte est de 250 millions d'euros au 31 décembre 2004.

COMPTE N° 903-05 PRETS DU FDES



3.- Le compte « Prêts à des États étrangers »

Le **IV** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Prêts à des États étrangers ». Ce compte retrace les opérations antérieurement retracées sur les comptes de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Le ministre chargé de l'économie en est l'ordonnateur principal.

Le compte comporte trois sections.

– la première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure ;

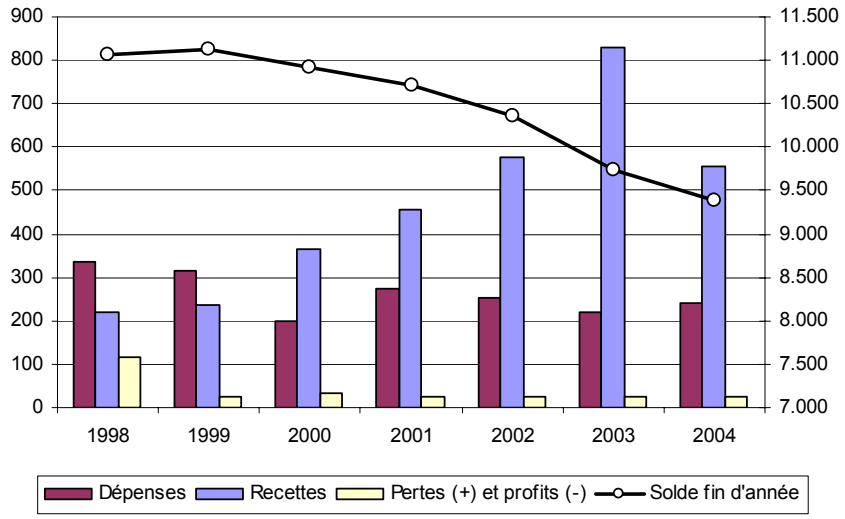
– la deuxième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ;

– la troisième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers.

Les résultats d'exécution des deux comptes de prêts actuels font ressortir l'impact des allégements de dette, qui apparaissent en pertes sur les graphiques ci-après. Le regroupement en un seul compte des deux comptes actuels est une pure simplification de nomenclature : elle ne suffira pas en elle-même à clarifier l'impact sur les finances de l'État de la politique d'allégement de la dette des pays pauvres, qui a des répercussions à la fois sur le budget général, sur les comptes spéciaux et sur les comptes d'opérations de l'État ouverts auprès d'organismes comme la Coface.

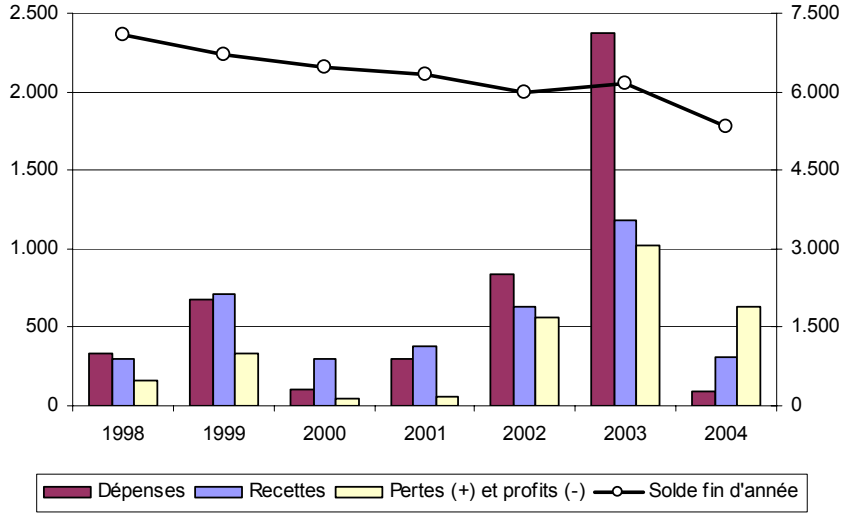
COMPTE N° 903-07 PRETS AUX ÉTATS ETRANGERS ET A L'AFD

(solde de fin d'année : échelle de droite)



COMPTE N° 903-17 CONSOLIDATION DE DETTES

(solde de fin d'année : échelle de droite)



4.- Le compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »

Le **V** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ». Ce compte retrace les opérations antérieurement retracées sur le compte d'avances n° 903-58, qui porte le même intitulé. Le ministre chargé du budget en est l'ordonnateur principal.

Ce compte retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement :

– des avances du Trésor octroyées à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole, afin de permettre le préfinancement des dispositifs couverts par la politique agricole commune ;

– des avances du Trésor octroyées à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics. On y trouvera notamment les avances que l'État peut consentir à la Caisse de la dette publique pour intervenir, en cas de besoin, sur un marché de la dette de l'État qui serait perturbé par des événements exceptionnels.

En « régime de croisière », les seuls concours retracés sur ce compte devraient concerner les avances destinées à l'ACOFA, pour un montant d'environ 5,5 milliards d'euros ces dernières années.

5.- Le compte « Avances à l'audiovisuel public »

• Le **VI** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Avances à l'audiovisuel public ». Ce compte retrace les opérations antérieurement retracées sur le compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ». Le ministre chargé du budget en est l'ordonnateur principal.

Le compte retrace les opérations afférentes à la redevance audiovisuelle, à savoir :

– en dépenses : le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public ;

– en recettes : d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, le montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Les frais d'assiette et de recouvrement sont calculés conformément au XI de l'article 1647 du code général des impôts. Le taux d'intérêt est celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

Ces dispositions sont exactement calquées sur celles du II de l'article 55 de la loi de finances pour 2005, qui a créé le compte d'avances n° 903-60. Les modalités de versement des avances sont également les mêmes que celles qui sont prévues par le III de l'article 55 de la loi précitée :

– les avances sont versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles est ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues ;

– le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée ;

– les versements ne peuvent avoir pour effet de porter les avances effectuées pendant l'année civile à un montant supérieur aux recettes effectives du compte.

Le régime de fonctionnement du compte est donc rigoureusement inchangé par rapport à 2005.

• Il en est de même pour le plafonnement du montant des dégrèvements pris en charge par l'État, qu'il est proposé de maintenir en 2006 à 440 millions d'euros.

Avant la création du compte d'avances, par l'article 55 de la loi de finances pour 2005, les exonérations de redevances étaient compensées par l'intermédiaire d'une dotation inscrite sur le chapitre 46-01 du budget des Services généraux du Premier ministre, doté de crédits limitatifs. L'adossement de la redevance à la taxe d'habitation et la transformation des exonérations en dégrèvements a conduit à conférer un caractère évaluatif aux crédits ouverts au titre de la compensation par l'État. Un légitime souci de donner une plus grande visibilité aux moyens consacrés à l'audiovisuel public a conduit à plafonner le montant des dégrèvements susceptibles d'être compensés par l'État. Ce montant a été fixé à 440 millions d'euros.

Tous les effets de la réforme de la redevance ne pouvant être encore évalués avec précision, le principe d'un plafonnement des dégrèvements ne doit pas être remis en cause. Il s'agit d'un principe protecteur des finances de l'État, dont le caractère rigoureux ne doit cependant pas être surestimé. Votre Rapporteur général observe à ce titre que l'évaluation révisée des recettes pour 2005 montre que le Gouvernement table sur un montant de dégrèvements identique à celui qui a été inscrit dans la loi de finances initiale. De plus, la stabilité du régime des dégrèvements actuellement prévus par le code général des impôts laisse supposer que leur montant effectif ne devrait que peu évoluer entre 2005 et 2006.

On observera enfin que l'effort spécifique de l'État en faveur du secteur audiovisuel public ne se limite pas à la prise en charge – plafonnée – des dégrèvements à caractère social. En raison de la modernisation du mode de

recouvrement de la taxe, il est attendu des économies significatives sur les frais de perception. La répercussion de ces économies est d'ores et déjà prévue par la loi, puisque le XI de l'article 1647 du code général des impôts prévoit que « *pour frais d'assiette et de recouvrement, l'État effectue un prélèvement de 1 % sur le montant de la* [redevance]. *Toutefois, pour 2005, ce taux est fixé à 2 %* ». Le secteur audiovisuel public bénéficie donc, en 2006, du recyclage forfaitaire des économies réalisées par l'État, pour un montant que l'on peut évaluer à 23 millions d'euros environ.

Au total, le supplément de ressources dont disposeront les organismes du secteur audiovisuel public en 2006 atteindra 79 millions d'euros, soit 3 % par rapport à 2005. Le taux d'évolution annuel prévu en loi de finances initiale est sans cesse croissant depuis quelques années : + 2,03 % en 2003, + 2,34 % en 2004, + 2,45 % en 2005 et + 2,98 % en 2006. Les organismes du secteur audiovisuel public ne peuvent que se féliciter de voir ainsi l'État accompagner les programmes de modernisation et d'économies qu'ils entreprennent, chacun pour sa part, en vue d'améliorer les conditions de leur gestion, d'augmenter l'efficacité et le « pouvoir d'achat » de chaque euro de ressource publique qui leur est consacré et, *in fine,* de conforter ainsi une légitimité qui leur est parfois contestée.

D.- La création du compte « Accords monétaires internationaux »

Le **VII** du présent article propose la création, à compter du 1er janvier 2006, d'un compte de concours financiers intitulé « Accords monétaires internationaux ». Ce compte retrace respectivement en dépenses et en recettes, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Le ministre chargé de l'économie en est l'ordonnateur principal.

ÉTATS ET BANQUES CENTRALES DE LA ZONE FRANC

	INSTITUT D'EMISSION	MONNAIE (SYMBOLE)	PARITE POUR 1 EURO
BENIN	**BANQUE CENTRALE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST**	**FRANC CFA** (1)	**655,957 XOF**
BURKINA FASO		**(XOF)**	
COTE D'IVOIRE	(BCEAO)		
GUINEE BISSAU			
MALI			

NIGER			
SENEGAL			
TOGO			
CAMEROUN	**BANQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE**	**FRANC CFA (2)**	**655,957 XAF**
CENTRAFRIQUE		**(XAF)**	
CONGO	(BEAC)		
GABON			
GUINEE ÉQUATORIALE			
TCHAD			
REPUBLIQUE FEDERALE ISLAMIQUE DES COMORES	**BANQUE CENTRALE DES COMORES**	**FRANC COMORIEN**	**491,96775 KMF**
	(BCC)	**(KMF)**	

(1) Franc de la Communauté financière africaine

(2) Franc de la Coopération financière en Afrique centrale

L'accord de coopération monétaire entre la République française et les pays de la zone franc repose sur quatre principes fondamentaux : la garantie de convertibilité illimitée apportée par le Trésor français, la fixité des parités, la libre transférabilité et la centralisation des réserves de change. Il institue pour chacune des trois banques centrales un compte courant, intitulé « compte d'opérations » ouvert à l'agence comptable centrale du Trésor, qui constitue une subdivision du compte de regroupement 443.2 dans le plan comptable de l'État.

Les trois banques centrales ont un droit de tirage illimité sur leur compte d'opérations en cas d'épuisement de leurs réserves en devises. En contrepartie de ce droit de tirage, elles doivent y déposer 65 % au moins de leurs avoirs extérieurs nets (réserves de change) et sont astreintes à certaines disciplines [1]. En outre, en cas de découvert prolongé du compte d'opérations, chaque banque centrale est tenue de mettre en œuvre des mesures de redressement (relèvement des taux directeurs, réduction des montants de refinancement).

(1) Une réforme du compte d'opérations de la BCEAO est intervenue le 20 septembre 2005. Elle devrait entraîner le retrait de 2,6 milliards d'euros.

Les soldes positifs des comptes d'opérations sont rémunérés par l'État sur une base trimestrielle, au taux de la facilité marginale de la Banque centrale européenne. Avant l'instauration de l'euro, le taux de rémunération était celui de la Banque de France pour les prises en pension de 5 à 10 jours. La charge d'intérêts est imputée, jusqu'en 2005, sur l'article 10 du chapitre 12-03 du budget des Charges communes ; elle le sera, à compter du 1er janvier 2006, sur l'action 03 « Trésorerie de l'État » du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État », qui porte les crédits du budget général destinés à équilibrer le compte de gestion de la dette prévu par l'article 22 de la LOLF, où seront retracées les opérations budgétaires afférentes à la dette et à la trésorerie de l'État.

La dévaluation du franc CFA en 1994 et les mesures d'allégement de la dette ont contribué à l'amélioration de la balance des paiements des États de la zone franc et à un redressement des disponibilités extérieures. Le niveau du compte dépend également de la politique de placement des banques centrales, puisque celles-ci ont la faculté, mais non l'obligation, de placer jusqu'à 35 % de leurs disponibilités en devises hors du compte d'opérations. En 2005, la charge d'intérêt prévue au titre des banques centrales de la zone franc a été évaluée à 215,7 millions d'euros dans la loi de finances.

Le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » ne se substitue pas aux trois comptes d'opérations ouverts dans les écritures de l'ACCT. Il a vocation à retracer, le cas échéant, les concours qui seraient nécessaires pour que les comptes d'opérations ne soient pas débiteurs, ainsi que les remboursements ultérieurs effectués par les banques centrales bénéficiaires : le compte de concours financiers est un instrument de transparence vis-à-vis du Parlement.

Il est, de droit, doté de crédits évaluatifs en application du deuxième alinéa de l'article 24 de la LOLF, afin que la République française puisse respecter à tout moment les obligations qui lui incombent vis-à-vis de la zone franc.

II.- La clôture du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État »

A.- Le compte de commerce n° 904-22

Le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » a été ouvert par l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), en vue de retracer les opérations de gestion active sur la dette et la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme.

Le compte, dont le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est l'ordonnateur, « *comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges des opérations d'échanges de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées chaque année par la loi de finances* ». Cette énumération reflète fidèlement l'énumération des opérations qui sont effectivement autorisées chaque année, depuis 1991, dans le cadre de l'article d'équilibre.

Le compte comporte quatre lignes de recettes auxquelles font face quatre chapitres de dépenses portant, respectivement, sur les contrats d'échange de taux, les contrats d'échange de devises, les achats et ventes de contrats à terme sur titres d'État et les achats et ventes d'options sur titres d'État. Depuis la création du compte, seuls des contrats d'échange de taux d'intérêt ont été conclus par l'Agence France Trésor.

Le compte est doté d'une autorisation de découvert fixée à 1,7 milliard d'euros depuis 2002. En 2003, le montant des recettes a atteint 2.336,9 millions d'euros et celui des dépenses, 2.100,9 millions d'euros. Ces flux correspondent aux intérêts versés et reçus sur un encours sous-jacent de 61,2 milliards d'euros. En raison d'une trop grande volatilité des marchés, le programme de *swaps* a été interrompu à ce niveau à l'été 2002 et sa suspension a été officiellement annoncée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en septembre de la même année. L'Agence France Trésor n'a jamais fait mystère de son souhait de reprendre le programme de *swaps* dès lors que les conditions de marché seraient plus favorables. Un objectif de 120 milliards d'euros de sous-jacent avait été annoncé lors de la présentation initiale du programme, en 2001.

B.- Le nécessaire ajustement aux exigences de la LOLF

• Dans la configuration actuelle, les supports retraçant les opérations budgétaires relatives à la dette de l'État sont :

– les chapitres du budget général inscrits sur les parties 11 à 13 du titre premier, qui portent les crédits et dépenses représentatifs des charges d'intérêt sur la dette négociable et sur la dette non négociable, ainsi que les frais divers relatifs à la gestion de la dette et de la trésorerie ;

– deux lignes de recettes du budget général, portant, l'une, les recettes venant en atténuation de la charge de la dette (recettes de coupon couru, recettes tirées du placement de la trésorerie, recettes diverses) et l'autre, les recettes tirées des avances qui peuvent être consenties à la Caisse de la dette publique ;

– le compte de commerce n° 904-22, qui retrace les opérations sur instruments financiers à terme.

La LOLF a prévu de modifier l'architecture de ce dispositif, afin de regrouper sur **un seul support** la retranscription en dépenses et recettes des charges et des produits résultant des opérations relatives à la dette, quelle que soit leur nature. Pour autant, la référence maintenue aux crédits « *relatifs aux charges de la dette de l'État* » dans l'article 10 concernant les crédits évaluatifs indique que le budget général supportera encore des dépenses représentatives de la charge de la dette. Les concepteurs de la LOLF ont voulu, en fait, instaurer un système où les crédits et dépenses du budget général retraceraient directement la charge nette de la dette, alors qu'il faut aujourd'hui effectuer une consolidation entre les dépenses et recettes du budget général et le solde du compte de commerce pour aboutir au même résultat. Le système reposera donc sur un transfert du budget général vers le compte de gestion, par l'intermédiaire d'une opération de dépense.

Le II de l'article 22 de la LOLF dispose que « *les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.*

« *Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.*

« *Sont déterminés par une disposition de loi de finances* :

« – *la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section* ;

« – *le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert* ;

« – *les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des*

finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;

« *– les conditions générales de fonctionnement du compte* ».

• Le Gouvernement a souhaité anticiper la mise en application de ces dispositions, afin de faciliter la mise en place des circuits financiers et comptables correspondants par l'Agence France Trésor et l'Agence comptable centrale du Trésor (qui est le comptable assignataire des dépenses et recettes imputées sur le compte). Il a demandé au Parlement d'adopter, dans la loi de finances rectificative pour 2004, un article ayant pour but de définir la configuration du compte de gestion de la dette et de la trésorerie prévu par l'article 22 de la LOLF. L'article 113 de ladite loi de finances rectificative est reproduit ci-après.

LOI N° 2004-1485 DU 30 DECEMBRE 2004 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004
Article 113

I.- Le compte de commerce prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est divisé en deux sections.

La première section retrace les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'État.

La seconde section retrace les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées en loi de finances.

II.- La première section fait l'objet de versements réguliers du budget général. Elle fait l'objet d'une autorisation de découvert évaluative dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances. En cas de dépassement de l'autorisation de découvert, le ministre chargé des finances informe sans délai les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant et des circonstances de ce dépassement.

La seconde section fait l'objet d'une autorisation de découvert limitative dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances.

III.- Le Gouvernement transmet au Parlement le compte rendu d'un audit contractuel organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en oeuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette.

Pour parachever le dispositif, il ne reste plus qu'à clore au 31 décembre 2005 l'actuel compte de commerce n° 904-22, ce que propose le **VIII** du présent article. Par ailleurs, le **huitième alinéa du XI** du présent article propose d'abroger l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 précité.

III.- Deux ajustements formels

Le **IX** et le **X** du présent article proposent de modifier le libellé de deux comptes spéciaux existants :

– l'intitulé du compte de commerce n° 904-14 « Liquidation d'établissements publics de l'État et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » serait ainsi transformé en : « Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses » ;

– l'intitulé du compte d'opérations monétaires n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques » serait transformé en : « Émissions des monnaies métalliques ».

Ces modifications d'intitulé n'emportent évidemment aucun changement dans le mode de fonctionnement des comptes concernés ou dans la nature des dépenses et recettes qui peuvent y être imputées.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à déplafonner la prise en charge par le budget général de l'État des dégrèvements de redevance audiovisuelle consentis aux particuliers, votre **Rapporteur général** ayant souligné que le plafond de 440 millions d'euros doit être respecté.

La Commission a *adopté* un amendement **(amendement n° I-15)** présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à garantir aux opérateurs du service public de l'audiovisuel une ressource d'un montant au moins équivalent au niveau qu'elle avait atteint avant la réforme survenue en 2004, votre **Rapporteur général** ayant rappelé que cette réforme n'a en tout état de cause pas eu pour fin de diminuer le montant des ressources dont disposent les opérateurs.

La Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

*
* *

Article 32

Création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Texte du projet de loi :

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Ce compte, dont le ministre chargé du domaine est l'ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) le produit des cessions des biens immeubles de l'État ;

b) les versements du budget général.

2° En dépenses :

a) des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État ;

b) des versements opérés au profit du budget général.

Exposé des motifs du projet de loi :

Des mesures ont été prises depuis 2003 pour moderniser la gestion de l'immobilier public. Le Gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion dans ce domaine, et d'en faire un chantier pilote de la réforme de l'État.

Cette gestion active du patrimoine immobilier de l'État passe par la cession de certains immeubles et le relogement des services dans des locaux plus adaptés. Le montant brut des produits correspondants est fixé pour 2006 à 400 millions €.

Le bilan financier global de ces opérations sera examiné en amont, et un gain net de 15 % au moins sera exigé après financement de l'ensemble des dépenses de relogement. Cette marge reviendra au budget général afin de réduire la dette, et le solde restant sera accordé au ministère concerné dans une logique d'intéressement.

Afin d'assurer le suivi budgétaire de cette politique en toute transparence et dans une logique pluriannuelle, il est proposé d'instituer un compte d'affectation spéciale consacré à la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Les recettes seraient les produits de cession des biens immeubles de l'État ; les dépenses comprendraient notamment le financement du relogement des ministères cédants ainsi que le versement des gains au budget général.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de créer un compte d'affectation spéciale destiné à retracer l'incidence budgétaire des opérations de gestion du patrimoine immobilier de l'État.

I.- La nécessaire dynamisation de la fonction immobilière de l'État

La Commission des finances a constitué, au début du printemps dernier, une mission d'évaluation et de contrôle sur « la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics », le rapport étant confié à notre collègue, M. Georges Tron. La mission a présenté son rapport, qui a été publié le 6 juillet 2005 sous le numéro 2457.

Le rapport met en évidence le fait que l'État n'exerce pas son rôle de propriétaire : il n'y a pas de pilotage de la politique immobilière de l'État. Les décisions d'arbitrage sont prises de façon ponctuelle, sans mise en perspective. Les nombreuses instances interministérielles qui ont été créées depuis une quinzaine d'années n'ont pas su construire de véritable stratégie immobilière.

De ce fait, l'État connaît mal son parc immobilier, ce qui provoque des effets induits coûteux : sous-occupation, voire vacance, des locaux disponibles, accroissement tendanciel du parc, entretien insuffisant, etc. Le Tableau général des propriétés de l'État n'a pas joué le rôle de « tour de contrôle » que l'on pouvait attendre de lui. Les travaux entrepris en vue de la constitution du bilan d'ouverture de l'exercice 2006, en application de la LOLF, ont cependant conduit à engager en 2004 une vaste opération de mise à jour du Tableau général, à la fois en termes de recensement des immeubles de l'État et en termes de valorisation. Cette opération a été poursuivie et approfondie en 2005. Il conviendrait qu'elle soit étendue ultérieurement aux immeubles appartenant ou affectés aux établissements publics.

Le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle souligne également que l'absence de politique immobilière se traduit par des surcoûts importants en matière d'entretien. L'Inspection générale des finances a estimé qu'une politique d'entretien préventive du patrimoine pourrait économiser près de la moitié des 2 milliards d'euros que l'État lui consacre chaque année.

A l'initiative de la Commission des finances, le Gouvernement s'attache à développer, depuis 2004, une politique active de cession de ses immeubles. La cession d'un immeuble ne constitue pas un objectif en soi de la gestion, mais doit participer d'un mouvement plus essentiel tendant à optimiser l'usage de la ressource publique afin d'améliorer le rapport coût-efficacité de l'action de l'administration. Évidemment, l'État doit rester propriétaire d'une grande partie des immeubles qu'il utilise, afin de satisfaire aux besoins permanents des services. Mais il doit se dessaisir des biens vacants ou sous-utilisés et peut envisager d'avoir une partie de locaux en location, afin de bénéficier d'un volant de souplesse.

II.- Le compte d'affectation spéciale, reflet du renouveau annoncé de la politique immobilière

La mission d'évaluation et de contrôle a présenté 14 recommandations, dont deux trouvent d'ores et déjà à s'appliquer, au moins en partie, dans le présent projet : le Gouvernement a décidé de soumettre l'occupation de certains locaux à un loyer, que les administrations concernées devront verser à l'État sur les crédits de leurs programmes et qui viendront en recettes du budget général. Par ailleurs, la création d'un compte d'affectation spéciale répond à l'objectif d'incitation et de transparence préconisé par la mission.

DEUX RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE

3. La réforme de juin 2005 de la « circulaire Cresson » de 1992 relative aux règles de retour en matière de cession, qui assure aux ministères que 85 % du produit des cessions d'immeubles domaniaux occupés dont ils sont affectataires soient reversés sur leurs dotations budgétaires, pour financer les dépenses de réimplantation ou de tout autre type, est positive. Les opérations immobilières importantes devront faire l'objet d'un compte d'affectation spéciale retraçant l'intégralité des recettes de cession et des dépenses de réimplantation des services, afin de s'assurer que 15 % des recettes soient affectés au désendettement de l'État. Les dispositions modifiant la « circulaire Cresson » doivent être intégrées dans la prochaine loi de finances, afin d'en garantir les dispositions pour les ministères.

4. Responsabiliser les ministères aux coûts de l'immobilier domanial par l'instauration de loyers d'occupation. A titre expérimental et tant que perdurera un mécanisme de retour sur les cessions, ces dépenses de loyers bénéficieront de la fongibilité des crédits au sein de chaque programme, avec le maintien de la dotation budgétaire pendant une année pleine. Dans ces mécanismes de loyer, les bâtiments protégés au titre des monuments historiques seront pris en compte de manière spécifique.

Source : rapport d'information de M. Georges Tron, n° 2457, juillet 2005.

A.- Le régime du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

1.- Le régime juridique et l'organisation du compte

Le compte qu'il est proposé d'ouvrir a vocation à retracer en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'État et, en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État. Les recettes sont, à l'évidence, en relation directe avec les dépenses concernées, donc la condition de fond posée par l'article 21 de la LOLF à l'affectation d'une recette au sein d'un compte spécial est remplie.

Dès lors que la dynamisation de la gestion immobilière de l'État se fixe pour objectif l'optimisation de l'emploi des ressources publiques, il n'est pas illégitime de prévoir qu'une partie des recettes issues des cessions immobilières

pourra contribuer directement au désendettement de l'État. En conséquence, il est proposé que le compte puisse effectuer des versements au profit du budget général. Symétriquement, le compte pourra recueillir d'éventuels versements du budget général, notamment au titre d'avances que le budget général consentirait aux ministères qui s'engagent dans un projet immobilier sans pouvoir bénéficier à brève échéance du produit de cession des immeubles concernés *(cf. infra)*. Ces versements ne sauront, en tout état de cause, excéder la limite de 10 % des crédits initiaux fixée par le premier alinéa du I de l'article 21 de la LOLF.

Le compte, mission au sens de l'article 7 de la LOLF, ne comporte qu'un seul programme.

2.- Le mode de gestion du compte

a) L'encadrement des opérations immobilières

Le traitement des opérations sera différent selon que les immeubles sont vides ou occupés et selon que le montant de l'opération est inférieur ou supérieur à deux millions d'euros.

• Lorsqu'une administration cède un immeuble vide ou inutilisé, et dès lors que cet immeuble n'a pas été rendu vacant dans la perspective d'une opération complexe impliquant plusieurs immeubles et plusieurs services à reloger, le ministère cédant pourra bénéficier, une fois la cession réalisée et le produit encaissé, d'un « droit de tirage » sur les crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale d'un montant égal à 50 % du produit net de cession de cet immeuble.

• Le lancement d'une opération immobilière impliquant des cessions avec relogement dont le coût ou le produit est supérieur à 2 millions d'euros nécessite l'accord préalable de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) et du ministre chargé du budget. Chaque projet est soumis aux règles suivantes :

– l'opération immobilière doit être appréciée globalement sous forme de bilan, c'est-à-dire en prenant en compte d'une part la totalité des coûts directs et connexes éventuellement actualisés, tels que les coûts d'études, d'acquisition, de construction, de travaux, de location temporaire, de déménagement, d'achat de matériel complémentaire et de personnel, ainsi qu'une provision pour aléa, et d'autre part la totalité des produits de cession et des économies d'investissement et de fonctionnement attendues (notamment les loyers que le projet permet d'économiser). Les valeurs immobilières retenues pour évaluer le projet sont celles fixées par le service des domaines ;

– le solde global de l'opération doit viser au moins 15 % des produits attendus sur la base de ce bilan. Ne peuvent être validées les opérations dont le

coût serait équivalent au produit de cession ou dont la mise en œuvre se traduirait par une augmentation du coût d'occupation des ministères ;

– les règles de partage des produits de cession sont les suivantes :

◆ le ministère cédant bénéficie d'une avance sur le coût du relogement ;

◆ le budget général bénéficie d'un retour de 15 % de ces produits ;

◆ le solde de l'opération bénéficie au ministère cédant, une fois l'opération achevée.

Par dérogation, les cessions d'immeubles militaires donnent lieu à un intéressement de 100 % pour le ministère de la Défense, les dépenses pouvant couvrir à la fois les dépenses liées à la relocalisation des services ou des dépenses de toute autre nature (hors dépenses du titre 2).

Les transferts entre ministères sont assimilables à des opérations de cession et sont donc soumis aux conditions de validation et de déroulement exposées ci-dessus. La part du retour correspondant au bonus est versée après libération effective de l'immeuble à transférer et après affectation au nouvel occupant.

• Les opérations dont le produit et le coût sont inférieurs à 2 millions d'euros ne sont pas soumises à une validation préalable centralisée. Elles relèvent des ministères affectataires et des préfets concernés. Pour ces opérations, les ministères se verront restituer 85 % des produits de cessions, une fois les cessions réalisées, par l'intermédiaire d'un droit de tirage sur les crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale.

On remarquera que la généralisation des loyers budgétaires majorera le coût d'occupation des immeubles occupés par les services et améliorera d'autant le bilan financier d'un projet de relogement. La fluidité des modes d'occupation des immeubles nécessaires à l'accomplissement des missions du service public devrait s'en trouver accrue.

b) La gestion des crédits inscrits sur le compte

Il est prévu que la gestion des crédits affectés aux ministères fasse l'objet d'une délégation de gestion au profit des responsables de programme concernés. La délégation de gestion a été introduite par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État. Ce décret a ensuite été éclairé et précisé par une circulaire du 27 mai 2005.

La délégation de gestion est un acte par lequel le chef d'un service, le « délégant », donne au chef d'un autre service, le « délégataire », le pouvoir de réaliser des prestations, pour son compte et en son nom. Elle peut être mise en œuvre au sein de l'ensemble des services de l'État (services centraux, services

déconcentrés, services à compétence nationale) entre deux ou plusieurs services. Un délégataire peut ainsi se voir confier la réalisation de prestations par un ou plusieurs délégants.

Des délégations de gestion peuvent être conclues au sein d'un même ministère entre responsables de programmes distincts, entre des chefs de services relevant d'un même ministère ou de ministères différents ainsi qu'entre service d'administration centrale et service déconcentré, En revanche, elles ne concernent pas les organismes tels que les établissements publics, les groupements d'intérêt public ou les autorités administratives indépendantes lorsque celles-ci disposent de la personnalité morale.

La délégation de gestion est conclue pour une durée limitée, éventuellement reconductible, en vue de la réalisation d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement des missions du service délégant. Elle porte donc sur des actes de gestion courante et non sur la mise en œuvre de l'ensemble d'une politique :

– la délégation peut être limitée à la réalisation de simples actes n'emportant pas de conséquence juridique ou financière directe (réalisation d'une étude, mise en place d'un guichet unique ou d'une procédure) ou, au contraire, s'étendre à des actes engageant juridiquement et financièrement l'État (recrutements, marchés, conventions, baux…) ;

– le délégataire peut aussi se voir confier, en application de l'article 4 du décret précité, la gestion des crédits correspondant à l'objet de la délégation et l'exercice de la fonction d'ordonnancement des dépenses ainsi que, le cas échéant, de la fonction d'ordonnateur des recettes. Toutefois, à l'inverse de la délégation de pouvoir qui dessaisit le délégant, la délégation de gestion n'a pas pour effet de transférer la compétence juridique au délégataire.

Il apparaît donc que, dans sa partie financière, la délégation de gestion a pour but de pallier la limitation des transferts de crédits entre programmes dans le régime LOLF, tout en permettant une unité de maîtrise d'œuvre entre programmes sur des dépenses qui viennent en soutien de leur objectif principal. La délégation de gestion peut aussi servir à répondre à des besoins ponctuels ou permanents de mutualisation.

B.- Quel rôle pour le service des domaines ?

Le fascicule budgétaire des comptes spéciaux indique que le responsable du programme unique du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » du compte éponyme sera le responsable du service des domaines. Son rôle est pourtant défini de façon plutôt restrictive et, en tout état de cause, assez éloignée des ambitions nourries sur ce plan par le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle : le responsable de programme « *constate l'encaissement des recettes. Après avoir constaté si l'immeuble était précédemment inemployé ou occupé, il*

inscrit à l'action « Contribution au désendettement de l'État » les crédits correspondant à cette contribution sur ce programme, afin que les crédits puissent être reversés en recettes non fiscales du budget général ».

Il serait au contraire très souhaitable que le chef du service des domaines se saisisse de cette responsabilité nouvelle pour endosser le rôle d'un gestionnaire actif, incarnation de la dimension « patrimoniale » de la politique immobilière de l'État. Cela correspondrait d'ailleurs bien aux orientations qui sont présentées par ailleurs pour la dynamisation du service des domaines, appelé à dépasser son « rôle traditionnel, essentiellement passif (évaluation, rédaction des actes) ». Quelques exemples sont fournis dans le fascicule des comptes spéciaux :

« – *appréciation globale des projets des administrations, assistance au choix des implantations ;*

« – *déclinaison des orientations stratégiques du Gouvernement ;*

« – *intensification des arbitrages entre détention domaniale et prise à bail ;*

« – *recensement du parc, enrichissement de l'inventaire, valorisation d'inventaire (comptabilité patrimoniale de l'État) ;*

« – *modernisation des conditions financières de l'occupation des immeubles domaniaux par les administrations.*

Si ces orientations sont bien suivies d'effet, la gestion du patrimoine immobilier de l'État aura fait une grande partie du chemin qui lui a été tracé par la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances.

*
* *

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que l'article 32 répond à une demande de la mission d'évaluation et contrôle sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État et de ses établissements publics, qui a rendu ses conclusions au mois de juillet dernier.

Votre **Rapporteur général** s'est demandé si le compte d'affectation spéciale était suffisamment doté en recettes et si une contribution supplémentaire n'aurait pas pu être attendue au titre du ministère de la Culture.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que la mission d'évaluation et de contrôle avait procédé à un contrôle sur pièces et sur place pour éclaircir les conditions de réalisation (ou, plutôt, de non-réalisation…) de l'opération immobilière qui devait être organisée autour de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants. La mise en état de l'immeuble pour occupation par certains services du ministère a coûté 70 millions d'euros alors qu'un coût de 62 millions d'euros avait

été prévu à l'origine ; cette dérive n'est pas inhabituelle. Ce qui l'est plus, c'est le fait que, malgré les instructions adressées par deux Premiers ministres, MM. Pierre Bérégovoy et Alain Juppé, aucun des immeubles précédemment dévolus au ministère de la Culture n'a été vendu. Cette vente était pourtant un élément essentiel de l'ensemble de l'opération et avait conditionné l'accord des autorités politiques. Entre-temps, les effectifs se sont accrus et la plupart des locaux, anciens et nouveaux, sont occupés, au moins en partie. Chacun doit donc se mobiliser : aucun effort ne doit être épargné pour faire la chasse aux dépenses inutiles, contribuer à réduire le déficit et à augmenter le pouvoir d'achat des Français.

M. Hervé Mariton a approuvé cette démarche et la nécessité de « faire vivre » le patrimoine public. Il faut cependant éviter de mettre tous les immeubles sur le même plan. L'hôtel particulier de la rue Saint Dominique possède à l'évidence un intérêt patrimonial important, notamment les pièces de réception du rez-de-chaussée, où sont hébergés les services de la direction de la musique. Cet immeuble est-il l'exemple type de l'actif immobilier que l'on peut mettre incontinent sur le marché et qui doit absolument être vendu ? Cela n'est pas si sûr, dès lors que la valeur culturelle et patrimoniale du bien n'est pas contestable.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que deux Premiers ministres avaient conditionné leur accord à la réalisation des ventes et que le comportement du ministère de la Culture n'est pas acceptable.

M. Hervé Mariton a précisé que son intention était simplement de rappeler qu'il convient d'être attentif à l'ensemble des paramètres qui interviennent dans ce genre de décision.

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

*

* *

Article 33

Création du compte d'affectation spéciale intitulé « Participations financières de l'État ».

Texte du projet de loi :

I. - Le compte d'affectation spéciale prévu au deuxième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est intitulé « Participations financières de l'État ».

Ce compte, dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) tout produit des cessions par l'État de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement ;

b) les produits des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'État qui lui sont reversés ;

c) les reversements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou de liquidation ;

d) les remboursements des avances d'actionnaires et créances assimilées ;

e) les remboursements de créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'État ;

f) des versements du budget général.

2° En dépenses :

a) les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État ;

b) les augmentations de capital, les avances d'actionnaire et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'État ;

c) les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société ;

d) les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais qui sont directement liés aux opérations mentionnées au a) du 1°, ainsi qu'aux b) et c) du 2°.

II. - Le solde du compte d'affection spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » est affecté au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Sont également portés en recettes de ce dernier les remboursements effectués au titre de versements du compte n° 902-24.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article institue le nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » prévu par la loi organique modifiée relative aux lois de finances du 1er août 2001 (art. 21-I, alinéa 2) et y affecte le solde du CAS n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », clos par l'article 30 du présent projet de loi de finances.

Le solde du CAS n° 902-24 est affecté au nouveau compte ainsi institué. Sont également reprises sur ce nouveau compte les créances antérieurement financées sur le CAS n° 902-24.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à l'ouverture, dans les écritures du Trésor, du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » dont l'existence est prévue par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1er août 2001). Les caractéristiques de ce compte seraient similaires à celles du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » qu'il remplacerait.

Le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » a été créé par l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992), succédant au compte d'affectation spéciale n° 902-21 « Compte d'affectation des produits de la privatisation » ouvert par la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) mais clos dès la loi de finances initiale pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988).

L'enjeu spécifique, retracé dans ce compte dit « de privatisation », que représente la gestion du patrimoine financier de l'État a justifié la mention explicite dans la loi organique relative aux lois de finances de l'existence d'un compte dédié à ces opérations, le deuxième alinéa du I de son article 21 disposant que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale*. »

Il est proposé de reprendre, en les simplifiant, les modalités constitutives de l'actuel compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Le nouveau compte des participations financières de l'État serait crédité :

– du produit des cessions de titres, parts ou droits de sociétés, que ceux-ci soient détenus directement ou « *indirectement* » par l'État. Cette dernière formule générale permet d'éviter l'accumulation explicite des sociétés détenues indirectement et appelées à verser des produits de cession au compte d'affectation spéciale à laquelle contraignait la formulation restrictive retenue dans la définition du compte n° 902-24 (qui, en recettes, ne bénéficiait que « *du produit des ventes par l'État de titres, de parts ou de droits de sociétés* », de nombreux textes législatifs ayant par suite ajouté « *le reversement, sous toutes ses formes, par les sociétés Thomson SA, Sofivision et Sogepa, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson Multimedia, Thalès et EADS NV, les reversements résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'État dans des fonds de capital investissement, le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France, du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes* ») ;

– des reversements des dotations en capital, des produits de réduction de capital ou de liquidation, des remboursements des avances d'actionnaires « *et créances accumulées* », la formulation étant ici identique à celle retenue pour le compte n° 902-24. La seule différence réside dans la mention, dans le nouveau compte, du « *remboursement des créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'État* », qui vise de manière générale l'ensemble des opérations complexes sur titre de participation et de créance.

Le compte retracerait par ailleurs en dépenses :

– les « *dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État* », formulation qui couvre les reversements à la CADES, au Fond de réserve des retraites, prévus dans la nomenclature de l'actuel compte n° 902-24 et permet d'y associer notamment les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de qualité patrimoniale (à la différence des dotations en capital qui, entendues désormais au sens de la comptabilité européenne, couvriraient les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité), identifiant clairement dans le compte ce qui relève d'une réelle politique patrimoniale « active » et ce qui ressortit d'une politique de désendettement ;

– les « *augmentations de capital, les avances d'actionnaire et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'État* », proches des « *dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques* » visés dans l'actuelle nomenclature du compte de privatisation ;

– les « *achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société* » ;

– les « *commissions bancaires, frais juridiques et autres frais qui sont directement liés* » aux opérations de cessions de participations (a) du 1° du présent article) et aux augmentations de capital, avances, achats et souscriptions de titres et autres investissements de nature patrimoniale (b) et c) du 2° du présent article).

Le **II du présent article** propose par ailleurs de créditer le nouveau compte du solde du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » à sa clôture et de prévoir qu'il reprend les créances dont le remboursement est à ce jour imputé sur le compte de privatisation.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer la possibilité pour le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » de recevoir des dotations du budget général.

M. Charles de Courson a dénoncé la possibilité d'effectuer des versements du budget général vers le compte d'affectation spéciale, qui ne fait qu'entretenir la confusion sur la vocation réelle d'un tel compte, qui est de décrire des opérations pour lesquelles il est pertinent de rapprocher d'une dépense une recette qui est, par nature, en relation directe avec la dépense concernée. Il faut empêcher les manipulations que permet le texte proposé par le Gouvernement.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'article 21 de la LOLF prévoit expressément qu'une dotation budgétaire peut abonder les crédits d'un compte d'affectation spéciale, dans la limite de 10% de ses crédits initiaux, et que cette limite est spécifiquement levée pour le compte relatif aux participations financières de l'État et pour celui relatif aux pensions.

Il faut notamment prendre en compte le fait que les dotations aux entreprises publiques, qui ne peuvent être effectuées qu'à partir du compte d'affectation spéciale, nécessitent qu'un niveau de recettes suffisant ait été encaissé sur le compte. Or, on ne peut pas exclure d'avoir à effectuer une dotation excédant les disponibilités du compte. Le seul moyen consiste donc à prévoir un versement du budget général et c'est pourquoi la LOLF a prévu un régime particulier pour le compte relatif aux participations de l'État.

Naturellement, il s'agit là d'une procédure qui ne pourrait être mise en œuvre qu'à titre exceptionnel : la philosophie d'un compte d'affectation spéciale est bien que les recettes doivent précéder les dépenses et que celles-ci ne sauraient en aucun cas excéder les disponibilités du compte.

M. Charles de Courson a estimé que l'abondement d'un compte d'affectation spéciale par le budget général posait un problème de principe.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que la rédaction de la LOLF ne laisse place à aucune ambiguïté sur le fait que les dispositions législatives créant le compte peuvent légitimement prévoir une ligne de recettes correspondant à des versements du budget général.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à préciser que le compte « Participations financières de l'État » peut effectuer des dotations à destination du fonds de réserve pour les retraites.

M. Didier Migaud a expliqué qu'il ne fallait pas réduire à l'excès le champ des opérations susceptibles d'être effectuées sur le compte et que l'on pouvait trouver de l'intérêt à allouer au fonds de réserve pour les retraites une partie des recettes tirées de la vente d'actifs financiers de l'État.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que la rédaction actuelle de l'article ne précise pas, mais n'empêche pas, un tel emploi de recettes du compte. Pour

autant, la priorité devrait être donnée au désendettement de l'État, ou plutôt au ralentissement de la progression de sa dette.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a trouvé légitime qu'une partie des recettes de privatisation puisse, éventuellement, être dirigée vers le fonds de réserve pour les retraites, qui pourrait être employé comme un palliatif à l'absence de fonds de pension français et contribuer ainsi au soutien du tissu productif national.

M. Philippe Auberger a rappelé que les emplois du fonds de réserve sont d'ores et déjà constitués d'actions cotées à hauteur de 55% et qu'il est prévu d'en engager désormais une partie dans les sociétés non cotées.

Votre **Rapporteur général** a précisé que, certains des produits de la privatisation du Crédit Lyonnais ayant déjà été alloués auparavant au fonds de réserve pour les retraites, l'adoption du présent amendement ne présentait pas de problème de principe.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-16)**, puis l'article 33 ainsi modifié.

*

* *

Article 34

Création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Texte du projet de loi :

I. - Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », dont le ministre chargé des transports est l'ordonnateur principal.

Ce compte retrace :

1° En recettes : une fraction égale à 60 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 140 millions d'euros.

2° En dépenses :

a) les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les 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, ainsi que les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire ;

b) le coût de la compensation financière versée aux établissements de crédit au titre des prêts souscrits par les personnes âgées de 16 à 25 ans en vue du financement de leur formation à la conduite et à la sécurité routière.

Il est autorisé un découvert de 30 millions d'euros durant les trois mois suivant la création du compte d'affectation spéciale.

II. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est affecté au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » dans les conditions mentionnées au I, à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France dans les conditions fixées à l'article 47 de la présente loi et, pour le solde éventuel, au budget général de l'État.

III. - L'article 9 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière est abrogé à compter du 1er janvier 2006.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le comité interministériel de sécurité routière réuni le 1er juillet 2005 a décidé de mettre en place, à compter du 1er janvier 2006, un mécanisme d'affectation pérenne et transparent du produit des amendes des radars automatiques. Ce produit sera réparti :

– à hauteur de 40 %, jusqu'à 100 millions €, à l'Agence de financement des infrastructures de France, pour remédier aux risques liés aux infrastructures (cette disposition faisant l'objet de l'article 47 du présent projet de loi) ;

– à hauteur de 60 %, jusqu'à 140 millions €, au compte d'affectation spéciale institué au I de l'article, afin d'assurer les dépenses de fonctionnement et d'investissement du système de contrôle et sanction automatisés, y compris les frais relatifs à l'information des contrevenants sur les points de leur permis de conduire et les dépenses de modernisation du fichier national du permis de conduire.

Ce compte financera par ailleurs (pour environ 8 millions €) des mesures concrètes de lutte contre l'insécurité routière, comme le permis à 1 €.

L'ouverture du compte d'affectation spéciale et l'affectation de recettes en résultant relèvent de la loi de finances, en vertu de l'article 19 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à définir les conditions d'utilisation des recettes tirées des amendes infligées en raison d'infractions au code de la route et perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction. Le produit des recettes issues des « radars automatiques » serait réparti selon le schéma suivant :

– une première fraction du produit de ces amendes serait affectée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) : sur ce point, votre Rapporteur général renvoie à son commentaire de l'article 47 du présent projet, qui tend à fixer cette part à 40 %, dans la limite de 100 millions d'euros ;

– une deuxième fraction (60 %, dans la limite de 140 millions d'euros) alimenterait un nouveau compte d'affectation spéciale dénommé « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code la route », que le présent article tend à créer ;

– en cas de recettes supérieures à 240 millions d'euros, le surplus alimenterait le budget général.

I.- L'affectation actuelle des amendes tirées des radars automatiques

Lancé lors du Comité interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002, le programme dit de « contrôle-sanction automatisé » a généré des recettes de 4,8 millions d'euros en 2003 et de 106,6 millions d'euros en 2004 (déduction faite de 0,5 million d'euros de remboursements). Ces recettes alimentent actuellement le budget général de l'État.

C'est là une dérogation par rapport au droit commun des amendes de circulation routière, dont le produit revient pour partie aux collectivités territoriales, pour partie à l'État. En application de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, le produit des amendes de police relatives à la circulation routière est prélevé sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales pour financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation (ligne n° 3102 de l'état A). Ainsi, les amendes dites « *forfaitaires de la police de la circulation* » (ligne n° 2312 de l'état A) sont réparties entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale par le comité des finances locales [(1)]. Il s'agit des amendes

(1) Pour un exposé des modalités de cette répartition, voir le rapport spécial consacré aux crédits de l'équipement et des transports terrestres de l'année dernière, présenté par M. Hervé Mariton (novembre 2004, n° 1863, annexe n° 21, p. 122).

recouvrées spontanément et qui n'ont pas donné lieu à poursuite pénale. À l'inverse, le produit des « *autres amendes et condamnation pécuniaires* » (ligne n° 2313 de l'état A) revient au budget général : il s'agit des amendes dites « forfaitaires majorées », qui doivent être recouvrées au profit du Trésor public à l'issue d'une procédure contentieuse (article 529-2 du code de procédure pénale).

Toutefois, l'article 9 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a posé une dérogation transitoire à ce principe, en disposant que le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction – qui s'imputait sur les deux lignes de recettes précitées – serait versé, de 2004 à 2006, au profit du budget général de l'État. Le même article ajoute que « *les investissements et les coûts induits par l'installation des appareils de contrôle automatique seront pris en charge par l'État* ».

Le **III** du présent article tend à prendre le relais de ce dispositif, en abrogeant l'article 9 de la loi du 12 juin 2003. Le **II** y substituerait une nouvelle dérogation – cette fois pérenne – au code général des collectivités territoriales, prévoyant une affectation au nouveau compte d'affectation spéciale, à l'AFITF (dans les conditions proposées à l'article 47 du présent projet) et, pour le surplus éventuel, au budget général de l'État.

II.- La création d'un compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Le Comité interministériel de sécurité routière du 1er juillet 2005 a annoncé qu'à partir de 2006 serait mis en place un « *mécanisme d'affectation pérenne et transparent du produit des amendes sous forme d'un fonds qui contrôlera leur utilisation dédiée à la sécurité routière (maintenance et développement du contrôle automatique, permis à un euro et élimination des risques liés aux infrastructures)* ». Le présent article concrétise cette orientation. Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », dont l'ordonnateur principal serait le ministre chargé des transports, constituerait une mission à programme unique. Celle-ci aurait vocation à compléter le programme « Sécurité routière » de la mission Transports. Pour les deux programmes, le responsable serait le directeur de la sécurité et de la circulation routières.

Le choix de créer un compte d'affectation spéciale est justifié par le souci d'affecter, avec davantage de rigueur et de transparence qu'aujourd'hui, les recettes des radars à des actions de sécurité routière. Votre Rapporteur général ne peut néanmoins manquer de souligner que l'affectation d'une partie de ces recettes à l'AFITF relativise sensiblement la portée de cet argument. Les recettes affectées au CAS ne seraient en effet constituées que d'une « *fraction égale à 60 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 140 millions d'euros* » (**1° du I** du présent article). Il est au demeurant regrettable que la proposition de créer un nouveau CAS

intervienne postérieurement au débat d'orientation budgétaire pour 2006, au cours duquel la « maquette » budgétaire présentée au Parlement devait être définitive [1].

Il reste qu'un compte d'affectation spéciale apparaît effectivement comme un instrument adapté à l'affectation de recettes dont les montants sont à la fois fluctuants et difficiles à évaluer. À titre d'exemple, la loi de finances pour 2005 a estimé ce produit à 230 millions d'euros. Le montant des encaissements enregistrés au 31 août (118 millions d'euros) rend peu probable la réalisation de cet objectif. Pour 2006, l'extension du programme de déploiement des radars permet d'anticiper une recette en hausse, s'établissant à 240 millions d'euros. Ces recettes seraient retracées sur ce nouveau compte, et non plus sur les lignes de recettes n° 2312 et 2313 de l'état A, ces dernières étant en conséquence amputées de respectivement 180 millions d'euros et 60 millions d'euros [2].

Dans le respect du plafond proposé par le présent article, les dépenses retracées sur le nouveau CAS atteindraient 140 millions d'euros en 2006. Elles se répartiraient en trois catégories, constituant trois actions du programme « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

• L'action « radars » (120 millions d'euros en 2006) retracerait « *les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les 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* » (***a* du 2° du I** du présent article).

En somme, il s'agit de poursuivre le plan de développement des radars automatiques, jusqu'ici pris en charge par le budget général. Les 100 premiers radars automatiques ont été mis en place au cours des exercices 2003 et 2004, pour un coût de 12,1 millions d'euros, répartis entre :

– le ministère de l'équipement (6,7 millions d'euros) : mise en œuvre du centre national de traitement des infractions (chapitres 35-42 et 53-46), installation des appareils et réalisation de différentes études et expérimentations (chapitres 35-42, 37-06 et 53-47) ;

– le ministère de l'intérieur (4,2 millions d'euros) : acquisition des radars et actions de communication auprès du public (chapitres 34-41 et 34-42) ;

---

(1) Avant cette décision, le contrôle-sanction automatisé devait faire l'objet d'une action du programme « sécurité routière » de la mission Transports. Si le présent article était adopté, le maintien de cette action aurait pour unique fonction de permettre l'ouverture, en 2006, du solde des éventuels crédits non consommés à la clôture de l'exercice 2005.

(2) Une autre conséquence est que désormais le montant indiqué à la ligne n° 2312 est représentatif du montant du prélèvement sur recettes inscrit à la ligne n° 3102 (sauf éventuels surplus allant au budget général au-delà de 240 millions d'euros).

– le ministère de la défense (1,2 million d'euros) : achat des radars embarqués de la gendarmerie nationale (chapitre 55-11).

La deuxième étape consiste à tendre vers l'objectif de 1.000 radars d'ici à la fin de l'année 2005. Une ligne spécifique de crédits a été ouverte dans ce but sur le budget de l'Intérieur en 2004 (chapitre 34-42), sur laquelle 31 millions d'euros ont été consommés. La loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) a ensuite basculé les crédits, à hauteur de 60,1 millions d'euros, sur le budget des Transports (chapitre 35-42). Plus de 42 millions d'euros ont été consommés au 31 août 2005. Pour 2006, 500 radars supplémentaires sont programmés.

• L'action « aide au financement du permis de conduire des jeunes » (11 millions d'euros en 2006) concernerait « *le coût de la compensation financière versée aux établissements de crédit au titre des prêts souscrits par les personnes âgées de 16 à 25 ans en vue du financement de leur formation à la conduite et à la sécurité routière* » (***b* du 2° du I** du présent article). Ce nouveau dispositif dit du « permis à un euro par jour » vise à permettre aux jeunes de 16 à 25 ans de bénéficier de prêts à taux zéro d'un montant de 800 à 1.200 euros pour passer le permis de conduire [(1)]. Il pourrait être objecté que ces dépenses ne sont pas nécessairement « *par nature, en relation directe* » avec les recettes affectées, comme l'exige désormais l'article 21 de la LOLF. Une telle interprétation serait excessivement restrictive. S'il est vrai que ce dispositif vise, par exemple, à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, il concourt également à des objectifs de sécurité routière, dans sa dimension préventive.

• L'action « fichier national du permis de conduire » (9 millions d'euros en 2006) couvrirait « *les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire* » (***a* du 2° du I** du présent article), fichier traitant des retraits de points. L'ordonnateur principal du CAS étant le ministre chargé des transports, une délégation de gestion serait consentie au ministre de l'intérieur, auquel cette action est rattachée, afin de permettre l'exécution de ces dépenses (comme le permet par exemple le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État).

Par ailleurs, le **dernier alinéa du I** du présent article autorise un découvert de 30 millions d'euros durant les trois mois suivant la création du compte d'affectation spéciale. Cette disposition est nécessaire au fonctionnement d'un tel compte, au sein duquel les encaissements de recettes rythment l'exécution des dépenses. Elle est aussi conforme à l'article 21 de la LOLF, selon lequel « *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*

---

(1) Décret n° 2005-1225 du 29 septembre 2005 instituant une aide au financement de la formation à la conduite et à la sécurité routière.

découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte ».

Pour finir, votre Rapporteur général doit relever que la mission constituée par le nouveau CAS serait « monoprogramme », alors que la spécialisation des crédits par programme plaide en faveur d'une division en plusieurs programmes. Les travaux de préparation à la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire ont toujours été marqués par le souci d'éviter les missions à programme unique. Cette position de principe – pour fondée qu'elle soit – n'interdit cependant pas de faire preuve d'un certain pragmatisme : compte tenu de l'ampleur assez limitée des sommes en jeu, un seul programme offre une plus grande souplesse d'utilisation des crédits, notamment pour répondre à des augmentations imprévues de coûts.

*
* *

La Commission a examiné en discussion commune un amendement de suppression présenté par M. Michel Bouvard et un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à faire de l'Etat le seul bénéficiaire des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

M. Michel Bouvard a indiqué que l'apparition subite de ce compte d'affectation spéciale dans l'architecture budgétaire, décidée postérieurement au débat d'orientation budgétaire du mois de juin dernier, pouvait susciter des mouvements d'humeur. Elle peut également provoquer une confusion dans la lisibilité de l'utilisation qui sera faite des crédits destinés à la sécurité routière, qui seront dispersés sur plusieurs supports budgétaires.

M. Charles de Courson s'est étonné de l'apparition de ce compte, non prévu dans le projet du Gouvernement présenté au moment du débat d'orientation budgétaire. Le produit des amendes en sera d'autant plus dispersé : 100 millions d'euros pour l'AFITF, 140 millions d'euros sur le compte et le solde sur le budget général. Cela n'a pas grand sens.

M. Michel Bouvard a rappelé que le jeu de bonneteau avec le produit des amendes avait commencé avec la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière. Le principe posé à cette occasion était que l'État utiliserait une partie du produit des amendes pour acheter des radars et assurer leur entretien. On découvre aujourd'hui le deuxième volet de la manœuvre, avec l'affectation de 100 millions d'euros à l'AFITF – dont les missions sont par ailleurs élargies dans le présent projet. Le débat sur les infrastructures de transport, qui a eu lieu ce matin même, n'a pas permis aux ministres de répondre clairement sur le rôle de l'Agence.

Par ailleurs, l'article prévoit que le produit perçu qui excéderait les prévisions de recettes bénéficierait au budget général ; dans le système antérieur, il

serait allé aux collectivités territoriales et aurait bénéficié à la sécurité routière. Tout ce dispositif donne une impression de bricolage malvenue : le compte d'affectation spéciale n'a pas de justification.

M. Hervé Mariton a rappelé qu'en tant que Rapporteur spécial du budget des transports, il propose depuis la loi de finances pour 2003 la création d'un compte d'affectation spéciale destiné à recueillir le produit des amendes, pour répondre à une exigence de l'opinion, qui souhaite constater clairement que le produit des amendes est bien utilisé à la bonne cause de la sécurité routière. Un tel dispositif offrirait une légitimité renforcée à l'emploi des amendes. Le message doit bien être : « il existe une vraie politique de la sécurité routière, dont les résultats financiers bénéficient à la sécurité routière ».

L'article 34 n'est certes pas parfait, mais a le mérite d'exister. Il va au-delà de ce qui était envisagé au moment de la discussion de la loi sur la lutte contre la violence routière qui a posé le principe du schéma directeur des radars. Quant à dire après que le produit des amendes automatisées doit financer pour partie des travaux d'infrastructure réalisés par l'AFITF, il faudrait en préciser les modalités, peut-être en améliorant la rédaction de l'article 34. Pour autant, une logique de financement par recettes affectées des radars et des infrastructures routières de sécurité n'est pas privée de sens.

M. Hervé Mariton a ensuite présenté son amendement qui vise à réformer le régime juridique de répartition du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, en faisant de l'État, par l'intermédiaire du nouveau compte d'affectation spéciale, le seul bénéficiaire de ces ressources. L'amendement permet de garantir que l'argent des amendes servira bien à financer les dépenses en rapport direct avec la lutte contre l'insécurité routière. Le système actuel de répartition du produit des amendes dites « forfaitaires de la police de la circulation » pose actuellement problème : il n'est pas normal que les communes de moins de 10.000 habitants dépendent, pour obtenir les montants dont elles ont besoin, de décisions prises par les Conseils généraux après la répartition initiale opérée par le Comité des finances locales. Elles se retrouvent ainsi tributaires de décisions d'attributions prises par un autre échelon territorial.

M. Pascal Terrasse a jugé erroné le raisonnement de M. Hervé Mariton et a expliqué que, dans son département, la commission compétente à ce sujet est présidée par le préfet ; c'est elle qui émet des propositions quant à la répartition souhaitable du produit de ces amendes entre les différentes collectivités territoriales concernées. On peut déplorer le fait que le compte d'affectation spéciale mis en place par le présent article ne finance que pour environ 8 millions d'euros des mesures concrètes de lutte contre l'insécurité routière. L'utilisation du terme « environ » dans l'exposé des motifs de cet article semble d'ailleurs surprenante. Il conviendrait que les sommes en jeu soient plus importantes et que leur mobilisation pour cet objectif essentiel de lutte contre l'insécurité routière soit assurée sans ambiguïté pour 2006.

M. Charles de Courson a rappelé que lorsque le produit des recettes des amendes dépasse 240 millions d'euros, le surplus doit alimenter le budget général de l'État. Il faut déplorer l'existence de trois acteurs en la matière (l'État, l'Agence de financement des infrastructures des transports de France et le nouveau compte d'affectation spéciale), ce qui ne contribue pas à la lisibilité de cette politique publique. On peut, par ailleurs, s'interroger sur la conformité à la LOLF du dispositif du « permis à 1 euro par jour » qui fera partie des actions financées par le compte d'affectation spéciale. D'une manière générale, la rédaction de cet article témoigne d'une certaine impréparation ; l'ensemble donne un sentiment de *« bricolage »* peu satisfaisant.

M. Jean-Pierre Brard s'est déclaré en accord avec M. Michel Bouvard et a considéré surprenant le raisonnement qui aboutirait à faire en sorte que chacun contribue à l'impôt en fonction de ce qu'il pense coûter effectivement à la collectivité. Il y a là un problème de citoyenneté. Quant aux compensations prévues pour les collectivités locales, elles sont forfaitisées et tous les élus locaux savent d'expérience que les collectivités locales sortent toujours perdantes de ce type d'opération. Chacun sait que l'objectif premier de la mise en place des radars n'avait que peu à voir avec des préoccupations de sécurité routière mais résultait surtout du besoin de remplir les caisses de l'État.

M. Hervé Mariton a considéré que la dernière remarque de M. Jean-Pierre Brard pouvait suffire à elle seule à justifier le dispositif mis en place par l'article 34 du présent projet de loi.

M. Michel Bouvard a observé que trois politiques bien différentes se trouvent en quelque sorte nichées au sein du compte d'affectation spéciale ; il s'agit de la politique de la sécurité routière à proprement parler, de l'aide au financement du permis de conduire des jeunes et de la modernisation du fichier national du permis de conduire. On peut s'interroger sur la nature de ce compte d'affectation spéciale au regard de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances qui indique dans le premier alinéa du I que *« 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.*

Votre **Rapporteur général** a noté que le débat sur l'affectation des amendes de police suscite de vives controverses depuis plusieurs années. Pour résumer, il existe deux types d'amendes. La première catégorie est constituée d'amendes forfaitaires de la police de la circulation, dont le produit est attribué aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Le produit de ces amendes représente 620 millions d'euros dans le présent projet de loi, ces sommes étant réparties entre les collectivités locales par le Comité des finances locales. Pour les communes de moins de 10.000 habitants, c'est le Conseil général qui se charge ensuite de la répartition du produit des amendes. On peut citer également le régime particulier du dispositif en Ile-de-France. La deuxième catégorie d'amendes est constituée par les amendes dites « forfaitaires

majorées ». Leur produit, qui s'établirait à 400 millions d'euros en 2006 est affecté au budget général de l'État ; les sommes sont en effet recouvrées par le Trésor public à l'issue d'une procédure contentieuse. A ces deux types d'amende que le présent projet d'article ne modifie nullement, ni dans leur principe, ni dans leur mode d'attribution, se sont ajoutées depuis 2004 les amendes d'un type « hybride » : les amendes de radars automatiques.

La question s'est posée de savoir qui devait bénéficier du produit de ces amendes entre l'État et les collectivités territoriales. Il a été décidé que, par dérogation aux principes qui viennent d'être rappelés, l'Etat disposerait seul de ces recettes de 2004 à 2006. Avec le présent article, cette affectation au budget général est, en quelque sorte, pérennisée. Le présent article maintient donc l'absence de versement de ces recettes aux collectivités territoriales mais il change leur affectation et donne à celle-ci une plus grande visibilité.

Une décision vertueuse a ainsi été prise par le Gouvernement, celle d'affecter 140 millions d'euros de recettes au compte d'affectation spéciale nouvellement créé en matière de radars, ce qui permettra de bénéficier d'une transparence totale pour suivre les actions menées en matière de sécurité routière, notamment les actions liées à l'installation de nouveaux radars, à l'entretien du réseau des radars déjà installés, à la gestion du fichier national du permis de conduire ou encore au financement du permis de conduire « à un euro par jour ».

Il est également prévu que 100 millions d'euros soient affectés directement à l'AFITF. Si le produit des amendes radars s'avérait plus important que prévu, le solde irait à nouveau au budget général de l'Etat. On peut noter que le responsable du compte d'affectation spéciale sera le même que celui du programme « Sécurité routière » de la mission « Transports », c'est-à-dire le directeur de la sécurité et de la circulation routière. Ce responsable devra d'ailleurs rendre compte des résultats obtenus au regard des indicateurs de performance associés au programme. En définitive, le dispositif proposé à l'article 34 est parvenu à un point d'équilibre satisfaisant.

La Commission a *rejeté* l'amendement de suppression de cet article présenté par M. Michel Bouvard, puis elle a *rejeté* l'amendement présenté par M. Hervé Mariton.

M. Michel Bouvard a retiré un amendement, tendant à introduire une exception à l'affectation au compte d'affectation spéciale des amendes de radars situés dans des tunnels internationaux, dont le produit serait attribué aux départements concernés, afin de financer la construction d'équipements de protection contre les nuisances générées par la proximité de ces tunnels.

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à supprimer l'affectation au budget général du surplus éventuel des amendes de radars.

M. Michel Bouvard a expliqué que si ce compte d'affectation spéciale était maintenu, il n'y avait aucune raison pour que l'Etat soit bénéficiaire des surplus éventuels au-delà de 240 millions d'euros, son amendement visant à affecter le solde au bénéfice des collectivités territoriales.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il soutenait l'objectif de cet amendement tout en précisant que le montant de recettes prévu pour 2005 de 230 millions d'euros ne serait très probablement pas atteint. Seuls 118 millions d'euros étaient en effet comptabilisés au 31 août dernier. Il n'y a donc aucune garantie quant aux surplus à attendre en 2006.

M. Hervé Mariton a de nouveau souligné qu'il n'était pas cohérent que l'argent de l'Etat soit réparti par une collectivité au profit d'une autre.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que ce système fonctionnait de façon satisfaisante depuis une vingtaine d'années.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° I-17)**.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à rétablir la disposition de la loi du 12 juin 2003 de lutte contre la violence routière selon laquelle les investissements et les coûts induits par l'installation des appareils de contrôle automatique seront pris en charge par l'Etat.

Cet amendement a été retiré, votre **Rapporteur général** ayant fait savoir qu'il était satisfait par la rédaction proposée à l'article 34 du projet de loi de finances.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

*

* *

Article 35

Création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Texte du projet de loi :

I. - Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Ce compte comporte trois sections.

A. - La première section, dénommée : « Industries cinématographiques », pour laquelle le ministre chargé de la culture est ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) le produit net de la taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques prévue à l'article 1609 *duovicies* du code général des impôts ;

b) le produit de la taxe prévue au 2 du II de l'article 11 de la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976 et des prélèvements prévus aux articles 235 *ter* MA et 235 *ter* MC du code général des impôts ;

c) une fraction du produit des taxes prévues aux articles 302 *bis* KB et 302 *bis* KE du code général des impôts, déterminée chaque année en loi de finances ;

d) la contribution de l'État ;

e) les recettes diverses ou accidentelles.

2° En dépenses :

a) les subventions au Centre national de la cinématographie ;

b) les dépenses diverses ou accidentelles.

Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la première section du compte d'affectation spéciale n° 902-10 est reporté sur la première section du compte « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

B. - La deuxième section, dénommée : « Industries audiovisuelles », pour laquelle le ministre chargé de la culture est ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) la part du produit des taxes prévues aux articles 302 *bis* KB et 302 *bis* KE du code général des impôts, non imputée à la première section du compte ;

b) le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'encontre des éditeurs de services de télévision relevant des titres II et III de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

c) la contribution de l'État ;

d) les recettes diverses ou accidentelles.

2° En dépenses :

a) les subventions au Centre national de la cinématographie ;

b) les dépenses diverses ou accidentelles.

Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la deuxième section du compte d'affectation spéciale n° 902-10 est reporté sur la deuxième section du compte « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

C. - La troisième section, dénommée : « Soutien à l'expression radiophonique locale », pour laquelle le ministre chargé de la communication est ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) le produit de la taxe instituée par l'article 302 *bis* KD du code général des impôts, après imputation d'un prélèvement de 2,5 % ;

b) les recettes diverses ;

2° En dépenses :

a) les aides financières à l'installation, à l'équipement et au fonctionnement attribuées aux services de radiodiffusion mentionnés à l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

b) les dépenses afférentes à la répartition de l'aide financière et les frais de fonctionnement de la commission du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ;

c) la restitution de sommes indûment perçues.

Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la deuxième section du compte d'affectation spéciale n° 902-32 est reporté sur la troisième section du compte « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

II. - Par dérogation à l'affectation prévue aux A et B du I, le soutien financier attribué peut indifféremment être utilisé pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, dès lors que ce soutien est destiné à la préparation desdites œuvres.

III. - Les opérations en compte au titre de la première section du compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale » sont reprises, à compter du 1er janvier 2006, au sein du budget général de l'État.

IV. - 1° A l'article 302 KB du code général des impôts, les mots : « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » sont remplacés par les mots : « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

2° L'article 57 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) et l'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) sont abrogés. Dans tous les textes législatifs et réglementaires, la référence à ces articles est remplacée par une référence au présent article.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 20 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances précise que chacun des comptes spéciaux constitue une mission.

La nouvelle architecture du budget de l'État prévoit la création d'une mission hors budget général « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », retraçant l'emploi des ressources affectées au soutien financier accordé par l'État à l'industrie cinématographique, à l'industrie des programmes audiovisuels et à l'expression radiophonique locale, qui transite actuellement par le compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-10 et la deuxième section du CAS n° 902-32.

Cet article propose donc de créer, en lieu et place, un CAS regroupant le CAS n° 902-10 et la deuxième section du CAS n° 902-32.

Le présent article procède également à la budgétisation du Fonds de modernisation de la presse, adossé jusqu'ici au CAS n° 902-32 – première section –, conformément aux recommandations du rapport présenté au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Loridant en 2004. Cette budgétisation poursuit deux objectifs concordants :

– améliorer l'information du Parlement, en réaffirmant la règle de l'unité budgétaire, et rassembler au sein d'un même programme l'ensemble des crédits concourant à une même politique publique ;

– prévoir un mécanisme comptable en AE-CP, plus adapté au type de dépenses prises en charge par le fonds de modernisation, c'est-à-dire principalement des dépenses d'investissement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à créer un compte d'affectation spéciale intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » et à réintégrer le Fonds de modernisation de la presse au sein du budget général.

I.- Un aboutissement de la réflexion sur la nouvelle architecture budgétaire

Au cours de ses travaux de préfiguration de la nouvelle architecture budgétaire, le gouvernement avait proposé de maintenir le compte n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » (1) et de l'ériger en mission constituée d'un programme unique. Conformément aux suggestions de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (2), cette mission Cinéma et audiovisuel a été scindée en deux programmes distincts : l'un consacré aux industries cinématographiques (correspondant à l'actuelle première section du compte n° 902-10), l'autre aux industries audiovisuelles (correspondant à la seconde section du même compte).

Par ailleurs, dans les premières versions de la nouvelle « maquette » budgétaire, une mission Soutien aux médias devait regrouper deux comptes d'affectation spéciale : le compte d'emploi de la redevance audiovisuelle (n° 902-15) et le Fonds d'aide à la presse et de soutien à l'expression radiophonique locale (n° 902-32) (3).

---

(1) Créé par l'article 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959), financé par des recettes prélevées sur le chiffre d'affaires des secteurs cinématographique et audiovisuel, ce compte a pour fonction de soutenir l'industrie cinématographique, ainsi que, depuis 1986, la production audiovisuelle, et, depuis 1993, l'édition de vidéogrammes. Il est actuellement régi par l'article 57 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995). Pour de plus amples informations, votre Rapporteur général invite à consulter le rapport spécial consacré à la mission Culture présenté par M. Olivier Dassault.

(2) Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, avril 2004, n° 1554, p. 47.

(3) « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale », régi par l'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997).

Mais la réforme de la redevance audiovisuelle et son adossement à la taxe d'habitation ont conduit à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 et à la création d'un compte d'avances n° 903-60 « « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » (articles 41 et 55 de la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004). En application de l'article 24 de la LOLF, ce dernier compte a vocation à être remplacé par un compte de concours financiers, ce que tend à réaliser le VI de l'article 31 du présent projet.

Subsistaient alors au sein du projet de mission Soutien aux médias deux programmes « Modernisation de la presse » et « Soutien à l'expression radiophonique locale », correspondant aux deux sections du CAS n° 902-32 précité. Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2006, le Gouvernement a cependant fait connaître son intention de proposer l'intégration du Fonds d'aide à la presse au sein du budget général. En conséquence, la mission Soutien aux médias devenue « monoprogramme » a été supprimée et le programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » a été rattaché à la mission Cinéma et audiovisuel, dont l'intitulé a été modifié en conséquence (« Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »).

Le dispositif proposé par le présent article est l'aboutissement de ce cheminement.

II.- La création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »

Le nouveau compte d'affectation spéciale comporterait trois sections.

A.- La section Industries cinématographiques

La première section du CAS proposé (A du **I** du présent article), dénommée « Industries cinématographiques », correspond à l'actuelle première section du CAS n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », que le I de l'article 30 du présent projet tend à clore à la date du 31 décembre 2005. Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur cette section serait reporté sur la première section du nouveau compte (dernier alinéa du A du I du présent article).

Aucun changement significatif n'apparaît par rapport au droit existant. L'ordonnateur principal reste le ministre chargé de la culture. Outre des dépenses diverses ou accidentelles, cette section retracerait les dépenses en faveur du Centre national de la cinématographie (2° du A du I). Ce dernier alloue des subventions et des garanties de recettes destinées aux courts métrages, aux industries techniques du cinéma, des avances sur recettes aux longs métrages, des subventions et des garanties de prêt en faveur des supports vidéographiques, des subventions et des garanties de prêt à l'exploitation et des aides sélectives aux exploitants.

Les recettes de cette section seraient identiques à celle de la première section de l'actuel CAS n° 902-10 (1° du A du I) :

– le produit net de la taxe spéciale sur le prix des places de cinéma ;

– le produit de la taxe afférente à la diffusion de films pornographiques et des prélèvements sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence ;

– une fraction du produit de la taxe sur les diffuseurs télévisuels, déterminée chaque année en loi de finances (36% pour 2006) ;

– une fraction du produit de la taxe sur les éditeurs vidéos, déterminée chaque année en loi de finances (65% pour 2006) ;

– la contribution de l'État ;

– des recettes diverses ou accidentelles.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble de ces recettes, précise leur fondement juridique et leur évaluation pour 2005 et 2006.

RECETTES DE LA SECTION « INDUSTRIES CINEMATOGRAPHIQUES »

(en euros)

Ligne de recettes	Fondement juridique	LFI 2005 [(a)]	PLF 2006 [(b)]
01. Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	article 1609 *duovicies* CGI	112.318.000	112.859.000
02. Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence	articles 235 *ter* MA et 235 *ter* MC CGI	300.000	350.000
03. Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence produits par des entreprises établies hors de France	2 du II de l'article 11 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30.12.75)	–	–
04. Contribution des sociétés de programmes		–	–
05. Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	article 302 *bis* KB CGI	121.678.000	121.625.000
06. Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	article 302 *bis* KE CGI	32.000.000	28.600.000
07. Recettes diverses ou accidentelles		350.000	300.000
08. Contribution du budget de l'État			

(a) Première section du CAS n° 902-10.

(b) Première section du nouveau CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

B.- La section Industries audiovisuelles

La deuxième section du nouveau CAS (B du I du présent article) serait dénommée « Industries audiovisuelles ». Elle correspond à la deuxième section du CAS n° 902-10 précité que le I de l'article 30 du présent projet tend à clore à la date du 31 décembre 2005. Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur cette section serait reporté sur la deuxième section du nouveau compte (dernier alinéa du B du I du présent article).

Comme pour la première section, aucun changement par rapport au droit existant n'est à signaler. L'ordonnateur principal demeurerait le ministre chargé de la culture. Outre des dépenses diverses ou accidentelles, les dépenses seraient constituées de subventions au Centre national de la cinématographie (2° du B du I). Actuellement, ce dernier distribue des aides automatiques ou sélectives à la production audiovisuelle, des aides de réinvestissement complémentaires accordées aux entreprises de production audiovisuelle, des dotations versées à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles, des aides en faveur des industries techniques de l'audiovisuel et des aides versées à divers organismes assurant des actions de formation.

Les recettes de cette section seraient identiques à celle de la deuxième section de l'actuel CAS n° 902-10 (1° du B du I) :

– la fraction restante du produit de la taxe sur les diffuseurs télévisuels (64% pour 2006) ;

– la fraction restante du produit de la taxe sur les éditeurs vidéos (35% pour 2006) ;

– la contribution de l'État ;

– les recettes diverses ou accidentelles.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble de ces recettes, précise leur fondement juridique et leur évaluation pour 2005 et 2006.

RECETTES DE LA SECTION « INDUSTRIES AUDIOVISUELLES »

(en euros)

Ligne de recettes	Fondement juridique	LFI 2005 [(a)]	PLF 2006 [(b)]
09. Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	article 302 *bis* KB CGI	216.316.000	216.270.000
10. Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	article 302 *bis* KE CGI	8.000.000	15.400.000
12. Recettes diverses ou accidentelles		–	100.000
13. Contribution du budget de l'État		–	–

(a) Deuxième section du CAS n° 902-10.

(b) Deuxième section du nouveau CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Quoique les deux premières sections du compte disposent de recettes (partiellement) distinctes, la recherche d'une certaine souplesse de gestion conduirait à permettre au Centre national de la cinématographie de déroger au principe d'affectation des recettes aux dépenses, lorsque ces dernières concernent des aides à la préparation des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles : « *par dérogation à l'affectation prévue aux A et B du I, le soutien financier attribué peut indifféremment être utilisé pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, dès lors que ce soutien est destiné à la préparation desdites œuvres* » (**II** du présent article). Ce serait là une reconduction du dispositif existant (III de l'article 57 de la loi de finances pour 1996 n° 95-1346 du 30 décembre 1995).

C.- La section Soutien à l'expression radiophonique locale

La troisième section du CAS proposé (C du **I** du présent article), dénommée « Soutien à l'expression radiophonique locale », correspond à la deuxième section du CAS n° 902-32 précité, que le I de l'article 30 du présent projet tend à clore à la date du 31 décembre 2005. Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur cette section serait reporté sur la troisième section du nouveau compte (dernier alinéa du C du I du présent article).

L'ordonnateur principal en serait, comme aujourd'hui, le ministre chargé de la communication. Cette section a vocation à alimenter le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FESR), créé par le décret n° 97-1263 du 29 décembre 1997, pris en application de l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Les dépenses retracées sur cette section du compte seraient (2° du C du présent article) :

– les aides financières à l'installation, à l'équipement et au fonctionnement attribuées aux services de radiodiffusion prévues par l'article 80 précité. Le FSER distribue en effet des subventions à l'installation et des aides à l'équipement des radios locales associatives à faibles ressources publicitaires [(1)] ;

– les dépenses afférentes à la répartition de l'aide financière et les frais de fonctionnement de la commission du FSER ;

– la restitution des sommes indûment perçues.

---

(1) Pour des plus amples informations, votre Rapporteur général renvoie au rapport spécial consacré à la mission Médias présenté par M. Patrice Martin-Lalande.

Les recettes, quant à elles, seraient de deux ordres (1° du C du présent article) :

– le produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion, après imputation d'un prélèvement de 2,5% pour frais d'assiette et de recouvrement. Cette taxe devrait rapporter 23,75 millions d'euros en 2006 [(1)] ;

– des recettes diverses : celles-ci proviennent principalement des restes à recouvrer de la précédente taxe parafiscale perçus tardivement ou à la suite de contrôles, ainsi que de certains remboursements de subventions par les radios.

RECETTES DE LA SECTION « SOUTIEN A L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

(en euros)

Ligne de recettes	Fondement juridique	LFI 2005 [(a)]	PLF 2006 [(b)]
14. Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision	Article 302 *bis* KD CGI	22.431.500	23.750.000
15. Recettes diverses du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale		–	–

(a) Deuxième section du CAS n° 902-32.

(b) Troisième section du nouveau CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

D.- Les coordinations formelles

Le **IV** du présent article tend à procéder aux coordinations formelles indispensables :

– renvoi au présent article dans l'article 302 *bis* KB du code général des impôts relatif à la taxe encaissée par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements, qui alimente les deux premières sections du CAS ;

– abrogation de l'article 57 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995), qui régit actuellement le CAS n° 902-10 ;

– abrogation de l'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), qui régit actuellement le CAS n° 902-32 ;

– remplacement, dans tous les textes législatifs et réglementaires, de la référence à ces deux articles par une référence au présent article.

---

(1) Le fonds était alimenté jusqu'au 31 décembre 2002 par une taxe parafiscale, transformée en taxe fiscale par l'article 47 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002). L'assiette de la taxe a été modifiée par l'article 22 de la loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Enfin, pour pallier le déficit du FSER, l'article 121 de la loi de finances pour 2005 précitée a créé de nouvelles tranches d'imposition.

III.- L'intégration du Fonds d'aide à la presse au sein du budget général

Le **III** du présent article tend à « budgétiser » le Fonds d'aide à la presse, jusqu'alors adossé à la première section du CAS n° 902-32 précité, que le I de l'article 30 du présent projet tend à clore à la date du 31 décembre 2005.

Le « *Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale* » a été créé par l'article 62 précité de la loi de finances pour 1998 sous forme d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit d'une taxe sur certaines dépenses de publicité, créée par l'article 23 de la même loi (cf. *infra*). L'article 62 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a étendu l'objet du fonds à « *la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale* ».

Le Fonds de modernisation permet d'accorder des aides aux entreprises et agences de presse pour la réalisation de projets de modernisation. Les décisions d'attribution des aides sont prises par le ministre chargé de la communication, ordonnateur principal du Fonds, après avis d'un comité d'orientation, dans les conditions prévues par un décret n° 99-79 du 5 février 1999. Les aides distribuées sont des subventions et, dans une moindre mesure, des avances remboursables (respectivement 90% et 10% des dépenses depuis 2003).

Le Fonds est financé par la taxe sur certaines dépenses de publicité, dite taxe sur le « hors média », prévue à l'article 302 *bis* MA du code général des impôts. Elle est due par toute personne physique ou morale assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 763.000 euros hors TVA. D'un taux de 1% du montant hors TVA, elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires ou ayant pour objet les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public. En application du présent article, cette taxe – dont le rendement est évalué à 29 millions d'euros en 2006 – reviendrait donc au budget général.

L'exposé des motifs du présent projet avance deux raisons présidant à cette « budgétisation ». Il s'agit, d'une part, d' « *améliorer l'information du Parlement, en réaffirmant la règle de l'unité budgétaire, et rassembler au sein d'un même programme l'ensemble des crédits concourant à une même politique publique* ». En effet, les dépenses du Fonds relèveraient désormais de l'action « aides à la presse » du programme « presse » de la mission Médias. Le fascicule « bleu » relatif à cette mission indique que, pour 2006, « *la dotation budgétaire nécessaire* [pour la sous-action correspondante] *compte tenu des besoins de modernisation du secteur s'élève à 27 millions d'euros* ». L'ensemble des crédits figurant au compte, ainsi que les éventuelles recettes résiduelles, seraient donc versés au budget général.

Il s'agit, d'autre part, de prévoir un mécanisme comptable en autorisations d'engagement et crédits de paiement « *plus adapté au type de dépenses prises en charge par le fonds de modernisation, c'est-à-dire principalement des dépenses*

d'investissement ». Il est vrai qu'un compte d'affectation spéciale est une structure qui convient mal aux opérations du Fonds d'aide à la presse, qui sont essentiellement des opérations d'investissement. Or, l'obligation inhérente faite aux CAS d'ouvrir des crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme (et, demain, des autorisations de paiement) aboutit à « provisionner » chaque année une fraction des crédits et à les reporter à l'année suivante afin de mettre en réserve l'ensemble des crédits de paiement nécessités par une opération d'investissement. De fait, les reports de crédits ont progressé sans discontinuer depuis la création du Fonds (1).

Ces deux éléments conduisent votre Rapporteur général à approuver la « budgétisation » du Fonds de modernisation proposée par le présent article. Deux autres considérations plaident d'ailleurs en ce sens. Le décret n° 2005-749 du 4 juillet 2005, qui a modifié le décret n° 99-79 du 5 février 1999 régissant le Fonds, autorise ce dernier à faire appel à des experts extérieurs (2) qui peuvent recevoir une rémunération « *dans la limite des crédits disponibles sur le compte d'affectation spéciale n° 902-32* » (dernier alinéa de l'article 14 du décret n° 99-79). Or, l'article 20 de la LOLF interdit « *d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ». Surtout, il n'est pas évident que les opérations budgétaires financées au moyen des recettes affectées à l'actuel compte soient réellement, « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », ainsi que l'exige désormais l'article 21 de la LOLF.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

*
* *

(1) En ce sens, voir le rapport d'information de M. Paul Loridant, « Jusqu'où aider la presse ? », Sénat, 2003-2004, n° 406.

(2) Soit pour assister la Direction du développement des médias dans sa tâche d'instruction des dossiers (article 6 du décret n° 99-79), soit pour assister la commission de contrôle (prévue à l'article 13 du même décret).

Article 36

Création du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Texte du projet de loi :

I. - Le compte d'affectation spéciale prévu au troisième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est intitulé « Pensions ».

Ce compte, dont le ministre chargé du budget est ordonnateur principal, comporte trois sections.

A. - La première section, dénommée : « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », retrace :

1° En recettes :

a) la contribution employeur à la charge de l'État prévue au 1° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite dont les taux sont fixés par décret ;

b) les contributions et transferts d'autres personnes morales prévues au 3° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

c) la cotisation à la charge des agents prévue au 2° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

d) une contribution employeur versée au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité prévues par l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

e) les versements réalisés par les agents au titre des validations de services, de la prise en compte des périodes d'études et les récupérations des indus sur pensions ;

f) les recettes diverses.

2° En dépenses :

a) les pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, ainsi que les majorations de ces pensions attribuées dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

b) les transferts vers d'autres personnes morales, dans des conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

c) les allocations temporaires d'invalidité ;

d) les intérêts moratoires ;

e) les dépenses diverses.

B. - La deuxième section, dénommée : « Ouvriers des établissements industriels de l'État », retrace :

1° En recettes :

a) les recettes perçues au titre du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

b) les recettes perçues au titre du régime des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

2° En dépenses :

a) les dépenses relatives au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État ;

b) les dépenses relatives au régime des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

C. - La troisième section, dénommée : « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions », retrace :

1° En recettes : les versements du budget général relatifs aux pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pensions financés par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

2° En dépenses : les dépenses relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et aux autres pensions ou équivalents de pensions financés par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

II. - En complément du versement annuel prévu pour 2006 au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996), l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom verse, à titre exceptionnel, au plus tard le 20 janvier 2006, une somme de 1 milliard d'euros au profit de la première section du compte d'affectation spéciale.

Exposé des motifs du projet de loi :

I.- La loi organique relative aux lois de finances prévoit la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) pour « les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires ».

Le présent article vise à fixer la décomposition de ce compte d'affectation spéciale en trois programmes :

– un programme relatif aux pensions attribuées aux fonctionnaires civils et militaires et aux allocations temporaires d'invalidité servies aux fonctionnaires civils ;

– un programme relatif aux pensions versées aux ouvriers de l'État et aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires ;

– un programme relatif aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et aux autres pensions financées par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

Il précise également pour chaque programme la nature de ses recettes et de ses dépenses.

II.– La loi organique relative aux lois de finances dispose également que « 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 premiers mois suivant sa création ».

Dans le cas du compte « Pensions », le décalage existant, en cours d'exercice, entre le rythme d'encaissement des recettes et le rythme d'engagement des dépenses, notamment pour le programme relatif aux pensions attribuées aux fonctionnaires civils et militaires et aux allocations temporaires d'invalidité servies aux fonctionnaires civils, nécessite la mise en place d'un fonds de roulement *ab initio*.

Il est proposé de constituer ce fonds de roulement au moyen d'un versement exceptionnel d'1 milliard € provenant de l'établissement public qui est chargé de gérer la soulte de 5,7 milliards € versée en 1997 par France Télécom à l'État pour la reprise des engagements de retraite de ses fonctionnaires.

Destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie *infra*-annuels, ce fonds de roulement devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice.

Cette opération, qui a uniquement pour objectif d'assurer au CAS « Pensions » une trésorerie suffisante, ne concerne ni la Société France Télécom, ni le budget général de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de créer le compte d'affectation spéciale relatif aux pensions de l'État prévu par le I de l'article 21 de la LOLF.

I.- Le compte d'affectation spéciale, un élément de bonne gestion publique

Alors que les masses financières sont importantes (40,5 milliards d'euros environ pour les seules pensions des fonctionnaires civils et militaires) et qu'elles constituent la partie la plus dynamique des dépenses de personnel, les modes actuels d'imputation budgétaire des crédits et recettes afférents aux opérations relatives aux pensions ne permettent pas d'avoir une vision claire des enjeux sous-jacents, tant en termes financiers qu'en termes de gestion des ressources humaines. Il n'est donc pas étonnant que la LOLF et la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites aient cherché, chacune dans son domaine, à remédier aux insuffisances des palliatifs qui avaient pu être développés ces dernières années.

A.- Les inconvénients des règles budgétaires applicables jusqu'en 2005 aux opérations relatives aux pensions

1.- La multiplicité des imputations de crédits

L'imputation des crédits relatifs aux charges de pension est caractérisée par un éclatement entre de nombreux supports budgétaires, qui empêchent d'avoir directement une vision globale des prévisions de dépenses.

• Depuis la loi de finances pour 1977, les crédits initiaux de pensions sont, pour leur grande majorité, inscrits sur les budgets des différents ministères. Cette méthode permet d'afficher sur chaque fascicule budgétaire, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances, une sorte de « coût complet » des fonctionnaires relevant ou ayant relevé du département ministériel considéré. Elle a pu apparaître comme un facteur de clarté en termes de ressources humaines et de gestion du personnel. Mais, d'une part, certains budgets ne sont pas dotés, pour des raisons qui tiennent essentiellement aux modalités de gestion de leur personnel en activité et en retraite, et, d'autre part, les dotations ministérielles sont incomplètes.

En tout début d'année, les crédits des différents fascicules sont transférés sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes [(1)], sur lequel sont effectivement imputées les dépenses afférentes aux diverses charges de pension. En effet, l'article L. 54 du code des pensions civiles et militaires dispose que « *les pensions attribuées conformément aux dispositions du présent code sont inscrites*

---

(1) Ce transfert s'effectue par un arrêté du ministre des finances, pris sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance de 1959.

au grand livre de la dette publique et payées par le Trésor. Le ministre des finances ne peut faire inscrire ni payer aucune pension en dehors des conditions prévues par la loi. Les ministres ne peuvent faire payer sous quelque dénomination que ce soit aucune pension sur les fonds de leurs départements respectifs ». Concrètement, les pensions des fonctionnaires civils et militaires sont gérées par le service des pensions, dépendant du ministère des finances.

• Les crédits ministériels ouverts par la loi de finances de l'année ne représentent pas l'intégralité des charges de pension supportées par l'État. Certains crédits pour charges de pension ne peuvent être imputés à un ministère déterminé :

– l'effet annuel de l'augmentation des effectifs pensionnés et du montant unitaire des pensions (hors impact du point d'indice) n'est pas intégré dans les crédits ministériels. Il est inscrit, dès le projet de loi de finances, sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes ;

– les crédits correspondant aux charges de pension dues au titre des agents de France Télécom et de La Poste, des pensions d'Alsace-Lorraine et des agents fonctionnaires de l'État détachés dans divers organismes publics et semi-publics sont également inscrits, dès le projet de loi de finances, sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes ;

– les charges relevant de l'État et liées aux mécanismes de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse ne peuvent être ventilées entre les différents ministères. Elles sont inscrites sur le chapitre 33-91 du budget des Charges communes. Facteur supplémentaire de complexité, les crédits de ce chapitre couvrent non seulement les dépenses afférentes au régime des pensions civiles et militaires proprement dit, mais aussi au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État ainsi qu'à France Télécom (depuis 1997) [(1)].

• Enfin, le traitement des charges de pension des budgets annexes relève d'une logique autre. En règle générale, les fonctionnaires retraités des budgets annexes sont inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portent, à ce titre, les crédits de pension y afférents. Cependant, reprenant la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général, le budget annexe de l'Aviation civile comporte un chapitre 64-12 « Participation aux charges de pension ».

La gestion des crédits ouverts sur ce chapitre est plus complexe que celle des crédits ouverts sur les fascicules ministériels. L'article L. 54 du code des pensions civiles et militaires s'applique au budget annexe, donc la dépense doit être effectuée par le service des pensions du ministère des finances et imputée sur le budget des Charges communes. Or, il n'est pas possible de procéder à un

---

(1) En revanche, la Poste paie ou encaisse directement les sommes dues par elle ou lui revenant du fait des mécanismes de compensation.

transfert des crédits vers ce dernier budget, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance de 1959, puisque cela aurait pour conséquence de réduire de près de 85 millions d'euros les dépenses du budget annexe et d'affecter à due concurrence les conditions de son équilibre. Il convient donc de *consommer* les crédits ouverts sur le budget annexe par l'intermédiaire d'une procédure de dépense. À cette fin, une dépense « pour ordre » est imputée sur le budget annexe et donne lieu à un rétablissement de crédits sur le budget des Charges communes, à partir duquel est effectuée la véritable dépense au profit des agents retraités de l'Aviation civile.

Il convient de rappeler que ce tableau était encore plus complexe, il y a quelques années, du fait que certaines charges de pension étaient couvertes par des crédits ouverts par voie de fonds de concours, donc non inscrits dans la loi de finances. Il en était ainsi des charges de pension dues par La Poste et France Télécom au titre de leurs fonctionnaires retraités, à la suite de la réforme de 1990 qui a conduit à la création des deux établissements publics. À partir de 1997, les charges de pensions des fonctionnaires retraités de France Télécom, transformé en société anonyme, ont été couvertes par des crédits inscrits en loi de finances. À partir de 1999, à l'invitation du Conseil constitutionnel, il en a été de même pour les charges de pensions des fonctionnaires retraités de La Poste et, à partir de 2000, pour la contribution aux charges de pensions des fonctionnaires de l'État détachés dans divers organismes publics et semi-publics. Depuis 2000, les crédits ouverts en loi de finances reflètent l'intégralité des charges de pension attendues pour l'année, ce qui est déjà en soi un facteur de clarté.

2.- L'impossibilité de matérialiser dans le budget l'effort de l'État employeur

En matière de recettes, le principe d'unicité budgétaire est plus facilement perceptible : il n'existe pas de sections ministérielles de recettes (nonobstant les mécanismes d'affectation à des dépenses déterminées, qui se traduisent par l'existence de budgets annexes ou de comptes spéciaux).

Par ailleurs, les fonctionnaires de l'État ne disposent pas d'une caisse de retraite, au contraire des fonctionnaires des collectivités territoriales. En conséquence, les dépenses et recettes afférentes à leur régime de pension sont inscrites sur le budget de l'État. Aucune procédure d'affectation n'ayant été mise en œuvre jusqu'ici, ces dépenses et recettes sont imputées au budget général : les recettes encaissées par l'État au titre des pensions servent à financer l'ensemble de ses dépenses, dont font partie les charges de pension de ses fonctionnaires retraités. Même si la nomenclature budgétaire permet d'individualiser précisément les différents types de recettes ou de dépenses liées aux pensions, la présentation actuelle ne permet pas de les mettre directement en regard, en vue de faire apparaître clairement la façon dont est construit l'équilibre du régime de retraite des fonctionnaires.

3.- L'indifférence des décisions de gestion au financement du régime des pensions civiles et militaires de l'État

Les développements ci-avant montrent que la détermination des enveloppes et l'inscription des crédits sur les fascicules ministériels constitutifs de la partie budgétaire du projet de loi de finances ne font pas partie des paramètres pris en compte par les gestionnaires pour définir leurs arbitrages et prendre leurs décisions de gestion : les crédits concernés gonflent les masses inscrites sur les fascicules, mais « disparaissent » dès la fin du mois de janvier en raison du transfert effectué vers le budget des Charges communes.

Il n'est pas rare, d'ailleurs, de voir certains ministères présenter à la presse leur budget pour l'année à venir *hors* crédits de pension, ce qui leur paraît – à juste titre – constituer un agrégat plus représentatif des moyens qu'ils auront effectivement à mettre en œuvre.

De fait, les gestionnaires ministériels n'ont à supporter aucune charge *réelle* relative aux pensions, de laquelle ils devraient discuter lors de la construction du projet de loi de finances et de laquelle ils seraient responsables en cours d'exécution. Par voie de conséquence, le financement du régime des pensions de retraite de l'État n'est pas un sujet de préoccupation pour les ministères gestionnaires, notamment en matière de politique des ressources humaines.

B.- Les éléments d'une clarification

Il serait naturellement excessif de prétendre que le Parlement était dénué de tout moyen d'apprécier la charge nette du régime des pensions civiles et militaires sur le budget de l'État. Les instruments d'information qui ont pu être construits à cette fin n'ont cependant pas la même portée que les effets conjugués de la LOLF et de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

1.- Des instruments d'information utiles mais limités

Malgré la complexité des imputations budgétaires, le caractère exhaustif du budget permet de rapprocher l'ensemble des éléments qui, en dépenses comme en recettes, déterminent l'équilibre financier du régime des pensions civiles et militaires.

Tous les deux ans, en vertu des dispositions de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le Gouvernement est tenu de présenter, en annexe au projet de loi de finances, un « *rapport sur les rémunérations versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre* [de la loi du 15 juillet 1983]. *Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations, énumère les différentes catégories*

d'indemnités versées, ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement ». L'objet du rapport s'étend aux pensions des fonctionnaires : s'y trouvent donc récapitulés le régime juridique des pensions dans la fonction publique, la dépense publique en matière de pensions et une quinzaine de tableaux statistiques sur les pensions. Source d'informations très précises et détaillées, le rapport constitue en soi une contribution importante au débat public et à la capacité de décision des autorités politiques.

Par ailleurs, le travail accompli, chaque année, par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées se traduit par des analyses détaillées, présentées dans le rapport spécial relatif à la fonction publique et le rapport spécial sur le budget des Charges communes. En particulier, depuis 1998, le rapport spécial sur le budget des Charges communes établi au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale présente un tableau emplois – ressources simplifié du régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État, qui fait apparaître la contribution de l'État assurant l'équilibre du régime.

Enfin, le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances a également présenté un tableau emplois – ressources ces dernières années.

2.- L'apport de la LOLF et de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : les outils nécessaires à une clarification des équilibres financiers

• Le troisième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF dispose que les « *opérations relatives aux pensions et avantages accessoires* » sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale.

Au prix d'une complexité plus grande de l'architecture budgétaire et au prix de l'apparition de flux de dépenses et recettes internes au budget de l'État [(1)], ce compte d'affectation spéciale permet de créer les conditions de la clarté : les recettes afférentes aux pensions étant, par nature, affectées au compte et celui-ci devant être équilibré, les versements provenant du budget général [(2)] constituent, pour leur somme, la charge nette du régime des pensions.

Par ailleurs, la rédaction de l'article 5 de la LOLF, qui définit les charges budgétaires de l'État a été ajustée pour permettre de qualifier de « contribution » au titre des charges de pensions certains des crédits inscrits sur le budget. Le troisième alinéa du II de l'article 5 précité prévoit ainsi que les dépenses de personnel comprennent « *les cotisations et contributions sociales* ».

---

(1) De tels flux existaient déjà avant même l'apparition du compte des pensions, mais pour un impact financier beaucoup plus faible et, en tous les cas, négligeable par rapport aux quelque 30 milliards d'euros impliqués par les seules pensions civiles et militaires.

(2) Dont la LOLF prévoit explicitement qu'ils ne sont pas soumis à la limite de 10% posée pour les comptes d'affectation spéciale de droit commun.

• La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a donné corps à la notion de « contribution » sociale en matière de retraites. L'article 63 de cette loi a procédé à une rédaction globale de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ses dispositions étant applicables à compter du 1er janvier 2006.

ARTICLE 63 DE LA LOI N° 2003-775 DU 21 AOUT 2003 PORTANT REFORME DES RETRAITES

I.- L'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite est ainsi rédigé :

« *Art. L. 61*.- La couverture des charges résultant, pour l'État, de la constitution et du service des pensions prévues par le présent code et les lois et règlements en vigueur ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse est assurée par :

« 1° Une contribution employeur à la charge de l'État, assise sur les sommes payées aux agents visés à l'article L. 2 à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances ;

« 2° Une cotisation à la charge des agents visés à l'article L. 2, assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret ;

« 3° Les contributions et transferts d'autres personnes morales, dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur. »

II.- Les dispositions du I sont applicables à compter du 1er janvier 2006.

Ainsi, le compte des pensions prévu par la LOLF peut faire apparaître sans ambiguïté, en dépenses, la charge résultant pour l'État du service des pensions concédées en vertu du code des pensions civiles et militaires de retraite et, en recettes, des ressources provenant distinctement de l'effort contributif des cotisants, des transferts en provenance d'autres personnes morales et de l'effort contributif de l'État employeur.

La référence à la notion de « subvention d'équilibre » a été bannie du texte : elle concerne l'État – puissance publique, amené à intervenir pour garantir l'équilibre de régimes menacés par une situation démographique telle que les mécanismes normaux de la compensation généralisée et / ou spécifique seraient impuissants à le préserver. Or, justement, le régime des fonctionnaires de l'État est dans une situation favorable au plan démographique, qui se traduit par le fait que l'État est contributeur net aux mécanismes de compensation inter-régimes. Il n'est donc pas légitime de mettre en œuvre un dispositif qui s'apparenterait à une subvention d'équilibre.

Enfin, si l'un des objectifs principaux du compte est de permettre la prise en compte des personnels fonctionnaires au plus près de leur coût réel complet dans les programmes des politiques de l'État, il importe que le taux de la cotisation employeur traduise bien l'intégralité du coût à la charge du budget de l'État non couvert par les autres recettes ayant un lien avec le régime. L'État

n'étant pas en concurrence sur ses activités avec d'autres acteurs, une modération du taux de cotisation employeur n'a pas de justification économique, mais aurait pour conséquence de fausser la connaissance des coûts.

II.- La constitution du compte d'affectation spéciale

Comme tout article de loi de finances prévoyant la création d'un compte spécial, le présent article, dans son **I**, décrit de façon détaillée la nature des dépenses et des recettes qui viendront s'imputer sur le compte « Pensions ». Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal du compte, dont les trois programmes seront placés sous la responsabilité du chef du service des pensions, sis à Nantes.

A.- Les principes généraux

1.- Le champ des pensions retracées sur le compte

• La création du compte des pensions a été motivé, pour l'essentiel, par le souhait du législateur organique de clarifier les conditions de financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État (PCMR), qui constitue le principal poste ensemble de recettes et de dépenses et l'enjeu le plus important en termes d'équilibre et d'effort contributif de l'État. Pour autant, l'article 21 de la LOLF s'inscrit dans une démarche plus large, puisqu'il prévoit que sont retracées « de droit » sur ce compte « les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires », sans mettre spécialement en avant le régime des pensions civiles et militaires.

D'ailleurs, l'État est redevable directement d'autres types de pensions qui, sans représenter des enjeux de transparence et d'efficacité de la budgétisation aussi important que les PCMR n'en constituent pas moins des engagements à long terme qui méritent au moins à ce titre (logique de passif social) d'être mieux répertoriées qu'aujourd'hui. Le compte des pensions peut, dans ce cadre, être considéré comme la structure d'identification des impacts budgétaires de ce type d'engagements (qui seront évalués en tant que tels dans l'annexe constituant le quatrième état financier de synthèse des comptes de l'État). C'est ainsi le cas des pensions des ouvriers de l'État.

En conséquence, il a été décidé d'imputer au compte les types de pension répondant à quatre caractéristiques :

– *les avantages concernés sont à vocation viagère ou quasi viagère* : si la condition que l'allocation soit strictement viagère n'est pas exigée, permettant par exemple d'imputer sur le compte les allocations temporaires d'invalidité (ATI) versées pendant leurs cinq premières années (à l'issue desquelles elles peuvent être conférées à titre viager), cette condition suppose que le versement a vocation à s'étendre sur une période relativement « longue », écartant l'ensemble des

indemnisations liées au chômage dont la vocation n'est pas d'être pérennes. La terminologie d'avantage (ou d'allocations) vise à exclure tous les versements effectués au titre d'une rémunération directe d'un travail ;

– *la personne morale « État » est redevable de ces avantages* : il s'agit de cantonner les pensions imputées au compte, conformément à son objet et à celui du budget de l'État, aux seules opérations dont l'État porte l'obligation en tant que personne morale ;

– *les avantages sont constitués au profit d'une personne physique* : il s'agit d'écarter du compte l'ensemble des versements effectués par l'État (et à sa charge) relatifs à des opérations de financement au titre de pensions à la charge de personnes morales différentes de l'État ;

– *les avantages sont constitués au titre d'un corps de dispositions législatives ou réglementaires* : cette précision n'a pas de réelles conséquences en termes de champ du compte dans la mesure où la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 précise déjà que « *le ministère des finances ne peut faire inscrire ni payer aucune pension en dehors des conditions prévues par la loi. Les ministères ne peuvent faire payer sous quelque dénomination que ce soit une pension sur les fonds de leurs départements respectifs* ». Elle se contente donc de reprendre les conditions posées par la loi.

N'ont ainsi pas vocation à apparaître sur le compte d'affectation spéciale :

– les cotisations que l'État verse en tant qu'employeur à diverses caisses de retraite ou fonds, dès lors que ceux-ci sont dotés de la personnalité morale, au bénéfice de ses agents non titulaires (CNAVTS, IRCANTEC, ARRCO, AGIRC), ces cotisations étant dues à ces caisses et ne constituant pas des engagements de l'État portant sur les pensions elles-mêmes [(1)]. Il en va de même du régime additionnel institué sur les primes des fonctionnaires par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, également doté de la personnalité morale ;

– les subventions versées par l'État à des régimes de retraite ou des régimes sociaux versant des pensions (d'invalidité, d'accidents du travail ou autres), dans la mesure où l'engagement de l'État existe le cas échéant (par exemple dans les cas de régimes dont l'équilibre est garanti par l'État) envers le régime concerné et non directement envers les bénéficiaires des pensions.

---

(1) En revanche, le compte supporte les versements au régime général d'assurance vieillesse et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État (IRCANTEC), au titre des fonctionnaires civils radiés des cadres avant quinze ans de services, qui sont affiliés rétroactivement au régime général et à l'IRCANTEC. Cette affiliation rétroactive nécessite de transférer, du budget de l'État vers les régimes d'accueil, les cotisations correspondant aux périodes concernées.

• Concrètement, les pensions retracées sur le compte sont :

– les pensions servies au titre du régime PCMR ;

– les allocations temporaires d'invalidité ;

– les opérations du Fonds de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) ;

– les opérations du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;

– la retraite du combattant ;

– les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ;

– les pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (PMIVG) et les allocations rattachées ;

– les opérations du régime des pensions d'Alsace-Lorraine ;

– les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ;

– les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien ;

– les pensions servies au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires ;

– les pensions de l'ORTF.

On notera que les dépenses de gestion des deux régimes de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE et RATOCEM) sont rattachées au compte, dans une optique de révélation des coûts complets du régime. En revanche, les crédits nécessaires au fonctionnement du service des pensions constituent l'action 06 « Gestion des pensions » du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

Le fascicule budgétaire des comptes spéciaux offre, sur l'ensemble de ces régimes, un grand nombre d'informations sur leurs principales caractéristiques. Votre Rapporteur général ne peut que renvoyer à ce document.

2.- La structuration du compte en sections / programmes

L'objectif premier du compte est d'assurer la transparence du financement des différents régimes de pensions servies par l'État. Il s'agit donc de mettre en regard, pour des catégories homogènes de pensions, les dépenses et les recettes qui peuvent leur être rattachées. Cela implique que le compte ne soit pas seulement structuré en programmes – comme l'implique le II de l'article 20 de la LOLF

(« *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme* »), mais aussi en sections, qui permettent de procéder à la « sous-affectation » nécessaire des recettes. A une section correspond donc un programme : le programme regroupe les crédits, la section rapproche les crédits de certaines des recettes qui sont affectées au compte.

Les pensions étant versées en application d'ensembles de règles juridiques, il apparaît que la structuration des programmes du compte par régime (au sens générique de type) de pensions permet de satisfaire l'ensemble des contraintes et objectifs à respecter. Le compte devrait donc être constitué d'autant de programmes qu'il lui serait imputé de « régimes » de pensions différents. Néanmoins, le regroupement des régimes correspondant à des pensions peu nombreuses ou de faibles enjeux financiers est apparu opportun.

En définitive, le compte est constitué autour de trois sections :

– les section « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ». Les pensions PCMR auraient pu être séparées sur deux programmes selon qu'elles sont servies aux personnels civils ou aux personnels militaires. Le choix de les regrouper sur un seul et unique programme présente l'avantage de se conformer à **l'unicité du régime** et de simplifier la gestion de la section, sans empêcher pour autant la différenciation des taux de cotisation entre les deux types de personnels *(cf. infra)* ;

– la section « Ouvriers de l'État », qui regroupe les opérations du FSPOEIE et du RATOCEM ;

– la section « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions », qui rassemble les pensions ne relevant pas des deux sections précédentes.

A chacune de ces sections sont rattachées les dépenses et recettes très précisément décrites dans le fascicule budgétaire des comptes spéciaux, auquel ne peut que renvoyer votre Rapporteur général.

3.- La fixation des taux de la contribution employeur

La fixation des taux de contribution employeur n'est pas du domaine de la loi et le présent article n'y fait donc ni référence, ni même allusion. Cependant, la configuration opérationnelle du compte, notamment de ses lignes de recettes, offre la possibilité de faire progresser très avant la démarche de transparence qui a motivé sa création.

L'enjeu principal porte sur la différenciation entre un taux de contribution au titre des personnels civils et un taux au titre des personnels militaires. En effet, les conditions de liquidation des retraites servies aux personnels militaires

résultent en partie de choix spécifiques en matière de gestion des ressources humaines et de carrière de ces personnels, conduisant à un coût supérieur à celui des personnels civils. Il a donc semblé nécessaire de faire porter sur les seuls programmes employeurs de personnels militaires ce surcoût spécifique, en établissant un taux de cotisation employeur différencié entre les deux catégories de personnels. Le compte participera ainsi d'une meilleure équité du mode de financement des retraites. Le fascicule budgétaire des comptes spéciaux indique que le taux de contribution au titre des personnels civils a été fixé à 49,9% ; le taux de contribution au titre des personnels militaires a été fixé à 100%.

Deux éléments complémentaires peuvent être notés :

– cette démarche de différenciation ne vaut que pour les pensions servies dans un cadre « classique » où l'État a un rôle d'employeur. Elle ne vaut pas pour les pensions servies au titre de la solidarité nationale ou pour les pensions servies sans que le régime soit assis sur un principe de cotisation (cas du régime des pensions d'Alsace-Lorraine, qui n'est pas cotisé) ;

– le compte « Pensions » pose avec plus de force qu'aujourd'hui la question de l'alignement éventuel sur le taux de la contribution « État » (48% environ) du taux de cotisation employeur actuellement fixé pour les organismes publics et semi-publics qui emploient des fonctionnaires de l'État (33%).

B.- Le pilotage en trésorerie du compte « Pensions »

1.- La problématique du pilotage en trésorerie

Les dépenses imputées sur le compte ne font pas partie des charges pour lesquelles la LOLF a prévu qu'elles seraient couvertes par des crédits évaluatifs. Les crédits sont donc limitatifs. Rencontrant l'accord du Gouvernement, le législateur organique a considéré, en effet, que les pensions ne posaient pas de problèmes spécifiques, par rapport à d'autres charges de l'État, au regard de la fiabilité des techniques de prévision de dépenses.

Pour autant, la question de l'équilibre du compte est cruciale, car l'État ne saurait remettre en cause le versement des pensions au motif d'une insuffisance de crédits disponibles. Par ailleurs, la dérive tendancielle des charges de pensions oblige à augmenter, année après année, le produit des cotisations et contributions nécessaires à l'équilibre du régime. Il faut donc arrêter des taux de contribution suffisamment prudents pour couvrir les dépenses de l'exercice, compte tenu d'éventuels excédents antérieurs, et, éventuellement, réviser périodiquement le taux compte tenu des besoins structurels du régime. En raison des motivations ayant conduit à structurer en sections le compte « Pensions », le pilotage doit être assuré au niveau de chaque section.

2.- La constitution d'un fonds de roulement

Afin d'éviter les difficultés de trésorerie, le **II** du présent article propose que l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom procède à un versement exceptionnel d'un milliard d'euros au profit de la première section du compte d'affectation spéciale, au plus tard le 20 janvier 2006. Le compte sera ainsi doté de recettes, certes insuffisantes pour assurer le paiement intégral d'un mois de pensions, mais suffisantes pour absorber d'éventuelles difficultés techniques qui apparaîtraient dans le versement des contributions en provenance du budget général ou des cotisations précomptées sur le traitement des agents. Votre Rapporteur général rappelle que, conformément au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997, l'établissement public précité reverse de façon progressive au budget de l'État le montant de la « soulte France Télécom » versée en compensation du transfert à l'État de la charge de retraite de ses anciens agents fonctionnaires.

Accessoirement, le versement prévu au II du présent article contribue à l'amélioration du solde budgétaire.

Il faut se réjouir de voir que l'exposé des motifs de l'article 36 précise que « *destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, ce fonds de roulement devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice* ». Il aurait été fâcheux, en effet, que le fonds de roulement puisse être « tiré » en fin d'exercice pour limiter les versements à effectuer à la charge du budget général et favoriser ainsi la tenue de la norme de dépenses de l'État. L'obligation de reconstituer le fonds de roulement évite ce genre de tentation, même si elle ne peut faire l'objet d'une disposition législative contraignante et reste soumise au bon vouloir de l'exécutif.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 36 sans modification.

*
* *

Article 37

Création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Texte du projet de loi :

I. - Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural ».

L'ordonnateur principal de ce compte est le ministre chargé de l'agriculture.

Ce compte retrace :

1° En recettes : une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts ;

2° En dépenses : des dépenses relatives au développement agricole et rural.

II. - L'établissement public national de l'État à caractère administratif dénommé « Agence de développement agricole et rural » est dissous à compter du 1er janvier 2006.

Les biens, droits et obligations de l'établissement sont transférés à l'État, à l'exclusion des droits et obligations relatifs aux personnels qui sont transférés à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole.

Ce transfert ne donne lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes.

Les comptes de l'établissement dissous seront approuvés par l'autorité de tutelle après leur clôture.

La trésorerie constatée à la clôture des comptes de l'agence est inscrite en recettes du compte mentionné au I.

III. - 1° Le code rural est ainsi modifié :

a) A l'article L. 611-1 du code rural, le c) est remplacé par les dispositions suivantes :

« c) A la cohérence des actions menées en matière de recherche, d'expérimentation et de développement agricole, financées par le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ;

b) La première phrase de l'article L. 820-3 du code rural est libellée comme suit :

« L'État concourt par le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » au financement des programmes de développement agricole et rural. »

c) L'article L. 820-4 est abrogé.

2° Le B de l'article 43 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée a pour objectif de finaliser la réforme du développement agricole et rural consécutive à la loi de finances rectificative pour 2002, modifiée par la loi de finances rectificative pour 2003 et codifiée partiellement dans le code rural.

Depuis sa création en 2003, l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) rencontre des difficultés de fonctionnement qui ne permettent pas d'assurer le financement des actions de développement agricole et rural dans des conditions satisfaisantes. Il est donc proposé de supprimer l'agence, afin de clarifier les modalités de prise de décision en matière de financement du développement agricole et rural, tout en réduisant les frais de fonctionnement du dispositif (de l'ordre de 2 millions € avec l'ADAR).

Dès lors, les missions et les moyens de l'ADAR sont repris par un compte d'affectation spéciale nouvellement créé. Les recettes du compte sont constituées par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts (soit 95 millions € sur un total de 112 millions €). En dépenses, le compte finance les actions de développement agricole. Il pourra s'appuyer sur les organismes suivants :

– le réseau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture pour les actions régionales ;

– le réseau de l'Association de coordination technique agricole pour les actions des instituts et centres techniques agricoles ;

– un ou plusieurs opérateurs du ministère de l'agriculture et de la pêche, pour les actions d'innovation et de prospective.

En outre, le compte d'affectation spéciale est complété en recettes par la trésorerie constatée au compte de liquidation de l'ADAR.

Un décret précisera les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de dissoudre l'Agence de développement agricole et rural et de créer un compte d'affectation spéciale au travers duquel serait retracé le financement des actions de développement agricole.

I.- Les objectifs et les moyens de la politique de développement agricole.

Le développement agricole vise à diffuser les effets du progrès technique dans l'exploitation agricole. La portée de cette démarche s'est approfondie et étendue à la mesure même du changement qu'a connu l'agriculture française :

– en premier lieu, celui des hommes : les exploitants des années soixante, 2,5 millions, de culture scientifique et technique limitée, sont devenus aujourd'hui 600.000 exploitants, dont 400.000 à temps plein, d'un niveau de formation les rendant plus immédiatement accessibles au progrès technique ;

– en second lieu, celui du métier agricole : l'intensification a permis des progrès considérables, qu'il s'agisse par exemple de la culture des céréales ou des oléagineux, mais les succès obtenus sont confrontés à une concurrence plus vive avec la diminution des protections douanières et une préoccupation environnementale accrue.

L'article L. 820-1 du code rural définit l'objet du développement agricole. Il s'agit de *« contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de*

développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural».

Le passage de la politique de « vulgarisation agricole » des années cinquante à la politique de « développement agricole » actuelle, au champ étendu, a été marqué par la persistance de débats récurrents, en particulier :

– celui de la place respective de l'État et des représentants de la profession dans la définition des orientations générales et les décisions de mise en œuvre concrète ;

– celui de la nature des ressources : financement public ou financement professionnel et les conséquences à en tirer quant au pilotage de la politique de développement agricole.

Tout au long de cette évolution, la Cour des comptes a examiné la mise en œuvre cette politique. Elle a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'insister sur son caractère de politique publique et son financement par des prélèvements obligatoires, nécessitant de garantir le rôle propre de l'État.

C'est d'ailleurs à la suite du rapport public de la Cour des comptes de 1999 et d'un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture qu'a été remise en cause l'organisation du développement agricole autour de l'association nationale de développement agricole (ANDA) et d'un financement par des taxes parafiscales.

L'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a créé l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) et spécialement affecté une taxe à son financement.

Aux termes de l'article L. 820-4 du code rural, la loi a confiée à l'ADAR, sous la tutelle de l'État, *« l'élaboration, le financement, le suivi et l'évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole. »*

L'ADAR, établissement public administratif, a été constituée par le décret n° 2003-1087 du 18 novembre 2003. L'agence est composée :

– d'un conseil d'administration, comprenant, outre six représentants de l'État, dix-sept représentants de la profession agricole (dix représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles nommés sur proposition de ces organisations ; quatre représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture nommés sur proposition du président de l'assemblée ; deux représentants de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole nommés sur proposition de la confédération ; un représentant de l'association de coordination technique agricole nommé sur proposition du Président de l'association). Le conseil d'administration a essentiellement la responsabilité de définir le programme national pluriannuel de développement

agricole et les actions pour sa mise en œuvre susceptibles de bénéficier d'un financement par l'agence ;

– d'un comité de prospective, associant dix membres du conseil d'administration à dix représentants extérieurs qualifiés (organismes publics de recherche, industries alimentaires, conseil national de la consommation). Le comité de prospective est chargé de mener une réflexion à moyen et long terme et de garantir la cohérence entre la politique de recherche appliquée, de diffusion du progrès technique et d'innovation résultant des choix de l'agence avec les contrats d'objectifs d'organismes publics de recherche ;

– d'un comité d'évaluation, composé de personnalités qualifiées extérieures aux organismes représentés au sein du conseil d'administration de l'agence. Le comité d'évaluation est chargé d'élaborer les indicateurs économiques, environnementaux et sociaux d'évaluation des interventions de l'agence.

La mission confiée à l'ADAR consiste à apporter son concours financier à des actions regroupées en trois types de programmes :

– les programmes régionaux de développement agricole, avec pour chef de file de mise en œuvre, le réseau des chambres d'agriculture. En 2004, ces interventions ont représenté de l'ordre de 41 % des financements attribués par l'agence (38 millions d'euros) ;

– les programmes des instituts et des centres techniques, avec pour chef de file de mise en œuvre, le réseau de l'association des centres techniques agricoles. En 2004, ces interventions ont représenté 48 % des financements attribués par l'agence (44 millions d'euros) ;

– les programmes d'innovation et de prospective, réservés à des opérations de développement sur appel à projets ont représenté 10 % des financements attribués par l'agence (9 millions d'euros).

S'agissant des ressources de l'ADAR, l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 (loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a supprimé neuf taxes parafiscales perçues au profit de l'Association nationale de développement agricole (ANDA) et leur a substitué, à compter du 1er janvier 2003, une imposition de toute nature affectée à l'agence : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (article 302 *bis* MB du code général des impôts).

Sont redevables de la taxe les exploitants agricoles, quel que soit leur statut juridique, soumis au titre de leurs activités agricoles à la TVA selon le régime simplifié de l'agriculture et ceux imposables à la TVA selon le régime normal ou simplifié de l'agriculture qui exercent à la fois une activité agricole et une activité non agricole.

Le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 euros et 92 euros et d'une partie variable assise sur le chiffre d'affaires hors TVA relatif aux activités agricoles et fixée à 0,19 % du chiffre d'affaires hors TVA jusqu'à 370.000 euros et à 0,05 % au-delà de 370.000 euros.

Afin d'éviter que la partie variable de la taxe n'entraîne une augmentation de la cotisation payée à ce titre, les exploitants dont les cotisation sont fortement majorées au titre des années 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 bénéficient d'un plafonnement de leur cotisation en fonction du total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des neuf taxes parafiscales perçues au profit du fonds national de développement agricole. Ce plafonnement limite la progression de la taxe en 2003, 2004 et 2005 à 20 % de la cotisation de référence de 2002, à 40 % en 2006, à 60 % en 2007 et à 80 % en 2008 de la même cotisation de référence.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

Le produit de la taxe sur les exploitants agricoles est affecté à l'ADAR pour 85 % de son produit, soit 94 millions d'euros en 2004 et 95 millions d'euros en 2005.

L'expérience de l'ADAR apparaît fructueuse à plusieurs titres :

– elle a arrêté les priorités du programme national de développement agricole et rural pour la période 2005-2009 ;

– elle a contribué à l'émergence et au développement d'une action consistant à dépasser les cloisonnements entre filières et territoires. Cette démarche contribue à la fois à permettre une solidarité en faveur des filières fragiles et des régions défavorisées et facilite le développement des projets innovants ;

– elle a permis de commencer à familiariser les acteurs du développement agricole avec les démarches d'appels à projets et d'évaluation.

Le ministre de l'agriculture a néanmoins décidé de mettre un terme à l'expérience de l'ADAR pour plusieurs raisons :

– *« des difficultés de fonctionnement qui ne permettent pas d'assurer le financement des actions de développement agricole et rural dans des conditions satisfaisantes »* selon l'exposé des motifs du présent article. A l'expérience, la composition du conseil d'administration est apparue de nature à soulever des difficultés au regard de la constitution du délit de prise illégale d'intérêt prévu par l'article 432-12 du code pénal, le champ d'application de ce texte pouvant conduire à refuser même la simple présence à un délibéré relatif à l'attribution d'une aide ;

– la diminution des frais de fonctionnement du dispositif. L'établissement public, installé dans des locaux appartenant au ministère de l'agriculture, a un budget de fonctionnement de 2 millions d'euros, et emploie dix-huit personnes – quatre fonctionnaires et quatorze anciens salariés de l'ANDA recrutés comme personnels sous statut commun de droit public des offices d'intervention.

II.- Une adaptation du pilotage de la politique de développement agricole

A.- Une organisation redonnant le rôle de pilotage à l'État

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du présent article, il s'agit de *« clarifier les modalités de prise de décision en matière de financement du développement agricole et rural »*.

Dans la nouvelle architecture, il appartiendrait au ministre de l'agriculture d'arrêter chaque année la répartition des crédits entre les différentes interventions ainsi que les projets soumis à appels d'offres.

Le processus consultatif serait organisé autour des structures déjà existantes :

– le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire,

– le Comité scientifique du développement agricole et rural.

Les services du ministère de l'agriculture, en particulier la direction générale de l'enseignement et de la recherche, reprendraient la gestion du dispositif

Le financement du développement agricole au moyen de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles ne serait pas modifié.

Le **II** du présent article tend en conséquence à prévoir et organiser la dissolution de l'Agence.

Cette dissolution interviendrait à compter du 1er janvier 2006.

Les biens, droits et obligations de l'établissement sont transférés à l'État. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les interventions de l'ADAR au titre du programme de développement sont attribuées suivant quatre acomptes. 85 % du financement pour l'année 2005 aura été réglé par l'agence avant sa dissolution. Le ministère de l'agriculture devra en 2006 verser aux différents bénéficiaires le solde de 15 % au vu d'un compte rendu détaillé comprenant les éléments financiers et techniques de la part des bénéficiaires. Au titre du programme d'innovation et de prospective, l'éligibilité se fait sur appel à projet et la gestion sur une période de trois années. L'appel à projet de 2004 a

trouvé sa première traduction administrative en 2005 et les dossiers en cause devront être gérés par le ministère de l'agriculture jusqu'au compte rendu de 2008.

Les droits et obligations relatifs au personnel sont transférés à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA). Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les quatre membres du personnel ayant le statut de fonctionnaires seront remis à la disposition de leur corps d'origine. Il appartient à l'ACOFA de donner aux quatorze membres du personnel relevant du statut commun de droit public des offices d'intervention une nouvelle affectation au sein d'un office d'intervention.

Selon les modalités traditionnelles de dissolution d'un établissement public administratif, le transfert des biens droits et obligations de l'agence ne donne lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes et les comptes de l'établissement dissous seront approuvés par l'autorité de tutelle.

La trésorerie constatée à la clôture des comptes de l'agence est inscrite en recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

B.- Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

Le **I** du présent article propose d'ouvrir, dans les écritures du Trésor, un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural ». Comme tout article de loi de finances prévoyant la création d'un compte spécial, le présent article, dans son I, décrit la nature des dépenses et des recettes qui viendront s'imputer sur le compte « Développement agricole et rural ».

Le ministre chargé de l'agriculture est l'ordonnateur principal du compte.

Le compte reçoit en recettes, comme l'ADAR, 85% du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. En dépenses, il retrace les dépenses d'interventions structurées pour l'essentiel suivant les trois thématiques d'intervention de l'ADAR :

– les programmes régionaux de développement agricole, autour du réseau des chambres d'agriculture (40 millions d'euros) ;

– les programmes des instituts et centres techniques (39 millions d'euros) ;

– le programme d'innovation et de prospective (9,55 millions d'euros).

C.- Les dispositions de coordination

Le **III** du présent article tend à supprimer les dispositions régissant l'ADAR ou la référence faite à l'ADAR dans plusieurs dispositions législatives :

– l'article L. 611-1 du code rural relatif au rôle du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ;

– l'article L. 820-3 du code rural relatif au financement des programmes de développement agricole ;

– l'article L. 820-4 du code rural fixant le statut de l'ADAR ;

– le B de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 affectant à l'ADAR 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

*
* *

Article 38

Affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport.

Texte du projet de loi :

I. - Les opérations en compte sur les lignes de recettes n°s 05 et 06 du compte d'affectation spéciale n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », et les opérations relatives aux restes à recouvrer sur les lignes de recettes n°s 03 et 08, à la date de clôture de ce compte, sont reprises au sein du budget général.

Les opérations en compte au titre des chapitres n°s 01, 03 et 06 de ce compte, correspondant aux concours financiers aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux associations sportives ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui ont pour objet de contribuer au développement du sport et de la pratique sportive, sont transférées à l'établissement public chargé du développement du sport. Les autres opérations en compte au titre de ces chapitres sont reprises au sein du budget général.

Les opérations en compte au titre des chapitres n°s 02, 04, 05, 09 et 10 de ce compte sont reprises au sein du budget général.

Les opérations en compte au titre du chapitre n° 12 de ce compte sont transférées à l'établissement public chargé du développement du sport.

Sont également transférés à cet établissement les droits et obligations afférents à la gestion des subventions d'équipement sportif aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics, notamment au titre des contrats de plan État-région, relevant de la section ministérielle « Jeunesse, sports et vie associative » du budget général.

L'ensemble des dispositions du I du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 2006.

II. - Le II de l'article 59 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) est modifié comme suit :

« Le produit de cette contribution est affecté à l'établissement public chargé du développement du sport ».

Cette disposition est également applicable aux recettes non recouvrées au titre des exercices antérieurs à 2006.

III. - A compter du 1er janvier 2006, un prélèvement de 1,78 % est effectué chaque année sur les sommes misées sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par La Française des jeux. Le produit de ce prélèvement est affecté à l'établissement public chargé du développement du sport dans la limite de 150 millions d'euros. Le montant de ce plafond est indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances.

L'article 48 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est abrogé.

IV. - L'établissement public chargé du développement du sport est autorisé à percevoir en recettes le solde du boni de liquidation de l'association dénommée « Comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998 ».

V. - Au premier alinéa du II de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales les mots : « du Fonds national pour le développement du sport » sont remplacés par les mots : « de l'établissement public chargé du développement du sport », et les mots : « au sein du conseil dudit fonds » sont remplacés par les mots : « par les instances dudit établissement ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que les recettes des comptes d'affectation spéciale (dont relevait le Fonds national pour le développement du sport [FNDS]), doivent être « par nature en relation directe avec les dépenses concernées », ce qui a conduit à la disparition du fonds.

Au regard des conséquences, pour le financement du sport français, d'une telle disparition, et conformément aux conclusions des « États généraux » du sport, le 8 décembre 2002, il sera créé par décret un établissement public national à caractère administratif chargé du développement du sport, qui bénéficiera d'une partie des recettes affectées antérieurement au FNDS, notamment par le biais d'un prélèvement sur les sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux.

Cet établissement financera essentiellement les politiques territoriales du sport, au moyen de subventions attribuées aux collectivités territoriales ou aux associations sportives.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à l'affectation de recettes à un établissement public chargé du développement du sport. Cet établissement n'est pas encore constitué. Un décret en Conseil d'Etat devrait l'instituer avant la fin de l'année 2005. Il n'a en effet pas semblé possible qu'un article de loi de finances puisse procéder à la création de cet établissement, comme cela avait pu être initialement envisagé. Car il ne constitue pas lui-même une nouvelle catégorie d'établissement public et il revient donc au pouvoir réglementaire de l'instituer. Le titre du présent article se borne ainsi à indiquer qu'il vise à affecter des recettes à « *un* » établissement public chargé du développement du sport, puisqu'il n'est pas encore possible d'être plus précis à ce jour.

Le Président de la République avait appelé de ses vœux la création d'un établissement de ce type, à l'occasion des « États généraux du sport » tenus le 8 décembre 2002. Vraisemblablement baptisé « Centre national de développement du sport », le futur établissement public administratif reprendra les fonctions aujourd'hui dévolues à un compte d'affectation spéciale, appelé fonds national pour le développement du sport. Il faudra qu'il soit créé pour le 1er janvier 2006, date à laquelle entrera en vigueur le présent article (sixième alinéa du I). Le centre ne remplira cependant qu'une partie des missions de financement de l'actuel compte d'affectation spéciale.

Au fil des ans, l'usage s'était en effet établi au ministère des Sports de faire financer sur ce compte d'affectation spéciale des dépenses de même nature que celles inscrites au budget général. Cette dérive était naturellement en contradiction avec les principes budgétaires et la nature même d'un compte d'affectation spéciale. Les futurs statuts de l'établissement public fixeront au demeurant ses attributions de manière stricte et impérative. Au moment de clore le compte d'affectation spéciale, il a donc paru nécessaire d'en finir avec la pratique des financements croisés. Le présent article s'efforce de tracer une ligne de partage claire entre les missions confiées au futur établissement public et celles qui doivent revenir à l'État. Il organise la reprise des opérations du fonds appelé à disparaître (I et IV), avant d'affecter des recettes au futur établissement (II et III)

et de régler le cas particulier de ses relations avec la collectivité territoriale de Corse (V).

I.- La reprise des opérations du compte d'affectation spéciale

Dans le compte d'affectation spéciale n° 902-17 intitulé « Fonds national pour le développement du sport », la nomenclature budgétaire repose sur une distinction entre sport de masse et sport de haut niveau. Le futur établissement public et l'Etat ne se partageront pas les missions selon ce principe de démarcation, ce qui a compliqué la répartition. À l'avenir, l'établissement public devrait en effet se charger seulement de la politique territoriale concertée avec le mouvement sportif, en attribuant aux associations et clubs locaux des subventions de fonctionnement, mais aussi des subventions d'investissement. L'État définirait quant à lui des objectifs nationaux avec les fédérations et négocierait avec elles des conventions d'objectifs, tout en assurant également le fonctionnement des grands organismes sportifs nationaux tel l'INSEP.

A.- La reprise des lignes de recettes par le budget général

Le présent article prévoit que les lignes de recettes du compte d'affectation spéciale soient reprises au sein du budget général (**premier alinéa du I**). Il ne semble pas que cela constitue un enjeu financier majeur.

Les lignes de recettes n°s 05 et 06 ne sont pas dotées, puisqu'elles concernent respectivement le remboursement des avances consenties aux associations sportives et les recettes diverses ou accidentelles. Toutes les opérations en compte qui s'y rattachent sont reprises au sein du budget général.

La ligne de recettes n° 03 n'apporte plus que des ressources marginales, évaluées à 500.000 euros pour 2005. Elles proviennent du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes. Seules les opérations relatives aux restes à recouvrer sur cette ligne sont reprises au sein du budget général. D'après les renseignements recueillis auprès de la Direction du Budget, le rattachement aurait pu être envisagé comme une simple opération pour ordre s'il avait été totalement exclu qu'apparaissent des restes à recouvrer. Cette éventualité semble néanmoins peu vraisemblable et promet en tout état de cause de ne concerner que des montants peu importants.

Il n'en va pas tout à fait de même de la ligne n° 08, intitulée « Produit de prélèvement sur les sommes misées sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux ». Dotée de 239,5 millions d'euros d'après l'évaluation pour 2005, elle pourrait donner lieu à des opérations sur restes à recouvrer qui ne soient pas tout à fait négligeables, sans atteindre toutefois des montants considérables. Le taux de ce prélèvement devant être à l'avenir moins élevé au profit du futur établissement qu'il ne l'est actuellement au bénéfice du

compte d'affectation spéciale (*cf. infra*), il n'a cependant pas semblé illégitime que le budget général puisse reprendre ces opérations.

Enfin, le futur établissement public est autorisé à percevoir en recettes le solde du boni de liquidation de l'association dénommée « Comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998 », dont les comptes ne sont pas encore clos (**IV**).

B.- L'attribution des anciens chapitres

Il est plus instructif d'analyser la manière dont les chapitres du compte d'affectation spéciale sont repris au sein du budget général ou transférés au contraire à l'établissement public chargé du développement du sport. Le partage qui s'opère révèle en effet la répartition des tâches qui est prévue à l'avenir entre l'État et l'établissement administratif projeté.

1.- Des chapitres scindés entre budget de l'établissement public et budget général

Au sein des mêmes chapitres, la rédaction du premier paragraphe, au deuxième alinéa, établit une distinction qui isole ainsi les opérations qui correspondent « *aux concours financiers aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux associations et groupements d'intérêt public qui ont pour objet de contribuer au développement du sport et de la pratique sportive* ». Ces opérations sont transférées à l'établissement public chargé du sport, les autres étant reprises au sein du budget général.

Ce partage s'applique aux chapitres 01, 03 et 06. Le chapitre 01, intitulé « Subventions pour l'aide au sport de haut niveau », retrace des opérations qui seront reprises au sein du budget général pour l'essentiel, puisque la formation et le suivi des sportifs de haut niveau entrera pour l'essentiel dans le pilotage de la politique nationale ; elles représentent en 2005 un montant de près de 46 millions d'euros. Les opérations en compte au titre du chapitre 03 seront au contraire principalement transférées au futur établissement public, puisqu'il s'agit des subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse ; elles représentent en 2005 environ 152,2 millions d'euros. Le chapitre 06 n'est pas doté, car il sert seulement à inscrire les dépenses diverses ou accidentelles.

2.- Des chapitres qui sont repris intégralement au budget général

Quatre chapitres sont intégralement repris au sein du budget général **(troisième alinéa du I)**. Le plus important est le chapitre 09, qui porte sur les « *équipements de l'État contribuant au développement du sport* », pour un montant de 125,6 millions d'euros en 2004. Les équipements de l'INSEP ou des CREPS, établissements publics nationaux, seront en effet financés sur le budget général. Le chapitre 10 porte sur les « *études, travaux, équipements à vocation olympique* », pour un montant de près de 46 millions d'euros en 2005. Le

chapitre 02 regroupe les « *avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau* », à hauteur de 100 000 euros en 2005. Aucun crédit n'est inscrit en 2005 aux chapitres 04 et 05, « Frais de gestion » et « Restitutions de sommes indûment perçues ».

3.- Un chapitre intégralement transféré à l'établissement public

Quarante millions d'euros sont inscrits en 2005 au chapitre n° 12 « Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs » **(quatrième alinéa du I)**. Les opérations en compte au titre de ce chapitre sont transférées à l'établissement public chargé du sport.

4.- La reprise de certains engagements contractés par l'État envers les régions

Il n'est pas prévu que le futur établissement public soit partie signataire des contrats de plan État-Régions, mais il reprendra néanmoins à son compte les engagements pris par l'État envers les régions dans le domaine sportif **(cinquième alinéa du I)**, engagements aujourd'hui financés sur le chapitre 66-50 du budget du Ministère des Sports. En pratique, les représentants de l'État seront majoritaires au conseil d'administration de l'établissement, où seront votées aux régions les subventions d'investissement appropriées.

II.- Deux ressources affectées au futur établissement

Le compte d'affectation spéciale « Fonds national de développement du sport » dispose en 2005 de 260 millions d'euros. Les services du ministère des Finances estiment à 110 millions d'euros le montant des opérations qui devraient être imputées à l'avenir au budget général, au vu de la pratique antérieure des financements croisés comme des nouvelles missions attribuées à l'État en matière de sport de haut niveau. À budget constant et compte tenu de la nouvelle répartition des tâches, le présent article aurait pu n'attribuer des recettes au futur établissement public qu'à hauteur de 150 millions d'euros. Bénéficiant d'un arbitrage favorable, il recevra cependant environ 180 millions d'euros par an.

Ces ressources lui proviendront de deux recettes d'importance inégale : la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet » et fixée à 5%, pour un montant estimé de 31 millions d'euros (**II du présent article**) ; un prélèvement de 1,78% sur les sommes misées sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, pour un montant maximal de 150 millions d'euros (**III du présent article**).

Ce deuxième prélèvement est inférieur à celui qui avait été institué au profit du compte d'affectation spéciale par la loi de finances pour 1994 et qui s'établit depuis le 1er janvier 1997 à 2,6%. La baisse de 2,6% à 1,78% s'explique par la réduction du domaine d'intervention du futur établissement, comparé à celui

du fonds d'affectation spéciale. Les recettes perçues au-delà du plafond de 150 millions d'euros reviennent à l'État.

III.- Les relations particulières du futur établissement avec la collectivité territoriale de Corse

En vertu de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales, « *la collectivité territoriale de Corse est compétente pour conduire les actions en matière de promotion des activités physiques et sportives* ». La collectivité en question est attributaire des subventions de fonctionnement versées par le Fonds national pour le développement du sport aux groupements sportifs locaux. Le **V du présent article** met en accord le présent article avec cette disposition du Code général des collectivités territoriales, en substituant pour cette attribution de crédits au compte d'affectation spéciale le futur établissement public.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

*

* *

Article 39

Création du compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État ».

Texte du projet de loi :

I. - Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé « Couverture des risques financiers de l'État », dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal.

Ce compte de commerce retrace, sans préjudice des dispositions de l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), les opérations de couverture des risques financiers de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme dans le cadre de l'autorisation prévue chaque année en loi de finances, à l'exception de celles liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État.

Le compte de commerce comporte, en recettes et en dépenses, la totalité des produits et des charges résultant de ces opérations.

II. - Le ministre chargé de l'économie transmet chaque année au Parlement le compte rendu d'un audit réalisé par un organisme extérieur sur les états financiers du compte de commerce mentionné au I, sur les procédures prudentielles mises en œuvre et sur l'ensemble des opérations effectuées.

Exposé des motifs du projet de loi :

Certains risques financiers de l'État font aujourd'hui l'objet d'une couverture spécifique : risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements pétroliers nécessaires aux besoins des armées (article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003) et risques relatifs aux variations de change pour la reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement.

Cet article prévoit la création d'un compte de commerce dont l'objet est de retracer l'ensemble des produits et des charges relatifs aux transactions sur instruments financiers à terme effectuées pour la mise en œuvre de ces opérations de couverture.

Cette mesure doit permettre d'assurer un suivi transparent et une gestion centralisée des opérations par un service spécialisé disposant d'une vision globale des risques couverts (Agence France Trésor).

Afin d'assurer l'information du Parlement, le Gouvernement lui transmet le compte rendu d'un audit réalisé chaque année par un organisme extérieur sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre et sur l'ensemble des opérations effectuées.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de créer un compte de commerce sur lequel seraient retracés l'ensemble des produits et des charges relatifs aux transactions sur instruments financiers à terme effectuées pour la mise en œuvre des opérations de couverture de l'État contre certains risques financiers.

I.- L'amorce d'une politique de couverture de l'État contre les risques financiers liés à certaines de ses activités

L'État étant « son propre assureur », selon l'expression consacrée, il s'est longtemps désintéressé des risques financiers liés à ses activités. Certains de ses services sont pourtant exposés à des facteurs purement exogènes, comme les fluctuations de change ou de prix de matières premières, qui ne dépendent pas de la pertinence des décisions de gestion qui leur reviennent et qui pourraient perturber l'appréciation de leur performance, dans la nouvelle grille de lecture budgétaire qui est avancée par la LOLF.

Les opérations qui ont été entreprises en 2005, qu'il est demandé de « consolider » en 2006 *via* la création du compte de commerce prévu par le présent article, pourraient donc voir leur périmètre s'étendre, par exemple, à la couverture contre les fluctuations de change de certaines actions relevant des programmes inscrits sur la mission Action extérieure de la France.

A.- La couverture contre les risques de fluctuations des coûts de ravitaillement des armées en produits pétroliers

Chargé du ravitaillement des forces en produits pétroliers, le service des essences est un service interarmées qui exerce son activité dans deux grands domaines :

– la cession de produits pétroliers aux armées et le soutien logistique en matière de carburants au profit des forces engagées en opérations extérieures ou lors des manœuvres et exercices ;

– l'expertise technique pour la définition des spécifications et l'homologation des produits pétroliers nécessaires aux armées, la réalisation et la gestion des matériels pétroliers, et le contrôle technique des infrastructures et des véhicules de transport de produits pétroliers.

L'approvisionnement en produits pétroliers par le service des essences fait l'objet, pour l'essentiel, de marchés publics par appel d'offres lancés au niveau européen. Les commandes pour un mois donné sont passées le 25 du mois précédent. A cette date, le service des essences fournit une estimation de commandes à un horizon de deux mois. Compte tenu de la volatilité des cours, tant du pétrole que du dollar – devise dans laquelle sont libellés les échanges – le ministère de la défense se trouve en position de risque. Il est donc légitime qu'il cherche à se couvrir contre ce risque, dans une démarche qui s'analyse comme une politique d'assurance.

L'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) a autorisé le ministre de la défense à recourir, jusqu'au 31 décembre 2007, à des instruments financiers à terme en vue de couvrir les risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers nécessaires aux besoins des armées. L'article 46 de la loi de finances

pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a procédé à l'ajustement nécessaire de la définition des dépenses et recettes susceptibles d'être imputées sur le compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003 (N° 2003-1312)
Article 88

Le ministre de la défense est autorisé jusqu'au 31 décembre 2007 à effectuer toutes opérations sur instruments financiers en vue de couvrir les risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers nécessaires aux besoins des armées.

Le compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » enregistre les dépenses et les recettes correspondantes.

Le rapport prévu au 4° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances retrace chaque année la mise en oeuvre de ces dispositions.

Pour les années 2004 et 2005, ce compte rendu fait l'objet d'un rapport spécial au Parlement.

Comme dans toute opération d'assurance, la couverture contre le risque est acquise au prix du paiement d'une prime, dont le montant dépend du degré de couverture souhaité, de la valeur de l'actif sous-jacent qui bénéficie de la couverture (en l'espèce, des volumes de carburants). Une prévision de dépenses de 10 millions d'euros a été inscrite à ce titre dans la loi de finances pour 2005 sur le compte de commerce n° 904-20, qui est portée à 12 millions d'euros en 2006 pour tenir compte du contexte de prix pétroliers élevés.

Le rapport spécial prévu au quatrième alinéa de l'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2003 n'a évidemment pas eu lieu d'être élaboré, aucune opération n'ayant été effectuée en 2003 ni en 2004. Les premières informations seront relatives aux opérations de l'année 2005.

B.- La couverture contre les fluctuations de change susceptibles d'affecter la charge due au titre de la participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement

Le Conseil des gouverneurs de l'Association internationale de développement a approuvé, le 18 avril 2005, la Quatorzième reconstitution (« AID 14 ») de ce fonds multilatéral de la Banque mondiale, destiné à octroyer des dons et prêts concessionnels aux pays en développement éligibles. Le fonds est reconstitué tous les trois ans.

Lors de la dernière séance de négociations, le 22 février 2005, la France s'est engagée à participer à l'AID 14 à hauteur de 1.470,96 millions de dollars américains. Alors que les contributeurs avaient la possibilité de libeller leur participation dans la monnaie de leur choix (monnaie nationale, droits de tirage

spéciaux ou toute autre monnaie convertible, après accord de l'AID), la France est le seul pays de la zone euro à avoir choisi le dollar américain. Tous les autres États membres de la zone euro se sont engagés dans la monnaie unique européenne, à l'exception de l'Allemagne, qui a préféré s'engager sur une contribution libellée en droits de tirage spéciaux (DTS).

LES ÉTATS MEMBRES DE LA ZONE EURO ET L'AID 14

ÉTAT	MONTANT (EN DTS)	PART(%) (BASE = DTS)	MONTANT (EN MONNAIE CHOISIE)	MONNAIE CHOISIE
ALLEMAGNE	**1.163,23**	**8,23%**	**1.163,23**	DTS
AUTRICHE	**207,71**	**1,47%**	**250,63**	**EURO**
BELGIQUE	**219,02**	**1,55%**	**264,27**	**EURO**
ESPAGNE	**306,54**	**2,17%**	**369,88**	**EURO**
FINLANDE	**84,78**	**0,60%**	**102,30**	**EURO**
FRANCE	1.004,99	7,11%	1.470,96	DOLLAR
GRECE	**17,87**	**0,12%**	**20,60**	**EURO**
IRLANDE	**58,01**	**0,41%**	**70,00**	**EURO**
ITALIE	**536,94**	**3,80%**	**647,88**	**EURO**
LUXEMBOURG	**23,89**	**0,17%**	**28,83**	**EURO**
PAYS-BAS	**392,38**	**2,78%**	**473,45**	**EURO**
PORTUGAL	**28,49**	**0,20%**	**34,38**	**EURO**

Les taux de change nécessaires pour déterminer, le cas échéant, le montant des contributions libellées en monnaie autre que le DTS (qui est l'unité de compte de l'Association internationale de développement) ont été établis sur la base de la moyenne quotidienne des cours du marché entre le 1er avril 2004 et le 30 septembre 2004.

Au plan budgétaire, l'engagement de la France au titre de la reconstitution est couvert par une autorisation d'engagement portant sur le montant total de la contribution française. En revanche, les crédits de paiement sont ouverts dans les lois de finances successives, au fil des décaissements programmés.

Le choix du dollar américain comme monnaie de versement de la contribution française expose le programme 110 « Aide économique et financière au développement » à un risque de change. Il a été décidé de couvrir l'État contre ce risque en mettant en place des contrats à terme sur devises, selon le mécanisme suivant (pour simplifier les développements qui suivent, la contribution de la France est ramenée à 100 dollars, par convention) :

– l'État doit effectuer à une date donnée (p.ex. le 31 décembre) un versement de 100 dollars à l'AID et souhaite figer aujourd'hui (p.ex. le 1er janvier) la contre-valeur en euros de ce versement ;

– l'État contracte le 1er janvier avec un établissement financier sur les bases suivantes :

◆ le 31 décembre, l'établissement financier vendra 100 dollars à l'État ;

◆ l'État paiera ses dollars en euros, à un taux de change convenu à la date de conclusion du contrat, qui est le « taux de change futur au 31 décembre » tel que déterminé par le marché (p.ex. 1,2 dollar pour 1 euro) ;

◆ si les fluctuations au cours de l'année du taux de change futur au 31 décembre le justifient, l'État procédera à des appels de marge auprès de sa contrepartie pour se couvrir contre le risque de défaillance de cette contrepartie *(cf. infra)* ; ces appels de marge seront rémunérés ;

◆ en revanche, l'État ne sera redevable d'aucun appel de marge vis-à-vis de sa contrepartie car il est considéré qu'il ne peut pas faire défaut.

Ainsi, l'État sait **dès le 1er janvier** qu'il devra consacrer, le 31 décembre, 83,3 euros (soit 100 / 1,2) à l'achat des dollars dont il a besoin. La pertinence de cette opération de couverture se juge en fonction du taux de change effectif sur le marché, le 31 décembre :

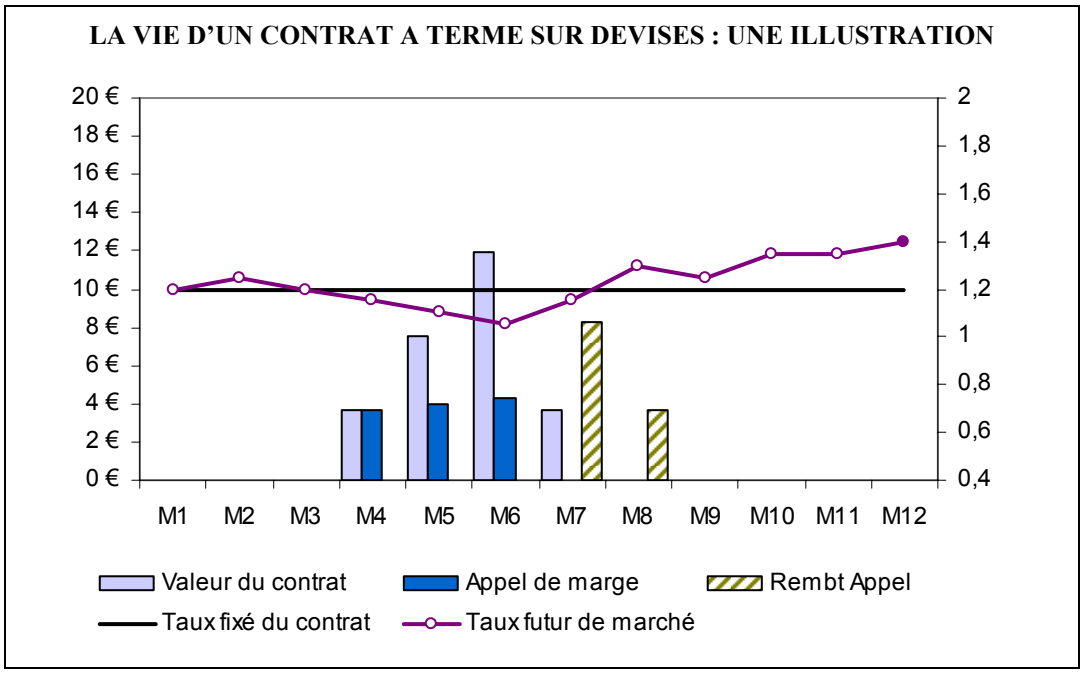
– si le taux de change est plus favorable que le taux du contrat (p.ex. 1,4 dollar pour 1 euro), l'État subit une perte d'opportunité : *s'il n'avait pas réalisé son opération de couverture,* il *aurait pu* acheter, le 31 décembre, au prix de 71,4 euros les 100 dollars nécessaires (soit 100 / 1,4). La perte d'opportunité est égale à 83,3 – 71,4, soit 11,9 euros ;

– en revanche, si le taux de change est moins favorable que le taux du contrat (p.ex. 1,1 dollar pour 1 euro), l'État économise 7,6 euros : *s'il n'avait pas réalisé son opération de couverture,* il *aurait dû* acheter, le 31 décembre, au prix de 90,9 euros les 100 dollars nécessaires (soit 100 / 1,1).

Un raisonnement similaire peut être tenu tout au long de la durée de vie du contrat : en effet, le taux de change à l'échéance du contrat est négocié sur le marché régulièrement. Si ce taux futur de marché est moins favorable que le taux auquel a été conclu le contrat, l'État *a la perspective* de réaliser une économie par rapport à une transaction qu'il effectuerait le 31 décembre sur le marché au jour le jour. De ce fait, le contrat passé avec sa contrepartie a une valeur économique. Pour se couvrir contre le risque de défaillance de la contrepartie, l'« appel de marge » consiste à encaisser le montant de cette valeur économique.

A titre d'exemple, le graphique ci-après illustre la « vie » sur douze mois d'un contrat conclu le 1er janvier (M1 sur le graphique), sur la base d'un taux de change au 31 décembre (M12 sur le graphique) de 1,2. Le taux de change futur est négocié sur le marché chaque mois : il peut être supérieur ou inférieur à 1,2.

Pendant les mois M4, M5 et M6, le taux futur de marché est inférieur à 1,2 et le contrat a pour l'État une valeur économique positive qui s'accroît : l'État procède chaque fois à un appel de marge auprès de sa contrepartie, qui représente l'accroissement mensuel de la valeur économique. Le mois M7, en revanche, le taux de change futur est toujours inférieur à 1,2 mais a commencé à se redresser ; de ce fait, la valeur de marché du contrat est toujours positive pour l'État, mais elle est plus faible que la somme des appels de marge auxquels il a été procédé jusqu'ici : l'État doit en rembourser une partie. Au cours du mois M8, le taux futur de marché à échéance du 31 décembre devient supérieur à la valeur de 1,2 fixée dans le contrat : celui n'a plus de valeur économique pour l'État, qui doit rembourser le solde résiduel des appels de marge. Les mois suivants, le taux futur de marché reste supérieur à 1,2 : il rejoint le taux au jour le jour, le 31 décembre, sur une valeur de 1,4. L'État subit une perte d'opportunité de 11,9 euros.



Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a procédé, le 1er juin dernier, à la couverture contre le risque de change des paiements à effectuer au titre de la participation de la France à la reconstitution des ressources de l'AID, qui interviendront en 2006, 2007 et 2008.

II.- La centralisation souhaitable des opérations de couverture auprès du ministère chargé des finances

A.- Deux impératifs : maîtrise des risques et transparence

Les opérations de couverture contre les risques financiers supposent le recours à des instruments financiers à terme, produits qui peuvent être d'une grande technicité et qui supposent l'établissement d'une relation contractuelle avec un établissement financier qui se porte contrepartie de l'État.

Le développement des opérations de couverture est lui-même générateur de risques, qu'il convient de maîtriser afin de ne pas exposer les finances de l'État. Que faut-il donc éviter ? Le manque de professionnalisme de la part d'équipes qui ne seraient pas habituées à manier des produits financiers complexes ; la dispersion des opérations au sein de nombreux ministères, qui empêcherait d'avoir une vision d'ensemble des engagements de l'État et du risque de contrepartie auquel il s'expose ; l'affaiblissement de l'État vis-à-vis de ses contreparties qui pourrait résulter d'un défaut de vision d'ensemble : les responsables de la fonction « achat » savent bien qu'on peut mieux négocier lorsqu'on se présente uni plutôt que dispersé.

Il convient donc de trouver un mécanisme qui permette, à la fois, aux gestionnaires de définir chacun sa politique de couverture contre les risques financiers et à l'État de concentrer les opérations nécessaires en un lieu unique et sur un support budgétaire unique.

B.- Le compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État »

1.- La définition du compte de commerce

• Le **I** du présent article propose d'ouvrir, dans les écritures du Trésor, un compte de commerce intitulé « Couverture des risques financiers de l'État », dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal.

Ce compte de commerce retracerait, en recettes et en dépenses, la totalité des produits et des charges résultant des opérations de couverture des risques financiers de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme dans le cadre de l'autorisation prévue chaque année en loi de finances. Deux exceptions sont prévues cependant :

– conformément à l'article 22 de la LOLF, les opérations liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État seront retracées sur le compte ouvert par l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 ;

– il n'a pas été jugé utile de revenir sur l'autorisation spécialement accordée au ministre de la défense par l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003. De ce fait, le compte de commerce qu'il est proposé d'ouvrir fonctionne « *sans préjudice des dispositions de l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)* ».

Le **II** du présent article prévoit que « *le ministre chargé de l'économie transmet chaque année au Parlement le compte rendu d'un audit réalisé par un organisme extérieur sur les états financiers du compte de commerce mentionné au I, sur les procédures prudentielles mises en œuvre et sur l'ensemble des opérations effectuées* ». Il s'agit là de la reprise des dispositions déjà adoptées

pour le compte de gestion de la dette dans l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004, sous réserve de quelques ajustements rédactionnels.

• Chaque programme et chaque compte spécial bénéficiant d'opérations de couverture devra verser au compte de commerce les dotations nécessaires pour équilibrer les opérations effectuées pour son compte. Le responsable de chaque programme et compte spécial bénéficiant d'opérations de couverture devra fixer la stratégie régissant celles-ci, en particulier l'horizon, le montant et le calendrier de la couverture. Il rendra compte des opérations de couverture, le cas échéant dans le rapport annuel de performance du programme.

Pour les raisons évoquées ci-avant, l'Agence France Trésor est chargée de la gestion opérationnelle des opérations de couverture et des appels de marge. Elle ne participera pas à l'établissement des différents paramètres de la politique de couverture. Son rôle sera d'exécuter des instructions précises transmises par les responsables de programme et de compte spécial. Elle agira dans le cadre de délégations de gestion signée avec ces derniers.

2.- La fixation du montant du découvert

En ayant recours à des instruments financiers à terme, l'État entre en relation étroite avec les marchés financiers et doit veiller à la solidité de son crédit. De ce fait, il a semblé nécessaire de calibrer l'autorisation de découvert de façon à ce que l'État puisse faire face à tout instant à ses obligations vis-à-vis de ses contreparties, même si des difficultés imprévues empêchent l'alimentation du compte de commerce en recettes par les dépenses à effectuer à partir du budget général ou des autres comptes spéciaux (en l'espèce, le compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »).

Dans ces conditions, le scénario retenu repose sur le cumul de trois hypothèses défavorables :

– le paiement, le même jour, de l'ensemble des dépenses relevant des opérations de couverture ;

– l'absence de recettes en provenance des supports budgétaires autres que le compte de commerce ;

– un niveau élevé des taux d'intérêt servant à rémunérer les appels de marge.

Le montant du découvert proposé pour 2006 s'élève à 433 millions d'euros, qui correspondent :

– à une tranche annuelle de contribution à l'Association internationale de développement (AID) et au paiement des intérêts résultant de la rémunération des appels de marge liés aux opérations de couverture, ainsi que le montant annuel des primes d'options aux contreparties (400 millions d'euros) ;

– au versement des primes et au paiement des intérêts résultant de la rémunération des appels de marge liés aux opérations de couverture des achats de produits pétroliers (33 millions d'euros).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

C.- Dispositions diverses

Article 40

Dispositions relatives aux affectations.

Texte du projet de loi :

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts à la date de dépôt de la présente loi sont confirmées pour l'année 2006.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 16 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

L'objet de cet article est de confirmer pour 2006 les affectations résultant des lois de finances antérieures, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Observations et décision de la Commission :

L'article premier de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1er août 2001) dispose que « *dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

Son article 16 dispose pour sa part que « *certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe* ».

Les affectations de ressources au sein du budget de l'Etat, autorisées par l'article 16, devant être déterminées pour chaque exercice en application de l'article premier de la loi organique relative aux lois de finances, le présent article propose, comme il était d'usage sous l'emprise de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, de les confirmer pour l'année 2006. Cette confirmation doit s'entendre sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prises dans le présent projet.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41

Financement des allégements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale.

Texte du projet de loi :

I. - Après l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, il est ajouté au chapitre Ier *bis* « Mesures visant à garantir les ressources de la sécurité sociale » un article L. 131-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-8. – I. - Par dérogation aux dispositions des articles L. 131-7 et L. 139-2, le financement des mesures définies aux articles L. 241-13 et L. 241-6-4, à l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998, aux articles 1er et 3 de la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 et à l'article 13 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003, est assuré par une affectation d'impôts et de taxes aux régimes de sécurité sociale.

« II. - Les impôts et taxes mentionnés au I sont :

a) une fraction égale à 95 % de la taxe sur les salaires, mentionnée à l'article 231 du code général des impôts, nette des frais d'assiette et de recouvrement, déterminés dans les conditions prévues au III de l'article 1647 du code général des impôts ;

b) le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées, mentionné à l'article 520 A du code général des impôts ;

c) le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels, mentionné à l'article 438 du code général des impôts ;

d) le droit de consommation sur les produits intermédiaires, mentionné à l'article 402 *bis* du code général des impôts ;

e) les droits de consommation sur les alcools, mentionnés au I de l'article 403 du code général des impôts ;

f) la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire, mentionnée à l'article L. 131-1 du code de la sécurité sociale ;

g) la taxe sur les primes d'assurance automobile, mentionnée à l'article L. 137-6 du code de la sécurité sociale ;

h) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques, dans des conditions fixées par décret ;

i) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs, dans des conditions fixées par décret.

« III. - 1° Bénéficient de l'affectation des impôts et taxes définis au II, les caisses et régimes de sécurité sociale suivants :

a) la caisse nationale assurance maladie des travailleurs salariés ;

b) la caisse nationale d'allocations familiales ;

c) la caisse nationale assurance vieillesse des travailleurs salariés ;

d) la caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

e) l'établissement national des invalides de la marine ;

f) la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ;

g) la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines ;

h) les régimes de sécurité sociale d'entreprise de la société nationale des chemins de fer français et de la régie autonome des transports parisiens.

« Les régimes et caisses de sécurité sociale concernés par les allégements définis au I bénéficient d'une quote-part des recettes mentionnées au II au prorata de la part relative de chacun d'entre eux dans la perte de recettes en 2006 liée aux allégements généraux de cotisations sociales définis au I.

« Cette quote-part est fixée à titre provisoire par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, pris avant le 1er janvier 2006 sur la base des dernières données disponibles. Cette quote-part sera définitivement arrêtée dans les mêmes conditions avant le 1er juillet 2007 sur la base des données effectives de l'année 2006.

« 2° L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargée de centraliser le produit des taxes et des impôts mentionnés au II et d'effectuer sa répartition entre les caisses et régimes de sécurité sociale mentionnés au III conformément à l'arrêté mentionné au 1°.

« 3° Un arrêté des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture adapte les règles comptables prises en application de l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale pour le rattachement des impôts et des taxes mentionnées au II.

« IV. - En cas d'écart constaté entre le produit en 2006 des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes liée aux allégements de cotisations sociales mentionnés au I pour cette même année, cet écart fait l'objet d'une régularisation, au titre de l'année 2006, par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

« Toute modification en 2006 du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allégement général de cotisations sociales mentionnées au I donnera lieu, si besoin, à un ajustement de la liste des impôts et taxes affectés en application du présent article.

« V. - Le Gouvernement remettra au Parlement en 2008 et 2009 un rapport retraçant, au titre de l'année précédente, d'une part les recettes des impôts et taxes affectés aux caisses et régimes mentionnés au III en application du présent article et, d'autre part, le montant constaté de la perte de recettes liée aux allégements de cotisations sociales mentionnées au I. En cas d'écart supérieur à 2 % entre ces deux montants, ce rapport est transmis par le Gouvernement à une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes et comportant des membres de l'Assemblée Nationale, du Sénat, des représentants des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget, ainsi que des personnalités qualifiées, qui lui donne un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement.

« En cas de modification du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allègement général des cotisations sociales mentionnées au I, cette commission donne également son avis au Gouvernement sur d'éventuelles mesures d'ajustement. »

II. - A l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 5°*bis* ainsi rédigé : « De gérer, pour le compte des régimes de sécurité sociale concernés, la répartition des impôts et taxes mentionnés au II de l'article L. 131-8 ».

III. - Le 4 de l'article 231 du code général des impôts est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le financement des allégements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale s'effectue aujourd'hui par un mécanisme complexe de dotations budgétaires à partir de crédits du ministère du travail et de l'emploi vers les organismes concernés.

Afin de simplifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, il est proposé d'affecter des impôts et taxes aux organismes de sécurité sociale pour financer les pertes de recettes résultant des allégements de charges sur les bas salaires.

Ces impôts et taxes ont un lien direct ou indirect avec des problématiques de santé publique et leur produit est en moyenne aussi dynamique que la masse salariale.

Les taxes qu'il est proposé de transférer aux caisses de sécurité sociale sont les suivantes :

– une fraction égale à 95 % de la taxe sur les salaires, nette des frais d'assiette et de recouvrement ;

– le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ;

– le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;

– le droit de consommation sur les produits intermédiaires ;

– les droits de consommation sur les alcools ;

– la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ;

– la taxe sur les primes d'assurance automobile ;

– la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques, dans des conditions fixées par décret ;

– la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs, dans des conditions fixées par décret.

Le produit estimé de ces taxes est de 18,9 milliards € en 2006, ce qui correspond au montant estimé des allégements de charges cette même année.

L'article prévoit en outre, pour les années suivantes, trois mécanismes permettant d'assurer à la sécurité sociale que le produit des impôts et taxes affectés sera suffisamment dynamique :

– un recalage sur l'année 2006 à l'euro près, en fonction des montants effectifs, via une régularisation en 2007 ;

– une modification de la liste des impôts et taxes affectés dans le cas où les allégements de charges seraient eux-mêmes modifiés ;

– des rendez-vous pris en 2008 et 2009 au cours desquels le Gouvernement remettra un rapport analysant les écarts éventuels entre les recettes des impôts et taxes affectés et la perte de recettes résultant des allégements de charges l'année précédente. En cas d'écart supérieur à 2 %, un rapport sera transmis par le Gouvernement à une commission indépendante qui lui donnera un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de transférer aux caisses de sécurité sociale certaines recettes fiscales, en vue de financer les allégements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale.

I.- La compensation des allégements de charges par affectation de recettes : un « aboutissement inachevé »

A.- Les allégements de cotisations patronales de sécurité sociale sont devenus un élément structurel du financement de la protection sociale

• Le présent article entend sceller la fin d'un processus engagé depuis le milieu des années 1990 : l'allégement du coût du travail par la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale. Cet processus a débuté avec le plan pour l'emploi décidé au printemps 1993, qui incluait une exonération totale de cotisations familiales patronales pour les salaires compris entre une fois et 1,1 fois le SMIC et de moitié pour les salaires compris entre 1,1 fois et 1,2 fois le SMIC.

Le premier dispositif de ristourne dégressive sur les cotisations patronales de sécurité sociale, dit « ristourne Juppé », a été introduit par I de l'article 1er de la loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. D'abord destiné aux salaires compris entre une fois et 1,2 fois le SMIC, il a été progressivement étendu et fusionné avec le dispositif antérieur d'exonération. Il s'inscrivait dans une politique de développement de l'emploi résolument offensive, en direction des salariés les moins qualifiés.

La loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail a associé aux allégements de charges la problématique de la réduction du temps de travail. Il s'inscrivait dans une logique d'incitation au dialogue social, puisque l'octroi de l'allégement était conditionné à l'adoption d'une convention ou d'un accord de branche étendu, ou d'un accord d'entreprise ou d'établissement ayant pour objet un aménagement du temps de travail.

La précédente législature a adopté une posture résolument différente. Elle a d'abord contesté les effets bénéfiques sur l'emploi des allégements généraux de charges sociales. L'article 115 de la loi de finances pour 1998 a rétabli le principe de la proratisation de la baisse des charges pour le travail à temps partiel et a ramené le plafond de rémunération mensuelle, pour la ristourne dégressive sur les bas salaires, de 1,33 à 1,3 SMIC. L'ensemble de ces mesures, ainsi que le gel du montant maximum de réduction prévu par décret devait permettre une économie de l'ordre d'un milliard d'euros. Par ailleurs, convaincue que le travail était devenu une denrée rare, qu'il fallait partager entre les Français, la précédente majorité a organisé une réduction contraignante de la durée du travail, associée au maintien des éléments antérieurs de rémunération. Ayant malgré tout accepté l'idée que le coût de cette politique pour les entreprises contredirait ses ambitions affichées en matière d'emploi, elle a instauré un dispositif compensatoire fondé sur un allégement dégressif de cotisations patronales de sécurité sociale.

La majorité actuelle a souhaité tirer un trait sur une politique qui a rendu plus complexe la vie des entreprises et a induit une stagnation des rémunérations salariales. La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de

travail et à l'emploi a engagé une convergence « par le haut », en deux ans, des différentes garanties de rémunération – le SMIC ayant dû être complété par cinq garanties mensuelles de rémunération afin de tenir compte de la situation des entreprises au regard du passage aux 35 heures. Elle a programmé un effort considérable d'allégement des charges visant à compenser le coût pour les entreprise de l'harmonisation des SMIC, à concentrer et maximiser l'effet des allégements de charges sur les bas salaires et à simplifier le système des allégements généraux. Elle a enfin procédé à un assouplissement des 35 heures, notamment en matière de recours aux heures supplémentaires.

• Concrètement, l'allégement prévu par la loi du 17 janvier 2003, codifié à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, se substitue :

– à la ristourne dégressive sur les bas salaires : depuis le passage de la durée légale du travail à 35 heures, la « ristourne Juppé » continue à s'appliquer aux entreprises dont la durée effective du travail est restée à 39 heures, ainsi qu'à celles qui, bien qu'ayant conclu un accord collectif de réduction du travail, ne remplissent pas les conditions exigées par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite loi « Aubry II », pour pouvoir bénéficier des allégements correspondants (accord approuvé par la majorité des syndicats présents dans l'entreprise ; engagements en termes de création ou de maintien d'emplois) ;

– à l'allégement lié à la réduction du temps de travail (loi « Aubry II ») : celui-ci bénéficie aux entreprises qui, par accord collectif, ont fixé la durée collective du travail, au plus, à 35 heures hebdomadaires (ou à 1.600 heures sur l'année) et qui remplissent, par ailleurs, les conditions générales exigées par la loi pour ouvrir droit à cet allégement.

Il prend la forme d'une ristourne dégressive dont le taux est maximum au niveau du SMIC (26 points de cotisations sociales) et qui s'annule pour un salaire égal à 1,6 fois le SMIC [(1)].

B.- Les allégements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale devraient désormais être intégrés dans le barème des cotisations

Avec l'achèvement, au 1er juillet 2005, du processus d'harmonisation des SMIC, le dispositif d'allégement des charges sociales est stabilisé, dans sa dimension juridique comme dans sa dimension financière, une fois tenu compte de l'effet en année pleine 2006 de l'ultime phase de l'harmonisation intervenue le 1er juillet 2005.

Il faut prendre acte de ce que les allégements font partie intégrante du système de financement de la protection sociale, étant désormais déconnectés de

---

(1) La loi de finances pour 2005 a ramené de 1,7 à 1,6 SMIC le salaire maximal auquel est applicable la ristourne définie par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, la dégressivité de l'allégement étant adaptée en conséquence.

tout lien avec la durée du travail ou un processus de réduction de la durée du travail. La décision du Gouvernement de transformer les modalités actuelles de compensation des allégements généraux en procédant à une affectation directe de recettes fiscales à la sécurité sociale est un premier pas : elle traduit la volonté de sortir d'une logique de « compensation », synonyme de débats byzantins sur le degré plus ou moins fidèle de ladite compensation.

La stabilisation et l'élargissement des ressources de la protection sociale devraient permettre – il faut le souhaiter – de faire enfin porter le débat sur **le véritable enjeu des finances sociales**, qui n'est pas le face-à-face entre l'État et la Sécurité sociale mais **la maîtrise de la dépense**.

L'affectation de recettes fiscales proposée par le présent article ne prend tout son sens que si elle est assortie de l'intégration des allégements généraux *au sein même* du barème des cotisations sociales. De même que le Gouvernement a proposé, dans le présent projet, d'aller vers une « vérité des prix » pour le barème de l'impôt sur le revenu, de même il faut aller vers une « vérité des prix » pour le barème des cotisations patronales de sécurité sociale. Indépendamment de l'intérêt de cette démarche pour la clarification des relations entre l'État et la Sécurité sociale, la France pourra y trouver avantage dans l'affirmation, vis-à-vis de ses partenaires – concurrents de sa politique d'attractivité.

Au demeurant, l'intégration des allégements généraux dans le barème – qui conduit à faire disparaître la notion même d'allégements – n'est pas un obstacle au développement de la nécessaire démarche d'évaluation. Là encore, il ne faut pas se tromper de cible : quel est l'objet de la politique publique qui est ici poursuivie ? Est-ce alléger les charges sociales ? La « barémisation » des allégements serait alors un handicap. N'est-ce pas, plutôt, alléger le coût total du travail ? Peu importe, alors, que la réduction du coût du travail passe par une articulation quelque peu artificielle entre l'affichage d'un taux fixe et uniforme, assorti d'une ristourne dégressive, ou la réalité d'un taux progressif pour les bas salaires, puis fixe pour les salaires plus élevés.

Certes, le remplacement des crédits budgétaires par des impôts et taxes affectés conduira à priver le « projet annuel de performance » et le « rapport annuel de performance » de la mission Travail et emploi de certains éléments relatifs aux allégements de charges sociales. Votre Rapporteur général ne peut s'empêcher de penser que des moyens tout aussi efficaces pourront être déployés pour évaluer les interactions entre emploi et coût du travail et en informer le Parlement à échéances régulières.

II.- L'élargissement proposé des ressources de la sécurité sociale

A.- Les dispositifs et organismes concernés

Le **I** du présent article vise à introduire, dans le code de la sécurité sociale, un article L. 131-8 nouveau qui pose la règle selon laquelle le financement de diverses mesures d'allégement de cotisations sociales est assuré par une affectation d'impôts et taxes aux régimes de sécurité sociale concernés.

Le **I de l'article L. 131-8** précise que ce financement est prévu « *par dérogation aux dispositions des articles L. 131-7 et L. 139-2 du code de la sécurité sociale* ».

ARTICLE L. 131-7 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE

Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi nº 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application.

Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

La règle définie au premier alinéa s'applique également :

1º A toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi nº 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;

2º A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la publication de la loi nº 2004-810 du 13 août 2004 précitée.

A compter de la date de publication de la loi nº 2004-810 du 13 août 2004 précitée, tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes mentionnés au 1º donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou organismes et le budget de l'État.

Les deux premiers alinéas de l'article L. 131-7 précité sont, en fait, la version codifiée de la loi du 25 juillet 1994, dite « loi Veil », qui a pour la première fois posé le principe d'une compensation intégrale des allégements de cotisations de sécurité sociale par l'État

L'article L. 139-2 du même code pose le principe de la neutralité des effets en trésorerie des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Dès lors que le présent article inscrit le financement des allégements généraux de cotisations sociales, non dans une perspective de compensation, mais dans une perspective de financement par la voie d'impôts et taxes affectés, il s'extrait naturellement du cadre défini par les article L. 131-7 et L. 139-2 précités, étant entendu que, s'agissant des relations de trésorerie, les dispositions

réglementaires et techniques seront prises pour qu'aucune « rupture de charge » entre l'actuel et le nouveau système ne perturbe la trésorerie des organismes de sécurité sociale.

Le présent article ne vise pas l'ensemble des allégements de cotisations de sécurité sociale, sont certains sont destinés à des zones géographiques ou à des publics précis. Il concerne uniquement les allégements généraux, à savoir :

– l'allégement « Fillon » prévu par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, tel que rédigé par l'article 9 de la loi du 17 janvier 2003 précitée ;

– l'allégement prévu par l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale, qui définit un régime d'exonérations de cotisations familiales applicables aux employeurs relevant d'un régime spécial de sécurité sociale au sens du titre Ier du livre VII du code de la sécurité sociale ;

– l'aide incitative à la réduction du temps de travail posée par l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (dite « loi Aubry I ») ;

– l'allégement « de Robien » prévu par les articles 1er et 3 de la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 (le dispositif est clos définitivement depuis le 16 juin 2005, mais les conventions passées continuent à courir).

Le **1° du III de l'article L. 131-8** du présent article énumère les caisses et régimes de sécurité sociale qui bénéficient de l'affectation. Il s'agit, bien sûr, des organismes concernés par les dispositifs d'allégement mentionnés au I de l'article L. 131-8 :

– la caisse nationale assurance maladie des travailleurs salariés ;

– la caisse nationale d'allocations familiales ;

– la caisse nationale assurance vieillesse des travailleurs salariés ;

– la caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

– l'établissement national des invalides de la marine ;

– la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ;

– la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines ;

– les régimes de sécurité sociale d'entreprise de la société nationale des chemins de fer français et de la régie autonome des transports parisiens.

B.- La définition des recettes affectées et les modalités de leur affectation

• Le **II de l'article L. 131-8** énumère les différentes recettes fiscales actuellement affectées à l'État, qu'il est prévu d'affecter, pour tout ou partie, aux caisses et régimes concernés. Certaines de ces recettes retournent vers la sphère sociale : elles avaient été intégralement affectées au FOREC par l'article 13 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 (n° 2002-1246 du 21 décembre 2001), puis réintégrées au budget général par l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2004. Il s'agit :

– du droit sur les bières et les boissons non alcoolisées, mentionné à l'article 520 A du code général des impôts ;

– du droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels, mentionné à l'article 438 du code général des impôts ;

– du droit de consommation sur les produits intermédiaires, mentionné à l'article 402 *bis* du code général des impôts ;

– des droits de consommation sur les alcools, mentionnés au I de l'article 403 du code général des impôts ;

– de la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire, mentionnée à l'article L. 137-1 du code de la sécurité sociale (et non pas L. 131-1 comme l'indique par erreur le texte de l'article 41) ;

– de la taxe sur les primes d'assurance automobile, mentionnée à l'article L. 137-6 du code de la sécurité sociale.

Trois autres recettes quittent pour la première fois le giron du budget de l'État :

– une fraction égale à 95% du produit de la taxe sur les salaires prévue par l'article 231 du code général des impôts. Le a du II de l'article L. 131-8 précise que le produit affecté est net des frais d'assiette et de recouvrement, déterminés dans les conditions prévues au III de l'article 1647 du code général des impôts. Pour coordination, le **III** du présent article propose l'abrogation du 4 de l'article 231 du code général des impôts, qui prévoit l'affectation intégrale de la taxe sur les salaires au budget général ;

– la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ;

– la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs.

L'affectation d'une partie de la TVA passe par la définition d'une assiette et non d'une fraction de produit. Il faut, dès lors, préciser que la détermination du

montant à verser aux organismes de sécurité sociale se fera « *dans des conditions fixées par décret* ».

Le « panier » de recettes a été déterminé afin d'obtenir un produit qui, en tendance, reflète correctement les évolutions de la masse salariale et réponde ainsi, au moins de façon indirecte, aux objectifs de principe fixés par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Pour autant, le financement – partiel – de la protection sociale par l'intermédiaire de la TVA méritera d'être analysé avec quelque recul.

• Le III de l'article L. 131-8 fixe les principes selon lesquels seront réparties les ressources issues de ce panier de recettes :

– le **2° du III de l'article L. 131-8** propose de confier à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le soin de centraliser le produit des taxes et des impôts mentionnés au II et d'effectuer sa répartition entre les caisses et régimes de sécurité sociale mentionnés au III. Pour coordination, le **II** du présent article propose d'ajuster l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale, qui définit les missions de l'ACOSS ;

– les **deux derniers alinéas du 1° du III de l'article L. 131-8** précisent que les régimes et caisses de sécurité sociale concernés par les allégements définis au I de l'article L. 131-8 bénéficient d'une quote-part des recettes mentionnées au II du même article, au prorata de la part relative de chacun d'entre eux dans la perte de recettes en 2006 liée aux allégements généraux de cotisations sociales définis au I du même article. Cette quote-part est fixée à titre provisoire par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, pris avant le 1er janvier 2006 sur la base des dernières données disponibles, c'est-à-dire, dans les faits, sur la base des informations établies par la commission des comptes de la sécurité sociale au début de l'automne 2005. Cette quote-part sera définitivement arrêtée dans les mêmes conditions avant le 1er juillet 2007 sur la base des données effectives de l'année 2006.

• Le remplacement de la dotation budgétaire inscrite sur le budget du Travail par des impôts et taxes affectés sera indifférent pour la trésorerie des organismes de sécurité sociale. En effet, actuellement, la perte en trésorerie résultant des allégements de cotisations sociales est constatée au moment du versement par les employeurs des cotisations dues, au début du mois suivant le paiement des salaires. L'État compense cette perte, aujourd'hui par une dépense budgétaire ; il la compensera, à compter du 1er janvier 2006, par des versements assis sur le produit des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale mais encaissées par l'État pour son compte.

Il revient, naturellement, aux administrations de l'État et de l'ACOSS de mettre en place les circuits comptables, administratifs et financiers qui permettront cette équivalence entre la situation actuelle et le dispositif qui est prévu à partir de 2006. Des mécanismes similaires existant dès aujourd'hui pour le versement du

produit de la CSG assise sur les revenus du capital, leur reproduction au cas des recettes fiscales visées par le présent article ne présente pas de difficultés de principe.

Le **3° du III de l'article L. 131-8** prévoit, pour sa part, qu'un arrêté des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture adaptera les règles comptables prises en application de l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale pour le rattachement des impôts et des taxes mentionnées au II.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, il s'agit simplement de préciser, dans le plan comptable des organismes de sécurité sociale, que les impôts et taxes constitutifs de ressources propres de ces organismes – notamment les recettes fiscales visées par le présent article – doivent être comptabilisés en charges à recevoir et non en produits de l'exercice, pour ceux d'entre eux qui, relatifs aux salaires du mois de décembre, donnent lieu à un versement en trésorerie en janvier de l'année suivante.

C.- L'année 2006, une année de référence incontestable

Le Gouvernement a souhaité, à juste titre, que les modalités de calcul des masses transférées ne souffrent aucune contestation. Il propose pour cela deux dispositifs complémentaires.

1.- Le « calage » éventuel de l'année 2006

Les prévisions de dépenses et de recettes associées tant aux allégements de cotisations qu'aux impôts et taxes visés par le présent article sont les plus précises que l'on puisse faire aujourd'hui. Il se peut, cependant, que ces prévisions soient prises en défaut et qu'un décalage apparaisse entre le produit effectivement encaissé au titre des impôts et taxes affectés et le montant des pertes de recettes subies par les organismes de sécurité sociale en raison des allégements mentionnés dans le futur article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

Pour pallier cette éventualité, le **premier alinéa du IV de l'article L. 131-8** prévoit que l'examen des données définitives de l'année 2006, en pertes de recettes comme en produit affecté, donneront lieu à régularisation dans la plus prochaine loi de finances qui suivra la connaissance du montant définitif de la perte de recettes.

Par ailleurs, une « clause de sauvegarde », dont l'intérêt consiste à montrer que rien n'est gratuit en ce monde, est introduite par le **deuxième alinéa du IV de l'article L. 131-8**. Elle prévoit que « *toute modification en 2006 du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allégement général de cotisations sociales mentionnées au I donnera lieu, si besoin, à un ajustement de la liste des impôts et taxes affectés en application du présent article* ». Il s'agit bien là d'une clause de

principe, dès lors qu'aucune modification du régime actuel des allégements généraux de cotisations sociales n'est envisagée.

2.- La vérification du caractère « non exceptionnel » de l'année 2006

Le dispositif de « recalage » éventuel de l'année 2006 évoqué ci-avant est complété, avec le **V de l'article L. 131-8**, par une clause de rendez-vous qui prendra appui sur un rapport du Gouvernement, en 2008 et 2009 au titre des années 2007 et 2008, relatif aux paramètres financiers de l'équation posée par le présent article. Ce rapport retracera d'une part les recettes des impôts et taxes affectés aux caisses et régimes concernés en application du présent article et, d'autre part, le montant constaté de la perte de recettes liée aux allégements généraux de cotisations sociales.

En cas d'écart supérieur à 2 % entre ces deux montants, ce rapport sera transmis par le Gouvernement à une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes et comportant des membres de l'Assemblée Nationale, du Sénat, des représentants des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget, ainsi que des personnalités qualifiées, qui lui donnera un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement.

Il ne s'agit pas, avec cette disposition, de prévoir un mécanisme de compensation automatique des désajustements qui pourraient intervenir entre l'évolution des recettes transférées et des allégements concernés. Le texte proposé pour le V de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale a pou seul objet d'instaurer une règle et un dispositif permettant de vérifier que l'année 2006 – qui constituera le socle sur lequel est bâti le système d'affectation de recettes – n'a pas un caractère « exceptionnel » qui justifierait une remise à plat des paramètres (notamment la liste des impôts et taxes affectées).

*
* *

La Commission a examiné trois amendements de suppression présentés par MM. Charles de Courson, Michel Bouvard et Didier Migaud.

M. Charles de Courson a souligné l'importance de l'article 41, tant par la masse financière concernée, qui reflète l'étendue des allégements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale, que par les problèmes qu'il crée. Des critiques nombreuses et fortes avaient été exprimées lors de la création du FOREC, qui tendait notamment à masquer les conséquences budgétaires de l'instauration des « 35 heures ». En 2004, la majorité a eu le courage de réintégrer les masses concernées en recettes comme en dépenses au sein du budget. L'article 41 propose de revenir sur cette décision. Il faut également s'intéresser aux recettes qui sont associées aux 18,9 milliards d'euros de charges transférées. Il

s'agit de la taxe sur les salaires, ce qui répond à l'objectif évident de faire baisser le coût apparent des prélèvements obligatoires d'environ 3 milliards d'euros, des produits des droits sur les vins et boissons alcoolisées, ce qui incitera ultérieurement à augmenter les droits sur ces alcools et ne manquera pas de s'ajouter aux difficultés actuelles de la viticulture française, de la taxe sur les primes d'assurance automobile dont le produit avait été promis, à l'origine, aux départements et, enfin, de la taxe sur la valeur ajoutée assise sur les produits pharmaceutiques et sur les tabacs manufacturés, ce qui est très gênant. Cet article s'avère une pure folie, dont l'unique vocation consiste à rendre plus crédible une norme de progression des dépenses fixée à 1,8%. Tout est donc réuni pour déresponsabiliser le système de protection sociale, ce qui va à l'encontre des objectifs affichés par le Gouvernement.

M. Michel Bouvard a exprimé son accord avec l'analyse de M. Charles de Courson. Outre la contradiction avec le discours antérieur de la majorité sur la « rebudgétisation », l'article proposé fait sortir les allégements de charges sociales de l'évaluation des politiques publiques, ce qui est contraire à l'esprit même de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Le périmètre des recettes transférées pose problème et pourrait constituer un précédent fâcheux en ouvrant la voie à d'autres transferts. La méthode est donc très mauvaise : les charges correspondantes doivent être couvertes dans le cadre du budget de l'Etat, ce qui constitue le seul moyen de mener à bien le nécessaire travail d'évaluation sur l'efficacité des allégements de charges.

M. Didier Migaud a ajouté qu'il s'agissait d'un détournement de la norme de l'évolution des dépenses publiques. La « débudgétisation » n'est pas acceptable.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le coût des allégements de charges patronales augmenterait en 2006 à 18,9 milliards d'euros, au lieu de 17,5 milliards d'euros en 2005. Cette situation est le résultat d'une politique menée par toutes les majorités depuis plus de dix ans. Entre 1993 et 1997, les allègements de charges étaient spécifiquement orientés vers les bas salaires. Rejetant le bien-fondé de cette politique, la majorité élue en 1997 a préféré porter l'effort sur le partage du travail, qu'elle considérait comme une denrée rare. Deux choix fondamentaux ont été faits : réduire à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail et maintenir le niveau des rémunérations sur une base des 39 heures travaillées antérieurement. Il a fallu mettre à contribution le budget de l'État pour compenser les surcoûts que cette politique générait pour les entreprises. Les différents mécanismes de compensation ont été fusionnés et regroupés dans le FOREC, qui a été un instrument de débudgétisation. En 2002, la nouvelle majorité a décidé, dans le cadre de la loi Fillon, d'unifier les différents SMIC et d'instaurer un unique allégement dégressif. On est donc « sorti par le haut » du système complexe de garanties de rémunération associé aux 35 heures et ce processus a pris fin le 1er juillet 2005. Si la suppression du FOREC en 2004 n'a pas posé de problème budgétaire en 2005, c'est parce qu'il subsistait à la fin de l'année 2004 un volant de crédits disponibles. Mais l'effet en année pleine 2006

de l'unification des SMIC au 1er juillet 2005 a un coût de 1,9 milliard d'euros, qui pouvait difficilement être absorbé dans le cadre de la norme de progression des dépenses.

L'objectif de l'article 41 n'est pourtant pas de débudgétiser des dépenses – qui, au demeurant, doivent être considérées comme une baisse de prélèvements obligatoires – pour faciliter le pilotage de la politique budgétaire. Il s'agit de prendre acte de ce que l'on est allé au bout d'une évolution. La politique qui consiste à donner des coups de pouce au SMIC en faisant appel au budget de l'Etat pour compenser les pertes d'opportunité subies par la sécurité sociale n'est pas une bonne politique. Il faut désormais stabiliser l'ensemble du système. L'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale a du sens si on l'associe à un dispositif qui permet d'afficher la réalité du barème des cotisations patronales, c'est-à-dire une absence de charges au niveau du SMIC et une montée progressive du taux de cotisation jusqu'à 1,6 SMIC. Ce barème de vérité – qui fera l'objet d'un prochain amendement – serait mis en place, à partir de 2007, afin de permettre aux entreprises de procéder aux adaptations nécessaires.

Trois solutions sont donc possibles :

– la suppression de l'article, ce qui revient à conserver les recettes et les dépenses dans le budget de l'État ;

– l'adoption sans modification de l'article 41, mais on perd une grande partie du sens de la réforme ;

– la modification de l'article 41, afin d'associer l'affectation de recettes à la sécurité sociale à la mise en place d'un nouveau barème de cotisations sociales patronales, ce qui est la meilleure solution.

Approuvant le Rapporteur général, M. Michel Bouvard et M. Charles de Courson, **M. Hervé Mariton** a souligné que la « barémisation » des allégements de cotisations sociales aboutirait à introduire dans le système de financement de la protection sociale un principe de progressivité, similaire à celui que l'histoire associe à l'impôt sur le revenu. Cela va à rebours de la situation actuelle, dans laquelle, en raison du plafonnement du salaire de référence, les cotisations sociales sont, en fait, dégressives – même si cette dégressivité a été fortement réduite. On n'a peut-être pas mesuré tous les effets que pourraient avoir sur les employeurs l'instauration d'un système explicite de progressivité des cotisations.

M. Charles de Courson a précisé que la « barémisation » des allégements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale pouvait être effectuée même si la compensation restante est versée dans le cadre du budget de l'État.

M. Yves Censi a estimé que cet article a l'avantage de favoriser la nécessaire stabilisation des structures de financement de la sécurité sociale. La diversification des ressources permet de sécuriser les perspectives de financement de la sécurité sociale, ainsi que l'a souligné le comité de surveillance du FFIPSA, dans le cas particulier de la protection sociale agricole.

M. Didier Migaud a remercié le Rapporteur général d'avoir lui-même reconnu que le maintien dans le budget de l'État des crédits nécessaires à la compensation des pertes de recettes et la dérive de 2 milliards d'euros qui y est associée auraient fait « exploser » la norme de dépenses en 2006.

M. Louis Giscard d'Estaing a précisé que le débat actuel concerne exclusivement les cotisations patronales de sécurité sociale et non les cotisations salariales, alors qu'un allégement de celles-ci permettrait de distribuer du pouvoir d'achat.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'il est temps de mettre fin aux mesures d'allégement des cotisations patronales et de pérenniser les allégements existants.

Après que votre **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Didier Migaud**, tendant à substituer au mot « perte » les mots « écart constaté », pour ne pas préjuger de l'effet des allégements de charges sociales sur les recettes de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Didier Migaud**, tendant à poser le principe de la compensation intégrale et automatique d'un écart défavorable entre l'évolution des recettes transférées et l'évolution des pertes de recettes résultant des allégements de charges sociales.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, tendant, dans la perspective de la « barémisation » des allégements de cotisations patronales proposée par un amendement ultérieur, à préciser que l'affectation des impôts et taxes prévue par l'article L. 131-8 nouveau du code de la sécurité sociale vaut compensation en 2006 des mesures d'allégement existantes et qu'elle perdurera après 2006, une fois que le barème des cotisations patronales aura été modifié (**amendement n° I-18**).

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à poser le principe du caractère progressif des cotisations patronales de sécurité sociale et à supprimer en conséquence le dispositif d'allégement « Fillon » issu de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003.

M. Charles de Courson a estimé que cet amendement aboutissait à déplafonner toutes les cotisations.

Votre **Rapporteur général** a répondu qu'il ne s'agissait pas de déplafonner les cotisations. L'amendement doit inviter le Gouvernement à intégrer dans le barème des cotisations patronales de sécurité sociale les allégements « Fillon ». Il établit donc une clé de passage entre un système actuel fictif qui affiche un taux de cotisation constant et un système de vérité pour les taux de cotisation.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-19**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 41 ainsi modifié.

*

* *

Article 42

Mesures modifiant la répartition du droit de consommation sur les tabacs et d'autres recettes fiscales.

Texte du projet de loi :

I – 1° Il est inséré dans le code de la sécurité sociale l'article L. 715-2 suivant :

« *Art. L. 715-2.* Le régime de l'assurance maladie des marins, géré par la caisse générale de prévoyance de l'établissement national des invalides de la marine bénéficie d'une contribution d'équilibre prenant en compte l'ensemble des dépenses du régime. A cette fin, un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, de la mer et du budget fixe chaque année le montant définitif de cette contribution d'équilibre due par le régime général. »

2° Une convention conclue entre, d'une part, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et, d'autre part, l'établissement national des invalides de la marine détermine les modalités de versement de cette contribution d'équilibre par le régime général. Cette convention est soumise à l'approbation des ministres chargés de la sécurité sociale, de la mer et du budget.

3° Les dispositions du I prennent effet au 1er janvier 2006.

II. - 1° Une fraction égale à 80,25 % de la part non affectée au sens de l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales du produit annuel de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région Île-de-France est affectée, à compter du 1er janvier 2006, à l'Union d'économie sociale du logement mentionnée à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation en compensation des pertes de recettes supportées par les collecteurs associés mentionnés à l'article L. 313-18 du même code, en application de l'article premier de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires.

2° Une fraction égale à 1,48 % des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts antérieurement affectée à l'État, est affectée, à compter du 1er janvier 2006, à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, en compensation des pertes de recettes supportées par le Fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires.

III. - Les dispositions de l'article 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Les sommes à percevoir à compter du 1er janvier 2006, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, sont réparties dans les conditions suivantes :

a) Une fraction égale à 32,46 % est affectée à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ;

b) Une fraction égale à 52,36 % est affectée au fonds mentionné à l'article L. 731-1 du code rural ;

c) Une fraction égale à 11,51 % est affectée au budget général ;

d) Une fraction égale à 0,31 % est affectée au fonds créé par le III de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) ;

e) Une fraction égale à 1,88 % est affectée au fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie ;

f) Une fraction égale à 1,48 % est affectée au Fonds national d'aide au logement. »

Exposé des motifs du projet de loi :

I. L'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) couvre toutes les branches de la protection sociale des marins du commerce et de la pêche, à l'exception de la famille gérée par la caisse d'allocations familiales du régime général.

Compte tenu de l'universalité des ressources et des prestations d'assurance maladie, il est proposé de procéder à un adossement financier au régime général d'assurance maladie, à l'instar de nombreux autres régimes spéciaux depuis le 1er janvier 1997.

Cet adossement financier sera effectué sans modification des droits des assurés, ni des structures eu égard à l'organisation administrative particulière du régime des marins, qui répond aux spécificités de ce secteur économique. Cet adossement aura un coût pour l'assurance maladie estimé à 174 millions € en 2006. Cette charge sera financée par affectation à la Caisse nationale d'assurance maladie d'une partie du produit de consommation sur les tabacs, en contrepartie d'une minoration de la subvention de l'État à l'ENIM de 174 millions €.

II.–L'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires a modifié les dispositions relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction, à la contribution versée par les employeurs au Fonds national d'aide au logement ainsi qu'à la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue. Afin de favoriser l'embauche des salariés, le seuil au-delà duquel ces contributions sont dues par les employeurs est relevé de 10 à 20 salariés et aménagé, en ce qui concerne la participation au développement de la formation professionnelle, pour les entreprises de 10 à 19 salariés.

Le présent article a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles sont compensées, conformément à l'article 4 de l'ordonnance précitée, les pertes de recettes supportées par les organismes bénéficiant de ces versements et contributions.

Il est ainsi proposé d'affecter les recettes suivantes :

– 80,25 % de la part État de la taxe sur les bureaux en Île-de-France à l'Union d'économie sociale pour le logement, soit 130 millions € en 2006 ;

– 1,48 % du droit de consommation sur les tabacs au Fonds national d'aide au logement, soit 140 millions € en 2006.

Par ailleurs, une recette fiscale sera affectée, dans des conditions déterminées en loi de finances, au fonds unique visé à l'article L. 961-13 du code du travail. Ce fonds sera affectataire d'une ressource fiscale qu'il redistribuera aux organismes paritaires collecteurs agréés, au vu des pertes de recettes certifiées dans les comptes de ces derniers pour 2006.

III.- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert des instituts de formation en soins infirmiers de l'assurance maladie aux régions à compter du 1er juillet 2005. Les dépenses correspondantes sont compensées par l'État aux régions, selon les règles de droit commun, soit 178 millions € en 2006. Pour que l'opération soit neutre pour l'État, les régions et la Caisse nationale d'assurance maladie, une fraction des droits tabacs, soit 1,88 %, antérieurement perçue par la CNAMTS, est affectée, en contrepartie, au fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie. La subvention de l'État au fonds est réduite à due concurrence au sein du programme du budget général n° 183 « Protection maladie », relevant de la mission « Solidarité et intégration ».

Le III tire en outre les conséquences des alinéas précédents, en modifiant les clefs de répartition du droit de consommation sur les tabacs antérieurement fixées par l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2005.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a un triple objet : il tend, en premier lieu, à adosser le régime d'assurance maladie des marins au régime général. Il propose ensuite de procéder à la compensation des pertes de recettes subies par certains organismes du fait de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires. Il prévoit enfin un ajustement financier nécessaire au financement de l'effet en année pleine 2006 du transfert, le 1er juillet 2005, des instituts de formation en soins infirmiers de l'assurance maladie aux régions.

I.- L'adossement du régime d'assurance maladie des marins au régime général

A.- Le régime d'assurance maladie des marins

1.- Les caractéristiques principales du régime de sécurité sociale des marins

Le régime de sécurité sociale des marins est un régime spécial, au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Il offre aux marins professionnels du commerce, des pêches maritimes et de la plaisance ainsi qu'à leurs ayants droit une protection contre :

– les risques maladie, accident, invalidité (liés ou non à la profession), maternité et décès, qui sont assurés par la Caisse générale de prévoyance (régie par le décret du 17 juin 1938 modifié) ;

– le risque vieillesse, qui est assuré par la Caisse de retraites des marins (régie par le code des pensions de retraite des marins).

La branche famille, gérée par la caisse maritime d'allocations familiales est d'ores et déjà intégralement rattachée au régime général.

Les deux caisses sont gérées par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), établissement public à caractère administratif qui constitue aussi une direction d'administration centrale du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

L'ENIM est chargé du recouvrement des cotisations des marins et armateurs. Il a également une action sanitaire et sociale en faveur des populations qu'il protège en servant des prestations extralégales aux marins, pensionnés et ayants droit, et en subventionnant des institutions sociales du monde maritime œuvrant dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer et de la prévention des risques liés à leur activité.

La spécificité du monde maritime a amené à asseoir les cotisations maladie et retraite des marins sur des salaires forfaitaires, définis en fonction de

l'appartenance du cotisant à l'une des catégories prévues par le décret n° 52-540 du 7 mai 1952 modifié portant classement par catégories des fonctions remplies à bord des navires par les marins du commerce, de la plaisance, de la pêche et des cultures marines.

Dans chacun de ces trois champs d'activité, les professions maritimes sont réparties entre vingt catégories, qui vont de l'apprenti et du pilotin (1ère catégorie) au capitaine ou chef mécanicien de paquebot de plus 8.000 tonneaux ou capitaine ou chef mécanicien de navire de charge de plus de 100.000 tonnes ou de puissance supérieure à 35.000 CV (20ème catégorie).

Les salaires forfaitaires sont fixés par catégorie et identiques dans chacun des trois champs d'activité (commerce, pêche ou plaisance). Ils s'étagent de 30,62 euros par jour pour la première catégorie à 158,81 euros par jour pour la vingtième catégorie, selon le barème applicable en 2005.

Les taux de cotisation dépendent du statut des marins embarqués : marins embarqués sur navire de plus de 50 tonneaux ou plus de 25 mètres, marins embarqués sur navire de transport international ou transocéanique, marins français embarqués sur navire immatriculé dans les Terres australes et antarctiques françaises, etc. Ils sont en général égaux :

– pour les cotisations à la caisse de retraite : à 10,85% pour les marins et 19,30% pour les armateurs ;

– pour les cotisations à la caisse générale de prévoyance : à 1,25% pour les marins et 16,35% pour les armateurs (le taux de cotisation « armateur » au titre des équipages des navires armés à la navigation côtière sur lesquels les propriétaires sont embarqués est en règle générale inférieur à 16,35%).

Deux catégories de maladies sont distinguées, selon qu'elles surviennent en cours de navigation (ou assimilées) ou pas. En invalidité, la caisse générale de prévoyance accorde des pensions égales à 50% du salaire forfaitaire de la catégorie à laquelle appartient le marin qui, après expiration de ses droits à l'assurance maladie ou stabilisation de son état, reste atteint d'une incapacité de travail égale au moins aux deux tiers. Les accidents du travail et l'invalidité peuvent entraîner l'attribution de rentes liquidées et servies par la caisse générale de prévoyance au marin ou à ses ayants droit.

2.- Un déséquilibre financier structurel

Selon les prévisions du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale publié en septembre 2005, les assurés cotisant au régime d'assurance maladie et accidents du travail seraient 39.000 en 2006, en diminution de 1,3% par rapport à 2005. Les ayants droit seraient 47.200, en diminution de 3,1% par rapport à 2005. Au total, le nombre de bénéficiaires ne serait plus que de 139.100, soit une diminution de 1,9% par rapport à 2005.

La démographie du régime d'assurance maladie n'explique donc pas totalement le déséquilibre financier structurel. Il faut y voir avant tout un effet de la faiblesse des cotisations, que la part affectée de CSG et les mécanismes de compensation inter-régimes ne peuvent corriger complètement.

ÉQUILIBRE CHARGES – PRODUITS DE LA BRANCHE MALADIE
(hors accidents du travail)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
I. CHARGES				
A. PRESTATIONS SOCIALES				
◆ PRESTATIONS MALADIE	**304,8**	**317,9**	**323,2**	**335,8**
◆ PRESTATIONS INVALIDITE	**7,3**	**7,7**	**7,3**	**7,8**
◆ PRESTATIONS DECES	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,4**
◆ ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	**1,0**	**1,1**	**1,4**	**1,3**
◆ AUTRES PRESTATIONS	**1,4**	**1,3**	**3,5**	**2,9**
B. CHARGES TECHNIQUES	**5,5**	**10,7**	**1,32**	**15,7**
C. DOTATIONS AUX PROVISIONS	**24,4**	**21,4**	**20,4**	**21,1**
D. CHARGES DE GESTION COURANTE	**6,8**	**6,9**	**9,3**	**7,5**
E. CHARGES EXCEPTIONNELLES	**0,1**	**0,1**	**1,2**	**0,6**
TOTAL CHARGES	351,6	367,3	379,8	393,0
II. PRODUITS				
A. COTISATIONS ET IMPOTS AFFECTES				
◆ COTISATIONS SOCIALES	**68,4**	**63,8**	**71,3**	**68,1**
◆ CSG, IMPOTS ET TAXES AFFECTES	**66,9**	**69,0**	**71,3**	**73,4**
◆ AUTRES PRODUITS ASSIMILES	**6,4**	**7,5**	**6,1**	**7,7**
B. PRODUITS TECHNIQUES				
◆ TRANSFERTS (DONT COMPENSATION)	**117,1**	**107,6**	**116,5**	**119,2**
◆ CONTRIBUTIONS PUBLIQUES	**171,6**	**179,1**	**89,2**	**102,4**
◆ PRODUITS TECHNIQUES DIVERS	**0,2**	**0,7**	**0,2**	**0,3**
C. REPRISES SUR PROVISIONS	**28,0**	**24,2**	**24,4**	**21,7**
D. PRODUITS COURANTS ET FINANCIERS	**0,0**	**0,1**	**0,9**	**0,3**
E. PRODUITS EXCEPTIONNELS	**0,8**	**1,3**	**0,0**	**0,0**
TOTAL PRODUITS	459,4	453,6	379,8	393,0
RESULTAT NET	107,8	86,3	– 19,9	0,0

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005

Le résultat positif ou équilibré du régime maladie tel que retracé dans le tableau ci-avant est trompeur puisqu'il intervient après prise en compte de la subvention d'équilibre versée par l'État. La réalité financière du régime est que les cotisations représentent moins de 15% des produits et qu'en tendance, la subvention d'équilibre en représente environ 40%.

B.- L'adossement financier au régime général

Le **I** du présent article propose d'introduire dans le code de la sécurité sociale un article L. 715-2 prévoyant que le régime de l'assurance maladie des marins, géré par la caisse générale de prévoyance de l'Etablissement national des invalides de la marine, bénéficie d'une contribution d'équilibre prenant en compte l'ensemble des dépenses du régime.

Cet adossement financier est comparable à celui qui a été décidé, pour le régime d'assurance maladie des militaires, géré par la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, par l'article 31 de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la Sécurité sociale pour 1997, ou pour le régime des cultes, géré par la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.

L'adossement financier n'entraîne naturellement aucune modification des droits des assurés ni du système de cotisations, ni des structures administratives chargées de gérer la protection sociale des marins, qui répondent à un souci légitime et fort d'identification.

Le coût de l'adossement – qui se traduit, concrètement, par la couverture du déficit du régime de prévoyance des marins par le régime général – est financé par l'affectation à la caisse nationale d'assurance maladie d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs, à hauteur de 174 millions d'euros.

II.- La compensation des allégements de prélèvements obligatoires prévus par l'ordonnance n° 2005-895 du 21 août 2005

A.- L'allégement des conséquences financières pour les entreprises du franchissement du seuil des dix salariés

Le Gouvernement a placé la lutte pour l'emploi au premier rang de son action. Au début de l'été 2005, il a demandé au Parlement de l'habiliter à légiférer par ordonnances pour prendre des mesures d'urgence en faveur de l'emploi. Il a notamment indiqué qu'il souhaitait alléger les conséquences financières, pour les entreprises, du franchissement du seuil des dix salariés.

Certaines obligations financières à la charge des entreprises sont subordonnées à une condition d'effectifs, ce qui explique que le franchissement de certains seuils, celui de dix salariés notamment, soit particulièrement coûteux. Le Gouvernement a jugé qu'un rehaussement de seuil de 10 à 20 salariés serait susceptible d'inciter à un nombre significatif d'embauches. Trois dispositifs ont été particulièrement ciblés : la participation des employeurs à l'effort de construction, la participation aux ressources du Fonds national d'aide au logement et la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle.

En conséquence, le cinquième alinéa (4°) de l'article unique de la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi a autorisé le Gouvernement à prendre toute mesure visant à « *alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés ou atteignant ou dépassant cet effectif, les effets financiers résultant de l'application des articles L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale, L. 951-1 du code du travail et 253* ter *EA du code général des impôts, moyennant une compensation par l'État de la diminution éventuelle des ressources pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés* ».

Les articles 1er à 4 de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement procèdent aux ajustements nécessaires des articles codifiés précités et confirment le principe de la compensation par l'État, dans les conditions fixées par une disposition de loi de finances, des éventuelles diminutions de ressources qui en résulteraient, pour les organismes bénéficiaires des versements et contributions institués par ces articles.

B.- La compensation de deux des dispositifs visés par le 4° de l'article 1er de la loi d'habilitation

• Comme il est très difficile d'estimer dès aujourd'hui les pertes de ressources que peuvent subir les organismes collecteurs de l'effort des employeurs en faveur de la formation professionnelle, le présent projet ne comporte aucune disposition compensatoire. L'exposé des motifs du présent article indique cependant que « *par ailleurs, une recette fiscale sera affectée, dans des conditions déterminées en loi de finances, au fonds unique visé à l'article L. 961-13 du code du travail. Ce fonds sera affectataire d'une ressource fiscale qu'il redistribuera aux organismes paritaires collecteurs agréés, au vu des pertes de recettes certifiées dans les comptes de ces derniers pour 2006* ».

• L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les employeurs, occupant au minimum dix salariés, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, à l'exception de ceux relevant du régime agricole, doivent consacrer au moins 0,45% du montant des rémunérations versées au cours de l'exercice écoulé, au financement :

– de la construction, de l'acquisition ou de la démolition de logements, de l'aménagement ou de la remise en état de logements anciens, de l'acquisition et de l'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux ;

– de la prise en charge temporaire, en cas de difficultés exceptionnelles des emprunteurs, d'une partie des remboursements de prêts immobiliers destinés à l'accession sociale à la propriété ;

– d'aides directes à des personnes physiques pour le changement de logement ou le maintien dans celui-ci et de l'accès au logement locatif, de garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs ;

– de dépenses d'accompagnement social dans le domaine du logement ;

– d'aides à des organismes agréés d'information du public sur le logement ;

– de subventions à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Les employeurs qui, au moyen de leurs ressources propres, ont investi au cours d'un exercice une somme supérieure à celle prévue au premier alinéa peuvent reporter l'excédent sur les exercices postérieurs. Une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d'un neuvième, être réservée par priorité aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles.

Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés, sont dispensés pendant trois ans du paiement de la cotisation relative à la participation. Le montant de leur participation est réduit de 75%, 50% et 25%, respectivement, chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

L'article 1er de l'ordonnance du 2 août 2005 précitée porte de dix à vingt salariés le seuil au-delà duquel ces obligations doivent être respectées. Le **1° du II** du présent projet propose de compenser à l'Union d'économie sociale du logement, organisme centralisateur des organismes collecteurs, les pertes de recettes qui en découlent, grâce à l'affectation d'une fraction égale à 80,25% de la part non affectée au sens de l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales du produit annuel de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région Ile-de-France en application de l'article 231 *ter* du code général des impôts. Votre Rapporteur général rappelle que, depuis le 1er janvier 2000, une fraction de la taxe précitée est affectée à la région Ile-de-France à hauteur de 50% sous un plafond fixé à 182,9 millions d'euros à partir de 2004. L'affectation au profit de l'Union d'économie sociale du logement porte sur la part de la taxe qui n'est pas affectée à la région Ile-de-France.

• En application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, les employeurs occupant plus de dix salariés versent au fonds national d'aide au logement, qui assure le financement de l'allocation de logement et des dépenses de gestion qui s'y rapportent, une contribution calculée par application d'un taux de 0,40% sur la totalité des salaires versés.

L'article 2 de l'ordonnance du 2 août 2005 précitée porte de dix à vingt salariés le seuil au-delà duquel cette obligation doit être respectée. Le **2° du II** du présent projet propose de compenser à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale les pertes de recettes qui en découlent, grâce à l'affectation d'une fraction égale à 1,48% des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts antérieurement affectée à l'État. le produit correspondant est estimé à 140 millions d'euros en 2006.

III.- Le financement de l'effet en année pleine du transfert des instituts de formation en soins infirmiers de l'assurance maladie aux régions à compter du 1er juillet 2005

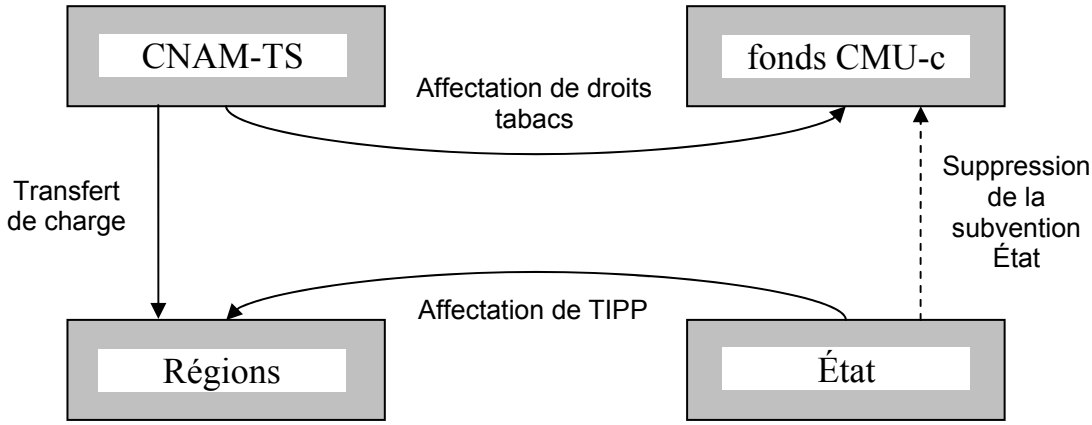
La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que serait transférée aux régions, à compter du 1er juillet 2005, la charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts de formation en soins infirmiers.

Le principe de la compensation financière intégrale des transferts de compétence en direction des collectivités territoriales, prévu par l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales et mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en norme constitutionnelle par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Il revient donc à l'État de compenser la charge nouvelle revenant aux régions du fait du coût en année pleine 2006 de la compétence transférée aux régions au 1er juillet 2005. Ce surcoût par rapport à 2005 est évalué à 178 millions d'euros. Il est naturellement compensé dans le cadre de l'ajustement des fractions de TIPP affectées aux régions, prévu par l'article 26 du présent projet.

L'application directe du principe selon lequel la compensation d'un transfert de compétence à une collectivité territoriale est effectuée *par l'État* conduirait cependant à une équation financière inéquitable : la sécurité sociale verrait ses charges allégées alors que l'État perdrait une ressource. Pour éviter cet inconvénient, le **III** du présent article propose de modifier la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs actuellement fixée par l'article 61 de la loi de finances pour 2005. Le schéma fait intervenir la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, l'État, les régions et le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle (dit fonds CMU-c).

LES TRANSFERTS DE RESSOURCES ET DE CHARGES



Tout ces mouvements aboutissent à une rassurante neutralité du transfert de compétences résultant de la loi du 13 août 2004. Le tableau ci-après retrace la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs prévue par le présent article. La part affectée à la CNAM-TS passerait de 32,50% à 32,46% en raison des effets conjugués du III du présent article (– 1,88%) et du I du présent article (+ 1,84%), soit une diminution de 0,04 point de pourcentage. La part affectée à l'État passerait de 14,83% à 11,51%, en raison des effets conjugués du I du présent article (– 1,84%) et du 2° du II du présent article (– 1,48%), soit une diminution de 3,32 points de pourcentage.

LA REPARTITION DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

	LFI 2005	PLF 2006
CNAM-TS	**32,50%**	**32,46%**
FFIPSA	**52,36%**	**52,36%**
BUDGET GENERAL	**14,83%**	**11,51%**
FCCATA	**0,31%**	**0,31%**
FONDS CMU-C	**–**	**1,88%**
FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT	**–**	**1,48%**

FFIPSA : Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FCCATA : Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante

Des esprits chagrins ne pourront sans doute pas s'empêcher de penser que les modifications incessantes de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs traduisent les difficultés intrinsèques de la régulation d'ensemble des finances publiques plutôt que l'expression d'une volonté rationalisatrice qui serait bien utile à la lisibilité de l'impôt.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

Article 43

Affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Texte du projet de loi :

A l'article 266 *quinquies* du code des douanes il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« 6. Le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel est affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le cadre de la politique en faveur de l'environnement et du développement durable voulue par le Président de la République et le Premier ministre, cet article prévoit d'affecter le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), afin de conforter sa politique d'intervention.

En effet, l'ADEME exerce de nombreuses missions dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et en faveur de la maîtrise de l'énergie qu'il convient de conforter.

Le présent article induit une perte de recettes pour l'État estimée à 170 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'affecter le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

I.- Le financement actuel de l'ADEME

A.- Les missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 et organisé par le décret n° 91-732 du 20 juillet 1991. L'ADEME est chargée de mener des missions de conseil, d'information, d'incitation et d'orientation de la recherche dans les domaines :

– de la prévention et de la lutte contre la pollution de l'air ;

– de la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état en cas de pollution ;

– de la réalisation d'économie d'énergie et de matières premières et du développement des énergies renouvelables ;

– du développement des technologies propres et économes ;

– de la lutte contre les nuisances sonores.

Elle est placée sous la triple tutelle des ministres chargés de l'écologie, de la recherche et de l'industrie.

B.- Le financement de l'ADEME

1.- La budgétisation de l'ADEME en 1999

Jusqu'en 1999, l'ADEME bénéficiait du produit de cinq taxes parafiscales qui lui étaient affectées. Ces taxes étaient les suivantes :

– la taxe sur la pollution atmosphérique ;

– la taxe sur les huiles de base ;

– les deux taxes sur le traitement le stockage des déchets ;

– la taxe sur les nuisances sonores.

Le produit de ces cinq taxes représentait en 1999 environ les trois quarts du budget de l'ADEME, le reste provenant de subventions de ses ministères de tutelle.

L'article 45 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a institué une taxe générale sur les activités polluantes qui s'est substituée à l'ensemble des taxes parafiscales dont le produit était affecté à l'ADEME

Le produit de la TGAP ayant été affecté au budget général, l'ADEME est depuis 1999 financée principalement par des subventions inscrites aux budgets de ses trois ministères de tutelle.

2.- Les ressources de l'ADEME en 2005

Le budget de l'ADEME est alimenté essentiellement par des subventions qui, en 2005 selon l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de l'ADEME, se répartissent comme suit :

(en millions d'euros)

	SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	SUBVENTIONS D'INTERVENTION	TOTAL
MINISTERE DE LA RECHERCHE	**13,467**	**14,955**	**28,422**

MINISTERE DE L'INDUSTRIE	**16,500**	**31,000**	**47,5**
MINISTERE DE L'ECOLOGIE	**31,000**	**202,000**	**233**
TOTAL	**60,967**	**247,955**	**308,922**

Source : ADEME.

Par ailleurs, toujours selon l'EPRD, l'ADEME a bénéficié en 2005 de subventions du Fonds européen de développement régional (FEDER), à hauteur de 19,215 millions d'euros, ainsi que de ressources provenant de contrats nationaux et internationaux, du remboursement d'aides en capital et des cofinancements de bourses d'études, pour un montant de 9,782 millions d'euros.

Au total, le budget de l'ADEME en 2005 s'est élevé à 337,919 millions d'euros, les subventions de l'Etat représentant plus de 90 % de ses ressources.

II.- Le présent article propose d'affecter le produit de la TICGN à l'ADEME

A.- La taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel

La consommation de gaz naturel n'est pas soumise à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) mais à une taxe spécifique, la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)

Le régime applicable à la TICGN est fixé par l'article 266 *quinquies* du code des douanes.

En application du 2 de cet article, « *la taxe est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze derniers mois précédent la période de facturation ont excédé 5 millions de kilowatt/heures. Elle est due par les entreprises de transport et de distribution, pour chaque facturation mensuelle, sur la fraction des livraisons excédant 400.000 kilowatt/heures. Lorsque la facturation n'est pas mensuelle, le chiffre de 400.000 kilowatt/heure est corrigé proportionnellement à la période couverte par la facturation* ».

Il résulte de ces dispositions que la charge de la TICGN est concentrée sur un nombre très réduit de gros utilisateurs de gaz ayant consommé plus de 5 millions de kilowattheure au cours des douze derniers mois.

Le tarif de la taxe est fixé par le 5 de l'article 266 *quinquies* précité à 1,19 euro par millier de kilowattheures.

Le 3 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes exonère en outre un certain nombre de livraisons de gaz en raison de leur finalité :

– « *les livraisons destinées au chauffage des immeubles à usage principal d'habitation* ;

« – *les livraisons de gaz destinées à être utilisées comme matière première* [et] *comme combustible pour la fabrication sous le régime de l'usine exercée des huiles minérales visées aux tableaux B et C de l'article 265* ».

Deux exonérations particulières sont en outre venues s'ajouter à celles de l'article 266 *quinquies* du code des douanes :

– l'article 3 de loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) dispose que *« les personnes qui exploitent des serres dans le cadre de leur activité de production agricole et utilisent le gaz naturel comme combustible pour leur chauffage peuvent obtenir, sur demande de leur part, un remboursement de la* [TICGN] *pour les quantités livrées entre le 1er juillet et le 31 décembre 2004* ». Le montant du remboursement étant fixé à 0,71 euro par millier de kilowattheures, les serristes bénéficient d'un tarif de la TICGN de 0,48 euro par millier de kilowattheures. Suite à un engagement du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ce dispositif a été également appliqué aux quantités livrées au cours du premier semestre 2005 ;

– l'article 266 *quinquies* A du code des douanes dispose que les livraisons de gaz naturel destinées à être utilisées dans des installations de cogénération, pour la production combinées de chaleur et d'électricité ou de chaleur et d'énergie mécanique, sont exonérées de TICGN pendant une durée de cinq ans à compter de la mise en service des installations.

Le montant recouvré de la TICGN, stable depuis plusieurs années, s'élève en 2005 à 170 millions d'euros.

B.- L'affectation du produit de la TICGN à l'ADEME

Le présent article propose de modifier l'article 266 *quinquies* du code des douanes en lui ajoutant un 6° qui disposerait que « *le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel est affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* ».

En contrepartie de cette affectation du produit de la TICGN, les subventions d'intervention de l'Etat à l'ADEME diminueraient en 2006, les subventions de fonctionnement progressant légèrement, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

(en millions d'euros)

	SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	SUBVENTIONS D'INTERVENTION	TOTAL
MINISTERE DE LA RECHERCHE	**14,068**	**14,955**	**29,023**
MINISTERE DE L'INDUSTRIE	**17,992**	**18,091**	**36,083**
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	**32,000**	**0**	**32,000**
TOTAL	**64,060**	**33,046**	**97,106**

Source : ADEME (projet d'EPRD 2006)

Le ministère de l'écologie et du développement durable ne verserait donc plus aucune subvention d'intervention à l'ADEME, les subventions du ministère de l'industrie seraient ramenés à 18,091 millions d'euros (31 millions d'euros en 2005), et celles du ministère de la recherche resteraient stables à 14,955 millions d'euros.

De plus, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, le Gouvernement envisagerait d'affecter à l'ADEME le produit résultant de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules applicables aux véhicules à forte émission de CO_2, créée par l'article 12 du présent projet de loi de finances pour 2006, soit une ressource supplémentaire évaluée à 12 millions d'euros.

Au total, l'ADEME verrait ses ressources fiscales et budgétaires s'élever à 279,106 millions d'euros en 2006 contre 308,922 millions d'euros en 2005, soit une baisse de 29,816 millions d'euros.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

*
* *

Article 44

Affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation.

Texte du projet de loi :

Le premier alinéa du 1 de l'article 224 du code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1. A l'exception du produit afférent aux navires de plaisance mentionnés au dernier alinéa de l'article 223, perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse, le montant du produit du droit de francisation et de navigation est affecté à concurrence de 80 % au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à concurrence de 20 % au budget général de l'État. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Lors de la célébration du 30e anniversaire du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le 18 juillet 2005 à Rochefort, le Président de la République a rappelé l'ambition de préserver à terme le tiers de notre littoral et la nécessité conséquente d'augmenter le budget d'acquisition du conservatoire, dans un contexte de hausse très sensible du prix foncier.

Cet article permet l'affectation d'une partie du droit de francisation (environ 80 %) au profit de la politique d'acquisition de terrains côtiers du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Cette ressource garantit à l'établissement public une ressource pérenne dans sa mission de sauvegarde du patrimoine naturel.

L'impact de cet article est une moindre ressource d'environ 28 millions € pour l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation. Il vise à donner au Conservatoire les moyens d'acquérir à terme le tiers des terrains côtiers français.

I.- Le Conservatoire a besoin de ressources stables pour mener à bien une politique foncière ambitieuse

L'objectif d'acquisition du « tiers sauvage » ou « tiers naturel » du littoral national remonte à la création de l'établissement. Le Conservatoire du littoral acquiert chaque année environ 2.700 hectares de terrains côtiers. Le prix d'achat des terrains varie beaucoup d'une acquisition à l'autre, selon que la zone d'intervention est soumise ou non à la pression urbaine. Certaines acquisitions se font à titre gratuit. Le ministère de la Défense a confirmé récemment le transfert au Conservatoire de trente-sept emprises d'intérêt écologique, représentant plus de 1.500 hectares. Il n'en demeure pas moins que le Conservatoire doit, d'une manière générale, faire face à une hausse très sensible du prix du foncier. De

manière significative, la Cour d'Appel de Montpellier a pu ainsi réévaluer en janvier 2005 de plus de six millions d'euros l'indemnité de dépossession due à la compagnie des Salins du Midi pour son expropriation de terrains situés à Hyères.

Or les trois derniers budgets disponibles font apparaître que les recettes du Conservatoire sont fluctuantes.

EMPLOIS
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

DÉPENSES	EMPLOIS 2002	EMPLOIS 2003	EMPLOIS 2004
DEPENSES DE PERSONNEL	**3.379.254**	**3.802.237**	**4.028.159**
FONCTIONNEMENT	**2.334.627**	**2.800.079**	**2.324.412**
DEPENSES DE TERRAINS	**2.358.223**	**2.574.281**	**2.828.718**
DEPENSES EXCEPTIONNELLES	**206.165**	**47.556**	**814.336**
TOTAL DU FONCTIONNEMENT	8.278.269	9.224.153	9.995.626
FONCTIONNEMENT + AMORTISSEMENT		***13.312.350***	***13.885.850***
ACQUISITIONS ET FRAIS	**13.932.243**	**21.188.148**	**16.592.596**
BATIMENTS	**4.823.950**	**3.315.990**	**1.644.775**
AMENAGEMENTS	**4.792.207**	**6.031.052**	**5.871.542**
ETUDES	**464.166**	**557.209**	**515.144**
REMBOURSEMENT D'EMPRUNT	**2.341.430**	**859.999**	**0**
INVENTAIRE LITTORAL	**229.919**	**256.003**	**0**
EQUIPEMENT ET DIVERS	**470.362**	**333.478**	**113.105**

TOTAL INVESTISSEMENT	27.054.277	32.541.878	24.737.162
INVESTISSEMENT + AMORTISSEMENT		***36.630.575***	***24.737.162***
VARIATION FONDS DE ROULEMENT	**0**	**0**	
(COMPTABLE)			**3.225.420**
(BUDGETAIRE)			**4.806.840**
COMPTE 681 AMORTISSEMENT	**6.180.874**	**4.088.197**	**3.890.225**
COMPTE 06954 AMORTISSEMENT	**6.453.395**	**4.088.697**	
TOTAL DES DEPENSES HORS AMORTISSEMENT	35.332.546	41.766.031	39.539.628
TOTAL DES AMORTISSEMENTS	12.634.270		3.890.225
TOTAL DES DEPENSES	47.966.816		43.429.852

RESSOURCES
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

	RESSOURCES		
	2002	2003	2004
SUBV. ÉTAT FONCTIONNEMENT	6.994.961	7.439.802	7.615.685
SUBV. COLLECTIVITES LOCALES FONCT.	**1.353.527**	**2.000.380**	**844.492**
FONDS DE CONCOURS	**0**	**180.903**	**49.784**
R.A. POUR INFORMATION	***71.553***	***0***	***47.115***
VENTES ET REVENUS IMMOBILIERS	**508.752**	**461.761**	**351.058**
PROD. FINANC. EXCEPT AMORTISSEMENT	**320.060**	**174.702**	**309.587**
TAXES SUR PASSAGE MARITIME	**0**	**321.570**	**208.545**
DOTATIONS SUBVENTIONS ÉTAT	17.087.434	15.339.523	19.044.806
DOTATIONS SUBVENTIONS COLLOC.	**795.902**	**531.852**	**0**
SUBVENTIONS DIVERS	6.138.271	14.245.743	10.331.120
EMPRUNT	**0**	**0**	**0**
VARIATION FONDS DE ROULEMENT	3.984.862	1.280.153	0
	37.183.769	41.976.389	38.755.076
PROVISION AMORTISSEMENT	**10.783.045**	**7.966.536**	**4.674.777**

TOTAL DES RECETTES	47.966.814	49.942.925	43.429.852

Source : Contrôle financier du ministère de l'écologie et du développement durable.

Relativement stable, la dotation de l'État pour les dépenses de personnel, les charges liées aux terrains et les coûts de fonctionnement avoisine les 7,5 millions d'euros, mais le budget d'investissement peut varier de façon appréciable, puisqu'il baisse d'un quart entre 2003 et 2004. En 2002, puis en 2003, le Conservatoire a puisé dans son fonds de roulement pour équilibrer son budget. En 2004, le Conservatoire a obtenu dans le projet de loi de finances rectificative huit millions d'euros supplémentaires. À cette occasion, le rapporteur spécial de la Commission des Finances, notre collègue M. Philippe Rouault, avait souhaité qu'une ressource pérenne puisse être trouvée. Le droit de francisation et de navigation pourrait constituer cette « ressource pérenne ».

II.- L'affectation de 80 % du droit de francisation et de navigation devrait permettre de répondre aux besoins du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le 18 juillet 2005, à Rochefort, le Président de la République a demandé au Gouvernement d'affecter dans les meilleurs délais au budget du Conservatoire l'intégralité de la taxe de francisation des bateaux, et en tout état de cause 80 % dès 2006.

A.- Le droit de francisation

Le droit de francisation et navigation est perçu chaque année, en vertu de l'article 223 du code des douanes, sur tous les navires qui battent pavillon français. Ce sont les propriétaires de navires de plaisance d'un tonnage supérieur à trois tonneaux qui s'en acquittent, car les navires de commerce et les navires de pêche en sont exonérés. Le droit n'est mis en recouvrement que s'il est supérieur à 76 euros.

Le droit de francisation et de navigation est perçu pour l'essentiel au profit de l'État, mais la collectivité territoriale de Corse fixe et perçoit le droit levé sur les navires de plaisance « *dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée* » (article 223 du code des douanes, dernier alinéa). Selon les renseignements recueillis auprès de la Direction générale des douanes, le produit de cet impôt est stable sur la longue durée. Il est en légère augmentation ces trois dernières années, compte tenu du développement de la pratique de la plaisance en France. Le produit total du droit de francisation s'établissait ainsi à 32,3 millions d'euros en 2002, à 32,8 millions d'euros en 2003 et à 33,3 millions d'euros en 2004.

produit du droit de francisation
et de navigation

(EN MILLIERS)

1998	**224.734 FRF**
1999	**203.659 FRF**
2000	**195.696 FRF**
2001	**203.015 FRF = 30.949 €**
2002	**32.234 €**
2003	**32.840 €**
2004	**33.292 €**

SOURCE : ÉTAT DE RECETTES 1998 A 2004.

Le choix d'affecter le droit de francisation et de navigation au Conservatoire s'explique par le fait qu'il est perçu sur l'activité de la navigation de plaisance qui est directement en rapport avec la mer. Le lien avec les activités du Conservatoire peut cependant sembler d'autant plus ténu que le développement des ports de plaisance ne constitue pas une menace directe et immédiate pour le littoral. L'option retenue se justifie donc principalement par la stabilité des recettes ainsi apportées à l'établissement.

B.- Un financement de substitution

Ces recettes nouvelles ne viendront pas en complément de la dotation d'investissement que l'État verse à l'établissement mais s'y substitueront. Les services du ministère des Finances estiment à 28 millions d'euros le montant des recettes que le Conservatoire recueillera ainsi à l'avenir, ce qui correspond à « *l'augmentation du budget d'acquisition du Conservatoire de plus de 40 %* » annoncée par le Président de la République le 18 juillet 2005. Si l'on prend en compte non seulement la dotation d'investissement votée en loi de finances pour 2005, soit 11 millions d'euros, mais aussi le complément de 8 millions d'euros inscrit en loi de finances rectificative, le budget d'investissement de l'établissement passera en effet de 19 à 28 millions d'euros.

c) Le maintien de l'affectation du droit prélevé en Corse

L'État ne perçoit pas aujourd'hui l'intégralité du produit de l'impôt puisque le « *produit afférent aux navires de plaisance mentionnés au dernier alinéa de l'article 223* [est] *perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse* » (article 224 du code général des douanes). Le présent article prévoit expressément que ce dernier produit demeurerait perçu au profit de la collectivité territoriale. Cette exception, qui concerne les navires dont le port d'attache est situé en Corse, est sans incidence sur le champ territorial d'intervention du Conservatoire, qui acquiert également des terrains dans l'île.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à affecter dès 2007 l'intégralité du droit de francisation au Conservatoire du littoral.

M. Michel Bouvard a rappelé la promesse du Président de la République d'affecter au Conservatoire du littoral l'intégralité du produit du droit de francisation.

Votre **Rapporteur général** a précisé que 80 % du produit du droit de francisation est affecté dès 2006 au Conservatoire du littoral. L'intégralité de ce produit devrait être transférée au Conservatoire du littoral en 2007. L'Etat continue à supporter certaines dépenses au titre des frais de francisation. A ce titre, il est fondé à continuer de percevoir en 2006 une partie du produit du droit de francisation.

M. Charles de Courson a souhaité savoir si l'État continuera de verser la dotation d'investissement qui alimente le Conservatoire du littoral.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que, selon les informations dont il dispose, l'affectation du produit du droit de francisation au Conservatoire s'accompagne de la suppression de cette dotation budgétaire.

M. Michel Bouvard a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 44 sans modification.

*
* *

Article 45

Affectation, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser.

Texte du projet de loi :

I.– Au livre premier, deuxième partie, titre III, le chapitre III du code général des impôts est complété par une section X intitulée : « Droit de timbre perçu au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage », qui comprend un article 1635 *bis* N ainsi rédigé :

« Art. 1635 *bis* N. Pour la validation du permis de chasser, il est perçu un droit de timbre annuel de 9 € au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Ce droit de timbre est toutefois affecté à hauteur de 4 € aux fédérations départementales des chasseurs, lorsque les redevances cynégétiques sont encaissées par un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles. »

II. – Le second alinéa de l'article 964 du code général des impôts est abrogé.

III.– Dans l'article L. 423-12 du code de l'environnement, la référence : « l'article 964 du code général des impôts » est remplacé par la référence : « l'article 1635 *bis* N du code général des impôts ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Les lois du 30 juillet 2003 relatives à la chasse et du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux ont défini les responsabilités des acteurs devant participer à la promotion d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) organise notamment, pour le compte de l'État, l'examen du permis de chasser. Ce service est financé par un droit d'examen de 16 €, qui ne couvre pas l'intégralité des coûts induits par l'organisation matérielle des épreuves.

Le présent article vise à compléter ce dispositif de financement en affectant à l'ONCFS, à compter du 1er janvier 2006, la part du droit de timbre qui n'est pas réservée aux fédérations de chasse (part de 4 € sur le droit de 9 € perçu au profit de l'État, attribuée depuis la loi de finances rectificative pour 2004 aux fédérations de chasse qui ont mis en place un guichet unique de validation du permis de chasser).

Le montant de recettes ainsi transféré est de 6 millions €.

En 2006, il est par ailleurs prévu de porter la subvention du ministère de l'écologie et du développement durable à 14 millions € (contre 8 millions € en 2005) afin de garantir l'équilibre financier menacé par la réduction de la redevance cynégétique acquittée par les chasseurs et d'assurer le financement des missions régaliennes et d'intérêt patrimonial.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à affecter à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) le produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser.

I.- L'ONCFS connaît des difficultés chroniques de financement depuis quelques années

Dans son budget prévisionnel pour 2005, l'ONCFS a fixé le niveau de ses dépenses à 98,8 millions d'euros, en très léger recul par rapport à l'an dernier. Traditionnellement, l'office est principalement financé par les chasseurs eux-mêmes. L'essentiel de ses ressources provient des **redevances cynégétiques**, qui représentent plus de 80 % de ses recettes. Il perçoit également des redevances pour services rendus et encaisse le produit de ventes qu'il effectue dans le cadre de ses missions. Les subventions et contributions de l'Etat et autres personnes publiques ne constituent donc qu'un **financement d'appoint**. Elles ne représentaient en 2004 que 4% du budget de l'établissement, qui s'établit autour de **cent millions d'euros**.

Depuis plusieurs années, cet équilibre financier est cependant menacé par la baisse lente mais régulière du nombre des chasseurs. Ils étaient presque 1,4 million pour la campagne 2000/2001 ; au deuxième semestre 2004, ils n'étaient plus que 1.288.000. Cette désaffection croissante signifie une baisse des recettes. Le contrôle financier du ministère de l'Ecologie analyse ainsi la situation : « *La diminution régulière du nombre de nouveaux candidats au permis de chasser, qui confirme la désaffection de la pratique de la chasse constatée les années précédentes, devrait conduire à s'interroger sur l'avenir de cet établissement dans son cadre actuel* ».

En 2004, l'établissement a dû puiser dans son fonds de roulement pour assurer l'équilibre de son budget, ce qui a permis de combler un déficit de 12 millions d'euros. Il avait recouru au même procédé l'année précédente. Il a également augmenté de près d'un million d'euros ses produits exceptionnels, en vendant le domaine du Repaire. Il n'est cependant pas possible de vendre des parcelles ou de puiser tous les ans dans les réserves de trésorerie. Le fonds de roulement réellement disponible à l'été 2005 n'était ainsi pas supérieur à 11 millions d'euros.

Aussi le ministère de l'Écologie et au développement durable a-t-il annoncé le 25 août 2005 qu'il octroyait à l'Office une subvention exceptionnelle de 23 millions d'euros. La situation financière de l'établissement justifiait le recours à ce type de rallonge budgétaire, mais il ne peut s'agir d'une solution de long terme.

II.- Le droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser devrait constituer une recette relativement stable pour l'établissement

La délivrance du permis de chasser donne lieu à la perception au profit de l'État d'un droit de timbre de trente euros et de douze euros pour chaque duplicata. Pour la validation du permis de chasser, il est en outre perçu un droit de timbre annuel de neuf euros au profit de l'État et des fédérations de chasseurs. Le produit de ce droit apparaît relativement stable sur les cinq dernières années,

quoique l'érosion discontinue, mais régulière, du nombre de chasseurs laisse prévoir un rendement sans doute légèrement décroissant du droit à l'avenir. En tout état de cause, le présent article vise à attribuer une partie du droit à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Tout entier perçu au profit de l'État jusqu'au 1er janvier 2005, le produit est partagé entre l'État et les fédérations de chasseurs depuis cette date, en vertu de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004). Lorsque les fédérations encaissent elles-mêmes ce droit de timbre par l'intermédiaire d'un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles, elles en reçoivent en effet une partie, soit quatre euros sur neuf. C'est ce qui explique la baisse substantielle qui apparaît sur cette ligne de recettes de l'État entre 2004 et 2005 : alors qu'il percevait à ce titre environ 13,5 millions d'euros depuis 2001, il ne reçoit en 2005 que 6 millions d'euros.

DROIT DE TIMBRE PERÇU POUR LA VALIDATION DU PERMIS DE CHASSER AU PROFIT DE L'ÉTAT

DESIGNATION DES RECETTES	2001	2002	LFI 2003	2003	LFI 2004	EXECUTION 2004	LFI 2005	REVISE 2005	PLF 2006
PERMIS DE CHASSER	**13.598**	**13.038**	**14.000**	**12.322**	**14.000**	**13.317**	**6.000**	**6.000**	**0**

Le présent article vise à affecter à l'Office cette part du timbre aujourd'hui perçue au profit de l'État. Il supprime ainsi le dispositif de répartition institué au 1er janvier 2005 par le second alinéa inséré dans l'article 964 du code général des impôts en vertu de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004 précitée. Le **I** du présent article tend à transférer dans un nouvel article 1635 *bis* N, figurant dans le titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts regroupant les impositions perçues au profit de certains établissements publics et organismes divers, le dispositif prévoyant la perception du droit de timbre au profit de l'ONCF et son partage entre cet établissement public, en lieu et place de l'Etat, et les fédérations de chasse. Il définit la clef de répartition entre

l'Office et les fédérations de chasseurs qui reprend celle entre l'État et ces mêmes fédérations.

Il modifie par coordination l'article L. 423-12 du code de l'environnement, qui fixe le montant du plafond des redevances cynégétiques et définit les conditions de validité du permis de chasser, en substituant à la mention de l'article 964 du code général des impôts une référence à l'article 1635 *bis* N du même code.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 45 sans modification.

Article 46

Aménagement du régime de la taxe de l'aviation civile.

Texte du projet de loi :

I. – L'article 302 *bis* K du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa du 1 du I est ainsi rédigé :

« A compter du 1er janvier 2006, une taxe de l'aviation civile au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du budget général de l'État est due par les entreprises de transport aérien public ».

2° Au II, les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les alinéas suivants :

« 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; »

« 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ; ».

3° Aux II, III et V, les mots : « budget annexe de l'aviation civile » sont remplacés par les mots : « budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ».

II.– A compter du 1er janvier 2006, les quotités du produit de la taxe de l'aviation civile affectées respectivement au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et au budget général de l'État sont de 43,73 % et de 56,27 %.

Exposé des motifs du projet de loi :

I.– En application de l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, les prestations de services de la direction générale de l'aviation civile, dans le domaine du contrôle de la sécurité et de la sûreté, donneront lieu, à compter du 1er janvier 2006, au paiement de redevances. Le coût de ces missions était précédemment supporté par la taxe de l'aviation civile. En cohérence avec la mise en place de cette réforme, il est proposé une baisse équivalente du produit de la taxe de l'aviation civile, correspondant à une baisse uniforme de 56 centimes d'euro par passager.

Afin de rendre compatible l'article 302 *bis* K du code général des impôts avec le droit communautaire, le tarif par passager à destination intracommunautaire est applicable aux passagers à destination d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

II.– En cohérence avec les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (article 18), les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » qui correspondent à des missions régaliennes, seront repris, à compter du 1er janvier 2006, au budget général, sur le programme « Transports aériens » de la mission « Transports » du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

En conséquence, il est proposé de fixer les quotités de répartition, à compter du 1er janvier 2006, à 56,27 % pour le budget général (au lieu de 34,42 % en 2005) et à 43,73 % pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (au lieu de 65,58 %).

Observations et décision de la Commission :

Le présent article comporte deux paragraphes : le **I** vise à modifier l'article 302 *bis* K du code général des impôts relatif à la taxe de l'aviation civile (TAC) afin notamment de diminuer les tarifs applicables à cette taxe à compter du 1er janvier 2006. Le **II** prévoit une nouvelle répartition du produit de la TAC entre le budget annexe qui s'intitule désormais « Contrôle et exploitation aériens » et le budget général de l'Etat.

I.- La diminution des tarifs applicables à la taxe de l'aviation civile à compter du 1er janvier 2006

D'après les informations obtenues par votre Rapporteur général, la taxe d'aviation civile (TAC) devait en 2005 rapporter 330 millions d'euros mais ce produit sera probablement supérieur au 31 décembre 2005 étant donné la hausse plus importante que prévu en 2005 du trafic aérien. En 2006, du fait de la diminution des tarifs applicables, ce produit devrait s'établir, selon les estimations de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), à 328 millions d'euros. Cette baisse du produit de la taxe doit être compensée par le produit – estimé à 35 millions d'euros en 2006 – des redevances mises en place par l'article 120 de loi de finances rectificatives pour 2004.

A.- La récente institution des redevances pour les prestations de contrôles techniques

L'article 120 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) a institué des redevances pour les prestations de contrôles techniques assurées par la direction générale de l'aviation civile.

LA CREATION DE SIX REDEVANCES PAR L'ARTICLE 120 DE LA LFR 2004

Cet article de la LFR 2004 (résultant de l'adoption d'un amendement présenté par le Gouvernement) a permis l'insertion au sein du code de l'aviation civile d'un article L. 611-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 611-5*.- I. - Font l'objet de redevances les services rendus, sous réserve des compétences des institutions de l'Union européenne, aux organismes de conception et de production d'aéronefs ou d'éléments d'aéronefs pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des décisions individuelles prévues par le présent code et les règlements communautaires en vue d'attester la navigabilité.

« II. - Font l'objet de redevances les services rendus aux propriétaires d'aéronefs pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des autorisations, certificats et décisions individuelles prévus par le présent code et les règlements communautaires en vue d'attester la navigabilité des aéronefs ou d'autoriser leur circulation.

« III. - Font l'objet de redevances les services rendus aux propriétaires ou exploitants d'aéronefs, aux organismes chargés de la gestion et du suivi du maintien de leur navigabilité et aux organismes de maintenance, pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des autorisations, certificats et agréments prévus par le présent code et les règlements communautaires en vue d'assurer la conformité de l'entretien des aéronefs.

« IV. - Font l'objet de redevances les services rendus aux entreprises de transport aérien public, aux entreprises de travail aérien, aux exploitants d'aérodromes, aux prestataires de services d'information de vol pour les aérodromes non contrôlés, aux fournisseurs de matériels de lutte contre l'incendie et aux écoles de formation pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des autorisations, certificats et agréments prévus par le présent code et les règlements communautaires en vue d'assurer la sécurité de l'exploitation et, pour les écoles, la qualité de la formation.

« V. - Font l'objet de redevances les services rendus par l'administration de l'aviation civile aux exploitants d'aérodromes, aux entreprises de transport aérien public, aux entreprises qui leur sont liées par contrat, aux autres personnes autorisées à occuper ou utiliser les zones non librement accessibles au public des aérodromes, aux organismes de formation des personnels, aux fabricants ou distributeurs de matériels de détection, pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des approbations, des autorisations, certificats et agréments prévus par le présent code et les règlements communautaires en vue d'assurer la sûreté des vols.

« VI. - Font l'objet de redevances les services rendus par l'administration de l'aviation civile aux organisateurs pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des autorisations de manifestations aériennes.

« VII. - Font l'objet de redevances les services rendus par l'administration de l'aviation civile pour l'organisation des examens aéronautiques et la délivrance ou la validation des brevets, licences, certificats et qualifications du personnel de l'aviation civile.

« VIII. - Font l'objet de redevances les services rendus par l'administration de l'aviation civile ou les organismes agréés aux fabricants de matériels ou leurs mandataires et aux concepteurs de systèmes destinés à un prestataire de services de la navigation aérienne pour l'instruction, la délivrance et le suivi de l'application des autorisations, certificats et agréments prévus par le présent code et les règlements communautaires en vue d'assurer la sécurité des services de la navigation aérienne.

« IX. - Pour l'établissement du montant des redevances visées aux I à VIII, le coût complet des services rendus est pris en compte. Le coût complet comprend les charges de personnel, y compris les pensions de retraite et les charges de formation initiale et continue, les coûts d'études, les coûts du capital et de l'amortissement des immobilisations et les coûts de fonctionnement, y compris du système d'assurance de la qualité, ainsi qu'une quote-part des frais d'administration des personnels, de gestion financière et de communication correspondant à leur participation à l'exécution de ces services. La redevance pour services terminaux de la circulation aérienne comprend, pour la partie imputable à cette prestation, le coût de l'autorité de surveillance et des organismes agréés, chargés en application du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004, fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen du contrôle de l'exploitation des prestataires de services de la navigation aérienne, ainsi que les autres coûts exposés par l'Etat.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les catégories d'usagers exonérés du paiement des redevances. »

D'une manière générale, on peut considérer que l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004 a permis de mieux assurer les conditions de concurrence au sein du marché européen.

Jusqu'à l'institution de ces redevances, des missions autres que la navigation aérienne étaient financées essentiellement par le produit de la taxe de l'aviation civile, qui est assise sur le passager ou la tonne embarquée, et est acquittée par les entreprises de transport public. Cette pratique a abouti à faire financer par les entreprises de transport public des prestations qui ne sont pas directement assurées à leur profit – on peut citer la formation aéronautique ou le contrôle des gestionnaires d'aéroports. Elle est apparue contradictoire avec la politique suivie par la plupart des pays européens et l'Union européenne. Des pays tels que l'Angleterre et l'Allemagne exigent en effet à l'occasion de chaque prestation (par exemple la délivrance d'une licence de pilote) une redevance en contrepartie du service rendu.

Le produit des six redevances ainsi mises en place devrait s'établir en 2006 à 35 millions d'euros, ce qui permet de réduire à due concurrence les tarifs applicables à la TAC.

B.- La baisse des tarifs de la TAC pour 2006

Le **I du présent article** a pour objet de modifier l'article 302 *bis* K du code général des impôts. Actuellement, l'article 302 *bis* K porte sur la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe de l'aviation civile et au budget général de l'Etat. Cette taxe est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur. La taxe est exigible pour chaque vol commercial.

Le **1° du I du présent article** tend à réécrire le premier alinéa du 1 du I de l'article 302 K *bis* du code général des impôts afin de prévoir que cette taxe de l'aviation civile, due par les entreprises de transport aérien public, est affectée au budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » et au budget général de l'Etat. Ces dispositions ne modifient rien sur le fond ; seul est modifié l'intitulé du budget annexe. On verra plus loin pourquoi le budget annexe change de dénomination en 2006.

Le **2° du I du présent article** a, quant à lui, pour objet de réécrire les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 302 K *bis* du code général des impôts. Il faut rappeler que le II de l'article 302 K *bis* du code général des impôts porte sur les tarifs de cette taxe selon les passagers concernés ou selon le courrier ou le fret embarqués.

Actuellement, le tarif de la taxe est fixée à 4,48 euros par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, à 7,60 euros par passager embarqué vers d'autres

destinations et à 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée. Aux termes de l'avant-dernier alinéa du II de l'article 302 K *bis* du code général des impôts, *« les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois, sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile, le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de la France. »* Selon le dernier alinéa du II de l'article 302 K *bis* du code général des impôts, *« cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée aux comptables du budget annexe de l'aviation civile. »*

Aux termes du 2° du I du présent article, serait désormais pratiqué, à partir du 1er janvier 2006, un tarif de 3,92 euros (au lieu de 4,48 euros aujourd'hui) par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord de l'Espace économique européen. On peut relever que la mention des pays signataires de l'accord de l'Espace économique européen est nouvelle s'agissant de ce premier tarif, qui n'est actuellement applicable que pour les passagers embarqués à destination de la France ou d'un autre pays membre de l'Union européenne (UE). Aujourd'hui, pour les passagers embarqués à destination d'un pays non membre de l'UE mais signataire de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), la taxe payable par les compagnies aériennes correspond au deuxième tarif (7,60 euros par passager aujourd'hui) plus élevé que le premier. Des plaintes ont été émises par des compagnies islandaises ou norvégiennes pour que leur soient appliqué le premier tarif étant donné que l'Islande et la Norvège sont signataires de l'accord sur l'EEE, lequel comporte un volet relatif aux transports. Désormais, que la destination soit la France, un autre pays de l'UE ou un pays partie à l'accord sur l'EEE, le tarif de la taxe sera le même, fixé à 3,92 euros par passager à compter de 2006.

De même, sera mis en place à partir du 1er janvier 2006 un tarif de 7,04 euros (au lieu de 7,60 euros) par passager embarqué vers d'autres destinations.

La baisse s'établit donc à 56 centimes d'euro dans les deux cas (pour la taxe due s'agissant des passagers à destination de la France, d'un pays de l'UE ou d'un pays partie de l'accord sur l'EEE et pour la taxe due pour les autres passagers). En revanche, le tarif de la taxe relative à la tonne de courrier et de fret embarquée n'est pas modifié en 2006 (il reste par conséquent à 1,17 euro par tonne).

Le produit de la TAC, du fait de ces nouveaux tarifs, s'élèvera en 2006 à 328 millions d'euros, selon les prévisions de la DGAC.

II.- Le changement de dénomination du budget annexe

Avant 2006, la Direction générale de l'aviation civile disposait d'un budget annexe, dénommé « Budget annexe de l'aviation civile », qui regroupait l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses (à l'exception des crédits de soutien à

l'industrie aéronautique qui figuraient au budget général et de ceux destinés à l'aménagement du territoire (contribution au financement des lignes aériennes et aux dépenses du gestionnaire d'aéroport en matière de sûreté et de lutte contre l'incendie), qui figuraient auparavant dans un compte d'affectation spéciale, le « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) jusqu'à fin 2004 et sur un chapitre expérimental 59-04 du budget général au titre de 2005.

Le **3° du I du présent article** tend à remplacer dans les II, III et V de l'article 302 K *bis* du code général des impôts le terme de *« budget annexe de l'aviation civile »* par celui de *« budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » »*.

Ce changement de dénomination est dû au fait que diverses missions régaliennes auparavant réalisées dans le cadre du budget annexe seront désormais mises en œuvre dans le cadre du programme « Transports aériens » de la Mission « Transports ». Ce changement de périmètre est une conséquence de l'application à partir de 2006 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (loi n° 2001-692).

L'article 18 de la LOLF a en effet restreint le champ des budgets annexes aux seules opérations correspondant à des redevances, alors que précédemment, il était seulement exigé que ces opérations représentent une part « essentielle » du budget.

ARTICLE 18 DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

« I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

« La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

« II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

« Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

« Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

« Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe. »

Du fait des dispositions de l'article 18 de la LOLF précitées, une partie notable des crédits et des dépenses de la DGAC a été, dans le projet de loi de finances pour 2006, transférée au budget général de l'Etat sur le programme « Transports aériens » de la mission « Transports ». Tel est le cas des activités régaliennes telles que l'élaboration des politiques de l'Etat, la réglementation et la régulation économique. Par exemple, l'action n° 1 du programme précité, qui a trait aux affaires techniques, prospective et soutien au programme, est pilotée par la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) de la DGAC et l'action n° 2 « Régulation du transport aérien », qui correspond également à des missions régaliennes, est mise en œuvre au sein de la DGAC par le pôle de la régulation économique. Ces actions ne sont plus réalisées dans le cadre du budget annexe.

En revanche, dans sa nouvelle configuration, le budget annexe retrace le produit des recettes et des dépenses correspondant, outre les activités de la navigation aérienne, aux prestations de contrôle techniques en matière de sécurité et de sûreté, ainsi qu'aux prestations relatives aux formations aéronautiques.

III.- La modification de la répartition du produit de la taxe d'aviation civile

Le **II du présent article** a pour objet de modifier à compter du 1er janvier 2006 les quotités du produit de la taxe d'aviation civile. On l'a vu, certains crédits du budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » relatives à des missions régaliennes seront repris à partir du 1er janvier 2006 dans le programme « Transports aériens » de la mission « Transports » du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Il est prévu en conséquence que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ne reçoive plus que 43,73 % du produit de la taxe de l'aviation civile (alors qu'en 2005, le budget annexe recevait 65,58%) et que le budget général de l'Etat reçoive 56,27 % de ce produit (alors qu'en 2005, le budget général de l'Etat recevait 34,42%).

Etant donné que le produit total de la TAC devrait atteindre 328 millions d'euros en 2006, le budget général de l'Etat devrait recevoir 184,56 millions d'euros et le budget annexe 143,43 millions d'euros.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

*
* *

Article 47

Affectation de recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Texte du projet de loi :

Sont affectés à l'établissement public dénommé « Agence de financement des infrastructures de transport de France » :

1° Le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du code de la voirie routière ;

2° Le produit de la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts ;

3° Une fraction égale à 40 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle sanction, dans la limite de 100 millions €.

L'article 60 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été créée pour financer les grands projets d'infrastructures décidés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. L'article 60 de la loi de finances pour 2005 lui a affecté les dividendes et les redevances domaniales versées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le Gouvernement a décidé de renforcer le rôle de l'AFITF en lui confiant le financement du volet « transports » des contrats de plan État-région et de conforter son financement, notamment grâce aux ressources dégagées par la cession des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'AFITF bénéficiera ainsi d'une dotation en capital de 4 milliards € directement issue du produit des cessions mais aussi d'une subvention du budget général (394 millions € en 2006) et de ressources affectées accrues.

Le présent article maintient l'affectation du produit des redevances domaniales (évalué à 160 millions €) et y ajoute deux nouvelles recettes : la taxe dite d'aménagement du territoire, due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (dont le produit, évalué à 510 millions € en 2006, est à lui seul supérieur au dividende de ces sociétés) et une partie des amendes des radars automatiques (dans la limite de 100 millions €), qui financeront plus particulièrement des travaux liés à la sécurité routière.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à l'affectation du produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, du produit de la taxe, dite d'aménagement du territoire, due par les concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts et de 40%, dans la limite de 100 millions d'euros, du produit des amendes issues des systèmes automatiques de contrôle sanction à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France qui assume depuis 2005 le financement de la participation de l'Etat au financement des grandes infrastructures de transport.

I.- Une agence au service d'un ambitieux programme d'investissement dans les transports

• Au terme d'un large débat, enrichi notamment par l'organisation d'une discussion parlementaire sur les infrastructures 2003-2020 en mai 2003, le Gouvernement a décidé, lors du Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, de mener à bien un ambitieux programme d'équipement en infrastructures de transport. Il a fixé à cette occasion le calendrier des projets à réaliser ou à engager d'ici 2012 et approuvé les cartes servant à la planification des infrastructures nationales de transport à long terme (2025).

Afin d'assurer l'engagement des moyens financiers nécessaires au succès de ce programme, de garantir que l'Etat s'acquitte des charges lui incombant à ce titre et afin de professionnaliser ses interventions financières grâce à l'intervention d'une structure dédiée, légère, recourant aisément, le cas échéant, aux expertises externes à l'administration, le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 a créé l'établissement public national à caractère administratif dénommé « Agence française pour le financement des infrastructures de transport de France » doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre chargé des transports. L'AFIFT est chargée d'accorder des subventions d'investissement et des avances remboursables non rémunérées, d'apporter des fonds de concours et de participer au financement des investissements prévus par les contrats de partenariat, dans le respect de sa mission de financement des infrastructures de transport (lignes ferroviaires, autoroutes, voies navigables et investissements liés aux autoroutes de la mer).

• A ce titre, elle apporte la part de l'Etat dans le financement du programme d'investissement arrêté par le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, qui comporte notamment :

– la poursuite de la réalisation de la LGV Est-européen et de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, ainsi que des travaux des installations terminales de Perpignan ;

– le lancement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey ;

– la modernisation de la ligne ferroviaire Paris — Orléans — Limoges — Toulouse ;

– le lancement des travaux des autoroutes A19 Artenay-Courtenay et A41 Annecy-Genève ;

– la poursuite des travaux sur la route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN7 et l'A75 avec en particulier la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle entre Pézenas et l'autoroute A9 ;

– la réalisation des travaux de l'extension des capacités du pôle conteneurs à Fos (Port Autonome de Marseille) ;

– la poursuite des travaux de reconnaissance du projet Lyon-Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon-Modane ;

– la poursuite des études des lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse et le lancement de celles relatives au canal Seine-Nord-Europe et à l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

L'ensemble de ces investissements devrait représenter un effort de l'Etat de 688 millions d'euros en 2005, soit plus du double des dotations de même objet versées en 2004 qui se sont élevées à 286 millions d'euros. D'ici 2012, c'est un **volume global de subventions de l'Etat de 7,5 milliards d'euros** qui devrait être nécessaire pour soutenir le programme des travaux arrêtés dont le coût global est évalué à 22,5 milliards d'euros.

• Il a en outre été décidé à l'été 2005 d'étendre le domaine d'intervention de l'AFITF au financement de la **part incombant à l'État dans la réalisation des contrats de plan Etat-Régions**. Ainsi, à partir de 2006, **2 milliards d'euros** de nouveaux crédits seront affectée par l'Agence à la réalisation de ces contrats.

II.- La « sanctuarisation » des engagements de l'État par l'affectation à l'AFITF de ressources pérennes

• La création de l'AFITF ayant principalement répondu au souci de concentrer l'efficacité des ressources mobilisées par l'Etat et de garantir leur pérennité sur le long terme, il est apparu essentiel de doter cet établissement de **ressources pérennes d'une ampleur suffisante pour honorer les engagements de l'Etat et satisfaire la montée en puissance des travaux** et faire ainsi échapper le financement d'investissements décisifs pour le développement économique du pays et l'aménagement de son territoire aux aléas de la gestion budgétaire annuelle qu'implique l'inscription des subventions dans le budget général de l'Etat. Deux grandes contraintes se sont dès lors imposées au choix des ressources affectées :

– elles doivent garantir un « socle » de recettes stable dans la mesure où l'Agence doit financer des programmes dont les paiements s'étalent avec régularité sur de longues périodes ;

– la logique impose de trouver des sources de financement en relation par nature avec les dépenses.

A cette fin, l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 a procédé à l'affectation du produit de la redevance pour occupation du domaine public instituée par le décret n° 97-606 du 31 mai 1997, codifié à l'article R. 122-27 du code la voirie routière, afin d'assurer un volet de financement peu volatil d'année en année de l'ordre de 150 millions d'euros.

PRODUIT DE LA REDEVANCE POUR OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC A LA CHARGE DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTE

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (PREVISIONS)	2006 (PREVISIONS)
128,8	**134,2**	**138,0**	**142,0**	**146,5**	**157,5**	**155,7**	**160,0**

Parallèlement, le même article lui a affecté le produit des participations directes et indirectes - une partie des participations de l'Etat étant détenue *via* l'établissement public administratif Autoroutes de France (ADF) - de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes. La montée en puissance de ces dividendes, liée à l'arrivée à maturité de l'équilibre financier des concessions, devait garantir l'existence d'une ressource dynamique.

Afin de compléter ces sources de financement, le versement d'une dotation en capital de 200 millions d'euros a été prévue en 2005 à partir du compte n° 902-24 « *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* », portant le budget prévisionnel de l'Agence à 635 millions d'euros.

Compte tenu du versement d'un dividende exceptionnel de la SANEF, le montant des ressources de l'AFITF devraient s'élever, en 2005, à 688 millions d'euros, dont 242 millions d'euros de crédits de paiement (CP) affectés à la première phase de la ligne à grande vitesse Est et 55 millions d'euros à la LGV Perpignan Figueras.

• L'annonce par le Gouvernement, par un communiqué daté du 18 juillet 2005, de son intention de procéder à la cession annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 juin 2005, le cas échéant en une ou plusieurs fois, de l'intégralité de la participation qu'il détient directement ou indirectement au capital des sociétés d'autoroutes ASF, APRR et SANEF dont il détient respectivement 50,4%, 70,2% et 75,7%, ainsi que de sa volonté d'accélérer la réalisation du programme d'infrastructures financé par l'AFITF ont conduit à revoir les modalités de financement de l'Agence.

A cette fin, il est ici proposé de dessiner un dispositif cohérent de financement assis sur trois ressources pérennes.

– Ainsi, en parallèle à l'abrogation de l'article 60 précité de la loi de finances initiale pour 2005, le deuxième alinéa de l'article propose de « ré »affecter à l'AFITF le produit de la redevance domaniale dont elle bénéficie en 2005. On rappellera que cette redevance est à la charge des sociétés concessionnaires d'autoroutes, et est déterminée annuellement, pour une période comprise entre le 1er juillet et le 30 juin, par addition de deux termes :

$R = R_1 + R_2 : R_1$
$R_1 = 300 \times V \times L$

Où V est la valeur locative de 1 mètre de voie autoroutière telle qu'elle est fixée au II de l'article 1501 du code général des impôts et actualisée selon les modalités prévues pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels à l'article 1518 *bis* de ce même code et L est égal au nombre de kilomètres de voies autoroutières exploitées par le concessionnaire au 31 décembre de l'année précédant l'année du versement ;

$R_2 = 0{,}0045 \times CA$

Où CA représente le montant du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national, tel qu'il apparaît dans les comptes définitifs au titre de l'année précédant l'année du versement.

Le versement de la redevance pour occupation du domaine public a lieu entre le 15 et le 30 juillet de chaque année à la recette des impôts compétente chargée des recettes domaniales. Son produit est évalué à 160 millions d'euros pour 2006.

– En outre, le troisième alinéa prévoit de lui affecter le produit de la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

Cette taxe, dite « *taxe d'aménagement du territoire* », a été créée par l'article 22 de la loi (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) de finances pour 1995 et affectée, par l'article 47 de cette même loi, au compte d'affectation spéciale n° 902-26 intitulé « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables », (FITTVN). Des critiques récurrentes sur le fonds ont conduit le législateur à clore le compte d'affectation spéciale, par l'article 35 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), et à verser le produit des taxes qui lui étaient affectées au budget général.

Le régime de cette taxe est simple. C'est une taxe *ad volumen*, assise sur le nombre de kilomètres parcourus par les usagers, lequel résulte du produit des trafics enregistrés en gare de péages par les longueurs de trajets parcourus correspondantes. Ses modalités de recouvrements sont identiques à celles de la TVA. Son tarif, de 3,05 euros pour 1.000 km en 1995, puis 6,10 euros pour 1.000 km en 1996, a été relevé à 6,86 euros pour 1.000 km par l'article 61 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

Le produit de la taxe est robuste, son rendement ayant progressé en moyenne de 4% par an depuis 2000. Son affectation garantit dès lors une ressource pérenne et dynamique de l'ordre de 500 millions d'euros par an à l'AFITF, soit un montant très largement supérieur aux dividendes des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

EVOLUTION DE LA TAXE DITE « D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » DEPUIS 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (PREVISIONS)	2006 (PREVISIONS)
PRODUIT DE LA TAXE SUR LES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES	**419,9**	**446,1**	**427,5**	**465,3**	**492,3**	**510,0**	**510,0**

– Le quatrième aliéna du présent article tend à compléter ce dispositif par l'affectation de 40% du produit des amendes dues par voie de système automatique de contrôle sanction. Engagé lors du Comité interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002, le programme dit de « contrôle-sanction » automatisé poursuit sa montée en puissance. Environ 300 radars automatiques et 440radars fixes sont installés sur les routes, l'objectif étant d'en déployer 1.000 avant la fin de 2005 et 500 supplémentaires en 2006.

Il faut à cet égard rappeler qu'en dérogation à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le produit des amendes de police relatives à la circulation routière est réparti par le comité des finances locales entre les communes et les établissements publics pour financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation, l'article 9 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a disposé que le produit des amendes perçus par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est versé, de 2004 à 2006, au profit du budget général de l'État, le même article ajoutant en contrepartie que « *les investissements et les coûts induits par l'installation des appareils de contrôle automatique seront pris en charge par l'État* ».

Compte tenu du dynamisme de la ressource (180 millions d'euros en 2004, 205 millions d'euros puis 240 millions d'euros prévus en 2005 et 2006), l'affectation de 40% du produit de ces amendes à l'AFITF devrait relever de 100 millions d'euros le niveau de ses recettes. Il est d'ailleurs permis de remarquer que la nature des missions de l'Agence est proche de la destination des ressources qu'impose l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales précitées.

• En 2006, à ces ressources pérennes qui s'établiraient au total à 770 millions d'euros, s'ajouteraient deux subventions budgétaires de 197 millions d'euros (394 millions d'euros au total) en provenance des programmes

« Transports terrestres et maritimes » et « Réseau routier national » de la mission « Transports ».

En outre, une dotation en capital de 4 milliards d'euros serait accordée à l'AFITF à partir du produit de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont 836 seraient engagées dès 2006.

Au total, le projet de loi de finances propose d'affecter un socle annuel de ressources de près de 800 millions d'euros à l'AFITF, plus une dotation de 4 milliards d'euros. En 2006, l'Agence bénéficierait ainsi d'un budget de 2 milliards d'euros, dont 543 millions d'euros seraient consacrés à la réalisation (en CP) d'engagements sur les grands projets du CIADT, 347 millions d'euros de nouveaux engagements (AE et CP) sur ces projets, 1.080 millions d'euros au titre des contrats de plan État-Régions et 30 millions d'euros au financement de transports urbains de province.

*
* *

Suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Didier Migaud, tendant à reprendre à l'identique le texte adopté dans la loi de finances pour 2005 (loi n° 1004-1484 du 30 décembre 2004) qui maintenait l'Etat propriétaire des sociétés autoroutières, ces dernières alimentant avec leurs dividendes le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

La Commission a *adopté* l'article 47 sans modification.

*
* *

Article 48

Création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF).

Texte du projet de loi :

I.– Les biens immobiliers propriété de Réseau ferré de France, inutiles à ses missions de service public ferroviaire telles que définies à l'article premier de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 peuvent être déclassés du domaine public de Réseau ferré de France et transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation, moyennant une indemnité égale à leur valeur nette comptable telle que constatée par l'arrêté interministériel mentionné à l'alinéa suivant. Cette société reçoit à cette fin une dotation en capital de l'État.

Un arrêté des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé des transports prononce le déclassement des biens et procède à leur transfert. La valeur nette comptable des biens transférés est appréciée à la clôture du dernier exercice précédant le transfert.

Les transferts ne donnent lieu à aucun versement de salaire ou honoraire au profit d'agents de l'État, ni à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelques nature que ce soit.

II.– La société mentionnée au premier alinéa du I rétrocède une partie du produit de cession de ses biens à Réseau ferré de France.

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le cadre de sa politique de valorisation du patrimoine immobilier, l'État souhaite accélérer la mise en valeur et la cession des terrains et immeubles inutiles au service public ferroviaire, afin notamment de favoriser la construction de logements sociaux dans les centres urbains. Il est proposé de créer une société anonyme ayant pour objet social cette seule mission de valorisation, détenue à 100 % par l'État, à laquelle les biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF) seront transférés dès 2006.

Ce transfert sera neutre pour les comptes de RFF puisqu'il est effectué à la valeur nette comptable. Il permet toutefois à RFF de disposer immédiatement d'un produit exceptionnel pouvant être affecté au financement des investissements de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferroviaire.

La société sera dotée en capital, afin de racheter les biens à RFF. L'accélération des cessions devrait générer, en 2006, une recette nette de 350 millions € au profit du budget général de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article, qui s'inscrit dans le cadre de l'impulsion donnée à une politique active de valorisation du patrimoine immobilier public, a pour objet de transférer en pleine propriété les biens immobiliers détenus par Réseau ferré de France (RFF) inutiles à l'exercice de ses missions de service public à une société ayant pour objet exclusif de valoriser ces biens et d'accélérer leur cession.

Le patrimoine ferroviaire représente 115.000 hectares de foncier, 206.000 parcelles, 55.000 bâtiments et 300.000 locaux à répartir. La loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF a posé le principe d'une répartition par finalité des biens ferroviaires : à RFF revenaient les biens constitutifs des infrastructures et l'ensemble des biens non affectés au service de transport et à la SNCF ceux affectés aux activités de transport.

Il est vrai que la complexité de ce patrimoine et l'imbrication des biens constitutifs de l'infrastructure avec ceux dévolus à l'exploitation des services de transport n'ont pas permis de répartir la totalité des actifs de façon détaillée, nourrissant un contentieux lancinant entre les deux établissements. Cependant, à cet égard, l'impulsion récente donnée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, qui s'est traduite notamment par, après que M. Christian Vigouroux, Conseiller d'État, eut remis le 2 janvier 2004, un rapport proposant plusieurs voies visant à achever le partage, la mise en place d'une structure arbitrale par la SNCF et RFF en septembre 2004. Les premières avancées de cette structure (30.222 lots représentant 72% du périmètre initial confié à la mission ont d'ores et déjà été répartis par les arbitres) permettent cependant d'envisager avec confiance la résolution à très brève échéance de ce contentieux.

Il n'est reste pas moins que RFF est le principal destinataire du patrimoine immobilier ferroviaire, dont il détient 100.000 hectares de terrain et 5 millions de mètres carrés de bâtiments. Le montant des immobilisations corporelles transférées au 1er janvier 1997 a ainsi atteint 22,5 milliards d'euros.

Or, une partie importante de ce patrimoine n'est pas directement ou indirectement utile au service public ferroviaire dévolu à RFF qui a pour objet, aux termes de l'article premier de la loi précitée, « *conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national* ». La valeur nette comptable de ces biens annexes telle qu'estimée dans les comptes de l'établissement public atteint un montant de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros. Cependant, dans la mesure où ces biens sont évalués, pour les terrains, à la méthode du prix d'acquisition inféré d'un prix au mètre carré exprimé en valeur vénale de 1983 et, s'agissant des bâtiments, selon leur prix d'acquisition, 1946 étant choisie par défaut lorsque cette année est inconnue, leur valeur réelle actuelle est estimée autour du triple de leur valeur comptable.

Au regard de l'ampleur du patrimoine qui pourrait utilement être valorisé, force est de constater que le rythme de cession de ces actifs (de l'ordre de 100 millions d'euros de produit de cession nette par an) par RFF est insuffisant. Cela est d'ailleurs naturel dans la mesure où cette activité ne constitue en aucune manière le cœur du métier de l'établissement.

Il est par conséquent proposé à l'article de donner une nouvelle impulsion à cette politique de cession d'actifs non stratégiques en y dédiant une société créée pour l'occasion, qui bénéficie de l'expertise nécessaire à l'exercice de cette mission difficile.

Le I du présent article prévoit ainsi, dans un premier temps, la possibilité de procéder, par arrêté des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé des transports au déclassement du domaine public des biens immobiliers de RFF qui ne sont pas utiles à ses missions définies à l'article premier de la loi de 1997 cité plus haut. Dans un second temps, il propose que le même arrêté procède au transfert en pleine propriété de ces biens à une société détenue par l'État dont l'unique objet est d'assurer la valorisation de ces biens. En contrepartie de cette cession, RFF bénéficierait d'une indemnité égale à la valeur nette comptable des biens transférés, constatées par l'arrêté cité plus haut. Il est prévu parallèlement que la société créée bénéficie d'une dotation en capital, qui devrait couvrir le montant de ladite indemnité (soit 500 millions d'euros), versée à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Compte tenu des délais nécessaires à l'examen - déjà très largement accompli par RFF - du patrimoine non utile aux missions de service public et à la résolution intégrale des contentieux avec la SNCF, il est probable que des arrêtés successifs viendront sanctionner les progrès enregistrés dans l'identification des biens « transférables ».

Le **dernier alinéa du I du présent article** précise, d'une part, que les opérations de transferts ne peuvent donner lieu à aucun salaire ou honoraire au profit d'agents de l'État, et d'autre part, qu'ils sont exonérés de taxes ou impôts de quelque nature que ce soit. Cette formule est usuelle dans les procédures de transferts de biens entre administrations publiques.

L'objectif du Gouvernement est que la société parvienne à dégager 350 millions d'euros de produit de cession d'actifs immobiliers dès 2006, inscrits en recettes diverses (ligne 2899 des recettes non fiscales), ce qui semble ambitieux mais manifeste bien l'ampleur des opportunités que recèle le patrimoine immobilier « inutile » au service public de RFF.

Enfin, **le II du présent article** propose de permettre à la société de rétrocéder « *une partie* » du produit de ces cessions à RFF, afin de consacrer ces ressources exceptionnelles au financement de régénération du réseau. Compte tenu du caractère de SA qui serait retenu par cette société, il apparaît nécessaire que la loi prévoie expressément l'existence d'une rétrocession au profit de l'établissement public, qui serait, en l'absence d'une disposition explicite, laissée à la discrétion de la société. Cependant, les incertitudes qui demeurent sur le montant exact des plus-values que dégagerait la société incitent à ne pas figer dans la loi le niveau précis des rétrocessions à RFF, laissant au pouvoir réglementaire la faculté d'en décider le montant, à défaut de l'opportunité.

*
* *

M. Augustin Bonrepaux s'est vivement interrogé sur le but de cet article.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que RFF possède un ensemble de terrains inutiles au service public ferroviaire. Il est proposé de distinguer ce patrimoine dont le volume comptable est estimé dans les comptes de RFF à 500 millions d'euros, d'affecter ces terrains à une société *ad hoc* dotée de 500 millions d'euros de dotation en capital versée à partir du compte de privatisation pour racheter ces terrains à RFF à leur valeur comptable et qui sera chargée de les céder à un rythme suffisamment rapide pour générer 350 millions d'euros de plus-value de cession dès 2006. Ce montage ambitieux témoigne de la volonté de l'Etat de réaliser ses objectifs de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier public.

M. Michel Bouvard a souligné que cet article pose plusieurs problèmes. On sait, d'une part, que le travail de répartition des actifs fonciers entre RFF et la SNCF n'est à ce jour pas définitivement achevé. D'autre part, RFF, qui se sépare de ces biens immobiliers annexes à ses missions à un rythme plus rapide que l'Etat lui-même, est bien en deçà des objectifs de cession qui lui ont été fixés. Dans ce contexte, quel est l'intérêt de cette structure ? Le dispositif proposé aboutit en fait à exonérer RFF de sa mission de valoriser et céder ses actifs non utiles au service public pour se désendetter. La Commission des finances n'a pas à être complice de ce montage.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que la MEC a longuement traité des problèmes de répartition des actifs entre RFF et la SNCF : ce dossier constitue un échec lamentable près de 10 ans après la création de RFF. RFF possède des équipes pour valoriser ses terrains qui sont aussi performantes que d'autres. Si l'Etat veut récupérer de l'argent, qu'on laisse RFF vendre ses actifs quitte à faire « remonter » les plus-values au budget de l'Etat.

M. Yves Deniaud s'est déclaré attristé que l'on doive créer une recette au profit de l'Etat alors que la dette ferroviaire reste abyssale. Si RFF n'est pas capable de vendre des actifs considérables et de récupérer de l'argent, c'est à désespérer de cette structure.

Votre **Rapporteur général** a ajouté que les 350 millions d'euros de recettes procurés par cette opération sont intégrées dans l'équilibre général. En réponse à **M. Hervé Mariton**, votre **Rapporteur général** a ajouté que, dans la mesure où les 350 millions d'euros de plus-values attendues sont inscrites dans la ligne « fourre-tout » des recettes diverses (2899) des recettes non fiscales, il est tout à fait possible de conserver cette ressource, dans son montant comme dans son imputation, tout en supprimant l'article et en disposant que cette plus-value devra être versée par RFF lui-même qui devra à cette fin accélérer le rythme de ses cessions d'actifs. Ainsi, l'article 48 pourrait être supprimé et la Commission des finances aurait exprimé son désaccord sur un montage complexe et contestable, sans abandonner pour autant l'idée que le budget a besoin de ces 350 millions d'euros de recettes.

La Commission a *rejeté* l'article 48.

Article 49

Transfert à l'État des droits et obligations afférents à la gestion du Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG).

Texte du projet de loi :

L'État assure, à compter du 1er janvier 2006, la gestion du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières. Les droits et obligations y afférents sont transférés de la société anonyme OSEO-anvar à l'État à compter de cette même date.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de confier au ministère chargé de l'industrie la gestion financière et comptable du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG), afin d'assurer une unité d'instruction et de gestion des aides de ce fonds d'intervention en faveur de la recherche industrielle dans le secteur pétrolier et parapétrolier.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de confier au ministère chargé de l'industrie la gestion financière et comptable du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG), actuellement assuré par Oseo-ANVAR.

• A la suite de la suppression du Fonds de soutien aux hydrocarbures, compte d'affectation spéciale, par la loi de finances initiale pour 1999, les crédits de soutien à la recherche dans le domaine des techniques pétrolières et gazières ont été inscrits sur le budget général. L'article 43 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a transféré à l'ANVAR la gestion de plusieurs dispositifs d'aide à l'innovation industrielle, dont celui du RTPG.

Le retour du RTPG dans le giron de la direction générale de l'énergie et des matières premières s'explique par une conjugaison d'éléments structurels et conjoncturels :

– il est apparu plus efficace de ramener auprès des experts du ministère de l'industrie la gestion de dossiers souvent complexes ;

– l'existence, au sein du budget général, d'un programme portant les financements de l'État destinés à la recherche dans le domaine de l'énergie appelle à un regroupement de l'ensemble de ces moyens sur le budget de l'État ;

– la perspective de prix pétroliers durablement élevés a invité à rapprocher du niveau ministériel le pilotage des interventions de l'État dans ce domaine.

• Géré conformément aux grands axes de recherche déterminés par les deux comités de gestion (le CEPM : comité d'études pétrolières et marines, et le COPREP : comité des programmes d'exploration – production), le réseau est animé par la direction générale de l'énergie et des matières premières. Une centaine de projets sont soutenus chaque année, pour des engagements s'élevant, bon an mal an, à une trentaine de millions d'euros.

Les aides sont remboursables au titre d'une procédure de « valorisation interne », qui permet à l'État de demander au bénéficiaire de rembourser, au bout de trois ans et sur une durée de cinq ans, une fraction comprise entre 15% et 45% de l'aide. Le taux effectif est déterminé à partir d'une estimation du degré d'expertise supplémentaire acquis par l'entreprise grâce à la réalisation de son projet. Par ailleurs, les aides sont remboursables en cas de succès commerciaux (clause dite « de valorisation externe »), en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise. En cas de valorisation externe et interne, les reversements cumulés peuvent atteindre 150% du montant de l'aide accordée.

Le fascicule budgétaire de la mission Recherche et enseignement supérieur explique les crédits de 8,3 millions d'euros en AE et CP qu'il est demandé d'ouvrir en 2006 sur l'action 03 - Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves du programme 188 – Recherche dans le domaine de l'énergie.

Les projets nouveaux qui se verront octroyer une aide du RTPG en 2006 ne sont pas connus à ce stade. C'est en effet au début du mois d'octobre 2005 qu'ils seront déposés par les industriels pour une sélection finale qui sera réalisée au cours du premier trimestre 2006. Toutefois, les projets qui seront financés devront s'intégrer dans les priorités de recherche définies dans le plan stratégique 2004-2008 du Comité d'études pétrolières et marines (CEP&M). Ainsi, les thématiques suivantes devraient bénéficier en priorité des engagements financiers accordés dans le cadre du réseau en 2006 :

• exploitation des champs situés en offshore très profond et développement des champs satellites et marginaux en mer ;

• amélioration de l'imagerie sismique dans les zones plissées et les zones sous écran (piémonts, dômes de sel…) ;

• production des hydrocarbures non conventionnels (huiles lourdes) ;

• « monitoring » des champs et redéveloppement des champs matures ;

• exploitation des réservoirs très enfouis.

Aux projets déposés annuellement dans le cadre du réseau s'ajouteront en 2006 les projets présentés dans le cadre des pôles de compétitivité nouvellement labellisés. Les pôles principalement concernés sont le pôle n° 2005-1963 « Sea-nergie » situé en région Bretagne et le pôle n° 2005-3108 « Mer, sécurité et sûreté » localisé en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour pouvoir soutenir les projets prometteurs relatifs aux thématiques présentées ci-dessus qui seront proposés par les industriels dans le cadre du RTPG proprement dit ou des pôles de compétitivité, le besoin en autorisations d'engagement s'élève à 8,3 millions d'euros.

Deux précisions supplémentaires doivent être apportées :

– les activités du RTPG ayant un aspect patrimonial important (l'octroi d'avances remboursables se traduit par la constitution de créances sur les bénéficiaires), le paragraphe unique du présent article prévoit naturellement que les droits et obligations existant au 1er janvier 2006 au titre du RTPG sont aussi transférés à l'État, et pas seulement la gestion des nouvelles actions entreprises à compter du 1er janvier 2006 ;

– la rebudgétisation des activités du RTPG ne signifie pas une rupture des liens d'ores et déjà établis avec l'ANVAR : celle-ci restera présente aux deux comités qui orientent l'activité du réseau.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 49 sans modification

*
* *

Article 50

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Texte du projet de loi :

Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 2006 à 17,995 milliards €.

Exposé des motifs du projet de loi :

La contribution au budget des Communautés européennes due par la France en 2006 est évaluée à 17,995 milliards €.

Cette contribution, qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État, est composée de différentes « ressources propres » dues par la France conformément à la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, dont l'approbation a été autorisée par le Parlement (loi du 21 décembre 2001).

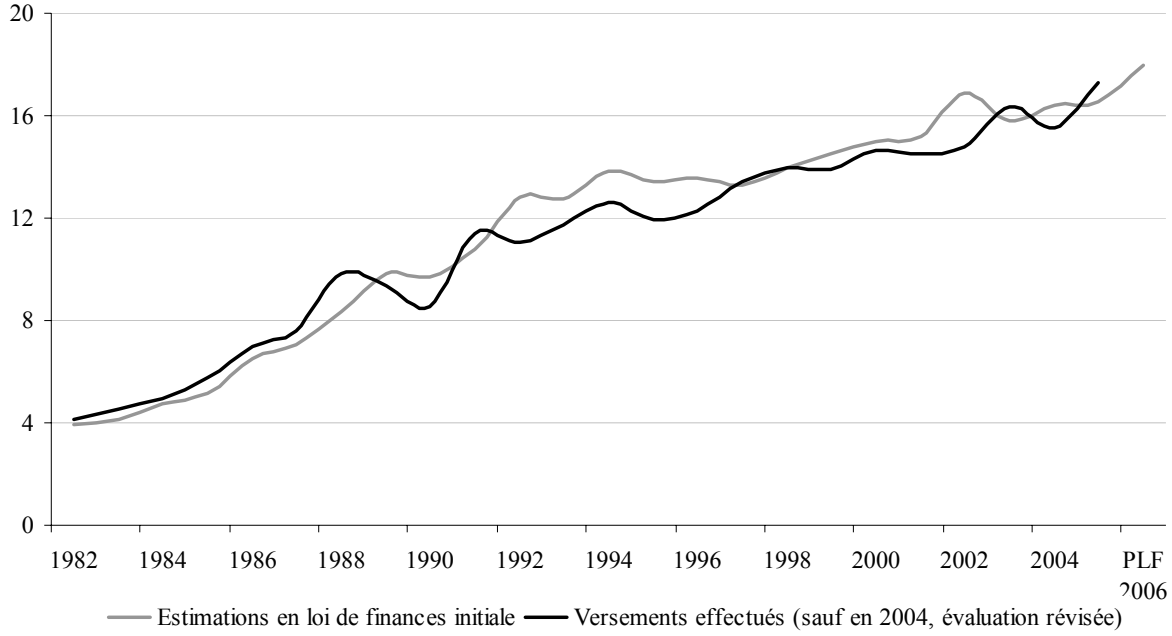
L'estimation du montant du prélèvement est d'abord fondée sur les dernières données connues, tant en matière de dépenses que de recettes communautaires pour 2006, telles qu'elles résultent de l'avant-projet de budget pour 2006, déposé par la Commission en avril 2005. Cette estimation repose également sur une prévision relative au solde excédentaire de l'exercice 2005 qui sera reporté en 2006 et viendra donc diminuer le montant de la contribution due par chaque État membre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'évaluer le montant du prélèvement sur recettes de l'État opéré au profit de la Communauté européenne. Estimé à 17.995 millions d'euros en 2006, soit 7,2% des ressources nettes du budget général de l'État, il devrait augmenter de 3,8% par rapport à son niveau désormais prévu pour 2005 à 17.340 millions d'euros, lui-même supérieur de 4,2% au montant anticipé en loi de finances initiale.

EVOLUTION DU PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES DEPUIS 1982 (PREVISIONS ET REALISATIONS)

(en milliards d'euros)



I.- La dynamique de l'élargissement exerce ses premiers effets sur les contributions des États membres

L'évaluation de la contribution française repose cette année sur l'avant-projet de budget de la Communauté européenne adopté le 27 avril 2005 par la Commission, tandis qu'elle s'appuyait traditionnellement sur le budget adopté en première lecture par le Conseil (le 15 juillet en 2005). Ce changement d'hypothèse a pour objet de mieux refléter la dynamique réelle des discussions budgétaires communautaires, l'examen par le Parlement en séance plénière (prévu pour les 24 au 27 octobre 2005) puis l'adoption par le Conseil en seconde lecture (24 novembre) et l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen au terme de la seconde lecture du Parlement (12-15 décembre) se soldant généralement par une augmentation des dépenses.

• D'un point de vue global, votre Rapporteur général a montré, dans ses rapports relatifs aux avant-projets de budget pour 2004, 2005 et 2006 [(1)], que la montée en puissance de l'élargissement induit un accroissement des charges du budget européen qui, pour être progressif, n'en est pas moins inéluctable et substantiel. Les États membres ont en effet décidé lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 de consacrer 41 milliards d'euros (prix 1999) de

(1) Rapports n° 1017, 1724 et 2455 de votre Rapporteur général, relatifs aux avant-projets de budget général des Communautés européennes pour 2004, 2005 et 2006.

crédits d'engagement et 30 milliards d'euros de crédits de paiements aux pays de l'élargissement, en contrepartie de 16 milliards d'euros de nouvelles recettes liées à la participation des nouveaux États membres au financement du budget communautaire.

Cette augmentation de près d'un tiers des charges communautaires n'exerce ses effets sur les paiements effectifs que progressivement.

Tout d'abord, le rythme des engagements versés aux pays d'Europe centrale et orientale (11,2 milliards d'euros 1999 en 2004, 13,8 milliards d'euros en 2005 et 15,8 milliards d'euros en 2006) est ajusté à la capacité réelle des États bénéficiaires à les absorber.

Ensuite, un délai important – et traditionnel – sépare l'engagement des crédits, c'est-à-dire la décision d'investissement, et leur consommation effective, qui ne peut être que progressive.

Or, les contributions nationales sont calculées à partir des dépenses effectives, c'est-à-dire des crédits de paiements, dont l'accroissement s'effectue à un rythme plus modéré. Cependant, à moyen terme, les contributions des « anciens » États membres subiront, *quels que soient par ailleurs les choix budgétaires européens effectués pour la période 2007-2013* (1), une très forte augmentation à court terme.

Votre Rapporteur général l'avait mis en évidence dans son rapport relatif à l'avant-projet de budget pour 2006 (2) : même dans le cas d'un scénario de plafonnement du budget communautaire à son niveau actuel de 1% du revenu national brut (RNB), le prélèvement sur recettes versé par la France à l'Union européenne, compte tenu des engagements pris à l'égard des nouveaux États membres pour la seule période 2004-2006, devrait progresser fortement pour atteindre un pic supérieur à 20 milliards d'euros en 2008, avant de se rétablir progressivement par la suite vers 18 à 19 milliards d'euros (en euros 2004).

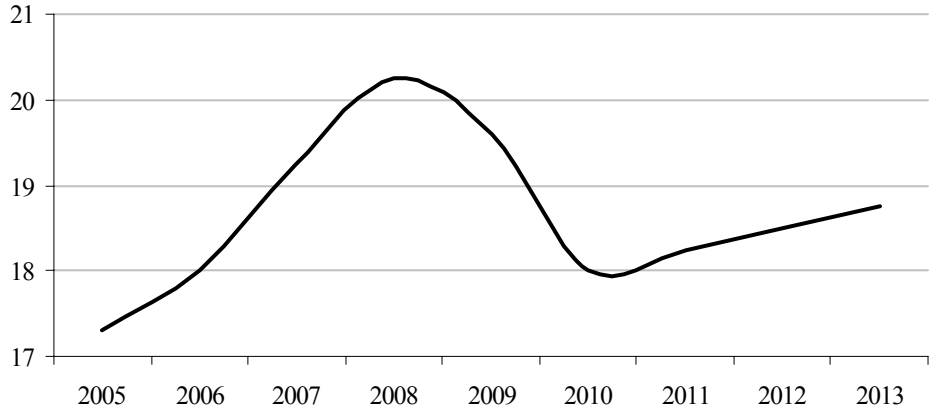
---

(1) Votre Rapporteur général renvoie, pour un examen détaillé des débats relatifs aux négociations sur les perspectives financières 2007-2013, à ses rapports précités n° 1724 et 2455.

(2) Rapport n° 2455 relatif à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006.

EVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE SELON UN SCENARIO DE PLAFONNEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE A 1,0% DU RNB

(en milliards d'euros 2004)



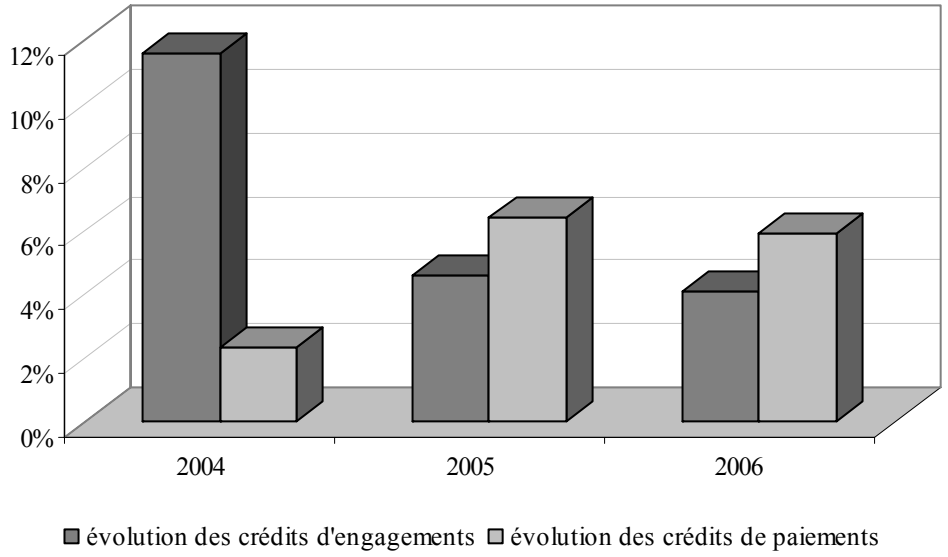
Source : Rapport n° 2455 de votre Rapporteur général relatif à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006, 6 juillet 2005.

Ainsi, après être passés de 5,6 milliards d'euros en 2004 à 9,5 milliards d'euros en 2005, les paiements à l'intention des nouveaux États membres devraient franchir un troisième seuil pour dépasser 12,0 milliards d'euros en 2006. De même, une nouvelle étape dans l'introduction progressive des fonds structurels dans les pays d'Europe centrale et orientale (+28%), ainsi que leur accès croissant aux aides agricoles (en 2006, 30% des paiements « théoriques » calculés par rapport aux paiements dus en application intégrale des règles de la politique agricole commune (PAC) telles que mises en oeuvre dans les anciens États membres) rendent nécessaire une progression de 7,6% des engagements à leur profit.

En parallèle cependant, le trait remarquable des budgets communautaires adoptés depuis 2004 est la discipline d'ensemble qui, appliquée aux dépenses au bénéfice des 15 « anciens » États membres, permet de contenir l'augmentation globale des crédits induite par l'élargissement. Ainsi, s'agissant des engagements, après le brusque ressaut de la première année de l'élargissement (+11,6% en 2004), les crédits retrouvent un taux de progression modéré (+4,6% en 2005 et +4,1% dans l'APB pour 2006) au regard des sommes consacrées aux nouveaux États membres. Si le mouvement est inverse pour les crédits de paiements, conformément aux caractéristiques traditionnelles d'un budget d'intervention, il reste maîtrisé : +2,3% en 2004, puis +6,4% en 2005 et +6,0% proposé dans l'APB pour 2006.

EVOLUTION ANNUELLE DU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES DEPUIS 2003

(en pourcentage
pour 2006 : avant-projet de budget adopté par la Commission)



• Le budget pour 2006 respecte pleinement ce principe de discipline dans la montée en puissance des dépenses liées à l'élargissement.

L'avant-projet de budget adopté par la Commission européenne proposait ainsi de ne mobiliser, en crédits d'engagements (CE), que 121,3 milliards d'euros des 123,7 milliards d'euros qui constituent le plafond fixé par les perspectives financières 2000-2006 adoptées au Conseil européen de Berlin de mars 1999. Cette croissance, au demeurant soutenue (+4,7 milliards d'euros, +4,0%), est, comme il a été vu, la conséquence directe de la troisième étape dans l'introduction des fonds structurels dans les nouveaux États membres (+2,3 milliards d'euros), par l'élargissement de leur accès aux aides agricoles (+0,5 milliard d'euros) et par une progression des dépenses administratives (+0,4 milliard d'euros) liée en particulier aux recrutements nécessaires de traducteurs.

Parallèlement, l'amortissement progressif du ressaut des engagements au bénéfice des nouveaux États membres depuis 2004, conjugué aux nets progrès de la consommation des crédits de fonds structurels dans les « anciens » États membres en raison de la situation de 2006 en toute fin de la programmation 2000-2006 (+2,4 milliards d'euros à ce seul titre), de même que les premières répercutions budgétaires du régime de paiement unique découplé de la production introduit par la réforme de la PAC, impriment un rythme élevé de croissance aux crédits de paiements (CP) (+6,7 milliards d'euros, +6,0%), dont la Commission européenne propose de fixer le montant global à 112,5 milliards d'euros, soit 1,02% du RNB communautaire.

Comme à l'accoutumée, le Conseil s'est révélé en première lecture plus attentif à la discipline budgétaire. S'il est vrai que ses « coupes » sur les CP n'ont pas atteint les niveaux constatés un an plus tôt (– 4,3 milliards d'euros) dans un contexte de sous-exécution massive des crédits du budget pour 2003, il n'en reste pas moins que l'autorité budgétaire a dégagé des économies substantielles (- 1,2 milliard d'euros en CP, - 0,5 milliard d'euros en CE), concentrées en particulier sur la rubrique des politiques internes (– 0,5 milliard d'euros de CP) au regard de la récurrence de la faible consommation des crédits de nombreux programmes communautaires (en particulier le 6ème programme cadre pour la recherche et le développement, dont le taux de progression des crédits a été ramené des 22% demandés par la Commission à 12%).

Au total, cependant, la répartition des dépenses par rubrique n'a guère été modifiée par rapport aux propositions de l'APB pour 2006 commentées par votre Rapporteur général dans son rapport sur l'avant-projet de budget pour 2006 précité.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 2006

(crédits pour engagement, en millions d'euros)

	2003 (périmètre 2004)	Budget 2004	Budget 2005	APB 2006	Projet de budget 2006	évolution projet de budget 2006/budget 2005	en pourcentage
1. AGRICULTURE	44.780	46.781	46.677	**51.412**	**51.262**	4.586	9,8%
Marge au plafond des perspectives financières	2.598	2.524	1.763	1.206	1.356	– 407	– 23,1%
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)	40.082	40.245	42.836	43.641	43.491	656	1,5%
Développement rural et mesures d'accompagnement	4.698	6.536	6.841	7.771	7.771	930	13,6%
2. POLITIQUE RÉGIONALE	33.980	41.035	42.424	**44.555**	**44.555**	2.132	5%
Marges	-12	0	1.763	18	62	– 407	254,3%
Fonds structurels	31.141	35.353	42.836	37.292	38.523	656	3,3%
Fonds de cohésion	2.839	5.682	5.132	60,32,1	6.032	900	17,5%
3. POLITIQUES INTERNES	6.897	8.705	9.058	**9.218**	**9.175**	117	1,3%
Marge	– 98	17	– 46	166	210	256	– 559,5%
4. ACTIONS EXTÉRIEURES	4.807	5.177	5.234	**5.393**	**5.227**	– 7	– 0,1%
Marge	165	– 95	– 115	– 124	42	157	– 136,2%
5. ADMINISTRATION	5.382	6.121	6.293	**6.698**	**6.578**	285	4,5%
Marge	29	36	67	10	130	63	93,3%
6. RÉSERVES	434	442	446	**458**	**458**	12	2,7%
Marges	0	0	0	0	0	0	
Réserve pour garanties	217	221	223	229	229	6	2,7%
Réserve pour aides d'urgence	217	221	223	229	299	76	34,1%
7. AIDE DE PRÉADHÉSION	3.535	1.733	2.081	**2.481**	**2.481**	400	19,2%
Marge	– 149	1.722	1.391	1.085	1.085	– 306	– 22,0%
Agriculture (SAPARD)	564	227	250	300	300	50	19,9%
Instrument structurel de préadhésion (ISPA)	1.129	453	526	585	585	59	11,3%
PHARE (pays candidats)	1.693	810	899	977	977	78	8,7%
Turquie	149	243	286	479	479	193	67,5%
8. COMPENSATION		1.410	1.305	**1.074**	**1.074**	– 232	– 17,7%
Marge		0		1	1	1	
CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	**99.812**	**111.404**	**116.516**	**121.288**	**120.810**	**4.293**	**3,7%**
Marge de CE	2.504	4.204	3.078	2.407	2.885	– 192	– 6,2%
CRÉDITS POUR PAIEMENTS	**97.525**	**99.806**	**106.242**	**112.567**	**111.421**	**5.180**	**4,9%**
Marge de CP	10.413	11.748	7.819	6.725	7.871	52	0,7%
CP en % du RNB	0,98%	0,99%	1,00%	1,02%	1,01%	0,01%	

– Le projet de budget prévoit ainsi une augmentation de 3,5% en CE et de 4,6% en CP des dépenses agricoles. A 51,2 milliards d'euros (en CE comme en CP), les crédits de la première rubrique du budget progresseraient ainsi de 2,1 milliards d'euros en raison :

- à hauteur de 0,51 milliard d'euros, de la poursuite de l'échelonnement du bénéfice des aides directes agricoles aux nouveaux États membres (passage de 30 à 35% des montants théoriquement dus au regard des règles de la PAC applicables dans les « anciens » États membres) ;

- à hauteur de 0,35 milliard d'euros de l'effet net du « *découplage* », c'est-à-dire la rupture progressive du lien entre la production et les aides directes aux agriculteurs, le calcul des aides devant se faire progressivement non plus en fonction de la production effective mais sur la base des moyennes perçues entre 2000 et 2002, et de la « *modulation* », c'est-à-dire la subordination croissante des aides au respect de normes environnementales et sociales avec toutefois le principe d'un taux minimum de retour aux agriculteurs fixé à 80% au-delà d'une franchise de 5.000 euros. Ainsi, en 2006, le secteur du lait devrait bénéficier d'une augmentation de 1,39 milliard d'euros des paiements directs, tandis que les dépenses d'intervention à son profit diminuerait de 1,08 milliard d'euros. Parallèlement, dès 2006, un vaste transfert de crédits serait mis en œuvre, les aides « couplées » diminuant de 13,7 milliards d'euros tandis que celles « découplées » progresseraient de 15,0 milliards d'euros ;

- à hauteur de 0,78 milliard d'euros de l'augmentation des dépenses d'intervention hors animaux liée en particulier aux importants besoins de déstockage dans le secteur des céréales en raison d'une excellente récolte 2004/2005.

– Deuxième poste du budget européen (42,5 milliards d'euros de CE, soit 36,9% de l'ensemble des dépenses), la politique régionale devrait voir ses crédits augmenter fortement tant en CE (+ 2,1 milliards d'euros, + 5,0%) qu'en CP (+ 3,1 milliards d'euros, + 9,5%).

L'accroissement des engagements se ferait au profit quasi exclusif des nouveaux États membres qui toucheraient en 2006 plus de 10,0 milliards d'euros de fonds structurels (+ 30%), tandis que les engagements au titre des programmes structurels pour les « anciens » États membres dont la programmation s'achève se replieraient de 0,4%.

En revanche, les trois quarts du ressaut des paiements tiendraient à la montée en puissance des programmes destinés aux « Quinze », la Commission, au regard de la forte accélération de l'exécution des crédits dans les « anciens » États membres (66% en 2002, puis 78% en 2003 et 88% en 2004) rendue possible par des efforts considérables de consommation stimulés par la perspective du

dégagement d'office des engagements « dormants » pendant plus de deux ans, ayant proposé de fixer le niveau des crédits de paiements à 95% de la tranche annuelle des engagements. Le Conseil a choisi de ne guère s'écarter des demandes de la Commission (réduction des crédits limités à 150 millions d'euros contre 650 millions d'euros réclamés par la présidence britannique), tout en soulignant l'importance des incertitudes pour 2006, première année « test » de l'aptitude des nouveaux États membres à consommer effectivement les crédits qui leur ont été alloués.

– Le Conseil s'est montré plus sévère s'agissant des propositions de la Commission relatives aux crédits des politiques internes. L'APB prévoyait en effet une forte augmentation des CP (+ 11,5%), masquée par une progression plus modérée des CE (+ 1,8% pour atteindre 9,2 milliards d'euros). Ces taux ont été ramenés à respectivement + 5,0% et + 1,2% en raison de l'aggravation d'une sous-consommation qui peut apparaître chronique s'agissant de programmes dont les dotations sont souvent hors de proportion avec les objectifs visés : le taux de consommation des CP s'est en effet fortement dégradé depuis 2000, passant de 82,5% en 2002 à 78,1% en 2003 et 80,7% en 2004 ; pire, force est désormais de constater une sous-exécution des CE eux-mêmes, 91,6% des crédits disponibles ayant été réellement engagés en 2004 contre 95,4% en 2002. Les réserves de CP non employés dépassent désormais 1,7 milliard d'euros, dont 0,9 milliard d'euros pour la recherche (taux d'exécution des CP de seulement 81,7% en 2004, certes mieux que les 78,9% atteints en 2003, mais trop faibles au regard des sommes engagées, 5,2 milliards d'euros en 2005) et près de 100 millions d'euros pour la sécurité nucléaire, l'espace commun de justice ou l'environnement.

– Les retards de consommation sont plus manifestes encore s'agissant de l'aide extérieure de la Communauté européenne : les sept premiers mois de 2005 affichent en effet une diminution marquée du taux d'engagement des crédits (45,2% contre 50,9% au premier semestre 2004), les disparités demeurant fortes selon les programmes (les Balkans, la PESC et l'aide alimentaire ou humanitaire présentant des taux d'engagement situés entre 60 et 70%, tandis que l'Europe orientale, l'Amérique latine et l'Afrique australe accusent des taux proches de 10%). Cette dégradation est plus accusée encore s'agissant des taux de consommation des crédits, qui ne dépassent pas 34,9% fin juillet 2005 contre 43,3% un an plus tôt.

Les propositions de la Commission, qui tablait sur une hausse de 3% des engagements (pour atteindre 5,4 milliards d'euros), ne tenant pas pleinement compte de ces difficultés, le Conseil a opéré une coupe forfaitaire de 3,87% dans l'ensemble des programmes à l'exclusion de la PESC (63 millions d'euros), des aides à la reconstruction de l'Irak (200 millions d'euros) et surtout des aides à la reconstruction des régions asiatiques dévastées par le tsunami (180 millions d'euros après 170 millions d'euros engagés dès 2005) qui permet de stabiliser le montant des engagements de la rubrique. Parallèlement, les CP devraient se replier, conformément aux propositions de la Commission, de 2,2%.

– Traditionnel terrain d'affrontement entre la Commission et le Conseil malgré la relative modestie de leur niveau au regard des compétences de l'Union, les dépenses administratives, soumises à tension par les besoins inéluctables liés à l'élargissement, devraient progresser de 4,5% pour atteindre 6,6 milliards d'euros. Les propositions de la Commission (+ 6,4%, avec en particulier 1.102 créations de postes demandées) ont été réduites pas le Conseil, qui a limité les recrutements à 903 et opéré une coupe de 2% sur l'ensemble des dépenses courantes.

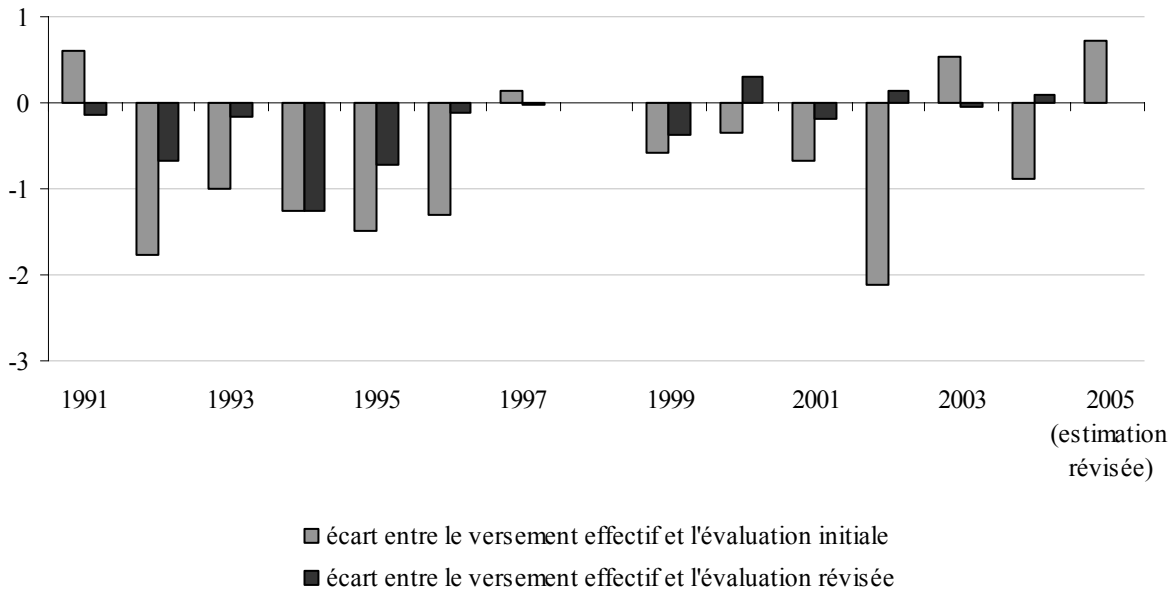
– Enfin, conformément à la « feuille de route » convenue au moment du conseil européen de Copenhague de 2002, les CE des dépenses de préadhésion devraient progresser de 19,20% pour s'établir à 2,5 milliards d'euros, 2,2 milliards d'euros bénéficiant aux trois pays candidats reconnus à la date de présentation de l'APB : la Bulgarie et la Roumanie (1,7 milliard d'euros, + 0,2 milliard d'euros) et la Turquie (500 millions d'euros, + 200 millions d'euros). En revanche, l'extinction des programmes de préadhésion dans les nouveaux États membres imprime un fort rythme de décroissance aux CP (-7,9%).

II.- Du budget européen pour 2006 à l'évaluation de la contribution française

• Le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes en 2005 a été fortement revu à la hausse (+ 770 millions d'euros, + 4,2%). Comme le montre le graphique ci-dessous, cette « sous » évaluation constitue une exception au regard des exercices passés, la tendance étant plus nettement à surévaluer chaque année le niveau de la contribution française au budget communautaire.

ECART ENTRE LES PREVISIONS INITIALES ET REVISEES ET LES MONTANTS CONSTATES EN EXECUTION DU PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES DEPUIS 1991

(en milliards d'euros)



L'essentiel de la révision (+ 501 millions d'euros) résulte d'une surestimation du niveau du solde du budget européen de l'exercice 2004 reporté à l'exercice 2005 (et diminuant d'autant les contributions nationales dues au titre du financement des dépenses prévues dans le budget pour 2005). À partir de l'observation des soldes excédentaires constatés entre 2000 et 2003 (11,6 milliards d'euros puis 15,0, 7,4 et 5,5 milliards d'euros), une hypothèse de 5,9 milliards d'euros avait été retenue lors de la construction du projet de loi de finances pour 2005. Or, le redressement du taux de consommation des crédits, en particulier concernant les fonds structurels, a permis de solder l'exercice 2004 en excédent modéré de 2.737 millions d'euros, au terme d'une année d'ailleurs marquée par un abondement de 3,7 milliards d'euros en crédits de paiement de la politique régionale effectué par la Commission en décembre 2004 dans le budget rectificatif BRS n° 10/2004 qui s'est traduit par un appel aux États membres de 500 millions d'euros de ressources complémentaires.

Par ailleurs, ce budget rectificatif de décembre étant intervenu très tardivement, l'augmentation y afférente de 81 millions d'euros de la contribution française n'a pu être prise en compte lors des débats budgétaires de l'automne 2004.

En outre, le budget communautaire arrêté par le président du Parlement européen en décembre 2004 s'est révélé supérieur de 1.020 millions d'euros au projet de budget adopté en première lecture par le Conseil qui a servi de base à l'évaluation du prélèvement sur recettes dans la loi de finances initiale pour 2005. Cela a relevé le montant de la contribution française de 161 millions d'euros.

Un accroissement de la quote-part française dans l'assiette TVA et la base PNB [(1)] de l'Union européenne à 25 à la suite de la réunion du Comité consultatif sur les ressources propres a accru la contribution nationale de 231 millions d'euros, dont 146 millions d'euros pour la ressource PNB. A cela s'est ajoutée une révision à la hausse du montant de la correction britannique (5.186 millions d'euros contre 5.115 millions d'euros prévus initialement) dont 13 millions d'euros supplémentaires à la charge de la France. Il n'est guère indifférent à cet égard de constater que notre pays devrait consacrer 1.430 millions d'euros en 2005 puis 1.556 millions d'euros en 2006 au financement de la correction britannique [(2)].

• La prévision retenue pour 2006, à 18,0 milliards d'euros, tire les conséquences des principaux facteurs qui ont imposé une révision du prélèvement anticipé pour 2005.

En premier lieu, comme il a été vu plus haut, c'est l'avant-projet de budget adopté par la Commission au printemps qui a été retenu comme fondement de

---

(1) Pour une présentation détaillée des ressources de l'Union européenne et des modalités de financement par les États membres, voir le rapport de votre Rapporteur général n° 1724 précité de votre Rapporteur général relatif à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2005, pages 16 à 19.

(2) Pour une démonstration de l'iniquité de la correction britannique, voir le rapport n° 2455 précité de votre Rapporteur général relatif à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006, pages 12 à 16.

prévision du budget pour 2006, et non le projet de budget adopté par le Conseil le 15 juillet 2005. Le choix de cette hypothèse prend acte de l'affermissement du rôle du Parlement (traditionnellement plus attaché à relever le niveau des crédits) dans la procédure budgétaire et de la hausse tendancielle des taux de consommation des crédits, à laquelle le Conseil semble moins attentif. Il faut d'ailleurs remarquer à cet égard qu'une forte incertitude demeure s'agissant de la consommation effective des engagements dans les nouveaux États membres, l'année 2006 étant le premier exercice significatif durant lequel les engagements à leur intention mis en œuvre depuis 2004 connaîtront un début d'exécution.

Ensuite, le solde excédentaire pour l'année 2005 reporté au budget 2006 est évalué à 4,9 milliards d'euros sur la base d'une analyse de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2005. Cette hypothèse réduit de 777 millions d'euros la contribution due par la France par rapport au niveau qu'elle devrait atteindre sur la seule base du budget européen pour 2006.

Enfin, comme à l'accoutumé, les prévisions au titre des ressources propres (1.590 millions d'euros de droits de douane, 175 millions d'euros au titre de la cotisation sur le sucre et les isoglucoses, 4.147 millions d'euros au titre de la ressource TVA) résultent des évaluations d'ensemble des recettes fiscales de l'État effectuées par le Gouvernement français en préalable au dépôt du projet de loi de finances pour l'année suivante.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 50 sans modification.

*
* *

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'EQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 51

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois.

Texte du projet de loi :

I.– Pour 2006, les ressources affectées au budget évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte, sont fixées aux montants suivants :

(en millions d'euros)

	Ressources	Dépenses	Soldes
Budget général			
Recettes fiscales brutes / Dépenses brutes	326.119	334.463	
A déduire : Remboursements et dégrèvements	*68.378*	*68.378*	
Recettes fiscales nettes / Dépenses nettes	257.741	266.085	
Recettes non fiscales	24.839		
Recettes totales nettes / Dépenses nettes	282.580	266.085	
A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes	*65.252*		
Montants nets du budget général	**217.328**	**266.085**	**– 48.757**
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	4.024	4.024	
Montants nets du budget général, y compris fonds de concours	**221.352**	**270.109**	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1.728	1.728	
Journaux officiels	171	171	
Monnaies et médailles	106	106	
Totaux pour les budgets annexes	**2.005**	**2.005**	
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens	15	15	
Journaux officiels	0	0	
Monnaies et médailles	0	0	
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	**2.020**	**2.020**	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	61.445	60.420	1.025
Comptes de concours financiers	87.393	87.016	377
Comptes de commerce (solde)	504		504
Comptes d'opérations monétaires (solde)	47		47
Solde des comptes spéciaux			**1.953**
Solde général			**– 46.804**

II.– Pour 2006 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	44,1
Amortissement de la dette à moyen terme	39,9
Engagements de l'État	–
Déficit budgétaire	46,8
Total	**130,8**
Ressources de financement	
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN), nettes des rachats	125
Variation nette des BTF	–
Variation des dépôts des correspondants	5,5
Variation du compte de Trésor et divers	0,3
Total	**130,8**

2° Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à procéder, en 2006, dans des conditions fixées par décret :

a) A des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;

b) A l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ;

c) A des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État ou d'autres instruments financiers à terme.

3° Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est, jusqu'au 31 décembre 2006, habilité à conclure, avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long termes des investissements, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

4° Pour 2006, le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 41 milliards d'euros.

III.– Pour 2006, le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'État, exprimé en équivalents temps plein travaillé, est fixé au nombre de 2.351.146.

IV.– Pour 2006, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2006, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2006 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2007, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du IV, les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers peuvent être utilisés pour financer des dépenses.

Exposé des motifs du projet de loi :

La présentation de l'article d'équilibre répond aux dispositions de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

I.– Le détail des évaluations des recettes brutes du budget général figure dans l'annexe relative aux voies et moyens. Les recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux font l'objet d'un développement dans l'annexe propre à chaque budget annexe ou aux comptes spéciaux. Pour l'évaluation des dépenses brutes, les renseignements figurent à l'« Exposé général des motifs », dans les « Analyses et tableaux annexes », ainsi que dans les fascicules propres à chaque mission.

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts est déduit des recettes brutes comme des dépenses brutes du budget général. En outre, la présentation du tableau d'équilibre prend en compte l'inscription des montants des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes.

II.- Cet article énonce désormais les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26, évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an :

– outre le renouvellement des autorisations données au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie nécessaires à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, ainsi qu'à la réalisation d'opérations d'échange de taux d'intérêt effectuées en vue d'abaisser sur longue période le coût de la dette de l'État, il prévoit une autorisation nouvelle relative aux instruments à terme destinée à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières ;

– le tableau de financement évalue le besoin de financement de l'État et les ressources mobilisées pour y répondre. En 2006, le besoin de financement se compose ainsi des amortissements de dette à moyen (BTAN) et long terme (OAT) pour un montant prévisionnel de 84 milliards € et du déficit pour un montant prévisionnel de 46,8 milliards €. Les ressources proviennent des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme (125 milliards €), ainsi que de la variation positive des dépôts des correspondants, qui résulte en particulier de la dotation de la Caisse de la dette publique (10 milliards €) issue des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes ;

– la variation nette de la dette négociable représente la variation entre le 31 décembre de l'année 2005 et le 31 décembre de l'année 2006 de la somme des encours d'OAT et de BTAN nets des amortissements et rachats, soit un montant prévisionnel de 41 milliards €.

III.– Le III de l'article fixe en outre le plafond autorisé des emplois, exprimés désormais en équivalents temps plein rémunérés par l'État.

IV.– Le IV de l'article précise enfin les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés par rapport aux évaluations de la présente loi de finances, en prévoyant l'affectation par principe de ces surplus à la réduction du déficit budgétaire et, par dérogation, la possibilité d'utiliser les surplus de recettes fiscales sur les produits pétroliers pour financer des dépenses budgétaires ou fiscales.

Observations et décision de la Commission :

L'article d'équilibre comprend les principales dispositions dont la présence en première partie du projet de loi de finances est requise par l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001. L'équilibre financier ainsi défini est analysé dans le premier chapitre du premier tome du présent rapport général (« exposé général »). C'est pourquoi votre Rapporteur général se bornera ici à décrire les évolutions formelles – mais pour beaucoup essentielles – affectant le présent article en cette première année d'application complète de la LOLF.

Le premier volet du présent article est le tableau d'équilibre, figurant au paragraphe I, qui « *arrête les données générales de l'équilibre budgétaire* ».

Un deuxième volet, au paragraphe II, est constitué :

– du tableau de financement, qui définit « *les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier* » ;

– du plafond de variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

– de diverses autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État qu'il est demandé d'accorder, pour l'année 2006, au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie.

Un troisième volet, figurant au paragraphe III, est le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'État.

Le dernier volet, au paragraphe IV, expose l'utilisation qui serait faite des éventuels surplus de recettes, en application du 10° de l'article 34 de la LOLF telle que modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

On rappellera enfin que l'état A, annexé au présent article et soumis au vote en même temps que celui-ci, dresse un tableau des « *voies et moyens* » présentant l'évaluation, pour 2006, de chaque ligne de recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Il comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes et, pour la première fois cette année, une évaluation des fonds de concours.

I.- Le tableau d'équilibre

A.- Les évolutions antérieures au présent article

Restée quasiment inchangée depuis 1974, la structure du tableau d'équilibre a connu dans le projet de loi de finances pour 2003 deux modifications de nature et de portée très différentes. En premier lieu, le tableau permet enfin de prendre connaissance de l'ensemble des facteurs qui affectent l'équilibre général du budget. Alors que, jusqu'en 2003, le « haut » du tableau ne faisait apparaître que le montant des ressources de l'État *après* prélèvements sur recettes, le tableau d'équilibre présente désormais :

– le montant total des recettes fiscales et des recettes non fiscales, qui seul donne la pleine mesure des ressources budgétaires que l'État doit prélever sur l'économie nationale ;

– le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes qui, bien que traditionnellement classés

au sein des ressources – dont ils atténuent le montant – constituent évidemment une charge pour le budget de l'État et devraient à ce titre être pris en compte dans la fixation d'une norme d'évolution des charges budgétaires ;

– les recettes du budget général, nettes de prélèvements sur recettes, qui apparaissent bien comme un solde et non comme une donnée fondamentale de l'équilibre budgétaire, comme pouvait le laisser croire la présentation antérieure.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité inscrire dans le tableau d'équilibre le montant des recettes en atténuation des charges de la dette, à déduire du montant total des recettes et des dépenses, afin de présenter directement dans le tableau l'agrégat visé par la norme d'évolution annuelle des dépenses.

B.- La nouvelle présentation découlant de l'application de la loi organique relative aux lois de finances

L'application de la LOLF entraîne de substantiels changements dans la présentation du tableau d'équilibre.

La distinction entre dépenses ordinaires civiles, dépenses civiles en capital et dépenses militaires est abolie. L'article d'équilibre, à l'image de l'ensemble de la loi de finances, ne connaît plus que des « dépenses » en général. Au-delà de la meilleure lisibilité donnée au tableau d'équilibre, c'est aussi la conséquence du caractère indicatif de la ventilation des dépenses par nature (à l'exception, en exécution, des dépenses de personnel du titre 2).

La suppression de la distinction entre opérations à caractère définitif et opérations à caractère temporaire contribue elle aussi à la clarté du tableau. De surcroît, les dépenses et les recettes enregistrées sur certains comptes n'avaient parfois de « temporaires » que le nom.

Les recettes en atténuation de la charge de la dette, qui avaient été introduites dans les conditions rappelées ci-avant, disparaissent du tableau et, plus généralement, du budget général. Ces recettes « pour ordre », non représentatives d'une réelle charge pour le budget général, sont désormais retracées au sein du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » (lignes 11 et 12 de la section 1) dont la création résulte de l'article 22 de la LOLF.

L'équilibre budgétaire peut aussi s'apprécier, désormais, en tenant compte des recettes de fonds de concours « *prévues et évaluées* » pour l'année à venir, ainsi que des dépenses qu'elles permettront de financer (article 17 de la LOLF). Cette nouveauté profite également aux budgets annexes.

La première ligne du tableau fait apparaître les recettes fiscales brutes, nouvel agrégat apparaissant au sein de l'article d'équilibre. Jusqu'à présent, la première ligne de recettes présentait un montant brut agrégeant les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

Les comptes spéciaux portent la marque des nouvelles catégories définies par la LOLF : comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers pour les comptes dotés de crédits, comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires pour les comptes non dotés de crédits. Pour ces derniers, une simplification de présentation mérite d'être signalée : leur solde n'est plus présenté en termes de « charge nette », notion qui conduisait à présenter des excédents sous forme de montant négatifs (les recettes étant ôtées des dépenses).

À l'exception de l'évaluation des fonds de concours, la structure de l'état A n'est pratiquement pas modifiée, les changements n'étant que la conséquence de la création ou de la suppression de différents comptes spéciaux et de budgets annexes.

II.- Les autorisations d'opérations de trésorerie

A.- Les autorisations relatives à la dette de l'État

1.- Le tableau de financement et le plafond variation de la dette

• Le **tableau de financement** figurant au 1° du II du présent article apparaît comme le pendant, au plan financier, du tableau d'équilibre prévu en matière budgétaire. Un usage constant sous la Ve République a longtemps voulu que, grâce à une interprétation « souple » de l'article 31 de l'ordonnance organique de 1959, ni le tableau d'équilibre ni les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne comportent d'évaluation du « *montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* ».

En matière de ressources de trésorerie, c'est-à-dire des mouvements de fonds à très court terme, il ne fait pas de doute que l'incertitude sur les montants nécessaires à l'équilibre quotidien de la trésorerie, l'interdiction du découvert non financé et les délais d'adoption des lois de finances ne permettent en aucun cas la détermination *a priori* d'un plafond pour ces ressources.

Pour sa part, le programme d'émission d'emprunts de l'État a longtemps été écarté des informations fournies au Parlement dans le cadre du débat budgétaire. Depuis quelques années, pourtant, le rapporteur spécial du budget des Charges communes présentait un tableau prévisionnel de financement, fondé sur un certain nombre d'hypothèses conventionnelles et qui était réputé n'engager aucunement le ministre de l'économie et des finances [(1)].

L'article 34 de la LOLF dispose au contraire que la première partie de la loi de finances « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de*

---

(1) Dans le rapport général, une version simplifiée de ce tableau était également reproduite dans le commentaire de l'article d'équilibre.

financement ». Cette nouveauté essentielle permet l'appréhension des charges de remboursement de la dette de l'État dans un tableau récapitulant le besoin de financement et la capacité de financement de l'État. Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre n'est en effet que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État, le déficit budgétaire devant être financé au cours de l'année par la voie de l'emprunt.

• Pour la première fois, en application du même article 34 de la loi organique, le présent article tend à fixer un **plafond de la variation de la dette**. Ce plafonnement vise la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an. C'est donc essentiellement la dette émise sous forme d'obligations assimilables du Trésor (OAT) et de bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN) qui est concernée. Concrètement, le plafond représente la variation entre le 31 décembre de l'année 2005 et le 31 décembre de l'année 2006 de la somme des encours d'OAT et de BTAN nets des amortissements et rachats. Si le plafond était dépassé en fin d'année, une mesure en projet de loi de finances rectificative devrait être proposée à l'approbation du Parlement. En revanche, un éventuel dépassement en cours d'année ne nécessiterait pas de retour devant le législateur. Il importerait alors néanmoins que les Commissions des finances soient tenues informées des évolutions du stock de dette en cours d'année.

2.- Les autorisations relatives à la dette de l'État

• En application de l'article 34 de la LOLF, la première partie de la loi de finances doit comporter « *les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État* ». Le 2° du II du présent article a pour objet d'accorder au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour l'année 2006, une telle autorisation générale. Celle-ci porte sur le court, le moyen et le long terme, et les emprunts peuvent avoir deux objets : la couverture de l'ensemble des charges de trésorerie et le renforcement des réserves de change.

Votre Rapporteur général rappelle que dans la loi de finances initiale pour 2003, le Gouvernement a demandé au Parlement d'autoriser l'émission d'emprunts en devises. Dans l'histoire nationale, une telle faculté a été utilisée en des temps de crise financière : elle a donc mauvaise presse. Aujourd'hui, la possibilité d'émettre des emprunts en devises est considérée comme un instrument normal dans la panoplie des outils qu'un État souverain peut avoir à sa disposition pour satisfaire à ses besoins de financement. L'autorisation a donc été accordée et il est demandé de la renouveler, en même temps que l'autorisation générale d'emprunt. Ce renouvellement ne pose pas de problème particulier à votre Rapporteur général. Les contacts sont aujourd'hui suffisamment nombreux avec les gestionnaires de la dette pour que le Parlement puisse aisément prendre connaissance de la stratégie envisagée en la matière. D'ailleurs, lors de la discussion de l'amendement introduit au Sénat, le Gouvernement s'était engagé à informer les Commissions des finances des deux assemblées au cas où se

rapprocherait la perspective d'utiliser l'autorisation de principe qui a été délivrée par le Parlement.

• Depuis la loi de finances pour 1991, l'autorisation générale d'emprunt est complétée par un ensemble d'autorisations relatives à des opérations dites « de gestion active » de la dette de l'État. Ces opérations, réalisées sur le marché secondaire de la dette, sont énumérées au *c* du 2° du II du présent article. La politique de modernisation de la dette de l'État, engagée à partir du milieu des années 1980, a rendu nécessaire des interventions du Trésor sur les marchés. La concentration des émissions sur un faible nombre de lignes, très liquides mais « pesant » parfois plus de 15 milliards d'euros, a pour corollaire des charges d'amortissement variant de façon considérable d'année en année, ou de mois en mois. La gestion active de la dette permet de lisser l'échéancier des titres à amortir et d'optimiser le profil de trésorerie de l'État.

Le présent article innove sur un point, en proposant d'ajouter parmi les opérations autorisées les contrats portant sur « *d'autres instruments financiers à terme* ». Cet ajout apparaît comme la conséquence de l'article 39 du présent projet, qui tend à créer un compte de commerce intitulé « Couverture des risques financiers de l'État ». Son objet est de retracer l'ensemble des produits et des charges relatifs aux transactions sur instruments financiers à terme effectuées pour la mise en œuvre d'opérations de couverture des risques financiers de l'État, à raison par exemple des variations de cours de change ou de prix.

En dehors de cet outil nouveau, les opérations à autoriser sont les mêmes que celles figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2005.

On rappellera que, depuis la loi de finances initiale pour 2000, la liste traditionnelle des autorisations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a été complétée par la mention d'« *opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone* ».

En effet, le Trésor a souhaité élargir la palette des instruments dont il dispose pour gérer au plus près la liquidité de l'État et notamment le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France. La pratique des prises en pension de titres détenus par d'autres agents financiers, notamment les spécialistes en valeurs du Trésor [(1)], procure déjà un moyen souple et sûr de placer des liquidités excédentaires sur le marché afin d'en obtenir une rémunération supérieure à celle procurée par leur maintien sur le compte courant à la Banque de France. Cependant, il peut survenir des occasions où les opérations de pension ne peuvent satisfaire aux besoins du Trésor. Il semble, par exemple, qu'elles soient difficiles à conclure à certains moments de la journée. Le dépôt de liquidités sur le marché interbancaire permettrait de retrouver une souplesse intrajournalière.

---

(1) Il conviendra de se reporter, pour plus de détails, aux développements contenus dans le rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État, présenté par M. Daniel Garrigue.

Dans la même perspective, le présent article inclut à nouveau une autorisation accordée au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour effectuer des opérations de dépôt auprès d'autres États de la zone euro. Les politiques de modernisation de la dette conduites par les États européens – où la France a le plus souvent été à l'avant-garde – conduit à des tensions beaucoup plus fortes qu'auparavant sur les trésoreries des États. Le remboursement de lignes arrivées à échéance, dont le principal s'élève parfois à une dizaine ou une quinzaine de milliards d'euros, peut se conjuguer avec le versement, le même jour, d'une grande partie des intérêts dus dans l'année sur la dette de l'État. Ainsi, en France, les mois d'avril et octobre voient des sorties de trésorerie particulièrement importantes, notamment le 25 de chaque mois pour ce qui est des dépenses budgétaires (versements d'intérêts).

Les États de la zone euro ont, depuis quelques années, engagé un lent rapprochement de leurs calendriers d'émission, dans un cadre coopératif très informel. Ce mouvement a pour corollaire naturel une coordination renforcée en matière de gestion de trésorerie. Certains États se sont montrés intéressés par des opérations d'ajustement coopératif des trésoreries des États, les excédents temporaires des uns pouvant aider à financer, par l'intermédiaire de prêts et dépôts, les besoins temporaires des autres dus, par exemple, à une échéance très lourde.

La disposition incluse dans le présent article vient en complément d'une innovation introduite par le décret n° 99-309 du 21 avril 1999. Celui-ci a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à « *procéder à des opérations d'emprunts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro* ». Cette innovation pouvait être rattachée à la rédaction du paragraphe II, alinéa 2, de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1999, qui évoque les « *emprunts à court terme* », sans préciser leur nature. En revanche, les opérations de placement de disponibilités, autorisées dans le cadre de l'alinéa 3 du même paragraphe du même article, ne comportaient pas, dans les lois de finances antérieures à 2000, les mentions du marché interbancaire et des opérations susceptibles d'être conclues avec d'autres États.

Le montant des dépôts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro, en fin de mois et en moyenne sur le mois, est ajouté aux informations présentées dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor publiés au *Journal officiel.* Il en est de même pour les opérations d'emprunts auprès des mêmes contreparties.

• Le Gouvernement demande enfin, comme les années précédentes, de compléter les autorisations de « gestion active » par l'autorisation d'attribuer directement à la Caisse de la dette publique, créée par la loi de finances initiale pour 2003, des titres de dette publique. Il s'agit de renforcer la capacité d'intervention et d'animation du marché secondaire de la dette de l'État, la Caisse de la dette publique étant habilitée à détenir un portefeuille de titres publics

susceptibles de faire l'objet d'échanges sur les marchés financiers. Cette autorisation peut être renouvelée sans difficulté.

B.- Les autorisations traditionnelles de prise de garantie

Le 3° du II du présent article reprend les dispositions traditionnelles qui ont pour objet d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prévoir la stabilisation des charges d'emprunts en devises des établissements spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements. Cette garantie est la contrepartie des encouragements donnés, depuis le milieu des années soixante-dix, à ces établissements pour couvrir une partie de leurs besoins en capitaux sur les marchés internationaux afin de faciliter le financement de la balance des paiements.

III.- Le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'État

En application du 6° du I de l'article 34 de la LOLF, la première partie de la loi de finances fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. La LOLF a ainsi fort opportunément écarté la notion d'emploi budgétaire – qui correspond, en quelque sorte, aux cases de l'organigramme de l'administration – au profit de celle d'« emploi rémunéré par l'État », plus vaste et indifférente au statut juridique de la personne employée : le seul critère pertinent est l'existence d'un lien juridique entre l'agent et la personne morale État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents au *prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, il s'agit d'un plafond global pour l'ensemble des emplois rémunérés par l'État. Le plafonnement d'un « stock » d'emplois publics apparaît donc comme un élément participant à l'équilibre général du budget de l'État.

En deuxième partie de la loi de finances, en l'occurrence à l'article 55 du présent projet, les emplois font l'objet d'une répartition par ministère et par budget annexe, dans la limite du plafond voté en première partie. Ces plafonds ministériels complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), ainsi que l'exprime le III de l'article 7 de la LOLF : « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

IV.- L'affectation des surplus de recettes

La présence en première partie de la loi de finances d'une disposition arrêtant les conditions de l'**affectation des éventuels surplus de recettes fiscales** est une exigence introduite récemment dans la loi organique. D'après son article 34, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, la première partie « *arrête 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'État* ». Cette modification de la loi organique a été motivée par la volonté de définir une norme de comportement budgétaire vertueuse en cas de surplus non anticipés de recettes.

Le III du présent article prend soin de définir ce qu'il faut précisément entendre par surplus : « *il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2006, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2006 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2007, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article* ».

La portée de cette règle de comportement ne doit cependant pas être surestimée. Il s'agit moins d'une obligation juridique que d'un engagement moral ou politique. Dans son rapport sur le projet de loi organique modifiant la LOLF, votre Rapporteur général écrivait ainsi que « *la contrainte juridique exercée sur les décisions budgétaires sera minime : la règle de comportement pourra être modifiée explicitement ou implicitement en cours d'année ; elle ne pourra prendre effet, en tout état de cause, qu'à la date où un surplus sera effectivement constaté ; elle n'empêche pas une modification profonde des recettes par un collectif de printemps qui réduirait à due proportion le montant des éventuels surplus* » [(1)].

*
* *

M. Hervé Mariton a retiré un amendement de conséquence d'un amendement précédemment rejeté.

Le Président Pierre Méhaignerie a retiré un amendement, tendant à réduire de deux milliards d'euros les dépenses nettes du budget général de l'État afin d'encourager une gestion plus efficiente, appuyée sur la loi organique relative aux lois de finances, des charges publiques, après qu'il eut fait part de son intention de permettre ultérieurement une discussion plus approfondie sur la base d'une telle proposition.

---

(1) Rapport n° 1926, novembre 2004, p. 37-38.

La Commission a examiné deux amendements présenté M. Georges Tron, tendant à majorer, d'une part, de 79 millions d'euros les ressources du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et, d'autre part, de 79 millions d'euros celles de la ligne 2211 « Produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat » des recettes non fiscales du budget général de l'Etat.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que cette question a été discutée plus tôt au cours de la présente réunion, lors de l'examen de l'article 32 du projet de loi de finances. L'amendement est la traduction de la demande de la cession dès 2006 des immeubles du 53, rue Saint Dominique Paris 7ème et du 10 et 12, rue du Parc Royal Paris 3ème, en contrepartie de l'implantation de l'administration centrale du ministère de la culture au 182, rue Saint Honoré Paris 1er dont le coût cumulé a sans doute dépassé 200 millions d'euros. Cette contrepartie serait d'ailleurs la traduction d'engagements exprimés dès 1992 par ce ministère.

La Commission a *adopté* les deux amendements **(amendements nos I-20 et I-21)**.

Elle a ensuite *adopté* l'article 51 ainsi modifié.

La Commission a *adopté* la première partie du projet de loi de finances pour 2006 ainsi modifiée.

*

* *

N° 2568 - Rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - tome II