N° 2998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er décembre 2010.

RAPPORT

FAIT

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative** *pour* **2010** (n° 2944),

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

Tome 1

EXPOSÉ GÉNÉRAL

EXAMEN DES ARTICLES

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 9

AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010 11

I.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : UN ALLÈGEMENT FISCAL COMPARABLE À DIX ANS DE BAISSES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS 13

A.– LA RÉFORME DE L'IMPOSITION TERRITORIALE DES ENTREPRISES DEUX FOIS PLUS COÛTEUSE QUE PRÉVU ? 13

B.– LES DIFFICULTÉS À MESURER AVEC PRÉCISION LE COÛT DE LA RÉFORME 14

1.– Une réforme à plus de 7 milliards d'euros 14

2.– Les incertitudes pesant sur le montant de l'économie réalisée sur les dégrèvements supportés par l'État 16

3.– Un calcul biaisé par la référence que constitue l'année 2009 17

C.– UNE RÉVISION À LA BAISSE DU SURCOÛT TEMPORAIRE DE LA RÉFORME EN 2010 QUI NE PRÉJUGE PAS DU COÛT EN RÉGIME DE CROISIÈRE 18

II.– DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NEUTRES SUR LA NORME DE DÉPENSE EN VOLUME DE L'ÉTAT 19

A.– VERS UN RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE EN 2010 ? 20

1.– Les économies constatées au sein du périmètre normé 20

2.– Les dérapages compensés dans le cadre du présent collectif 21

a) Le dérapage des dépenses de personnel (+ 333 millions d'euros) 21

b) Le dérapage des dépenses d'intervention (+ 3 milliards d'euros) 24

B.– LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET 25

1.– Des ouvertures de crédits sur les missions du budget général principalement centrées sur le financement des interventions de guichet 25

a) L'explosion des contrats aidés et autres exonérations de charges sociales au sein de la mission Travail et Emploi 30

b) La progression non maîtrisée des dépenses de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances 34

c) Les incontournables ouvertures de crédits sur la mission Défense *en compensation des ouvertures d'urgence par décret d'avance* 36

d) Les ouvertures de crédits sur la mission Ville et Logement *au bénéfice des populations vulnérables* 37

e) Les ouvertures de crédits sur la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales *pour compenser les refus d'apurement communautaire et aider la filière « bois »* 39

f) Les ouvertures de crédits en faveur de la mission Aide publique au développement 39

g) Les ouvertures de crédits sur la mission Santé *pour compenser la sous dotation chronique de l'aide médicale d'État* 40

h) Les ouvertures de crédits sur la mission Relations avec les collectivités territoriales *au bénéfice des départements en grandes difficultés financières* 43

2.– Les annulations de crédits sur les missions du budget général 43

a) Une économie de 2,2 milliards d'euros en AE et CP sur la charge de la dette en 2010 par rapport à la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 45

b) Le solde des annulations de crédits est réparti sur 13 missions du budget général 47

3.– Les mouvements de crédits sur les budgets annexes et les comptes spéciaux 49

C.– LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AU COURS DE L'EXÉCUTION 2010 50

1.– La régulation budgétaire en 2010 50

2.– Trois lois de finances rectificatives et deux décrets d'avance intervenus dans le courant de la gestion 53

D.– LA SITUATION FINALE DES CRÉDITS À L'ISSUE DU PRÉSENT PROJET 57

III.– UNE RÉVISION À LA BAISSE DU DÉFICIT JUSTIFIÉE PAR DES ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS 63

A.– UN DÉFICIT JUSQU'À PRÉSENT REVU À LA BAISSE EN RAISON DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE 63

B.– LA RÉVISION À LA BAISSE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI LARGEMENT DUE À DES DÉCISIONS DISCRÉTIONNAIRES 64

1.– Des recettes fiscales diminuées par l'impact des dépenses fiscales 65

2.– Des décisions discrétionnaires générant 2,3 milliards d'euros de recettes supplémentaires 65

3.– Les comptes spéciaux affectés par des opérations importantes et inhabituelles 66

IV.– UN PROJET DE LOI QUI PRÉVOIT PLUSIEURS RÉFORMES D'AMPLEUR 68

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2010 70

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2010 75

DISCUSSION GÉNÉRALE 81

EXAMEN DES ARTICLES 87

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

A.– Dispositions relatives aux collectivités territoriales

Article premier : Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) 87

Article 2 : Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) 95

Après l'article 2 107

B.– Autres dispositions

Article 3 : Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'État 111

Article 4 : Rectification des conditions du partage de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »..... 114

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 5 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois..... 119

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 6 : Budget général : ouvertures et annulations de crédits 121

Article 7 : Budgets annexes : ouverture et annulations de crédits 122

Article 8 : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits..... 123

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 – PLAFOND DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

Article 9 : Modification du plafond des autorisations d'emplois de l'État 124

Article 10 : Modification du plafond des emplois des opérateurs de l'État 125

TITRE III

RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

Article 11 : Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance 126

Annexe : Avis de la commission des Finances sur les décrets d'avance notifiés en 2010 129

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I.– MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

A.– Renforcer l'attractivité du territoire

Article 12 : Réforme du régime des sociétés de personnes 138

Après l'article 12 173

B.– Financer l'accession à la propriété

Article 13 : Réforme du plan d'épargne-logement (PEL) 180

C.– Réformer la fiscalité de l'urbanisme et des territoires

Article 14 : Réforme des taxes locales d'urbanisme : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité .. 197

Article 15 : Mesures de financement du Grand Paris : instauration d'une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement affectée à la Société du Grand Paris et modernisation de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région Île-de-France 231

Après l'article 15 244

Article 16 : Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Île-de-France 245

Article additionnel après l'article 16 : Augmentation du plafond du taux de versement transport dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants 251

Article 17 : Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels 253

Article additionnel après l'article 17 : Information des collectivités territoriales sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises 273

Article additionnel après l'article 17 : Extension aux parcs d'attractions et de loisirs de l'appréciation *prorata temporis* de la valeur locative des équipements et biens immobiliers 273

Après l'article 17 274

D.– Encourager les comportements favorables à l'environnement

Article 18 : Modification du barème du malus automobile 276

Article 19 : Aménagement du régime de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur l'acide chlorhydrique et sur les émissions d'oxydes de soufre et d'azote 281

Article 20 : Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds 284

Après l'article 20 291

E.– Moderniser et simplifier les procédures fiscales et douanières

Article 21 : Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe 293

Article 22 : Simplification des procédures douanières et fiscales 304

Article 23 : Allègement des obligations déclaratives des ayants-droit l'année du décès 309

Article 24 : Simplification du calcul du seuil de chiffre d'affaires applicable aux auto-entrepreneurs 312

Article 25 : Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP 322

Article 26 : Modernisation des modalités de paiement des impôts des particuliers et des professionnels 339

Article additionnel après l'article 26 : Exclusion des heures non réellement effectuées du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile 345

Après l'article 26 346

Article 27 : Amélioration des outils juridiques du contrôle fiscal dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'économie souterraine 347

Avant l'article 28 354

Article 28 : Renforcement et adaptation des pouvoirs de contrôle des agents de l'administration des douanes (exercice de l'action fiscale - procédure de rectification contradictoire - Cyberdouane) 355

F.– Adapter notre droit à l'environnement juridique communautaire

Article 29 : Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire de diverses mesures applicables en matière de TVA 362

Après l'article 29 371

Article 30 : Mesures de réforme de la fiscalité sur les tabacs 373

G.– Autres mesures

Article 31 : Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TIPP et TICGN) 395

Article 32 : Dispositif en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales dans les relations avec le territoire de Taiwan 396

Après l'article 32 414

II.– AUTRES MESURES

Article 33 : Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs 415

Article 34 : Création d'un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté alimenté par un prélèvement en 2010 sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) 422

Après l'article 34 440

Article 35 : Extension aux départements d'outre-mer du dispositif de soutien à l'industrie cinématographique et de son financement par la taxe sur le prix des entrées aux spectacles cinématographiques 441

Article 36 : Modification de la redevance pour pollutions diffuses 445

Article 37 : Mutualisation du recouvrement de certaines redevances des agences de l'eau 450

Article 38 : Garantie des emprunts émis par l'Unédic en 2011 452

Article 39 : Octroi de la garantie de l'État à la société SNPE à l'occasion du projet de cession de ses activités de propulsion solide 458

Article 40 : Octroi de la garantie de l'État au titre du financement par la Caisse des dépôts et consignations de la part française de la facilité financière accordée à EADS pour l'A400M 464

Article 41 : Confirmation de la garantie accordée à la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations de liquidation de la Compagnie BTP 471

Article 42 : Modification et prorogation de divers dispositifs de garantie 473

Article 43 : Augmentations des parts de capital non appelées des banques de développement 478

Après l'article 43 481

Article additionnel après l'article 43 : Rapport sur le financement des syndicats professionnels 482

ANNEXE : RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58 (6°) DE LA LOI ORGANIQUE DU 1er AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES 483

INTRODUCTION

Il y a un double paradoxe à examiner un projet de loi de finances rectificative pour 2010 déposé avant même que soit adopté, en première lecture, le projet de loi de finances initiale pour 2011.

Le premier tient aux conditions d'examen des projets de loi de finances par l'Assemblée nationale. L'urgence budgétaire, la nécessité d'assurer la plus grande transparence des comptes publics, le monopole accordé aux lois de finances en matière de dispositions fiscales requièrent un travail approfondi et un recul suffisant.

Or, non seulement les textes financiers ne bénéficient pas des délais accordés aux autres textes par le nouveau règlement de l'Assemblée, mais leur examen doit être réalisé dans des conditions de plus en plus contraintes. Le projet de loi de finances pour 2011 a été déposé le 29 septembre, laissant moins de quinze jours à la commission des Finances pour travailler sur un texte particulièrement dense qui comprenait notamment une grande partie des mesures fiscales relatives à la sécurité sociale. Le présent projet de loi a été déposé avant même que l'examen de ce premier texte ne soit terminé et prévoit plusieurs réformes lourdes – de la fiscalité des sociétés de personnes, de la fiscalité de l'urbanisme, des valeurs locatives foncières des locaux professionnels – que l'Assemblée ne pourra examiner que pressée par le temps.

Le second paradoxe tient au fait que, en dépit des quelques semaines qui séparent leur dépôt, les projets de loi de finances rectificative pour 2010 et initiale pour 2011 semblent se référer à deux époques différentes – deux ères budgétaires séparées par la crise de la zone euro.

Le projet de loi de finances pour 2011 traduit un changement majeur dans l'orientation de la politique fiscale du Gouvernement et fait entrer la France dans un « tunnel » budgétaire, par un effort patient et régulier de réduction du déficit structurel pour aboutir à des comptes publics structurellement équilibrés.

Le principal enjeu de l'exécution de l'année 2010 réside, au contraire, dans l'évaluation du coût de l'une des réformes fiscales les plus coûteuses des années 2000. La réforme de la taxe professionnelle était nécessaire, courageuse et renforcera la compétitivité de l'économie et donc la croissance de long terme. La protection des finances publiques n'en a toutefois pas été un principe directeur : l'allègement fiscal accordé aux entreprises serait de même ampleur que l'ensemble des baisses d'impôt sur les sociétés adoptées depuis dix ans.

La réforme de l'imposition des entreprises prévue dans le projet de loi de finances pour 2010 se comprenait comme un tout au sein duquel la suppression de l'imposition des investissements productifs devait être partiellement compensée par la taxation des émissions de dioxyde de carbone. Alors que son coût total

devait s'établir à 3,9 milliards d'euros avant impôt sur les sociétés, il atteindrait au moins 7 milliards d'euros, soit près du double. La disparition de la taxe carbone et du régime d'imposition spécifique aux bénéfices non commerciaux n'a pas été compensée, entraînant un manque à gagner de l'ordre de 2,7 milliards d'euros. Par ailleurs, le coût de la suppression de la taxe professionnelle en régime de croisière pourrait être supérieur de plusieurs centaines millions d'euros à la prévision initiale – entre 400 millions d'euros et 900 millions d'euros.

Ces deux paradoxes se révèlent au même moment mais leur disparition passera par des voies différentes.

L'inflexion donnée à la politique budgétaire est pérenne et l'époque des baisses d'impôts massives financées non pas par des économies, mais par un alourdissement de la dette, est révolue : désormais, les projets de loi de finances – initiale ou rectificative – se suivront et se reconnaîtront dans une rigueur qui sera le cadre imposé de la politique budgétaire pendant encore plusieurs années.

En revanche, le problème des conditions d'examen des projets de loi de finances par l'Assemblée nationale demeure et pourrait devenir de plus en plus aigu à mesure que l'urgence budgétaire, qui commande d'agir vite, s'accroît. Sa résolution passe par une association du Parlement en amont du dépôt de ces projets de loi, ce qui implique notamment la transmission des données chiffrées nécessaires au calibrage d'une réforme fiscale. Son efficacité a été prouvée en 2009 au moment de la conception de la taxe professionnelle et la démarche doit être renouvelée dès 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité du patrimoine.

En offrant le temps de la concertation avec les parlementaires, de l'explication aux citoyens et de l'évaluation de l'impact des dispositions proposées, une telle méthode, apparemment plus lente, est en réalité la voie la plus directe vers une réforme budgétaire et fiscale réussie.

AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010

(en milliards d'euros)

I.– LES DÉPENSES [1]

A.– Ouvertures de crédits proposées dans le collectif : **+ 5,1 d'AE et + 6,4 de CP**

1. Budget général : 3,9 d'AE et 3,3 de CP

dont :

- Travail et emploi : + 1,7 en AE et 1,4 en CP
- Solidarité : + 0,4
- Défense : + 0,3
- Ville et logement : + 0,2
- Agriculture : + 0,1
- Aide publique au développement : + 0,1 en AE et 0,05 en CP

2. Budgets annexes : *+ 0,026 en AE*

3. Comptes spéciaux : + 1,2 en AE et + 3,1 en CP

B.– Annulations de crédits proposées dans le collectif : – 4,6 en AE et – 4,4 en CP

1. Budget général : – 3,9 en AE et – 3,7 en CP

dont charge de la dette de l'État : – 2,2

dont investissements d'avenir : – 1,2

2. Budgets annexes : – 0,026 en AE

3. Comptes spéciaux : – 0,7

C.– Soldes des mouvements proposés dans le collectif : + 0,5 en AE et + 2,1 en CP

1. Budget général : *+ 0,068 d'AE et – 0,292 de CP*

À noter : + 908 millions d'euros d'ouverture nette de CP hors annulation au titre de la mission *Remboursements et dégrèvement* (– 2,4) et de la mission *Économie* au titre des investissements d'avenir (– 1,2)

2. Budgets annexes : 0

3. Comptes spéciaux : + 0,45 en AE et + 2,4 en CP

---

(1) Tous les montants mentionnés dans ce tableau s'entendent nets des remboursements et dégrèvements. Sauf mention contraire, ils sont exprimés en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Les comptes spéciaux considérés sont les comptes dotés de crédits en loi de finances (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers).

II.– LES RECETTES

A.– Les modifications par rapport à l'évaluation révisée associée à la loi de finances rectificative du 7 mai 2010

- Recettes fiscales nettes : – 0,3
- Recettes non fiscales : + 2,5

B.– Les évaluations de recettes après intervention du présent collectif

- **Recettes fiscales nettes : 253,9**

Plus-values par rapport à la loi de finances initiale : + 2,2 (+ 0,9 %)

dont :
- IR net : + 2,2 (+ 4,7 %)
- TVA nette : + 1,4 (+ 1,1 %)
- IS net : + 1,9 (+ 5,8 %)
- TIPP : – 0,4 (– 2,6 %)

- **Ressources non fiscales : 18,6**

Plus-values par rapport à la loi de finances initiale : + 3,6 (+ 23,7 %)

- **Prélèvements sur recettes : 102,8** (– 1,2 %)

dont :
- collectivités territoriales : 85,2 (– 0,8 %)
- Communautés européennes : 17,6 (– 3,1 %)

- **Ressources nettes du budget général : 169,7**

Plus-values par rapport à la loi de **finances initiale : + 7 (+ 4,3 %)**

III.– LE DÉFICIT

- Estimé à 117,4 en LFI, le déficit prévisionnel est fixé à 148,5 et à 107,7 hors investissements d'avenir et prêts à l'État grec.

I.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : UN ALLÈGEMENT FISCAL COMPARABLE À DIX ANS DE BAISSES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

A.– LA RÉFORME DE L'IMPOSITION TERRITORIALE DES ENTREPRISES DEUX FOIS PLUS COÛTEUSE QUE PRÉVU ?

Le projet de loi de finances pour 2010 a prévu une **réforme structurelle de l'imposition des entreprises** composée de deux volets :

– d'une part, la suppression de la taxe professionnelle, dont le coût, avant impact sur l'impôt sur les sociétés [(1)], était initialement évalué à 5,8 milliards d'euros ;

– d'autre part, l'instauration d'une taxe carbone qui faisait peser une charge fiscale nouvelle sur les entreprises et dont la prévision de rendement s'établissait à 1,9 milliard d'euros avant impact sur l'IS.

L'ensemble formé par ces deux volets constituait un tout cohérent tendant à faire évoluer la structure du système fiscal vers l'allègement de la charge fiscale pesant sur les investissements productifs, partiellement compensé par un surcroît d'imposition sur les émissions de dioxyde de carbone. Il convient de remarquer que, dans le cadre de la politique fiscale menée par le Gouvernement depuis 2007 et dont l'un des objectifs est le renforcement de la compétitivité de l'économie, l'alourdissement de la fiscalité entraîné par la taxe carbone ne pouvait être accepté qu'en raison de l'allègement historique découlant de la suppression de la taxe professionnelle. Il apparaît donc que les deux évolutions étaient étroitement liées entre elles.

Le **coût** net, en régime de croisière, de cette grande réforme structurelle de l'imposition des entreprises était prévu à 3,9 milliards d'euros. Pourtant, cette évaluation semble devoir être aujourd'hui revue à la hausse pour deux raisons.

D'une part, le Conseil constitutionnel [(2)] a déclaré non conforme à la Constitution la taxe carbone ainsi que le dispositif d'imposition spécifique des bénéfices non commerciaux (BNC) prévu dans le cadre de la réforme la taxe professionnelle et dont le rendement est estimé à 780 millions d'euros. Le manque à gagner pour l'État du fait de cette décision, que le Gouvernement a renoncé à compenser, atteint donc 2,7 milliards d'euros.

D'autre part, l'impact de la suppression de la taxe professionnelle a été révisé à la hausse de 400 millions d'euros par le Gouvernement [(3)]. Malgré les difficultés à évaluer précisément le coût de cette évolution, il est possible qu'un écart supplémentaire de plusieurs centaines de millions d'euros doive être constaté – le calcul étant détaillé plus bas.

---

(1) L'impact sur l'IS tient au fait que tant la taxe professionnelle que la taxe carbone étaient des taxes déductibles et venaient donc minorer le produit de cet impôt.

(2) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

(3) Le coût de la réforme après IS est évalué à 4,7 milliards d'euros, contre une prévision faite en projet de loi de finances initiale à 4,3 milliards d'euros.

Au total, le coût de la réforme pourrait être compris entre 7 milliards d'euros – évaluation découlant des éléments transmis par le Gouvernement – et 8 milliards d'euros, soit près de deux fois le coût de 3,9 milliards d'euros initialement prévu.

La réforme de la taxe professionnelle apparaît donc comme un allègement historique de la pression fiscale pesant sur les entreprises. À titre de comparaison, **cet allègement d'impôt serait d'un montant comparable à celui des baisses cumulées d'impôt sur les sociétés adoptées entre 2000 et 2009** [(1)]**.**

Le tableau suivant retrace les différents éléments conduisant à une révision à la hausse du coût de la réforme de la taxe professionnelle.

LE COÛT DE LA RÉFORME DE L'IMPOSITION TERRITORIALE DES ENTREPRISES

(en milliards d'euros)

	Projet de loi de finances pour 2010	Premiers éléments de l'exécution
Suppression de la taxe professionnelle	5,8	6,2
Taxe carbone	– 1,9	0
Régime BNC	0	0,8
TOTAL	**3,9**	**7**
Élément de comparaison : baisses d'IS cumulées entre 2000 et 2009		Entre 6,7 et 9,8

Source : d'après les évaluations fournies par le Gouvernement.

On peut constater que le montant de 7 milliards d'euros est un chiffre incontestable découlant des éléments fournis par le Gouvernement dans les documents budgétaires.

Le développement suivant explicite les différents éléments pouvant conduire à envisager une évaluation du coût supérieure à 7 milliards d'euros.

B.– LES DIFFICULTÉS À MESURER AVEC PRÉCISION LE COÛT DE LA RÉFORME

1.– Une réforme à plus de 7 milliards d'euros

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des mouvements affectant les lignes du budget général ainsi que le compte d'avances aux collectivités territoriales du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

La taxe professionnelle coûtait déjà à l'État avant sa réforme du fait des dégrèvements qu'il supportait. L'impact budgétaire de la suppression de l'imposition s'analyse donc comme la différence entre :

---

(1) Le montant cumulé des baisses d'IS entre 2000 et 2009 est évalué entre 6,7 milliards d'euros et 9,8 milliards d'euros par le ministère des comptes publics. Pour plus de précisions sur les baisses d'impôts réalisées depuis dix ans, se référer au rapport d'information n° 2689 de M. Gilles Carrez préalable au débat d'orientation des finances publiques (juillet 2010).

– la charge nette que l'État supportait avant réforme, à savoir le montant des dégrèvements partiellement compensés par la part du produit de la taxe professionnelle affectée au budget de l'État – cotisation minimale, cotisation nationale de péréquation, frais d'assiette et de recouvrement ;

– et la charge nette supportée par l'État après réforme, due principalement aux transferts de recettes réalisés au profit des collectivités territoriales en guise de compensation et aux nouveaux dégrèvements de contribution économique territoriale.

Comme le montre le tableau ci-après, les calculs du Rapporteur général conduisent à évaluer le coût de la réforme à 8,9 milliards d'euros en 2010 et 7,5 milliards d'euros en 2011.

LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	2009	**2010 (p)**	**2011 (p)**
▪ Compensation aux collectivités territoriales (A')	-		
Compensation relais		32 354	
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle			2 530
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle			418
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance			3 040
Frais d'assiette et de recouvrement TH et TF			1 873
Taxe sur les surfaces commerciales			595
Fraction des DMTO immobiliers			344
Fraction de taxe de publicité foncière			107
▪ Dégrèvements (A'')	13 472	11 489	6 458
Dépense État (A = A' + A'')	**13 472**	**43 843**	**15 365**
▪ Impact sur les impositions perçues par l'État avant réforme (B')			
Cotisation minimale de taxe professionnelle	2 768	617	-
FAR perçus au titre du recouvrement de la TP	2 543	-	-
Cotisation nationale de péréquation	959	140	-
▪ Nouvelles impositions (B'')			
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	-	10 350	-
Cotisation foncière des entreprises	-	5 005	-
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau	-	1 250	-
Taxe sur les installations nucléaires de base	363	689	689
Frais d'assiette et de recouvrement CET	-	348	365
▪ Excédent du compte d'avances (B''')		9 694	
Recettes État (B = B' + B'' + B''')	**6 633**	**28 093**	**1 054**
Solde Dépenses - Recettes (A-B)	**6 839**	**15 750**	**14 311**
Coût par rapport à 2009		**8 911**	**7 472**

Source : évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi pour 2011 (pour les années 2009 et 2010) ; présent projet de loi (pour l'année 2010).

Le Gouvernement n'ayant pas fourni le détail du calcul du coût de la réforme dans le projet de loi de finances pour 2010, il est impossible de repérer les facteurs expliquant l'écart entre la prévision et ce début d'exécution.

Si le tableau de la page précédente indique une prévision de coût en 2010 et 2011, l'évaluation du coût de la réforme en régime de croisière se heurte à deux limites :

– la première tient à l'impossibilité de déterminer, en l'état des informations disponibles, le montant des dégrèvements payés par l'État après réforme – au titre de la contribution économique territoriale due en 2010 ;

– la seconde tient au fait que le choix de l'année 2009 comme année de référence tend à sous-évaluer le coût de la réforme en surestimant le montant des dégrèvements payés par l'État avant réforme.

2.– Les incertitudes pesant sur le montant de l'économie réalisée sur les dégrèvements supportés par l'État

Toute évaluation du coût de la réforme constitue aujourd'hui un ordre de grandeur en raison du fait qu'est inconnu le **montant des dégrèvements qui seront payés au titre de la contribution économique territoriale versée en 2010** (1). Ce montant doit être distingué du montant de dégrèvements prévus par le budget pour 2011, qui agrège des dégrèvements servis au titre de différentes années – ancien plafonnement à la valeur ajoutée (PVA) au titre de la taxe professionnelle versée en 2009, nouveaux dégrèvements au titre de la contribution économique territoriale versée en 2010.

D'après les informations recueillies par le Rapporteur général, le montant des dégrèvements sur la contribution économique territoriale versée en 2010 atteindrait 5,2 milliards d'euros en 2011 – 4,7 milliards d'euros (2) hors dispositif temporaire d'écrêtement des pertes. Une telle prévision ne peut toutefois être prise comme base de référence du calcul car elle ne prend pas en compte les dégrèvements qui pourront être supportés par l'État après 2011. Le chiffre de 4,6 milliards d'euros apparaît donc probablement sous-évalué.

Plus généralement, compte tenu de la nouveauté des dispositifs, il semble difficile d'anticiper le montant exact des dégrèvements de CET que paiera l'État. **En conséquence, le coût exact de la réforme de la taxe professionnelle ne sera probablement pas connu avant la loi de règlement pour 2011**, c'est-à-dire au moment de l'analyse de l'exécution des dépenses de dégrèvements effectuées en 2011.

En ce qui concerne les dégrèvements dus au titre de la taxe professionnelle versée en 2009, leur montant s'établirait à 13 421 millions d'euros, soit un niveau très proche du montant payé par l'État en 2009, qui est la référence prise par le Rapporteur général dans son calcul.

---

(1) On écarte les dégrèvements dus au titre de la gestion de l'impôt – ordonnancés à la suite de rectifications ou de recours contentieux ou gracieux.

(2) Principalement dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, évalué à 4,1 milliards d'euros, et nouveau plafonnement à la valeur ajoutée, évalué à 600 millions d'euros.

3.– Un calcul biaisé par la référence que constitue l'année 2009

Le fait de prendre l'année 2009 comme année de référence introduit un biais qui tend à sous-évaluer le coût de la réforme en surestimant le montant des dégrèvements payés par l'État avant réforme.

Tandis que la valeur ajoutée stagne en 2008 puis chute en valeur nominale en 2009 du fait de la récession économique, le montant de la taxe professionnelle due par les entreprises a probablement augmenté en raison notamment d'éventuelles hausses de taux votées par les collectivités territoriales. Cet « effet ciseau » conduit à augmenter artificiellement le coût du plafonnement à la valeur ajoutée puisqu'il est probable que, par rapport à une année moyenne, davantage d'entreprises ont eu recours au dispositif pour des montants plus importants.

En d'autres termes, l'année 2009, par rapport à laquelle est calculé le coût de la réforme, n'est pas représentative d'une année moyenne du cycle économique et ce biais tend à surestimer le coût de la taxe professionnelle pour l'État avant réforme – et donc à sous-estimer le coût de sa suppression.

Il convient, en revanche, de noter que l'année 2009 voit la fin de la montée en charge du dégrèvement pour investissements nouveaux. Le montant constaté au titre de cette année correspond donc à une stabilisation du coût de ce dispositif, qui aurait évolué, à compter de 2010, en fonction de la croissance des bases, et non plus du fait de l'entrée de nouveaux bénéficiaires.

En d'autres termes, la forte croissance des dégrèvements constatée depuis 2006 aurait probablement ralenti dès 2010 [(1)]. Il serait donc inexact d'affirmer qu'en l'absence de réforme, l'évolution du coût supporté par l'État du fait de ces dispositifs aurait été supérieure au dynamisme des bases.

---

(1) Il convient de noter que seul le dégrèvement permanent adopté dans le cadre du plan de relance aurait monté en charge mais l'impact de cette dépense croissante aurait été limité.

C.– UNE RÉVISION À LA BAISSE DU SURCOÛT TEMPORAIRE DE LA RÉFORME EN 2010 QUI NE PRÉJUGE PAS DU COÛT EN RÉGIME DE CROISIÈRE

L'année 2010 constitue une année de transition affectée d'un surcoût temporaire [(1)]. En prévision, le coût supporté par l'État était prévu à 11,7 milliards d'euros. Il serait substantiellement inférieur, à 8,9 milliards d'euros selon le calcul précédemment détaillé du Rapporteur général, voire à 7,3 milliards selon le Gouvernement – cette dernière évaluation n'étant pas détaillée.

Le moindre coût constaté en 2010 n'implique pas que le coût de la réforme en régime de croisière soit inférieur à ce qui était prévu.

Il s'explique en effet par le fait qu'une grande partie des dégrèvements dus au titre de l'année 2009 – principalement le plafonnement à la valeur ajoutée – a été directement auto-imputée par les entreprises sur l'impôt dû et versé en 2009. En conséquence, l'État n'a pas à décaisser cette dépense en 2010, ce qui vient alléger le surcoût temporaire constaté sur cette année. Le coût de ces dégrèvements auto-imputés est supporté par l'État en 2009 *via* une dégradation du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales [(2)]. Sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010, le coût des dégrèvements reste donc inchangé, seule la répartition, entre 2009 et 2010, de leur impact financier sur le budget de l'État diffère.

Du fait de ce mécanisme, le surcoût de la réforme en 2010 est diminué de 4,8 milliards d'euros. La traduction budgétaire de cette réalité financière, à savoir la comptabilisation de recettes supplémentaires sur le compte d'avances, est expliquée plus bas.

Le montant très important de l'auto-imputation constatée en 2009 suscite toutefois des interrogations puisqu'elle pourrait représenter plus de 80 % du montant total des dégrèvements dus. Par ailleurs, l'impact qu'aurait dû avoir un tel phénomène sur les recettes du compte d'avances aux collectivités territoriales en 2009 n'apparaît pas flagrant. Elles apparaissent en effet inférieures de « seulement » 1,3 milliard d'euros en exécution par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale. D'autres facteurs auraient donc tiré à la hausse le niveau des recettes à hauteur de 3,5 milliards d'euros, sans que l'on ne dispose de précisions sur ce sujet.

---

(1) Pour mémoire, aux 5,8 milliards d'euros de coût brut prévu en régime de croisière, devaient s'ajouter 5 milliards d'euros du fait de dégrèvements payés au titre de l'année 2009 et des années antérieures (plafonnement à la valeur ajoutée principalement), 500 millions d'euros au titre du dispositif temporaire d'écrêtement des pertes et un manque à gagner de 400 millions d'euros sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en raison du paiement, en 2011 du solde restant après paiement des acomptes en 2010.

(2) En effet, la dépense de ce compte est fixe et correspond au montant d'impôts locaux versés par douzièmes aux collectivités territoriales. La recette correspond au produit des impositions locales que l'État recouvre. En l'espèce, les dégrèvements auto-imputés viennent minorer la recette du compte et, toutes choses égales par ailleurs, dégrader son solde.

La révision à la baisse du surcoût temporaire de la réforme en 2010 s'explique également à la marge par un produit plus élevé que prévu des nouvelles impositions locales temporairement affectées à l'État. Ainsi, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la cotisation foncière des entreprises auraient un produit en hausse, par rapport à la prévision, de respectivement de 239 millions d'euros et 339 millions d'euros – hors impact de la décision du Conseil constitutionnel sur le produit de la cotisation foncière des entreprises. Ce surplus de recettes compenserait un surcoût de 556 millions d'euros sur la compensation relais prévue ainsi qu'une moins-value de 38 millions d'euros sur les impositions forfaitaires de réseau.

II.– DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NEUTRES SUR LA NORME DE DÉPENSE EN VOLUME DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à :

– une **ouverture de 5,1 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,4 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors remboursements et dégrèvements), répartie sur les crédits des missions du budget général (+ 3,9 milliards d'euros en AE et + 3,3 milliards d'euros en CP), les budgets annexes (+ 25,6 millions d'euros en AE) et les comptes spéciaux (+ 1,2 milliard d'euros en AE et 3,1 en CP) ;

– une **annulation de 4,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,4 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors remboursements et dégrèvements), répartie sur les crédits des missions du budget général (+ 3,9 milliards d'euros en AE et + 3,7 milliards d'euros en CP) et les comptes spéciaux (+ 0,7 milliard d'euros).

Au total, le solde des mouvements proposés dans le collectif est positif et se traduit par :

– **une ouverture nette de 908 millions d'euros en crédits de paiement** (1) alimentant les missions du budget général **entièrement gagée sur les économies constatées sur les prélèvements sur recettes inclus dans la norme de dépenses** ;

– **un solde nul s'agissant des budgets annexes** ;

– **une ouverture nette** de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **2,4 milliards d'euros en crédits de paiement s'agissant des comptes spéciaux.**

---

(1) Il s'agit du solde des ouvertures et annulations de crédits de paiement du budget général hors crédits des missions Remboursements et dégrèvements *(2,4 milliards d'euros) et* Économie (*du fait de la réimputation de 1,2 milliard d'euros de crédits d'un programme d'investissement d'avenir du budget général au profit du compte de concours financiers* Avances à divers services de l'État ou organismes distincts de l'État et gérant des services publics).

A.– VERS UN RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE EN 2010 ?

La loi de finances initiale pour 2010 a été construite sur une **stabilisation des dépenses de l'État en volume**, sur un périmètre regroupant :

– les dépenses nettes du budget général (hors crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* non reconduite en 2011 et hors crédits des programmes d'investissements d'avenir) ;

– les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, hors impact de la réforme de la taxe professionnelle et hors majoration du fonds de compensation de la TVA au titre du plan de relance ;

– ainsi que les nouvelles affectations de recettes.

Sur ce périmètre de la norme élargie, le plafond de dépense 2010 a été arrêté en loi de finances initiale à 352,3 milliards d'euros, dont 281,1 milliards d'euros pour le seul budget général, puis révisé au fil des lois de finances rectificatives pour **atteindre 352,6 milliards d'euros, dont 281,4 milliards d'euros pour le seul budget général**. En effet, depuis la loi de finance rectificative du 9 mars 2010 (LFR 1), la dépense en norme élargie intègre la mesure de périmètre destinée à compenser le coût des mesures d'allègement de cotisations en faveur des travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi (TO-DE) par les exploitants agricoles prévues à l'article L. 741-16 du code rural (292 millions d'euros).

1.– Les économies constatées au sein du périmètre normé

En premier lieu, l'exécution 2010 est marquée par de moindres dépenses s'agissant des prélèvements sur recettes inclus dans la norme de dépenses à savoir :

– **le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est en baisse de 565 millions d'euros** compte tenu d'une moindre ressource due par la France au titre de la TVA communautaire, d'une révision à la baisse de la contribution française au chèque britannique et d'un remboursement de trop perçu ;

– **le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales inclus dans la norme de dépense** (c'est-à-dire hors prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance et hors compensation de la réforme de la taxe professionnelle [(1)]) est également **en baisse de 342 millions d'euros**. Cette prévision d'exécution en baisse s'explique essentiellement par de moindres versements au titre du fond de compensation pour

---

(1) Il faut en effet relever deux autres sources de variations de dépenses non incluses dans le périmètre de la norme de dépense élargie : ainsi le FCTVA plan de relance produirait une économie de 860 millions d'euros par rapport à la prévision en LFI (1 milliard d'euros) tandis que la compensation relais liée à la réforme de la taxe professionnelle déraperait de 556 millions d'euros (cf. supra*).*

la taxe sur la valeur ajoutée (en raison d'investissements moins importants que prévus en 2009) ainsi que par une réévaluation à la baisse de la compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de la redevance des mines (en raison de la mise en place de la compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 qui neutralise les pertes de bases de taxe professionnelle à compter de 2010).

En second lieu, l'exécution 2010 est principalement marquée par une **révision à la baisse de la charge de la dette de 2,2 milliards d'euros** au niveau prévu dans la LFR du 9 mars 2010, pour atteindre un montant de **40,750 milliards d'euros** (*cf. infra*).

2.– Les dérapages compensés dans le cadre du présent collectif

a) Le dérapage des dépenses de personnel (+ 333 millions d'euros)

Les charges de personnel, visées par le titre 2 des dépenses de l'État, auraient dérapé de 532 millions d'euros en 2010 compte tenu de moindres départs en retraite et d'une sous évaluation initiale de certaines mesures catégorielles.

En pratique, le Gouvernement a ouvert 931 millions d'euros de crédits compensés par 171 millions d'euros d'annulations sur le titre 2, dans le cadre du décret d'avance soumis à l'avis de la Commission des finances le 24 novembre dernier. Ces demandes d'ouvertures sont concentrées sur les ministères de l'Éducation nationale (378 millions d'euros), de la Défense (230,9 millions d'euros), de l'Intérieur (115 millions d'euros) et du Budget (110,8 millions d'euros), ces quatre ministères représentant 90 % des demandes d'ouvertures.

Les ouvertures nettes demandées pour 2010 représentent ainsi 0,6 % de la masse salariale totale du budget général et s'expliquent en grande partie par l'« effet socle » issu du dérapage de l'exécution 2009 (hors CAS), qui se répercute en 2010, par les surcoûts induits par de moindres départs à la retraite que prévu en 2010 et enfin par le dérapage des dépenses de personnel du ministère de la Défense liées aux diverses indemnités versées au titre des mesures de restructurations des bases militaires, du chômage ou encore au titre du dispositif de cessation anticipée d'activité des victimes de l'amiante.

Cependant, à la date du 19 novembre 2010, les responsables de programmes auraient mis en œuvre le mécanisme de fongibilité asymétrique pour redéployer 204 millions d'euros de crédits de personnel pour abonder d'autres titres de dépenses.

Au total, les dépenses de personnel supplémentaires nettes s'élèveraient donc à 532 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Même si à ce stade de l'analyse de l'exécution 2010, il n'est pas encore possible de connaître leur nombre exact, il apparaît que les départs en retraite devraient se situer en deçà de la prévision initiale pour 2010 (68 000) mais au-dessus de l'exécution 2009 (59 800).

L'article 9 du présent projet de loi de finances rectificative en tire d'ailleurs les conséquences en ce qu'il majore le plafond des autorisations d'emplois de l'État de 8 926 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ainsi, la majoration de 4 200 ETPT dans l'enseignement du premier degré s'explique par le décalage entre les flux d'entrées et de sorties lié à ces moindres départs à la retraite en 2009 et 2010 tandis que la majoration de 4 726 ETPT dans l'enseignement privé résulterait d'un mauvais décompte initial des emplois du programme 139 *Enseignement privé* faute de disposer d'un outil informatique fiable de décompte des emplois au moment du projet de loi de finances pour 2010.

Cette révision à la baisse des départs à la retraite s'inscrit dans le prolongement du décrochage observé en 2009, résultant du contexte économique incertain, qui a conduit certains agents de l'État à décaler leur départ en retraite, et des effets de la réforme des retraites de 2003 (augmentation progressive du nombre de trimestres cotisés pour obtenir une retraite à taux plein). Il en résulte que la mise en œuvre de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne sera pas respectée dans un certain nombre de ministères de sorte que le retour catégoriel des économies envisagées a dû être ajusté à la baisse.

En ce qui concerne les mesures catégorielles, il est constaté un surcoût de certaines mesures ciblées (protocoles *Police*, coût des heures supplémentaires à la *Justice*, adhésion au « nouvel espace statutaire » pour les personnels de catégorie B au 1er septembre 2010 des directions générales des finances publiques et des droits indirects). Cependant, le Gouvernement affirme que ces dépassements devraient être compensés par de moindres dépenses catégorielles, soit au sein du même périmètre ministériel (mais sur d'autres programmes), soit sur d'autres ministères, ce qu'il conviendra de vérifier au stade de l'examen de la loi de règlement.

Le tableau ci-après fait le point sur ces sujets dans les ministères concernés par les ouvertures de crédits de personnel dans le cadre du décret d'avance précité.

ACTUALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÈGLE DE NON REMPLACEMENT D'UN FONCTIONNAIRE SUR DEUX A LA SUITE DU DÉCRET D'AVANCE DE NOVEMBRE 2010

Ministère	**Départs à la retraite**		**Taux de non remplacement**	**Économies brutes**	***Retour catégoriel* Mesures catégorielles**	**Économies nettes**
	Prévision LFI	Prévision actualisée				
Éducation nationale	37 012	32 357	40 % (prévision d'exécution)	– 328 M€	146 M€	– 182 M€
Affaires étrangères	244	NC	29 %	10,9 M€	5,4 M€	– 5,4 M€
Défense *	9 291	NC	89 %	– 181,4 M€	114,2 M€	– 66 M€
Culture et communication	287	324	28 %	– 2,6 M€	1,2 M€	– 1,4 M€
Économie	556	NC	58 %	– 16 M€	11 M€	– 5 M€
Budget	4 715	NC	64 % (LFI)	– 118 M€	61 M€	– 57 M€
Justice	1 951	1 688	NC	NC	NC	NC
Dont administration pénitentiaire	*749*	*486*	*NC*	*NC*	*NC*	*NC*
MIOMCT	6 023	6 679	NC	– 126,9 M€	158,7 M€	32,9 M€
Dont Police	*2 505*	*2 810*	*NC*	*– 59,5 M€*	*91 M€*	*31,5 M€*
Dont Gendarmerie	*2 380*	*2 726*	*50 %*	*– 49,1 M€*	*49 M€*	*– 0,1 M€*
Dont intervention de services opérationnels	*41*	*28*	*64,3 %*	*0*	*1,5 M€*	*1,5 M€*
Dont CPPI	*76*	*116*	*72,4 %*	*– 4,5 M€*	*1,7 M€*	*– 2,7 M€*
Dont Administration territoriale	*1 012*	*999*	*47 %*	*– 16,6 M€*	*15,5 M€*	*– 1,1 M€*
Dont Emploi Outre-mer	*0*	*0*	-	*2,7 M€*	*1 M€*	*– 1,7 M€*

* En raison des restructurations et de la réduction du format des armées, le ministère de la Défense va bien au-delà de l'objectif de non remplacement d'un poste sur deux. Les économies brutes présentées incluent ainsi des départs supplémentaires dans le cadre des restructurations et leur montant est supérieur à la somme du retour catégoriel et des économies nettes liées aux départs à la retraite.

Les dépenses de pensions seraient en revanche en baisse de près de 200 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, compte tenu des moindres départs en retraite précités (soit 34,5 millions d'euros contre 35,05 millions d'euros en prévision).

Par conséquent, **une vision consolidée de l'évolution des dépenses de personnel (masse salariale et charge de pensions) montre** qu'à ce stade ces dépenses ont progressé de 333 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale en 2010, soit **un dérapage correspondant à une progression de + 0,3 % de la masse salariale de l'État**.

Dans ces conditions, le Rapporteur général s'inquiète de l'incapacité de l'État à parvenir à stabiliser sa masse salariale, alors même que les dépenses de personnel (masse salariale et pensions) représentent le tiers des dépenses au sein du périmètre normé [(1)].

(1) Pour plus de détails, se reporter à l'analyse menée dans l'exposé général du rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, n° 2857, tome 1, pages 31 à 36.

La dérive des dépenses de personnel met ainsi en péril le respect de la stabilisation en volume des dépenses de l'État, et ce d'autant plus que les dépenses d'intervention n'ont cessé de progresser en 2010, bien au-delà des prévisions.

b) Le dérapage des dépenses d'intervention (+ 3 milliards d'euros)

Comme le montre le tableau suivant retraçant l'évolution des crédits au sein du périmètre normé en 2010, **l'augmentation des dépenses d'intervention financées sur les missions du budget général (***Travail et Emploi*, *Solidarité Insertion et égalité des chances*, *Agriculture*, *Ville et Logement*…) **serait la principale cause de dérapage des dépenses de l'État par rapport aux prévisions en loi de finances initiale.**

Ainsi, le présent projet de loi de finances rectificative prend acte d'un dérapage des dépenses d'intervention du budget général d'environ 3 milliards d'euros. Les principales ouvertures de crédits correspondantes sont détaillées dans les développements ci-après.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS AFFECTANT LA NORME DE DÉPENSE DE L'ÉTAT EN 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Mouvements de crédits				Crédits ouverts *	Prévision d'exécution
		LFR 1	Fongibilité (1 9/11/10)	DA 17 nov 10)	PLFR 4		
Dépenses nettes de l'État	**285 213**	**+ 33 931**	**+ 0**	**+ 0**	**– 292**	**318 852**	**319 877**
dont charge de la dette	42 450	+ 500			– 2 200	40 750	40 750
dont titre 2	117 122		– 204	+ 760	– 24	117 654	117 498
dont mission « Plan de relance de l'économie »	4 102					4 102	5 135
dont programme « Investissements d'avenir »		+ 33 640			– 1 200	32 440	32 440
dont mesure de périmètre en gestion (TO-DE)		+ 291				291	291
autres	121 539	– 500	+ 204	– 760	+ 3 132	123 615	123 763
PSR - Union européenne	**18 153**	**+ 0**	**+ 0**	**+ 0**	**– 566**	**17 587**	**17 595**
PSR - collectivités territoriales	**85 880**	**+ 0**	**+ 0**	**+ 0**	**– 646**	**85 234**	**85 234**
dont dotation de compensation relais TP	31 798				+ 556	32 354	32 354
dont FCTVA "relance"	1 000				– 860	140	140
autres	53 082				– 342	52 740	52 740
Total dépenses sous norme périmètre LFI	**352 346**	**+ 0**	**+ 0**	**+ 0**	**+ 0**	**352 346**	**352 346**
Total dépenses sous norme périmètre PLFR 4						**352 637**	**352 637**

* hors impact des reports et des transferts de la mission « Plan de relance de l'économie » vers les autres missions du budget général

Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

Au surplus, il convient de préciser que le présent projet de loi de finances rectificative devrait parachever l'apurement des dettes brutes de l'État vis-à-vis des régimes de base de sécurité sociale. L'excédent prévisionnel du panier fiscal assurant la compensation des allégements généraux de cotisations sociales (1,6 milliard d'euros au titre de 2010) serait ainsi affecté, d'une part, au panier fiscal destiné à la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires, à hauteur de l'insuffisance prévisionnelle (0,2 milliard d'euros), et, d'autre part, pour le solde (1,4 milliard d'euros) à la couverture des dettes résiduelles de l'État vis-à-vis des organismes du régime de base de sécurité sociale [1].

B.– LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET

Les ouvertures et annulations de crédits proposées aux articles 6, 7 et 8 du présent projet de loi de finances rectificative sont particulièrement nombreuses.

A priori, cette année encore, la traditionnelle « prime de Noël » devrait être versée aux allocataires de minima sociaux. Selon la déclaration de la ministre de la Solidarité le 25 novembre dernier, cette prime serait reconduite à un niveau équivalent à celui de 2009, soit 415 millions d'euros. D'après les informations recueillies par le Rapporteur général, elle ne devrait pas faire l'objet de proposition d'ouvertures de crédits dans le présent projet, pour être financée par des redéploiements de crédits internes aux missions du budget général, probablement entre les missions *Travail et emploi* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Si l'on doit se féliciter de ce que la « prime de Noël » puisse, cette année encore, être financée par redéploiement, le Rapporteur général souligne que cette prime constitue une dépense récurrente depuis plus de dix ans et qu'elle mériterait donc d'être inscrite définitivement dans le budget de l'État dès la loi de finances initiale.

1.– Des ouvertures de crédits sur les missions du budget général principalement centrées sur le financement des interventions de guichet

L'article 6 et l'état B du présent projet de loi de finances rectificative tendent à ouvrir des crédits supplémentaires **sur le budget général** à hauteur de :

– 4,1 milliards d'euros de crédits bruts en AE et 3,5 milliards d'euros en CP, soit des montants sans commune mesure avec l'année 2009 (+ 16,1 en AE et + 16,2 en CP du fait de l'importance des remboursements et dégrèvements dans une conjoncture économique dégradée par la crise) ;

---

(1) Voir le commentaire de l'article 33 du présent projet de loi de finances rectificative.

– 3,9 milliards d'euros d'AE et 3,3 milliards d'euros de CP nets des remboursements et dégrèvements, à comparer à 5,2 milliards d'euros d'AE et de CP dans la dernière loi de finances rectificative pour 2009. Les deux tiers de ces ouvertures de crédits (environ 2,5 milliards d'euros) répondent à l'augmentation des crédits d'intervention des guichets sociaux (allocation temporaire d'attente, hébergement d'urgence, aide médicale d'État, allocations de solidarité, contrats aidés, allocations pour le logement, centres d'hébergement et de réinsertion sociale…). Il faut également relever la traditionnelle ouverture de crédits en faveur de la mission *Défense* destinée à compenser les annulations de crédits décidées « en urgence » par le Gouvernement dans le cadre des décrets d'avance de fin d'année (387 millions d'euros).

Comme le montrent les tableaux et graphiques présentés ci-après, les ouvertures sont très nombreuses et parsemées sur 25 des 33 missions et sur 49 des 143 programmes du budget général.

OUVERTURES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR MISSION ET PROGRAMME DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Missions et Programmes	AE en LFI	Ouvertures en PLFR	En % des AE initiales
Action extérieure de l'État	**2 653,5**	**79,22**	**3,0 %**
Action de la France en Europe et dans le monde	1 732,3	74,83	4,3 %
Français à l'étranger et affaires consulaires	325,5	4,39	1,3 %
Administration générale et territoriale de l'État	**2 597,7**	**32,50**	**1,3 %**
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	593,8	32,50	5,5 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	**3 652,2**	**149,86**	**4,1 %**
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 898,1	130,07	6,9 %
Forêt	366,1	19,80	5,4 %
Aide publique au développement	**3 055,1**	**145,04**	**4,7 %**
Aide économique et financière au développement	680,2	91,47	13,4 %
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 348,7	53,57	2,3 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	**3 424,9**	**13,44**	**0,4 %**
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	96,5	13,44	13,9 %
Culture	**2 882,4**	**83,75**	**2,9 %**
Patrimoines	1 191,6	67,72	5,7 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	866,9	16,04	1,8 %
Défense	**39 257,2**	**387,30**	**1,0 %**
Préparation et emploi des forces	22 844,1	100,00	0,4 %
Équipement des forces	11 639,4	287,30	2,5 %
Écologie, développement et aménagement durables	**10 320,8**	**0,02**	**0,0 %**
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 876,7	0,02	0,0 %
Économie	**1 953,2**	**31,00**	**1,6 %**
Statistiques et études économiques	422,3	15,00	3,6 %
Stratégie économique et fiscale	346,7	16,00	4,6 %
Engagements financiers de l'État	**44 156,2**	**89,25**	**0,2 %**
Épargne	1 254,4	83,06	6,6 %
Majoration de rentes	204,0	6,19	3,0 %
Enseignement scolaire	**60 863,6**	**34,67**	**0,1 %**
Vie de l'élève	3 753,6	0,01	0,0 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 040,6	0,01	0,0 %
Enseignement technique agricole	1 273,6	34,66	2,7 %

Missions et Programmes	AE en LFI	Ouvertures en PLFR	En % des AE initiales
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	**11 552,6**	**91,85**	**0,8 %**
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	184,2	25,85	14,0 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	883,2	6,00	0,7 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	**84,5**	**0,00**	**0,0 %**
Entretien des bâtiments de l'État	168,7	60,00	35,6 %
Immigration, asile et intégration	**565,0**	**48,06**	**8,5 %**
Immigration et asile	485,7	47,06	9,7 %
Intégration et accès à la nationalité française	79,3	1,00	1,3 %
Médias	**1 140,8**	**45,50**	**4,0 %**
Presse	416,3	30,20	7,3 %
Action audiovisuelle extérieure	197,6	15,30	7,7 %
Plan de relance de l'économie	**2 340,0**	**60,00**	**2,6 %**
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	2 050,0	60,00	2,9 %
Recherche et enseignement supérieur	**25 357,6**	**40,00**	**0,2 %**
Vie étudiante	2 015,3	40,00	2,0 %
Régimes sociaux et de retraite	**5 726,8**	**40,00**	**0,7 %**
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 110,1	40,00	3,6 %
Relations avec les collectivités territoriales	**2 674,8**	**78,03**	**2,9 %**
Concours financiers aux communes et groupements de communes	814,8	0,02	0,0 %
Concours financiers aux régions	893,7	3,59	0,4 %
Concours spécifiques et administration	477,1	74,43	15,6 %
Santé	**1 177,7**	**98,00**	**8,3 %**
Protection maladie	585,0	98,00	16,8 %
Sécurité civile	**448,7**	**0,01**	**0,0 %**
Coordination des moyens de secours	175,8	0,01	0,0 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	**12 270,6**	**403,36**	**3,3 %**
Actions en faveur des familles vulnérables	408,5	0,11	0,0 %
Handicap et dépendance	9 104,9	369,31	4,1 %
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 125,8	33,93	3,0 %
Sport, jeunesse et vie associative	**834,0**	**0,06**	**0,0 %**
Sport	220,6	0,06	0,0 %
Travail et emploi	**11 350,0**	**1 716,67**	**15,1 %**
Accès et retour à l'emploi	5 833,7	478,47	8,2 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 634,4	1 238,20	26,7 %
Ville et logement	**7 699,0**	**275,23**	**3,6 %**
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,7	83,52	7,6 %
Aide à l'accès au logement	5 369,8	191,70	3,6 %
Total hors R&D	**286 739,2**	**3 942,82**	**1,4 %**

OUVERTURES DE CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION ET PROGRAMME DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Missions et Programmes	CP	Ouvertures	En % des CP
Action extérieure de l'État	**2 624,3**	**79,1**	**3,01 %**
Action de la France en Europe et dans le monde	1 702,1	74,8	4,40 %
Français à l'étranger et affaires consulaires	325,7	4,2	1,30 %
Administration générale et territoriale de l'État	**2 595,9**	**32,5**	**1,25 %**
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	593,9	32,5	5,47 %

Missions et Programmes	CP	Ouvertures	En % des CP
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	**3 610,1**	**109,1**	**3,02 %**
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 861,3	83,1	4,47 %
Forêt	338,8	26,0	7,67 %
Aide publique au développement	**3 514,5**	**47,1**	**1,34 %**
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 292,9	47,1	2,05 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	**3 430,7**	**13,4**	**0,39 %**
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	97,0	13,4	13,86 %
Culture	**2 924,5**	**30,3**	**1,04 %**
Patrimoines	1 249,0	20,0	1,60 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	849,7	10,4	1,22 %
Défense	**37 144,8**	**387,3**	**1,04 %**
Préparation et emploi des forces	21 540,9	100,0	0,46 %
Équipement des forces	11 343,8	287,3	2,53 %
Écologie, développement et aménagement durables	**10 143,8**	**0,02**	**0,00 %**
Urbanisme, paysage, eau et biodiversité	346,7	0,002	0,00 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 872,9	0,020	0,00 %
Économie	**1 934,3**	**31,0**	**1,60 %**
Développement des entreprises et de l'emploi	1 112,4	0,001	0,00 %
Tourisme	56,8	0,001	0,00 %
Statistiques et études économiques	418,2	15,0	3,59 %
Stratégie économique et fiscale	347,0	16,0	4,61 %
Engagements financiers de l'État	**44 156,5**	**88,9**	**0,20 %**
Épargne	1 254,4	83,1	6,62 %
Majoration de rentes	204,3	5,8	2,85 %
Enseignement scolaire	**60 816,3**	**0,01**	**0,00 %**
Vie de l'élève	3 756,9	0,0	0,00 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 041,8	0,0	0,00 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	**11 564,3**	**86,2**	**0,75 %**
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	309,6	22,2	7,18 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	799,3	4,0	0,50 %
Entretien des bâtiments de l'État	169,0	60,0	35,50 %
Immigration, asile et intégration	**557,5**	**56,3**	**10,11 %**
Immigration et asile	478,1	55,3	11,58 %
Intégration et accès à la nationalité française	79,4	1,0	1,26 %
Médias	**1 142,8**	**35,7**	**3,12 %**
Presse	417,8	20,2	4,83 %
Action audiovisuelle extérieure	198,1	15,5	7,82 %
Plan de relance de l'économie	**4 102,0**	**45,0**	**1,10 %**
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	2 050,0	45,0	2,20 %
Recherche et enseignement supérieur	**24 764,0**	**57,5**	**0,23 %**
Vie étudiante	2 014,3	40,0	1,99 %
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	937,5	17,5	1,86 %
Régimes sociaux et de retraite	**5 726,8**	**40,0**	**0,70 %**
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 110,1	40,0	3,60 %
Relations avec les collectivités territoriales	**2 624,1**	**78,0**	**2,97 %**
Concours financiers aux communes et groupements de communes	774,5	0,0	0,00 %
Concours financiers aux départements	487,0	3,6	0,74 %
Concours financiers aux régions	893,7	74,4	8,33 %
Santé	**1 198,0**	**98,0**	**8,18 %**
Protection maladie	585,0	98,0	16,75 %
Sécurité civile	**456,0**	**0,0**	**0,00 %**
Coordination des moyens de secours	191,2	0,0	0,00 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	**12 290,6**	**369,4**	**3,01 %**
Actions en faveur des familles vulnérables	408,5	0,1	0,03 %
Handicap et dépendance	9 104,9	369,3	4,06 %

Missions et Programmes	CP	Ouvertures	En % des CP
Sport, jeunesse et vie associative	**854,9**	**0,1**	**0,01 %**
Sport	233,0	0,1	0,03 %
Jeunesse et vie associative	193,1	0,0	0,00 %
Travail et emploi	**11 402,5**	**1 404,1**	**12,31 %**
Accès et retour à l'emploi	5 878,4	426,4	7,25 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 634,4	977,6	21,10 %
Ville et logement	**7 806,0**	**275,2**	**3,53 %**
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,7	83,5	7,58 %
Politique de la ville	704,8	0,0	0,00 %
Aide à l'accès au logement	5 369,8	191,7	3,57 %
Total hors R&D	**285 213,1**	**3 364,3**	**1,18 %**

Sans pouvoir examiner chacune de ces ouvertures de crédits, le Rapporteur général rend compte des plus significatives, par ordre décroissant, dans les développements qui suivent les schémas récapitulatifs ci-après.

OUVERTURES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance et investissements d'avenir, en millions d'euros)

OUVERTURES DE CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance et investissements d'avenir, en millions d'euros)

a) L'explosion des contrats aidés et autres exonérations de charges sociales au sein de la mission Travail et Emploi

La mission ***Travail et emploi*** est la principale bénéficiaire des ouvertures proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative (**1,7 milliard d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP)**. Elles sont réparties comme suit :

● **478 millions d'euros en AE et 426 millions d'euros en CP sur le programme 102** ***Accès et retour à l'emploi*** qui s'expliquent par deux facteurs :

– l'effet report en 2010 de la **sur-exécution en 2009 des contrats aidés du plan de cohésion sociale (PCS)**, dont les prescriptions fin 2009 ont été très largement supérieures à ce qui était anticipé lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2010. Le tableau suivant permet de faire le passage entre les prévisions établies lors de la construction du projet de loi de finances pour 2010, et les prévisions réalisées pour la préparation du projet de loi de finances rectificative pour 2010 de fin d'année.

ÉCARTS ENTRE LES PRÉVISIONS DU PLF 2010 ET CELLES DU PRÉSENT PLFR SUR LES CONTRATS AIDÉS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Nature des contrats	Année d'entrée	Effectif moyen mensuel	Coût unitaire	Taux de rupture	Coût total
Prévision PLF 2010					**597,97**
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	2008	2.772	617,10	15,13%	17,42
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Janv - Mars	2009	1.612	649,50	14,99%	10,68
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Avr - Déc	2009	42.779	652,00	14,99%	284,53
Contrat d'avenir (CAv)	2008	4.468	427,79		22,94
Contrat d'avenir (CAv)	2009	27.030	534,94		173,51
Activation des Cav et CI-RMA (bénéficiaires du RMI)					24,02
Contrat initiative emploi (CIE)	2008	291	393,95	33,58%	0,91
Contrat initiative emploi (CIE)	2009	17.086	465,57	33,00%	63,96
Prévision PLFR 2010					**997,58**
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	2008	833	641,91	45,00%	3,53
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Janv - Mars	2009	2.839	663,98	13,00%	19,68
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Avr - Déc	2009	77.911	826,99	13,00%	672,67
Contrat d'avenir (CAv)	2008	4.468	427,79		22,94
Contrat d'avenir (CAv)	2009	23.836	534,89		153,00
Activation des Cav et CI-RMA (bénéficiaires du RMI)					20,75
Contrat initiative emploi (CIE)	2008	229	389,72	50,00%	0,53
Contrat initiative emploi (CIE)	2009	26.972	496,68	35,00%	104,49
Ecarts					**+ 399,61**
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	2008	-1.939	24,81	29,87%	- 13,89
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Janv - Mars	2009	1.227	14,48	-1,99%	+ 9,00
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) Avr - Déc	2009	35.132	174,99	-1,99%	+ 388,13
Contrat d'avenir (CAv)	2008	0	0,00	0,00%	+ 0,00
Contrat d'avenir (CAv)	2009	-3.194	-0,04	0,00%	- 20,52
Activation des Cav et CI-RMA (bénéficiaires du RMI)		0	0,00	0,00%	- 3,27
Contrat initiative emploi (CIE)	2008	-63	-4,23	16,42%	- 0,38
Contrat initiative emploi (CIE)	2009	9.886	31,11	2,00%	+ 40,54

– une forte **sur-exécution en 2010 au titre des nouveaux contrats aidés – contrats uniques d'insertion (CUI)** – liée principalement à la mise en œuvre du plan *Rebond pour l'emploi*. Ce plan a abouti à une augmentation de la cible de CUI non marchands de 360 000 à 400 000 pour l'année 2010, et de contrats marchands de 50 000 à 120 000.

Ces deux augmentations génèrent trois dépassements : un dépassement de la ligne CUI-CAE (contrats non marchands), un dépassement de la ligne « Majoration du taux d'aide des contrats aidés non marchands » du programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie* (gérée par transfert sur le programme 102), et un dépassement de la ligne CUI-CIE (contrats marchands).

Au-delà de cet effet volume (nombre de contrats prescrits), l'année 2010 est marquée par un renchérissement des prix unitaires des contrats, notamment du fait du taux de prise en charge et du nombre d'heures supérieurs aux cadrages initiaux.

Le dépassement total sur les CUI-CAE (y compris la majoration du taux d'aide, difficile à distinguer) est de 519 millions d'euros (après transfert des 334 millions d'euros du programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie*), et le dépassement sur les CUI-CIE est de 357 millions d'euros, soit un total de 876 millions d'euros. Ce dernier a été très largement financé par une mobilisation par décret de transfert du programme 316, à hauteur de 655 millions d'euros, au-delà du transfert prévu en loi de finances initiale pour 2010, ainsi que

par des redéploiements internes au sein du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (à hauteur de 175 millions d'euros dont 153 du fait d'une sous consommation des dispositifs financés par le fonds de solidarité).

L'ouverture de 426 millions d'euros sur le programme 102 couvre donc le dépassement observé au titre des contrats aidés de 2009 (399 millions d'euros), et le solde du dépassement des CUI 2010 non couvert par le transfert depuis le programme 316 ou les redéploiements internes au programme 102 (27 millions d'euros).

SYNTHÈSE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN 2010 SUR LE PROGRAMME 102
ACCÈS AU RETOUR À L'EMPLOI

	CP – en millions d'euros
EMPLOIS	**1 256,95**
Dérapage contrats aidés PCS	399,02
Dérapage CUI-CAE	519,44
Dérapage CUI-CIE	356,48
Sous-consommation contrats DOM	– 15,51
Sous-consommation autres contrats aidés – hors relance	– 2,47
RESSOURCES	**1 256,95**
Ouverture PLFR	426,43
Décrets de transferts P316	655,00
Redéploiement – fonds de solidarité	153,77
Redéploiement – autres	21,76

● **Les ouvertures de 1,2 milliard d'euros en AE et 977 millions d'euros en CP en faveur du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.**

Cinq facteurs permettent de comprendre ce nouveau besoin de financement :

– **un dépassement au titre des exonérations de charges sociales** (299 millions d'euros d'AE et CP) **sur les contrats d'apprentissage** (410 millions d'euros), partiellement compensé par des redéploiements d'autres exonérations.

Ce dépassement s'explique de deux façons : d'une part, la non-réalisation de l'économie initialement prévue par la révision de l'assiette des exonérations sur les apprentis, de 39 heures à 35 heures, qui a dégradé l'exécution de 140 millions d'euros environ ; d'autre part, des flux d'entrées constatés au deuxième semestre 2009 en hausse par rapport à la prévision (+ 3 % par rapport au deuxième semestre 2008, soit 215 664 contrats).

– **un surcoût lié à la régularisation d'engagements pluriannuels sur les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** – GPEC – à hauteur de 193 millions d'euros d'AE.

L'amélioration du suivi des conventions de GPEC a permis d'identifier avec précision le montant d'AE nécessaires à la couverture de la totalité des montants prévus par les conventions signées en 2010 ou auparavant. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2011 ne prévoit pas d'AE au titre des conventions signées avant 2011, mais uniquement des AE correspondant aux engagements nouveaux, et sur la base de la totalité de la convention. En revanche, cette régularisation nécessite une ouverture d'AE en 2010 à hauteur de 193 millions d'euros [(1)].

– **la reprise, par le programme 103, de dispositifs créés dans le cadre du plan de relance supprimé en 2011** (478 millions d'euros d'AE et CP).

Le dérapage des contrats aidés en 2010 de 876 millions d'euros dû au plan « *Rebond pour l'emploi* » (*cf. supra*) a nécessité la mobilisation rapide des crédits disponibles sur le programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie* (les contrats aidés devant être payés chaque fin de mois). Cette hausse de la contribution du plan de relance au financement des contrats aidés par rapport à la budgétisation a diminué à due concurrence les crédits prévus pour d'autres dispositifs. Elle a ainsi conduit à anticiper la reprise de certains dispositifs par le programme 103 dès la gestion 2010, par prise en compte du transfert de gestion prévu au 1er janvier 2011. C'est notamment le cas des dispositifs de CRP, CTP, CAF, apprentissage et ATPE, pour un coût total estimé à 478 millions d'euros. Cette nouvelle charge du programme 103 n'ayant pas été prévue en loi de finances initiale, elle nécessite une ouverture en loi de finances rectificative.

Le Rapporteur général se félicite que l'ensemble des dispositifs prévus dans le cadre du plan de relance de l'économie ait ainsi pu être assuré, malgré la hausse de la dépense sur les contrats aidés.

– **les ouvertures au titre des dispositifs de chômage partiel** (143 millions d'euros d'AE et 118 millions d'euros de CP).

Le dispositif de chômage partiel est en effet ouvert aux entreprises qui en font la demande qui répondent aux critères. Le pilotage de son coût est donc particulièrement délicat en période de crise, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un dispositif de guichet à plusieurs niveaux d'indemnisation (l'allocation spécifique de chômage partiel, l'allocation complémentaire de chômage partiel aujourd'hui de plus en plus remplacée par l'activité partielle de longue durée), dont le premier est de droit et le second versé éventuellement en complément du précédent après conclusion, entre l'État et une entreprise ou une branche, d'une convention d'activité partielle pour une durée de 3 mois minimum renouvelable dans la limite de 12 mois.

---

(1) Le Gouvernement a précisé que cette régularisation ne sera opérée que pour les conventions conclues au niveau national. Pour les conventions au niveau régional, ce mode de décompte des engagements ne sera appliqué qu'à partir des nouvelles conventions signées en 2011.

La prévision de dépense s'établissait à 167 millions d'euros (soit 60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP en loi de finances initiale pour 2010, augmentés de 87 millions d'euros en AE et de 107 millions d'euros en CP de reports de 2009 vers 2010). Elle s'établit désormais à 290 millions d'euros en AE et 285 millions d'euros en CP. Par conséquent, les besoins d'ouverture s'établissent à 143 millions d'euros en AE et 118 millions d'euros en CP.

– enfin, **l'apurement d'une dette vis-à-vis de Pôle emploi pour les aides à l'emploi dans le secteur hôtels, cafés, restaurants** (HCR) à hauteur de 85 millions d'euros d'AE et de CP.

L'aide à l'emploi dans le secteur HCR a été supprimée en 2010 suite à la mise en place de la TVA à taux réduit dans ce secteur. Aucun crédit n'a donc été ouvert en 2010 pour ce dispositif. Cependant, la clôture du dispositif chez Pôle emploi et le versement d'arriérés a généré une dette de 85 millions d'euros de l'État à son égard qu'il convient de compenser.

b) La progression non maîtrisée des dépenses de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances

L'essentiel des ouvertures de crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* concerne principalement le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

● **Concernant l'AAH**, l'ouverture de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement de 351,9 millions d'euros constitue une ouverture nette, après redéploiements au sein du programme.

L'écart entre la loi de finances initiale pour 2010 (6,2 milliards d'euros) et la prévision d'exécution (6,6 milliards d'euros) s'explique notamment par :

– un écart en base entre la réalisation effective 2009 et la prévision d'exécution 2009 effectuée au moment de la préparation de la loi de finances initiale pour 2010 (+ 89 millions d'euros) ;

– un effet volume plus fort que prévu lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires (+ 183 millions d'euros) ;

– un moindre rendement qu'escompté des économies prévues en 2010 (+ 125 millions d'euros) ;

– un ajustement sur les contrats aidés (+ 2,9 millions d'euros).

L'écart entre la prévision et la réalisation est essentiellement financé par la présente ouverture de crédits et pour 48,3 millions d'euros par redéploiements issus de marges dégagées en gestion sur l'allocation du fonds spécial d'invalidité (FSI) (dont 26,5 millions d'euros par réorientation de la réserve de précaution constituée sur la dotation bénéficiant au FSI et 21,8 millions d'euros par

rétablissement au profit du programme de crédits délégués aux divers organismes gérant l'allocation du FSI). En effet, la prévision d'exécution de cette allocation (241 millions d'euros) est nettement inférieure à la budgétisation initiale (290 millions d'euros) compte tenu d'une décroissance plus forte qu'anticipée des bénéficiaires du dispositif.

Le besoin brut au titre de l'AAH est donc au total de 400,2 millions d'euros dont 397,3 millions d'euros au profit des organismes de sécurité sociale (prestations principales) et 2,9 millions d'euros au profit de l'agence de services et de paiement (contrats aidés).

● **Concernant les MDPH**, l'ouverture de 17,3 millions d'euros s'explique par l'apurement des dettes constituées par l'État envers ces organismes, issues de l'impossibilité pour les directions déconcentrées de mettre à disposition les personnels de l'État prévus par les conventions constitutives des groupements d'intérêt public, personnels que les MDPH ou les conseils généraux ont été amenés de ce fait à employer sur leurs ressources propres.

● Enfin, une ouverture de 33,9 millions d'euros d'AE sur le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* est destinée au **renouvellement des baux immobiliers de l'administration centrale des ministères sociaux**. L'administration centrale des ministères sociaux occupe aujourd'hui trois sites immobiliers principaux d'une surface supérieure à 10 000 m² (Duquesne, Montparnasse et Avenue de France) complétés par 3 sites annexes d'une surface inférieure à 5 000 m² (Suffren, Mirabeau, Saint-Denis). Pour l'ensemble de ces sites, la stratégie menée par le ministère vise à une réduction des coûts, grâce à la renégociation des baux et la diminution des surfaces locatives. C'est dans ce cadre qu'il a été décidé de mener, avec le propriétaire, une renégociation globale des baux du site de Montparnasse. Ces baux ont été renégociés à la baisse pour trois d'entre eux :

– un bail « Nord Pont » de 13 151 m² à 430 euros HT/m²/an à effet au 1er juillet 2009 pour une durée de trois ans (en 2009 les coûts au m² étaient pour le bail Nord Pont de 610 euros HT/m²) ;

– deux baux « Sud Pont » de 2 024 m² et de 13 016 m² à 410 € HT à effet au 1er janvier 2010 pour une durée de cinq ans (en 2009 les coûts au m² étaient pour le premier bail de 530 euros HT et de 620 euros HT pour le second bail de 13 016 m²).

Ce sont ces deux derniers baux qui nécessitent l'ouverture d'AE supplémentaires dans le présent collectif. Le Rapporteur Général constate que ces dépenses s'ajoutent aux 49,7 millions d'euros d'AE ouvertes par le décret d'avance soumis à la Commission des finances le 24 novembre dernier, destiné à financer la troisième tranche des travaux de rénovation des plateaux de bureaux du siège des ministères sociaux (site « Duquesne ») à Paris [(1)].

---

(1) Voir l'avis émis le 24 novembre 2010 sur le projet décret d'avance, reproduit infra *sous le commentaire de l'article 11 du présent projet.*

c) Les incontournables ouvertures de crédits sur la mission Défense en compensation des ouvertures d'urgence par décret d'avance

Cette année encore, **287 millions d'euros d'AE et de CP** seraient ouverts sur le programme *Équipement des forces*, afin de compenser partiellement les annulations effectuées sur ce même programme par le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 et celui soumis à l'avis de la Commission des finances le 24 novembre dernier, à titre de gage des ouvertures de crédits en faveur des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense (247 millions d'euros).

Le coût des OPEX en 2010 devrait donc s'élever à 867 millions d'euros. Compte tenu de la provision de 570 millions d'euros constituée dans la loi de finances initiale et de divers redéploiements en gestion, les décrets d'avance ont dû ouvrir 247 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme *Préparation et emploi des forces*.

Depuis l'an passé, le Gouvernement a rétabli une pratique, qui n'avait plus été connue depuis 2006 (voir le tableau ci-après), consistant à couvrir en gestion les surcoûts liés aux OPEX par un décret d'avance dont le gage est assuré par des annulations de crédits d'équipement du ministère de la Défense, puis à rétablir tout ou partie de ces crédits dans le collectif budgétaire de fin d'année.

FINANCEMENT DES SURCOÛTS LIÉS AUX OPEX DEPUIS 2003

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Surcoûts totaux liés aux OPEX	**654**	**633**	**553**	**603**	**685**	**852**	**873**	**867**
Provision en loi de finances initiale	**24**	**24**	**100**	**175**	**375**	**475**	**510**	**570**
Couverture par décret d'avance	400	540	421	453	273	221	228	247
Couverture en LFR	20	–	–	–	–	–	–	–
Réouverture en LFR de fin d'année	**400**	**495**	–	**269**	–	–	**223**	**287**
Remboursement OTAN / ONU			8,7	6,2	15	34	65	50
Surcoûts non remboursés	230	114	444	153	273	159	75	0

Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Ce « remboursement » au ministère de la Défense du surcoût lié aux OPEX ne constitue pas une surprise, dès lors que le rapport annexé à la nouvelle loi de programmation militaire [(1)], comme le projet annuel de performances pour 2011, prévoient explicitement la mutualisation du financement de ces opérations : « *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales)*

(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle » [1]. Comme la célèbre histoire de l'œuf et la poule, on ne sait plus par où cela commence :

– le gage constitué dans le décret d'avance s'avère en effet purement fictif en pratique. Cela a notamment pour conséquence de fausser l'avis de la Commission des finances lorsqu'elle est saisie du projet de décret, en application de l'article 13 de la LOLF [2] ;

– le surcoût lié aux OPEX est *in fine* supporté par l'ensemble du budget général, dès lors que le rétablissement des crédits sur le programme *Équipement des forces* doit lui-même être gagé par des annulations touchant la plupart des missions et programmes, afin de respecter la norme de dépense ;

– faute de pouvoir être consommés durant l'exercice budgétaire en cours, les crédits d'équipement militaire rouverts en fin d'année ne peuvent qu'être reportés sur l'exercice suivant. Il faut rappeler que c'est ce mécanisme qui a largement été à l'origine de l'augmentation massive des reports de crédits il y a quelques années, nuisant ainsi à la bonne exécution des lois de finances et contribuant à dissimuler la réalité des charges publiques [3].

Pour l'avenir, **il apparaît par conséquent indispensable de poursuivre l'effort de provisionnement des surcoûts liés aux OPEX dès la loi de finances initiale et – surtout – d'améliorer la maîtrise de ces dépenses, qui ne cessent de croître depuis 2006**.

d) Les ouvertures de crédits sur la mission Ville et Logement *au bénéfice des populations vulnérables*

Bien qu'en baisse de moitié par rapport à l'an passé (600 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin 2009), le présent collectif s'ajoute en pratique aux ouvertures de crédits intervenues par décrets d'avance en 2010. L'évolution inquiétante de ces dépenses depuis quelques années milite en faveur d'une réévaluation des crédits en loi de finances initiale.

● **S'agissant du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*,** il faut rappeler que **110 millions d'euros en AE et en CP ont été ouverts par le décret d'avance du 29 septembre 2010**. Ces crédits supplémentaires ont été destinés aux dispositifs de veille sociale et d'hébergement

---

(1) Ce même rapport annexé prévoit par ailleurs qu' « un double objectif sera poursuivi afin d'éviter que le financement des opérations extérieures ne pèse sur la réalisation de la programmation des investissements : une maîtrise du coût des opérations extérieures, qui sera mis en regard de leur intérêt politique ; un niveau de budgétisation suffisant, assorti d'une meilleure identification des surcoûts. À cet effet, le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011 *».*

(2) Voir l'avis émis sur le décret d'avance du 29 septembre 2010, reproduit infra *sous le commentaire de l'article 11 du présent projet.*

(3) Sur les reports de crédits, voir également le commentaire de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2011 (Gilles Carrez, Rapport général n° 2857, Tome 3, novembre 2010, p. 43 et s.).

d'urgence pour 66,1 millions d'euros, aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) à hauteur de 19,1 millions d'euros, au dispositif d'intermédiation locative pour 5,6 millions d'euros, aux dépenses d'aide sociale pour 8 millions d'euros et enfin à l'aide alimentaire à hauteur de 11,2 millions d'euros.

Ces ouvertures étaient justifiées par les conséquences d'un hiver 2009-2010 particulièrement long et rigoureux (le plus froid depuis 20 ans avec quatre épisodes de froid successifs). Pour répondre à l'exigence selon laquelle toute demande de mise à l'abri devait être pourvue, un nombre exceptionnel de places a dû être ouvert avec un maintien sur quasiment toute la période hivernale. Par ailleurs, l'accroissement important de la demande d'asile se répercute mécaniquement sur le dispositif d'accueil généraliste. Enfin, l'impact de la crise économique sur les publics les plus fragiles se traduit par des besoins complémentaires d'aide alimentaire servie par les associations.

Au-delà, **le projet de loi de finances rectificative pour 2010 prévoit l'ouverture de 83,5 millions d'euros** dont 20,5 millions d'euros au titre des rapatriés (10 millions d'euros au titre du dérapage de l'allocation de reconnaissance, 7,5 millions d'euros au titre de l'abondement du fonds des retraites complémentaires et 1,6 million d'euros pour le remboursement des dettes à l'écart du CAS pensions), 13 millions d'euros au titre de l'allocation de logement temporaire – gens du voyage (ALT2) afin de ne pas reconstituer de dette entre l'État et la sécurité sociale (CNAF) du fait d'une ouverture de places sur un rythme plus rapide que prévu, 10 millions d'euros au titre de l'aide sociale (charges à payer constituées auprès des établissements accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées sans domicile fixe) et 40 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale au titre des besoins complémentaires apparus en cours de gestion et résultant de factures des structures d'accueil reçues postérieurement à l'établissement du décret d'avance de septembre, notamment en Île-de-France.

Au total, malgré l'effort de réajustement budgétaire déjà engagé et les économies également attendues d'une réorganisation du dispositif, il est très probable que les crédits prévus dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2011 soient à nouveau insuffisants face à l'afflux des demandeurs d'asile notamment.

● S'**agissant du programme 109** ***Aide à l'accès au logement,*** le montant inscrit en loi de finances initiale pour 2010 est de 5,3 milliards d'euros pour un besoin identifié en 2010 de 5,5 milliards d'euros, soit un besoin complémentaire de 192 millions d'euros financé dans le présent collectif de fin d'année.

e) Les ouvertures de crédits sur la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales *pour compenser les refus d'apurement communautaire et aider la filière « bois »*

Les ouvertures de crédits sur la mission ***Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*** (149 millions d'euros en AE et 109 millions d'euros en CP) sont aussi difficiles à assumer qu'incontournables. Cette année ne déroge pas à la règle même s'il faut se féliciter d'un niveau de dépenses largement inférieur à l'année passée (638,5 millions d'euros en AE et CP en loi de finances rectificative de fin d'année 2009).

Le programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* bénéficie de **130 millions d'euros d'AE et 83 millions d'euros de CP** destinés à compenser le préfinancement des aides communautaires agricoles et à faire **face aux refus d'apurement communautaire.**

Le Rapporteur général rappelle que les aides agricoles versées en contradiction avec les règles communautaires donnent lieu chaque année à des refus d'apurement de la Commission européenne – c'est-à-dire à l'absence de prise en charge sur le budget communautaire d'une partie des dépenses préfinancées par les États membres.

La Cour des comptes a recommandé à diverses reprises que soit prise en charge par le budget général l'intégralité des refus d'apurement exigibles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, contrairement à la pratique habituelle consistant à régler en fin d'année N les refus d'apurement exigibles en N-1. Afin de répondre aux observations de la Cour des comptes, il est donc proposé de financer en année N les refus d'apurement exigibles en N. L'ouverture au titre de 2010 concerne par conséquent les apurements relatifs aux exercices 2009 et 2010, soit 669 millions d'euros exigibles au titre de 2009 et 99 millions d'euros exigibles au titre de 2010 (165 millions d'euros au total). L'ouverture proposée porte ainsi sur 130,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 83,1 millions d'euros en crédits de paiement. Le différentiel entre les montants ouverts et le besoin au titre des refus d'apurement, soit 34,8 millions d'euros en AE et 81,7 millions d'euros en CP, est financé par redéploiements au sein du programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires.*

Le programme *Forêt* bénéficie quant à lui d'une subvention exceptionnelle de 19 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP versée à l'Office national des forêts pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture mondiale dans le secteur du bois.

f) Les ouvertures de crédits en faveur de la mission Aide publique au développement

Deux facteurs principaux expliquent les ouvertures de crédits prévues sur la mission *Aide publique au développement :*

– une **correction technique** à hauteur de 91,4 millions d'euros en AE au profit du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) : le FFEM est un fonds hébergé par l'Agence française de développement (AFD). Les moyens d'action de ce fonds sont constitués d'autorisations d'engagement et des crédits de paiements versés à partir du programme 110 *Aide économique et financière au développement*. Ces crédits sont ensuite consommés par le Fonds au fur et à mesure de l'état d'avancement des projets financés.

D'un point de vue budgétaire, le FFEM fonctionne comme un fonds pluriannuel : une reconstitution des capacités d'engagement a lieu tous les quatre ans, ce qui se traduit l'année de la reconstitution par la budgétisation de toutes les AE et, sur chacune des années de la reconstitution, par la budgétisation des CP correspondants. Ce mode de budgétisation se traduit donc par des AE restant à couvrir en CP.

Or, à l'occasion de l'entrée en vigueur de la LOLF au 31 décembre 2005, aucune AE n'a été basculée, alors même qu'à cette date les AE restant à couvrir s'élevaient à 91,4 millions d'euros. Aussi, la présente ouverture a pour objet de régulariser cette situation ; elle ne nécessite aucun CP supplémentaire et revient à confirmer l'autorisation parlementaire préalablement accordée.

– **l'ajustement de diverses dépenses d'intervention** à hauteur de 53 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP : dépenses du groupement d'intérêt public pour l'éducation numérique en Afrique (8 millions d'euros), financement de la dernière tranche de l'hôpital de Benghazi (15 millions d'euros), dons-projets de l'AFD (10 millions d'euros de CP), solde de la contribution pour le FED et solde des contrats de développement et désendettement.

g) Les ouvertures de crédits sur la mission Santé *pour compenser la sous dotation chronique de l'aide médicale d'État*

S'agissant de l'aide médicale d'État (AME), on observe depuis plusieurs années une pratique constante d'ouvertures de crédits en fin d'année pour satisfaire les besoins de financement réels de ce dispositif : 94,2 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2008, et 378,5 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2009 (dont 278,5 millions d'euros au titre de l'apurement de la dette antérieure à 2009).

La dotation initiale au titre de l'AME a cependant été progressivement revalorisée, suivant en cela une recommandation de l'audit de modernisation IGAS-IGF sur la gestion de l'AME qui préconisait une plus grande sincérité budgétaire en la matière. Elle est ainsi passée de 233 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 à 413 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, 490 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009, et 535 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010.

Toutefois, les prévisions d'exécution 2010 font apparaître que les besoins seront encore supérieurs à la prévision. Ils découleraient de plusieurs facteurs imbriqués qui semblent ne pas pouvoir se résumer exclusivement à des effets prix et volume traditionnels. Un des attendus du nouveau rapport IGAS/IGF sur l'AME, en cours, consiste d'ailleurs en une identification fine des facteurs d'évolution de cette aide constatée en 2009 et en des recommandations en termes d'amélioration de la prévision budgétaire.

En effet, une première analyse des déterminants de l'augmentation de la dépense en 2009 aboutit à constater que ceux-ci seraient fondés à parité par un effet prix et par un effet volume. L'augmentation de 2009 (13 % par rapport aux dépenses constatées en 2008) reposait ainsi sur :

– une hausse des effectifs, passés de 202 503 à 215 763 (décembre 2008 / décembre 2009), soit + 6,5 %. L'élargissement du périmètre des bénéficiaires de l'AME aux ressortissants roumains (relevant auparavant de la CMU) contribue vraisemblablement à cette tendance ;

– un effet prix de même ampleur, porté principalement par une augmentation des dépenses des établissements de santé (+ 14,9 % en 2009), qui concentrent 70 % des dépenses de l'AME. Cette augmentation découle en première analyse de la contrepartie de l'augmentation du Tarif Journalier de Prestation (base de facturation de l'AME) de certains des établissements prenant en charge une grande partie des bénéficiaires, mais aussi d'une part de prise en charge de pathologies lourdes plus importante.

Or, par rapport à 2009, les établissements publics ont manifestement amélioré leurs procédures de facturation des prestations AME en 2010. Les sous-jacents de l'exécution 2010 ne sont donc pas identiques à ceux de l'année précédente. Sans que cela ne soit quantifié à ce stade, l'hypothèse d'un meilleur rattachement des dépenses à l'AME (et non d'une augmentation du périmètre des dépenses) pourrait être une des explications importantes de l'augmentation entre 2009 et 2010 des dépenses AME, en rupture avec les exercices précédents.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution du coût moyen par bénéficiaire, et donc de l'effet prix au sein de l'augmentation de dépense, est complexifiée par le fait qu'un faible nombre de consommateurs de soins représente une part significative des dépenses. Le précédent rapport IGAS/IGF de 2007 indiquait ainsi que « *10 % de consommateurs les plus importants de soins représentent 73,3 % du total des dépenses pour l'AME contre 63,6 % seulement pour le régime général* ». Ceci implique que la prise en charge (ou la facturation) ou la sortie de soins d'une fraction des bénéficiaires peut avoir des effets significatifs, non anticipables, sur les dépenses d'AME. La mission IGAS/IGF en cours devrait permettre de qualifier plus finement cet aspect, ainsi que ses impacts en termes de prévision statistique.

L'on peut d'ores et déjà s'interroger sur la revalorisation de la dotation initiale de l'AME dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 qui devrait atteindre le record historique de 588 millions d'euros.

h) Les ouvertures de crédits sur la mission Engagements financiers de l'État *afin d'apurer définitivement le découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France s'agissant de la prime épargne logement.*

Les produits d'épargne logement donnent lieu, sous certaines conditions, à l'octroi d'un prêt épargne logement et d'une prime versée par l'État.

Comme le montre le tableau ci-après, l'action *Épargne logement* du programme *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État* se caractérise depuis 2006 par une **sous-évaluation des crédits nécessaires au paiement des primes d'épargne logement.** Malgré l'augmentation des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010 et la baisse des primes épargne logement depuis 2009, les reports de charges d'une année sur l'autre sont toujours monnaie courante et se traduisent par un découvert de l'État auprès du Crédit Foncier de France (CFF) qui atteint 82 millions d'euros en 2010.

LES REPORTS DE CHARGES SUR L'ACTION *ÉPARGNE LOGEMENT*

(en millions d'euros)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010** (prévision)
Crédits ouverts en loi de finances initiale	**1 191,1**	**1 143,2**	**1 122**	**1 157**	**1 187,5** [(b)]
Fonds appelés par le CFF (paiement des primes + frais de gestion)	1 794,6	1 489,4	1 610	911,6	612
Versement du Trésor au CFF (hors frais de gestion)	1 175 [(a)]	1 142	1 119	1 156	1 186,5
Report de charges dues au titre de l'année n-1	95,7	495	622	963	719,2
Charges à payer au titre de l'année n	715,3	842	1 113	719,2	144,7
Ouverture de crédits en LFR ou par décret d'avance	220	220	150	0	n.d.
Charges restant à payer au titre de l'année n après LFR	**495**	**623**	**963**	**719,2**	**83**

(a) En 2006, la différence entre les crédits ouverts en LFI et les versements au CFF (15 millions d'euros) correspond au solde dû à la Banque Postale au titre du paiement des primes d'épargne logement lors du changement de statut de La Poste.

(b) Après mise en réserve de 5 % des crédits initiaux.

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Conformément aux recommandations du Rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes, le Gouvernement a sagement décidé d'apurer définitivement les dettes de l'État vis-à-vis du Crédit foncier de France (CFF) dans le présent collectif par une ouverture de crédits de 83 millions d'euros en AE et CP au profit du programme *Épargne*.

Cet assainissement des relations financières entre l'État et le CFF est de bon augure pour le lancement de la réforme du plan d'épargne logement prévue par l'article 13 du présent projet de loi de finances rectificative [(1)].

(1) Voir le commentaire sous l'article 13 du présent projet.

h) Les ouvertures de crédits sur la mission Relations avec les collectivités territoriales *au bénéfice des départements en grandes difficultés financières*

Outre un **ajustement de la dotation générale de décentralisation au bénéfice des régions de trois millions d'euros**, le présent collectif budgétaire introduit d'un **mécanisme de soutien aux départements en difficulté financière**, à hauteur de 150 millions d'euros pour 2010, comprenant deux volets :

– un fonds de soutien aux départements en difficulté créé par l'article 34 du présent projet de loi, alimenté par un prélèvement de 75 millions d'euros sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) [(1)]. Ce fonds sera géré par la CNSA pour le compte de l'État et ses crédits seront répartis entre les départements dont la proportion d'habitants de plus de 75 ans est supérieure à la moyenne nationale, en fonction du revenu disponible des personnes âgées des départements concernés et de leur potentiel fiscal. Les modalités exactes de répartition, notamment la pondération des trois critères retenus, seront précisées par décret ;

– une enveloppe de soutien contractualisé d'un montant de **75 millions d'euros**, qui fait l'objet d'une ouverture complémentaire sur le programme *Concours spécifiques et administration* de la *mission Relations avec les collectivités territoriales*. Selon les réponses apportées au Rapporteur général, cette aide sera répartie entre les départements en se fondant sur l'analyse de leur situation financière mais les modalités de mise en œuvre de ce dispositif restent à préciser. Le Gouvernement a diligenté une mission d'inspection chargée d'élaborer des grilles d'analyse des difficultés financières des départements. Cette dernière n'a pas encore rendu son rapport et les départements concernés ne sont pas encore identifiés.

Cette aide exceptionnelle en faveur des départements répond à une demande constante des élus face à la progression sans précédent des dépenses sociales obligatoires auxquelles les départements doivent faire face.

2.– Les annulations de crédits sur les missions du budget général

Les annulations de crédits brutes sur le budget général proposées à l'article 6 et à l'état B du présent projet atteignent **6,2 milliards d'euros d'AE et 6,5 milliards d'euros de CP**, soit respectivement 2,4 milliards d'euros d'AE et 2,7 milliards d'euros de CP de moins que les ouvertures de crédits brutes.

Il faut toutefois mettre en évidence le fait que les annulations de crédits au titre des remboursements et dégrèvements atteignent 2,6 milliards d'euros en AE et en CP cette année. Il s'ensuit que **les annulations de crédits nets s'élèvent à 3,8 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP.**

---

(1) Voir le commentaire sous l'article 34.

Il convient cependant d'isoler l'annulation de 1,2 milliard d'euros en AE et CP sur le programme *Développement de l'économie numérique* dans la mesure où ces crédits sont en pratique réouverts sur un compte spécial, hors budget général. En effet, il faut rappeler que la convention signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations le 2 septembre 2010, en application de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, précise les modalités d'emploi des fonds consacrés à l'économie numérique dans le cadre du programme d'investissements d'avenir : il a ainsi été prévu que les actions du Fonds pour la société numérique interviennent sous forme de prêts à hauteur de 1 200 millions d'euros. Or, cette convention précisait que ces crédits devaient transiter par un compte de concours financiers et donner lieu à une réimputation de crédits du budget général vers un tel compte à l'occasion de la loi de finances rectificative, en cohérence avec le principe de décaissement intégral en 2010 des crédits destinés aux investissements d'avenir.

Par conséquent, les annulations de crédits nets hors relance et investissements d'avenir s'élèvent à 2,6 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP. Or, à elle seule l'annulation au titre de la réduction de la charge de la dette en 2010 atteint 2,2 milliards d'euros tandis que les annulations restantes sont réparties sur 13 missions et 20 programmes comme le montrent les schémas suivants.

ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance et investissements d'avenir, en millions d'euros)

ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance et investissements d'avenir, en millions d'euros)

a) Une économie de 2,2 milliards d'euros en AE et CP sur la charge de la dette en 2010 par rapport à la loi de finances rectificative du 9 mars 2010

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État avait été estimée à 42,45 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2010. Cette estimation reposait sur des émissions nettes à moyen et long terme de 175 milliards d'euros et sur une augmentation de 31 milliards d'euros de l'encours de BTF, augmentation associée à une hausse des taux.

La loi de finances rectificative (LFR 1) du 9 mars 2010 avait donné lieu à une révision sensible du montant de cette charge, porté à 42,95 milliards d'euros (soit + 0,5 milliard d'euros). Ce supplément était la conséquence directe de la création de fonds dédiés aux dépenses d'avenir, déposés obligatoirement sur le compte du Trésor et conservés pour produire des intérêts. Le chiffrage de ce supplément de charge reposait sur les hypothèses, conventionnelles, d'une rémunération de 4 % courant, pour l'année de mise en place 2010, pendant trois trimestres.

La révision sensible de la variation de l'encours des BTF introduite dans cette loi (+ 1,2 milliard d'euros, contre + 31 milliards d'euros en loi de finances initiale) avait par ailleurs entraîné une révision à la baisse de la charge des BTF de 0,3 milliard d'euros. Si on avait alors tenu compte de cet effet « volume », il avait en revanche été décidé, par prudence, de ne pas changer les hypothèses de

taux pour 2010. Par ailleurs, cette baisse de la charge des BTF avait été contrebalancée par une révision à la hausse de même ampleur de la charge d'indexation des titres indexés, l'évolution des prix dans la zone euro pesant sur la charge budgétaire 2010 s'avérant un peu plus forte qu'anticipé.

Sachant, enfin, que la charge d'intérêts des émissions d'OAT et de BTAN d'une année n'est pleinement constituée que l'année suivante, et que la charge de l'année d'émission dépend essentiellement d'effets « calendaires », aucun changement n'avait été apporté à l'estimation retenue en loi de finances initiale pour cette charge malgré un volume d'émission plus fort qu'anticipé (188 milliards d'euros, contre 175 milliards d'euros initialement).

Au total, l'augmentation de 0,5 milliard d'euros des crédits ouverts au titre de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'expliquait :

– à hauteur de + 0,5 milliard d'euros (fonds non consommables finançant les dépenses d'avenir) par un effet « structure » ;

– à hauteur de – 0,3 milliard d'euros (réduction de la charge des BTF) par un effet « volume » ;

– à hauteur de + 0,3 milliard d'euros (augmentation de la charge d'indexation) par un effet « inflation ».

Le présent projet de loi de finances rectificative table sur une charge de la dette et de la trésorerie de l'État inférieure de 2,2 milliards d'euros au niveau prévu dans la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

Cette réduction résulte, pour l'essentiel, des trois révisions suivantes (par rapport à la LFR du 9 mars) :

– une réduction de 2 milliards d'euros de la charge des BTF, à raison de - 1,7 milliard d'euros d'effet « taux » et de – 0,3 milliard d'euros d'effet « volume » (les taux d'intérêts, au lieu de remonter, ont en fait continué de se replier jusqu'à l'été ; la bonne tenue de la trésorerie permet dorénavant d'envisager une diminution de l'encours de BTF de 20 milliards d'euros sur l'année) ;

– une réduction de 0,3 milliard d'euros de la charge résultant de la rémunération des fonds non consommables consacrés aux dépenses d'avenir, les termes de la rémunération étant *in fine* moins coûteux que ce qui avait été conventionnellement retenu lors du chiffrage initial (le taux a été calé sur le TEC10 constaté le 10 mars, soit 3,413 % au lieu de 4 % ; la période de rémunération n'a commencé qu'à l'été, et seulement sur un périmètre réduit) ;

– une augmentation de 0,3 milliard d'euros de la charge d'indexation des titres indexés, l'inflation durant les premiers mois de l'année 2010 ayant été un peu plus forte qu'anticipée.

Au-delà de ces trois révisions majeures, le Gouvernement s'attend également à une charge nette d'intérêts sur les titres à moyen et long terme (OAT et BTAN) inférieure de près de 0,2 milliard d'euros au niveau de la loi de finances initiale (et donc de la loi de finances rectificative du 9 mars). Cette réduction, imputable aux opérations de l'année (émissions et rachats), relève d'un effet « calendaire ».

b) Le solde des annulations de crédits est réparti sur 13 missions du budget général

Le présent collectif de fin d'année est marqué par des annulations d'un faible montant, hors annulations sur les missions *Remboursements et dégrèvement* et *Plan de relance de l'économie* et les programmes d'investissements d'avenir non inclus dans le périmètre de la norme de dépense.

L'annulation d'autorisations d'engagement la plus importante porte sur la mission *Justice* (216 millions d'euros) compte tenu de crédits qui seraient devenus sans emploi.

S'agissant des autres annulations de crédits, le Rapporteur général relève que **la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*** voit ses crédits réduits par une annulation de 74 millions d'euros en AE et 79 millions d'euros en CP alors qu'elle bénéficie par ailleurs d'une ouverture de crédits conséquente (403 millions d'euros en AE et 369 millions d'euros en CP). Cette situation est toutefois justifiée par le fait que l'annulation porte sur le programme *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* initialement prévu pour financer le Fonds national des solidarités actives. Or, ces crédits ne sont pas nécessaires à ce titre en raison d'une montée en charge du revenu de solidarité active « activité » plus lente que celle initialement prévue. Cette annulation de crédits permet ainsi de financer la création du mécanisme exceptionnel de soutien aux départements en difficulté financière du fait de l'accroissement sensible du coût des dépenses sociales obligatoire restant à leur charge (voir *supra*).

Enfin, la mission *Régimes sociaux de retraite* subit également une annulation de crédits de 43 millions d'euros en AE et CP qui s'explique par une surestimation du volume des départs à la retraite de la SNCF dans les hypothèses sous jacentes aux lois de finances initiales pour 2009 et 2010.

En guise de conclusion sur les mouvements de crédits proposés dans le présent projet de loi de finances rectificative, les soldes des ouvertures et des annulations d'AE et de CP par mission du budget général sont présentés ci-après (hors missions *Remboursements et dégrèvements*, *Plan de relance de l'économie,* programmes d'*Investissements d'avenir* et mission *Engagements financiers de l'État*).

SOLDE DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance, investissements d'avenir et charge de la dette, en millions d'euros)

SOLDE DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

(Hors remboursements et dégrèvement, plan de relance, investissements d'avenir et charge de la dette, en millions d'euros)

3.– Les mouvements de crédits sur les budgets annexes et les comptes spéciaux

En premier lieu, il faut noter l'évolution positive de la prévision de **solde des comptes spéciaux** hors investissements d'avenir [(1)] qui est analysée dans la troisième partie du présent rapport présentant l'évolution à la baisse du déficit.

En second lieu, il est surprenant de constater un mécanisme d'ouverture et d'annulation de crédits équivalentes d'un montant de 26 millions d'euros sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* (BACEA) dans le cadre du présent collectif.

Selon les explications transmises au Rapporteur général, ce mouvement vise à couvrir les charges liées au remboursement d'une échéance de 25,6 millions d'euros du prêt du Trésor de 65 millions d'euros accordé au BACEA à la suite du décret d'avance n° 2009-1512 du 8 décembre 2009. Ce dernier avait en effet ouvert un montant de 65 millions d'euros d'AE et de CP sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, dans le but de permettre à ce compte spécial de procéder à une avance supplémentaire en faveur du BACEA, palliant ainsi les pertes de recettes encaissées par celui-ci en cours d'année et évitant une rupture de ses paiements au mois de décembre 2009.

En effet, le Rapporteur général rappelle que le BACEA est confronté à un déficit structurel qui a longtemps été masqué. Dans un référé du 8 juin 2010 adressé à la Commission des finances, la Cour des comptes constatait ainsi que les exercices 2006 à 2008, pourtant marqués par une croissance du trafic aérien, se sont soldés par des résultats budgétaires négatifs (prélèvements sur le fonds de roulement respectivement de – 54 millions d'euros, – 35 millions d'euros et - 44 millions d'euros), qui masquaient une réalité plus préoccupante encore, révélée par les résultats comptables (respectivement – 116 millions d'euros, - 115 millions d'euros et – 67 millions d'euros). La situation du BACEA s'est encore aggravée avec la crise du transport aérien en 2009, conduisant à un déficit d'exploitation de 57,6 millions d'euros. Si la DGAC a néanmoins pu afficher, pour la première fois depuis quatre ans, un résultat budgétaire positif, ce n'est qu'au prix d'un recours à l'emprunt très supérieur à la prévision (281 millions d'euros contre 116 millions d'euros).

L'analyse de la Cour a montré que ce déficit est structurel et tient en particulier au volet « régalien » : la DGAC n'a pas suffisamment contenu la hausse de ses coûts, du fait notamment d'une politique de rémunération très généreuse, et le montant de la taxe d'aviation civile affecté au BACEA n'a pas suffi à les financer.

---

(1) Il convient d'exclure une réimputation des crédits relatifs à l'abondement du fonds pour la société numérique, prévu dans le cadre des investissements d'avenir, d'un montant de 1,2 milliard d'euros, qui seraient consommés sous forme de prêts et d'avances.

Ce déséquilibre a été masqué en lois de finances initiales par une surestimation systématique des coûts soumis à redevances. Il en est résulté une augmentation artificielle des tarifs et un excédent de ressources temporaires (172 millions d'euros fin 2008). Ces excédents, qui avaient vocation à être restitués aux compagnies aériennes par le jeu des mécanismes correcteurs, ont permis de compenser un temps les résultats budgétaires négatifs et de retarder le déclenchement d'une crise de trésorerie inéluctable.

Celle-ci est survenue en 2009 sous l'effet de la contraction du trafic aérien. La DGAC n'a alors eu d'autre choix que de financer son déficit d'exploitation et la reconstitution de son fonds de roulement par une forte hausse de sa dette. Malgré le rétablissement relatif de la conjoncture du transport aérien anticipé par la DGAC, l'année 2010 ne s'annonce pas sous de meilleurs auspices puisque la loi de finances était déjà bâtie sur une prévision de déficit d'exploitation de 75 millions d'euros et une autorisation d'emprunt de 250 millions d'euros.

La présente ouverture de crédits pose en réalité deux problèmes :

– un problème de forme car l'on peut s'interroger sur le caractère tardif de la régularisation envisagée alors que la loi de finances initiale pour 2009 n'avait pas été votée à la date de publication du décret d'avance du 8 décembre 2010 et aurait pu intégrer la charge supplémentaire d'intérêt liée au prêt accordé dans le cadre de ce décret. À tout le moins, cette régularisation aurait pu intervenir plus tôt compte tenu des trois collectifs budgétaires précédents en 2010 ;

– un problème de fond compte tenu de la dégradation aussi durable que préoccupante de la situation financière du BACEA. La question de la soutenabilité de son endettement total, qui pourrait atteindre près de 1,2 milliard d'euros à la fin de l'année 2010, est de nouveau posée.

La gravité de la situation suggère donc une vigilance accrue de la part de la DGAC pour s'inscrire dans une véritable dynamique de désendettement, ce à quoi ne contribue pas le manque d'anticipation dont elle a fait preuve en 2010.

C.– LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AU COURS DE L'EXÉCUTION 2010

1.– La régulation budgétaire en 2010

En début de gestion 2010, le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a procédé, comme de coutume, à une mise en réserve de crédits.

Au fur et à mesure de l'exécution budgétaire, ces crédits ont vocation à être rendus disponibles aux responsables de programmes ou bien annulés, en fonction des aléas de gestion et des éventuels besoins nouveaux. Depuis la modification de la LOLF en 2005, cette pratique a gagné en visibilité,

l'information sur le « gel » des crédits initiaux étant délivrée dès le projet de loi de finances de l'année, invitant à distinguer au sein des crédits une tranche « ferme » et une tranche « conditionnelle » [(1)].

Le Parlement y gagne une meilleure connaissance des conditions de l'exécution budgétaire, les gestionnaires une plus grande prévisibilité de la disponibilité de leurs crédits.

En 2010, le montant des mises en réserve de crédits initiaux s'est élevé à **6,67 milliards d'euros d'AE et à 6,51 milliards d'euros de CP**, correspondant à l'application d'un taux de 0,5 % sur les crédits de personnel et d'un taux de 5 % sur les autres crédits. En outre, dans le cadre de la mise en place du « Fonds État exemplaire » en 2010, chaque ministère a alimenté le montant de la réserve initiale pour atteindre, au total, 100 millions d'euros (ces crédits devaient être dégelés en fonction des performances en matière environnementales des ministères).

Le montant des mises en réserve de crédits initiaux apparaît cependant théorique, dans la mesure où il a été **diminué dès le début de l'exercice de 948 millions d'euros en AE et 1 211 millions d'euros en CP** pour tenir compte de deux décisions :

– financer les différentes ouvertures de crédits par amendement au projet de loi de finances pour 2010 en deuxième délibération [(2)] ;

– dégeler des crédits au bénéfice de certaines subventions pour charges de service public qui, bien qu'imputées sur le titre 3, financent *in fine* des charges de personnels employés par des opérateurs de l'État [(3)].

Par conséquent, le montant réel de la mise en réserve initiale s'élève à 5,7 milliards d'euros en AE et 5,3 milliards d'euros en CP.

Par ailleurs, comme chaque année, ont été identifiés à l'avance plusieurs programmes dont les crédits seraient nécessairement restitués aux gestionnaires, car correspondant à des dépenses « inéluctables » sur lesquelles l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire (« guichets sociaux », subventions aux régimes de retraites, concours aux collectivités territoriales etc.) [(4)].

---

(1) En application de l'article 51 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, le projet de loi de finances pour 2006 a été le premier à comporter, dans son exposé des motifs, « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres *».*

(2) Notamment les majorations des crédits au profit de la mission Travail et emploi.

(3) Il s'agit de tenir compte de la capacité « contributive » effective de ces subventions, compte tenu de la rigidité des budgets des opérateurs qu'elles contribuent à financer. La réduction de la mise en réserve vise donc à traiter de manière identique les dépenses de personnel, qu'elles apparaissent sur le budget de l'État ou sur celui d'un opérateur. Les responsables de programme peuvent répartir librement cette réduction au sein du programme, ce qui permet de moduler le taux de mise en réserve soit entre les différents opérateurs, soit entre les crédits destinés aux opérateurs et les autres crédits hors titre 2 du programme.

(4) Ces programmes, au nombre de 13, sont énumérés dans la circulaire budgétaire du 24 décembre 2009 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses de la loi de finances pour 2010.

Les tableaux ci-après présentent l'évolution des AE et des CP mis en réserve, ainsi que l'état prévisionnel de la réserve de précaution à l'issue du présent projet de loi de finances rectificative.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT MISES EN RÉSERVE EN 2010 (AU 26 NOVEMBRE 2010)

(en millions d'euros)

	Hors titre 2	Titre 2	Total
Mise en réserve théorique	**6 090**	**586**	**6 676**
Dégels en début de gestion (dont dégel opérateurs et réductions de crédits à la suite des amendements en 2e délibération)	*– 948*	*0*	*– 948*
Mise en réserve initiale	**5 142**	**586**	**5 728**
Mouvements intervenus sur la mise en réserve	*– 2 057*	*– 380*	*– 2 437*
Annulations réalisées dans la LFR I	*– 166*	*0*	*– 166*
Annulations prévues dans la LFR II	*– 105*	*0*	*– 105*
Annulations prévues dans la LFR III	*0*		*0*
Annulations prévues dans le DA n° 1	*– 171*	*– 5*	*– 176*
Réserve au 17 novembre	**2 644**	**200**	**2 844**
Annulations prévues dans la DA n° 2	*– 680*	*– 61*	*– 742*
Annulations prévues dans la LFR IV	*– 96*	*0*	*– 96*
Réserve post DA et LFR (avant dégels de fin de gestion)	**1 868**	**139**	**2 007**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2010 (AU 26 NOVEMBRE 2010)

(en millions d'euros)

	Hors titre 2	Titre 2	Total
Mise en réserve théorique	**5 930**	**586**	**6 516**
Dégels en début de gestion (dont dégel opérateurs et réductions de crédits à la suite des amendements en 2e délibération)	*– 1 211*	*0*	*– 1 211*
Mise en réserve initiale	**4 719**	**586**	**5 305**
Mouvements intervenus sur la mise en réserve	*– 1 844*	*– 380*	*– 2 224*
Annulations réalisées dans la LFR I	*– 168*	*0*	*– 168*
Annulations réalisées dans la LFR II	*– 75*	*0*	*– 75*
Annulations réalisées dans la LFR III			*0*
Annulations prévues dans le DA n° 1	*– 171*	*– 5*	*– 176*
Réserve au 17 novembre	**2 461**	**200**	**2 661**
Annulations prévues dans la DA n° 2	*– 669*	*– 61*	*– 730*
Annulations prévues dans la LFR IV	*– 80*	*0*	*– 80*
Réserve post DA et LFR (avant dégels de fin de gestion)	**1 712**	**139**	**1 851**

Pour s'en tenir aux crédits de paiement, on peut constater que :

– le solde des mouvements intervenus en cours de gestion s'établit à 2,2 milliards d'euros au 17 novembre 2010. Compte tenu des « dégels » au titre des subventions pour charges de service public estimées à 700 millions d'euros, ce

sont donc **près de 3 milliards d'euros qui ont été « restitués » aux gestionnaires**, soit environ 46 % de la réserve initiale. À titre de comparaison, ce montant était de 2,5 milliards d'euros l'année dernière à pareille époque [1] ;

– **1,2 milliard d'euros de crédits mis en réserve ont été ou seraient annulés pour servir de gage aux différentes ouvertures de crédits** : 419 millions d'euros au titre du gage des ouvertures effectuées par le décret d'avance du 29 septembre et par les trois lois de finances rectificatives pour 2010 [2] ; 80 millions d'euros au titre du gage des ouvertures du présent projet de loi de finances rectificative (qui, on l'a vu, tend à annuler 6,3 milliards d'euros de crédits, soit davantage que les seuls crédits effectivement « gelés ») ; et 730 millions d'euros au titre du gage des ouvertures d'un deuxième décret d'avance en instance de publication [3] ;

– **1,85 milliard d'euros de CP demeureront en réserve à l'issue du présent projet** [4] et après intervention du deuxième décret d'avance, contre 2,6 milliards d'euros en 2009 à cette même période de l'année. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, une fraction, de l'ordre de 1,5 milliards d'euros, sera nécessairement libérée pour couvrir les dépenses inéluctables précitées. Les crédits restants, soit environ 250 à 300 millions d'euros, pourront, au choix du Gouvernement, être reportés sur 2011 ou annulés par la loi de règlement.

Pour 2011, le Rapporteur général rappelle que, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances, le Gouvernement a prévu de reconduire les taux de mise en réserve appliqués en 2009, soit 5 % sur les crédits hors titre 2 et 0,5 % sur les crédits de personnel.

2.– Trois lois de finances rectificatives et deux décrets d'avance intervenus dans le courant de la gestion

Les conditions de l'exécution budgétaire de l'année 2010 sont tout aussi singulières que celles de l'année 2009 compte tenu de **l'adoption de trois lois de finances rectificatives au premier semestre 2010**.

Toutefois, l'ensemble des mouvements inscrits en résultant est neutre sur le plafond de dépenses du périmètre de la norme élargie :

● la **première loi de finances rectificative du 9 mars 2010** a majoré les dépenses nettes du budget général de 33 931 millions d'euros. Il s'agit essentiellement, pour 33 640 millions d'euros, des crédits ouverts sur les 13 programmes d'investissements d'avenir (auxquels s'ajoute 1 milliard

---

(1) Voir Gilles Carrez, Rapport sur le dernier projet de loi de finances rectificative pour 2009, n° 2132, décembre 2009, p. 45 à 48.

(2) Voir infra*, 2.*

(3) Un deuxième décret d'avance, annulant 730 millions d'euros d'AE et de CP mis en réserve, est en effet en voie de publication au moment de la rédaction du présent rapport. Sur ce décret, voir infra*, 2.*

(4) Sauf intervention, au cours de la discussion du présent projet, d'ouvertures de crédits par voie d'amendement gagées par des annulations portant sur des crédits mis en réserve.

d'euros sur les comptes spéciaux). Ces programmes ne sont pas reconduits en 2011 et les crédits qui y sont inscrits ne sont pas inclus dans le périmètre de la norme élargie. Par ailleurs, les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ont été majorés de 292 millions d'euros au titre de la refonte des exonérations de charges relatives aux travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE), mesure équilibrée en recettes du fait du transfert à l'État d'une partie du droit de consommation sur les tabacs qui assurait jusqu'alors la compensation de cette exonération. Cette majoration de crédits est donc traitée en mesure de périmètre, non incluse dans la norme de dépense. Les autres ouvertures (dont le surcoût net lié à la réforme des exonérations de charges précitées) ont été intégralement gagées par des annulations à due concurrence au sein du périmètre de la norme élargie ;

● la **deuxième loi de finances rectificative du 7 mai 2010** a procédé à des ouvertures et annulations neutres sur le périmètre de la norme élargie, l'ouverture de 3 900 millions d'euros en crédits de paiement sur le compte de concours financiers *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*, à savoir la Grèce, étant sans impact sur les dépenses nettes du budget général ;

● la **troisième loi de finances rectificative du 7 juin 2010** n'a procédé à aucun mouvement de crédits sur le budget de l'État en instaurant un mécanisme financier de soutien aux États pouvant mobiliser 750 milliards d'euros.

En dépit de ces trois lois de finances rectificatives, le nombre de décrets d'avance pris en cours de gestion n'a pas été inférieur aux années précédentes et porte sur des montants très importants. Au moment du dépôt du présent projet, un décret d'avance avait été publié (décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010). Toutefois, un deuxième décret d'avance, sur lequel la commission des Finances a émis un avis le 23 novembre dernier, sera prochainement publié. Un amendement du Gouvernement invitera le Parlement à le ratifier. C'est pourquoi, bien qu'il ne soit pas annexé au présent projet, ce décret est présenté et pris en compte dans les développements qui suivent. Le commentaire de l'article 11 du présent projet, qui tend à ratifier les ouvertures et les annulations effectuées par voie de décret d'avance, rappelle par ailleurs les innovations introduites par la LOLF en la matière et reproduit les avis formulés par la Commission sur les deux décrets de l'année [(1)].

---

(1) Comme de coutume, les seuls mouvements de crédits analysés dans le présent rapport sont ceux résultant de décrets d'avance. Les autres mouvements – tels que les virements, les transferts, les répartitions de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles et les annulations de trop-perçus sur fonds de concours – sont neutres sur l'équilibre des lois de finances. Les annexes du présent projet de loi de finances rectificative comportent des tableaux récapitulant les textes réglementaires publiés entre le 19 mai 2010 et le 10 novembre 2010 et indiquent, pour les missions et programmes qui font l'objet d'ouvertures ou d'annulations dans le présent projet, le montant des crédits initiaux et le montant (global) des modifications intervenues en gestion. Les textes réglementaires publiés entre le 1er janvier et le 18 mai 2010 sont récapitulés dans les projets de loi de finances rectificative pour 2010 déposé en mars, avril et mai dernier.

● le **décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010** a ouvert 729,4 millions d'euros d'AE et 701,4 millions d'euros de CP sur 9 missions et 11 programmes du budget général ainsi que 570 millions d'euros d'AE et CP sur les comptes spéciaux *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* (« bonus automobile »).

Les ouvertures concernent :

– les opérations extérieures du ministère de la Défense pour 218 millions d'euros en AE et CP ;

– les dépenses de personnel du ministère de la Défense pour 18 millions d'euros en AE et CP ;

– l'aide au remplacement des véhicules anciens (« prime à la casse ») pour 127 millions d'euros en AE et CP ;

– l'hébergement d'urgence pour 110 millions d'euros en AE et CP ;

– la compensation de la baisse du prix des carburants dans certains départements d'outre-mer pour 81 millions d'euros en AE et CP ;

– les dépenses en matière d'asile pour 60 millions d'euros en AE et CP ;

– les frais de justice compte tenu du surcoût lié à la réforme du financement de la médecine légale pour 30 millions d'euros en AE et CP ;

– les dépenses de contentieux pour 11,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP ;

– la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus pour 20 millions d'euros en CP ;

– la compensation d'un moindre remboursement communautaire au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine pour 14,7 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP ;

– le renouvellement de la prime herbagère agro-environnementale pour 47 millions d'euros en AE ;

– l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var pour 12 millions d'euros en AE et CP ;

– le financement de dépenses immobilières de l'État pour 200 millions d'euros en AE et CP ;

– le financement du « bonus-malus » automobile pour 370 millions d'euros en AE et CP.

D'un montant égal aux ouvertures, **les annulations** ont porté sur le compte d'affectation spécial *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation chorus* (200 millions d'euros) et sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (370 millions d'euros) et pour le solde (729,4 millions d'euros d'AE et 701,4 millions d'euros de CP) sur 25 missions et 51 programmes du budget général.

● Un **deuxième décret d'avance**, sur lequel la Commission des finances a émis un avis le 23 novembre dernier, est en voie de publication au moment de la rédaction du présent rapport. Ce décret d'avance ouvre et annule 1 386,6 millions d'euros d'AE et 1 144,6 millions d'euros de CP sur 13 missions et 28 programmes du budget général.

Les ouvertures concernent :

- **le financement des dépenses de personnel pour 930 millions d'euros** (soit 81 % des CP ouverts) des ministères suivants :

– ministère de l'éducation nationale pour 378 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère de la Défense pour 231,5 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère de l'Intérieur pour 115 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère de la Justice pour 46 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère des Affaires étrangères pour 31,9 millions d'euros en AE et CP

– ministère de la Culture pour 11,2 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère du Budget pour 110,08 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère de l'Économie pour 6,2 millions d'euros en AE et CP ;

– ministère de la Recherche et l'Enseignement supérieur pour 0,5 million d'euros et pour le financement de la masse salariale des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) pour 28,8 millions d'euros en CP.

- **le financement d'autres dépenses urgentes :**

– dépenses d'aide juridictionnelle pour 34 millions d'euros en CP du fait de la résorption des retards pris dans certains bureaux d'aide juridictionnelle ;

– dépenses liées à l'acceptation d'acquisitions amiables par France domaine à la suite de la tempête Xynthia avant le 30 septembre 2010 à hauteur de 17 millions d'euros en AE et CP ;

– financement des aides d'accompagnement des « plans de campagne » des agriculteurs à hauteur de 35 millions d'euros en AE et CP ;

– financement des bourses sur critères sociaux pour 97,1 millions d'euros en AE et CP ;

– financement des travaux de mise en sécurité du ministère de l'Intérieur pour 2 millions d'euros en AE et CP ;

– financement du bail du nouveau site de regroupement des administrations centrales du ministère de la Justice et de la troisième tranche de travaux du site de regroupement des ministères sociaux pour 232 millions d'euros en AE d'une part et 49,7 millions d'euros en AE d'autre part ;

– financement du surcoût de la contribution de la France à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire compte tenu d'un taux de change euro/franc suisse très défavorable (+ 20 millions d'euros en AE) ainsi qu'à d'autres organisations internationales à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE.

D'un montant égal aux ouvertures, **les annulations portent sur 27 missions et 85 programmes en crédits de paiement.**

• **Au total,** les mouvements intervenus en cours d'année en application des trois précédentes lois de finances rectificatives et des deux décrets d'avance ont abouti à majorer les crédits du budget général de 32,7 milliards d'euros d'AE et de 31,7 milliards d'euros de CP. **Hors investissements d'avenir, plan de relance et remboursements et dégrèvements, les mouvements intervenus en cours d'année ont abouti à majorer les crédits de paiement du budget général de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.**

Les tableaux figurant à la fin du présent exposé général rendent compte des effets de ces mouvements de crédits sur chaque mission et chaque programme du budget général.

D.– LA SITUATION FINALE DES CRÉDITS À L'ISSUE DU PRÉSENT PROJET

• En prenant en compte les deux décrets d'avance intervenus en gestion, les lois de finances rectificatives du 9 mars et du 7 mai ainsi que les modifications proposées dans le présent projet, les **crédits ont été majorés de 30,3 milliards d'euros en AE et 28,9 milliards d'euros en CP en 2010.**

Hors investissements d'avenir et remboursements et dégrèvements (- 3,6 milliards d'euros en AE et CP), les **crédits de paiement n'ont été majorés que de 80 millions d'euros (soit + 0,03 % des crédits initiaux) et les autorisations d'engagement ont été majorées d'un milliard d'euros.**

Il apparaît que les missions [1] dont les crédits de paiement ont été les plus fortement majorés, en valeur absolue, par rapport à la loi de finances initiale sont les missions *Travail et emploi* (+ 1 394 millions d'euros, soit + 12,23 %), *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (+ 633 millions d'euros, soit + 17,5 %), *Enseignement scolaire* (+ 339 millions d'euros, soit + 0,56 %), *Défense* (+ 325 millions d'euros, soit + 0,9 %), *Ville et logement* (+ 215 millions d'euros, soit + 2,8 %), *Immigration, asile et insertion* (114 millions d'euros, soit + 20,4 %), *Relations avec les collectivités territoriales* (95 millions d'euros, soit + 3,6 %), *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 222 millions d'euros, soit + 1,8 %), *Action extérieure de l'État* (+ 90,5 millions d'euros, soit + 3,45 %) et *Économie* (+ 84 millions d'euros, soit + 4,36 %).

À l'inverse, les plus fortes diminutions en valeur absolue concernent les missions *Engagements financiers de l'État* (– 1 617 millions d'euros, soit – 3,66 %), *Écologie, développement et aménagements durables* (– 365 millions d'euros, soit – 3,6 %), *Recherche et enseignement supérieur* (– 164 millions d'euros, soit – 0,7 %) et *Outre-mer* (– 72 millions d'euros, soit – 3,57 %). En pourcentage des CP initiaux, la baisse de 13 % des crédits de la mission *Sécurité civile* mérite d'être soulignée, de même que la baisse de 5,8 % des crédits de la mission *Direction de l'action de Gouvernement* et de la mission *Politique des territoires.*

Les évolutions des **autorisations d'engagement** sont assez comparables, à quelques exceptions près. Les plus notables concernent

– la mission *Écologie, développement et aménagements durables*, dont les AE ont progressé de 5,1 % ;

– la mission *Culture* dont les AE ont progressé de 3 % ;

– la mission *Justice*, qui connaît des annulations d'AE à hauteur de 226 millions d'euros, soit 3 % des crédits initiaux en raison de crédits qui seraient devenus sans objet.

On peut également relever que quelques – rares – programmes n'ont connu, à ce stade, aucune modification de leurs crédits en 2010 [2]. Il s'agit de programmes dotés de crédits évaluatifs (*Appels en garantie*), de programmes portant des dépenses « inéluctables » (*Concours financiers aux communes et groupements de communes* ; *Concours financiers aux départements*) ou de programmes sur lesquels aucune marge de manœuvre n'a, semble-t-il, pu être dégagée (*Conseil économique, social et environnemental, Soutien à l'expression radiophonique locale, Conditions de vie outre-mer,* crédits de la mission *Pouvoirs publics* et *Provisions*)

---

(1) Les éléments qui suivent s'entendent hors mission Remboursements et dégrèvements, *hors mission* Plan de relance de l'économie et hors programmes destinés au financement des investissements d'avenir.

(2) Par décret d'avance, dans les deux lois de finances rectificatives ou dans le présent projet.

À titre de synthèse, les deux tableaux ci-après récapitulent l'ensemble des mouvements effectués en cours de gestion au titre des décrets d'avance et des lois de finances rectificatives déjà intervenus en 2010, ainsi que les mouvements proposés dans le présent projet.

OUVERTURES ET ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2010

(hors fonds de concours, en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant révisé des AE
		Ouvertures (a)	Annulations (a)	Variation nette des AE	Ouvertures	Annulations	Variation nette des AE	
Budget général								
AE brutes	380 947	36 806	4 069	+ 32 737	4 112	6 505	– 2 393	411 290
Remboursements et dégrèvements	94 208		1 194	– 1 194	169	2 631	– 2 462	90 552
AE nettes du budget général	***286 739***	***36 806***	***2 875***	**+ 33 931**	***3 943***	***3 874***	+ 68	***320 738***
Budgets annexes	**2 152**			+0	26	26	+ 0	**2 152**
Comptes spéciaux	**130 371**	**570**	**570**	**0**	**1 194**	**737**	**+ 457**	**130 828**
Comptes d'affectation spéciale	57 951	200	200	+ 0	20	620	– 600	57 351
Comptes de concours financiers	72 420	370	370	+ 0	1 174	117	+1 057	73 477

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2010

(hors fonds de concours, en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant révisé des CP
		Ouvertures (a)	Annulations (a)	Variation nette des CP	Ouvertures	Annulations	Variation nette des CP	
Budget général								
CP bruts	379 421	35 507	3 769	+ 31 738	3 533	6 287	– 2 754	408 405
Remboursements et dégrèvements	94 208	0	1 194	– 1 194	169	2 631	– 2 462	90 552
CP nets du budget général	***285 213***	***35 507***	***2 575***	***+ 32 932***	***3 364***	***3 657***	***– 292***	***317 853***
Budgets annexes	**2 130**	0	0	***+ 0***	26	26	+ 0	**2 130**
Comptes spéciaux	**130 422**	**570**	**570**	**0**	**3 121**	**737**	**+ 2 384**	**132 806**
Comptes d'affectation spéciale	57 956	200	200	+ 0	20	620	– 600	57 356
Comptes de concours financiers	72 153	370	370	+ 0	3 101	117	+ 2 984	75 137

(a) Lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010, n° 2010-463 du 7 mai et n° 2010-606 du 7 juin ; décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre et décret d'avance en instance de publication.

• À titre de comparaison avec les exercices précédents, le tableau ci-dessous permet de constater que les **ouvertures de crédits de 2010 atteignent des niveaux tout à fait exceptionnels**, en raison principalement de la création des programmes d'investissements d'avenir (33,6 milliards d'euros en AE et 32,6 milliards d'euros en CP) et des ouvertures en faveur des dépenses sociales proposées dans le présent projet.

TOTAL DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL PRISES EN COMPTE DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 2006 À 2010 [(a)]

	2006		2007		2008		2009		PLFR 4 2010	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	**2 992**	*1,1*	**3 104**	*1,1*	**6 974**	*2,5*	**19 527**	6,7	**40 749**	14,2
CP	**3 069**	*1,2*	**3 899**	*1,5*	**6 869**	*2,5*	**18 812**	6,8	**38 871**	13,6
CP bruts	*7 755*	*2,3*	*7 730*	*2,3*	*14 725*	*4,2*	*30 999*	*8,2*	39 040	10,3

(a) Ouvertures effectuées par décrets d'avance et en lois de finances rectificatives.

(b) Hors mesure exceptionnelle de régularisation des pensions de décembre 2005 (3,3 milliards d'euros d'AE et de CP) ; hors ouverture d'AE au titre de la transition entre l'ordonnance organique de 1959 et la LOLF (22,7 milliards d'euros).

Avec près de 6,3 milliards d'euros d'**annulations de crédits**, l'année 2010 reste à un niveau élevé, proche de celui de l'année 2009, et se différencie donc des exercices antérieurs au cours desquels les montants de crédits annulés étaient de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros. En l'absence d'annulations « sèches » intervenues par voie réglementaire [(1)], les réductions de crédits de 2010 s'analysent dans leur quasi-totalité comme des gages d'ouvertures de crédits. À elles seules, les annulations sur la mission *Remboursements et dégrèvements* et sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, proposées dans le présent projet, représentent près de 60 % de l'ensemble des CP annulés.

TOTAL DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL PRISES EN COMPTE DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 2006 À 2010 [(a)]

	2006		2007		2008		2009		PLFR 4 2010	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	**2 641**	*1,0*	**2 994**	*1,1*	**5 277**	*1,9*	**7 334**	*2,5*	**6 749**	2,4
CP	**3 069**	*1,2*	**3 899**	*1,5*	**2 798**	*1,0*	**7 359**	*2,7*	**6 232**	2,2
CP bruts	*3 715*	*1,1*	*4 098*	*1,2*	*2 798*	*0,8*	*7 359*	*1,9*	*10 056*	*2,7*

(a) Annulations effectuées par décrets d'avance et en lois de finances rectificatives.

Enfin, l'examen du **solde des mouvements de crédits** sur le budget général montre que, abstraction faite du poids budgétaire (certes massif) des dépenses d'avenir et de relance, l'année 2010 se caractérise par une **stabilisation**

(1) C'est-à-dire effectuées hors de toute compensation d'ouverture de crédits. Aux termes de l'article 14 de la LOLF, ces annulations « sèches » ne peuvent être motivées que par deux finalités : soit « prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire *», soit annuler un «* crédit devenu sans objet *».*

des dépenses au sein du périmètre normé dès lors que l'on considère que l'augmentation des crédits nets du budget général de 1,2 milliard d'euros par rapport aux crédits votés à l'état B de la loi de finance initiale pour 2010 :

– est compensée par la baisse des prélèvements sur recettes au sein de ce même périmètre de 908 millions d'euros,

– et s'explique, pour le solde, par la mesure de périmètre intégrée dans la première loi de finances rectificative pour 2010 destinée à compenser le coût des mesures d'allègement de cotisations en faveur des travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi (TO-DE) par les exploitants agricoles prévues à l'article L. 741-16 du code rural (0,3 million d'euros).

À titre de comparaison, en 2006 et 2007, le montant des CP initiaux avait été globalement inchangé en cours d'année. À l'inverse, ce montant avait été majoré de plus de 4 milliards d'euros en 2009 en prévision d'un important dépassement constaté sur la charge de la dette de l'État [1] et de 11,2 milliards d'euros en 2010 à la suite du plan de relance de l'économie.

SOLDE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET GÉNÉRAL PRIS EN COMPTE DANS LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE 2006 À 2010 [(a)]

	2006		2007		2008		2009		PLFR 4 2010	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	**+ 351**	*+ 0,1*	**+ 110**	*n.s.*	**+ 1 697**	*+ 0,6*	**11 998**	*4,1*	**33 999**	11,9
CP	**0**	*0*	**0**	*0*	**+ 4 071**	*+ 1,5*	**11 958**	*4,1*	**32 640**	11,4
CP bruts	*+ 4 040*	*+ 5,9*	*+ 3 632*	*+ 1,1*	*+ 11 927*	*+ 3,4*	*23 345*	*6,2*	*28 984*	*7,6*

(a) Solde des mouvements résultant de décrets d'avance et de lois de finances rectificatives.

(b) Hors mesure exceptionnelle de régularisation des pensions de décembre 2005 (3,3 milliards d'euros d'AE et de CP) ; hors ouverture d'AE au titre de la transition entre l'ordonnance organique de 1959 et la LOLF (22,7 milliards d'euros).

(1) En exécution 2008, le dépassement des crédits initiaux au titre de la charge de la dette s'est finalement établi à 3,3 milliards d'euros. Globalement, les dépenses nettes du budget général ont excédé l'autorisation parlementaire de 3,8 milliards d'euros.

III.– UNE RÉVISION À LA BAISSE DU DÉFICIT JUSTIFIÉE PAR DES ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS

La prévision de solde de l'État est fixée dans le présent projet de loi à 148,5 milliards d'euros, contre 152 milliards d'euros dans la précédente loi de finances rectificative. En exécution, le déficit s'établirait à 149,7 milliards d'euros en raison de la consommation de reports de crédits d'un montant de 1,3 milliard d'euros.

L'amélioration de la prévision de solde doit être prise avec prudence car elle tient largement à l'adoption de mesures discrétionnaires et masque une révision à la baisse de la prévision du produit des principales recettes fiscales [(1)].

Hors investissements d'avenir et prêts à la Grèce, le déficit de l'État atteindrait, comme le montre le tableau ci-dessous, 107,7 milliards d'euros.

PRÉVISIONS DE SOLDE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 1	LFR 2 et 3	LFR 4
Solde « brut »	**– 117,4**	– 149	– 152	**– 148,5**
Solde hors investissements d'avenir		– 114	– 117	– 113,5
Solde hors investissements d'avenir et hors prêts à la Grèce			– 113,1	**– 107,7**

La prévision de déficit public, à 7,7 % du PIB, est maintenue, l'économie sur le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle étant compensée par un aléa à la baisse sur l'impôt sur les sociétés.

A.– UN DÉFICIT JUSQU'À PRÉSENT REVU À LA BAISSE EN RAISON DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

La prévision de déficit de l'État a d'abord été révisée à la baisse dans la première loi de finances rectificative pour 2010. Constatant l'impact sur les recettes fiscales d'un rebond économique plus fort que prévu au second semestre de l'année 2009, elle a prévu un solde, hors investissements d'avenir, en amélioration de 3,4 milliards d'euros en raison d'une prévision de recettes fiscales meilleure que prévu. Cette réévaluation a notamment été liée à hauteur de 2,2 milliards d'euros au rebasage des principales impositions et à hauteur de 1,3 milliard d'euros à l'anticipation d'une amélioration de la conjoncture économique en 2010 et de son impact sur les recettes fiscales.

(1) Pour un commentaire détaillé de l'évolution des prévisions révisées de recettes fiscales et non fiscales, se référer au rapport n° 2857, tome I, de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2011.

La révision opérée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2010 apparaît plus contestable. Hors prêts à la Grèce, la prévision de déficit de l'État s'améliore de 900 millions d'euros en raison d'un surplus de TVA qui a été justifié par la prise en compte de l'ensemble de « l'effet base » découlant de l'année 2009 – alors que la première loi de finances rectificative avait, par prudence, écarté cet élément. On peut constater que cette révision à la hausse de la prévision de TVA a constitué l'un des éléments qui ont permis de ne pas modifier le tableau de financement en dépit de l'octroi de prêts d'un montant de 3,9 milliards d'euros. Elle se révèle aujourd'hui manifestement trop optimiste puisque le présent projet de loi revoit à la baisse de 600 millions d'euros la prévision de TVA, reprenant les deux tiers de la hausse prévue quelques mois plus tôt.

En ce qui concerne le déficit public, sa prévision a été progressivement revue à la baisse en cours d'année, de 8,5 % en projet de loi de finances initiale, à 7,7 % au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Cette amélioration est liée à celle de la conjoncture qui a tiré à la hausse le rendement des impositions et cotisations sociales en 2009 – entraînant un effet « base » sur 2010 – et en 2010.

B.– LA RÉVISION À LA BAISSE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI LARGEMENT DUE À DES DÉCISIONS DISCRÉTIONNAIRES

La prévision de déficit de l'État serait, aux termes du présent projet de loi, en diminution de 3,5 milliards d'euros par rapport à celle de la précédente loi de finances rectificative. Le tableau suivant illustre les éléments expliquant cette évolution.

L'ÉVOLUTION DE LA PRÉVISION DE DÉFICIT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Déficit LFR 2 et 3	**– 152**
Éléments discrétionnaires	2,3
Recettes fiscales	*0,9*
Recettes non fiscales	*1,4*
Éléments pérennes	– 0,1
Recettes fiscales	*– 1,2*
Recettes non fiscales	*1,1*
Solde comptes spéciaux (hors investissements d'avenir)	0,9
Dépenses exceptionnelles*	0,3
Déficit présent PLFR	**– 148,5**

* *Mission* Plan de relance de l'économie, *investissements d'avenir et compensation-relais de la taxe professionnelle.*

L'impact de décisions discrétionnaires ainsi que l'évolution du solde des comptes spéciaux sont les principaux facteurs explicatifs de cette diminution.

À noter que, en ce qui concerne les dépenses exceptionnelles, le moindre coût – de 860 millions d'euros – de la prorogation du remboursement anticipé de FCTVA est partiellement compensé par un léger surcoût sur la compensation relais de la taxe professionnelle – de 556 millions d'euros. Le premier dispositif n'a pas rencontré le succès escompté puisque seulement 10 % des bénéficiaires potentiels, contre une prévision de 85 %, y ont recouru.

1.– Des recettes fiscales diminuées par l'impact des dépenses fiscales

Le Rapporteur général remarque que la baisse de 1,2 milliard d'euros du produit des recettes fiscales – hors décision discrétionnaire – résulte principalement **d'un coût plus élevé que prévu des dépenses fiscales pesant sur l'impôt sur le revenu**. On constate en effet un surcoût de l'ordre de 1,8 milliard d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale des remboursements d'IR au titre des politiques publiques [(1)] – c'est-à-dire de la part restituée des crédits d'impôts.

Par ailleurs, l'impact de la conjoncture économique serait globalement neutre sur le rendement des recettes fiscales. La révision à la baisse du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, mentionnée plus haut, serait globalement compensée par un rendement plus élevé que prévu des impositions assises sur le patrimoine en raison notamment du dynamisme des valeurs mobilières.

2.– Des décisions discrétionnaires générant 2,3 milliards d'euros de recettes supplémentaires

L'élément marquant de cette réévaluation réside dans la prévision de perception de plusieurs produits relevant de **décisions discrétionnaires** pour un montant total de 2,3 milliards d'euros. Sans ces recettes, le déficit que l'on constaterait en exécution et qui comprendrait 1,3 milliard d'euros de consommation de reports de crédits ressortirait à 152,2 milliards d'euros, en hausse par rapport à la dernière prévision.

En premier lieu, **des prélèvements supplémentaires d'un milliard d'euros sur la Caisse des dépôts sont constatés**, dont 742 millions d'euros au titre du prélèvement sur le fonds d'épargne, 160 millions d'euros au titre du « dividende » et 115 millions d'euros au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés.

---

(1) La prévision révisée de la ligne 12-02 du programme 200 s'établit à 2,45 milliards d'euros. Or, la prévision initiale atteignait 2,06 milliards d'euros et incluait l'impact de 1,38 milliard d'euros du crédit d'impôt forfaitaire destiné à réduire le coût de la facture énergétique des usagers à la suite de la création de la taxe carbone. Mais, compte tenu de la disparition de ce crédit d'impôt à la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2010, la prévision initiale s'établit en réalité à 680 millions d'euros. En conséquence, la prévision révisée de la ligne 12-02 du programme 200 apparaît en hausse de 1,77 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale

Ce prélèvement sur le fonds d'épargne suscite des interrogations car il ne contribue pas à accélérer la reconstitution de ses capitaux propres. Rappelons que le fonds d'épargne a essuyé près de 2 milliards d'euros de moins-values en 2008 qui ont été compensées par une ponction sur le fonds de réserve pour risques bancaires généraux (FRBG). Il était prévu, en loi de finances initiale, qu'aucun prélèvement ne serait opéré en 2010 au titre du résultat de 2009 pour assurer leur reconstitution. Finalement, du fait du prélèvement effectué, les FRBG ne peuvent retrouver leur niveau d'avant-crise – 2,4 milliards d'euros au 31 décembre 2007 – et s'établiraient à 1,7 milliard d'euros au 31 décembre 2009. Par ailleurs, le respect du ratio *Tier 1* serait assuré au million près alors que l'absence de prélèvement aurait permis de dégager une marge de sécurité de plus de 700 millions d'euros. Au final, le fonds d'épargne reste vulnérable face à une chute de la valeur de son portefeuille d'actifs financiers.

En second lieu, une révision à la hausse de 330 millions d'euros du **dividende versé par la société de prise de participation** est constatée. L'intégralité du résultat dégagé en 2009 – 637 millions d'euros – serait donc perçue par l'État. La prévision tablait sur le maintien en réserve d'une fraction de ce bénéfice pour couvrir un risque de change, qui serait finalement couvert par des instruments financiers.

Enfin, en recettes fiscales [(1)], est constaté un **report à 2011 d'un versement de 900 millions d'euros dû au titre d'une condamnation de l'État** par le tribunal de première instance (TPI) dans une affaire de perception indue de précompte mobilier. Bien que l'appel ne soit pas suspensif, l'État aurait décidé de ne pas réaliser ce versement avant que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) ne se prononce en appel.

3.– Les comptes spéciaux affectés par des opérations importantes et inhabituelles

L'évolution positive – 900 millions d'euros – de la prévision de **solde des comptes spéciaux** hors investissements d'avenir [(2)] constitue l'autre élément central de la révision à la baisse de la prévision de déficit. Cette évolution résulte d'opérations d'ampleur substantielle et de nature inhabituelle.

En premier lieu, les recettes du **compte d'avances aux collectivités territoriales** sont revues à la hausse à hauteur de 4,8 milliards d'euros. Ce surplus de recettes traduit, par un mécanisme complexe, une économie sur les dégrèvements de taxe professionnelle. Ces ressources sont des **recettes d'ordre** et ne se traduisent par aucun encaissement par l'État. Elles correspondent, en miroir, à des dépenses d'ordre de montant identique, qui retracent les dégrèvements de

---

(1) Plus précisément en remboursements et dégrèvements : lignes 03 et 06 de l'action n° 3 du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

(2) Il convient d'exclure une réimputation des crédits relatifs à l'abondement du fonds pour la société numérique, prévu dans le cadre des investissements d'avenir, d'un montant de 1,2 milliard d'euros, qui seraient consommés sous forme de prêts et d'avances.

taxe professionnelle directement imputés par les entreprises, en 2009, sur le montant de l'impôt dû. La hausse des recettes du compte traduit donc le fait que des dégrèvements plus importants que prévu ont été auto-imputés en 2009 et que les dégrèvements à décaisser en 2010 sont mécaniquement réduits à due concurrence. L'équilibre entre recettes et dépenses d'ordre permet de n'avoir aucun impact sur le solde en 2010.

Comme indiqué plus haut, la part particulièrement importante des dégrèvements auto-imputés ainsi que l'apparente absence d'impact de ce phénomène sur les recettes du compte d'avances en 2009 suscitent des interrogations.

En deuxième lieu, la mise en œuvre du plan Campus conduit à une dépense exceptionnelle de 3,7 milliards d'euros sur le compte des *Participations financières de l'État*. Rappelons qu'une cession d'une part de 2,5 % du capital d'EDF avait été réalisée en 2007 pour financer cette opération et avait généré, sur le compte, une recette d'un tel montant. Le solde excédentaire ainsi formé a été reporté d'année en année et permet de financer aujourd'hui cette dépense [(1)].

Enfin, le remboursement anticipé, pour 2 milliards d'euros, des prêts octroyés aux constructeurs automobiles, permet de financer le surplus de prêts octroyés à l'État grec, d'un montant de 1 925 millions d'euros. D'après les informations transmises au Rapporteur général [(2)], ce dépassement s'expliquerait par l'anticipation des versements prévus pour permettre la constitution du fonds de stabilité financière destiné, sur le modèle de la société de prise de participations de l'État, à renforcer la solidité du système financier grec.

---

(1) Rappelons qu'aucune dépense ne peut être financée sur un compte d'affectation spéciale si elle n'y est pas couverte par une recette, les reports accumulés constituant des recettes passées mobilisables pour financer des dépenses.

(2) Rappelons que l'article 24 de la LOLF prévoit que les crédits du compte de prêts aux États étrangers sont évaluatifs. L'article 10 de la LOLF prévoit que les crédits de cette nature peuvent s'imputer au-delà des plafonds votés en loi de finances et que, dans une telle hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions des Finances des assemblées

IV.– UN PROJET DE LOI QUI PRÉVOIT PLUSIEURS RÉFORMES D'AMPLEUR

Le présent projet de loi comprend quatre articles dont la portée dépasse celle des dispositions généralement prévues dans les collectifs budgétaires de fin d'année [(1)].

L'article 12 prévoit la refonte de l'ensemble de la **fiscalité applicable aux sociétés de personnes**. Cette réforme d'ampleur serait sans impact budgétaire en dépit des différents assouplissements qu'elle autorise sur certains régimes d'imposition – aucune étude d'impact n'étayant une telle évaluation. Le Rapporteur général estime que, compte tenu des délais laissés à l'Assemblée nationale pour examiner une telle réforme, il serait sans doute préférable de reporter l'examen de ces dispositions au projet de loi de finances rectificative prévu au mois de juin prochain.

L'article 14 réforme l'ensemble de la **fiscalité de l'urbanisme** en en simplifiant l'architecture – le nombre de taxes tomberait de 15 à 2 – tout en préservant les recettes des collectivités territoriales.

L'article 17 lance la première étape de la modernisation **des bases des impôts locaux** – taxes foncières et taxe d'habitation – en prévoyant la révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels. Une telle évolution, qui s'appliquera de manière expérimentale dans cinq départements à compter de 2011 puis serait généralisée en 2014, est à saluer et constitue la première étape d'une réforme qui doit adapter des bases d'imposition dont le montant est encore lié à la situation du marché immobilier du début des années 1970.

Enfin, **l'article 34** constitue un premier pas vers la résolution des problèmes financiers rencontrés par de nombreux départements. Il prévoit un prélèvement exceptionnel sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) d'un montant de 75 millions d'euros, complété à hauteur de 74,4 millions d'euros par une ouverture de crédits sur le programme *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, soit un effort total de l'ordre de 150 millions d'euros.

Il convient de remarquer qu'au 31 décembre 2010, le montant des excédents cumulés par la CNSA depuis 2006 atteindrait 337 millions d'euros. La ponction effectuée sur les réserves de la Caisse ne mettra donc pas en danger sa situation financière et se comprend, au contraire, comme une meilleure utilisation de ressources « en sommeil ».

---

(1) Dans le présent projet de loi : ajustement des transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers aux collectivités territoriales (articles 1er et 2), mesures relatives aux procédures fiscales et douanières (articles 21 à 28), mesures d'adaptation du droit interne aux règles communautaires (articles 29, 30 et 32), ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs (article 33), octrois de garanties (articles 39 à 42).

L'ouverture de crédits sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est gagée par des annulations à due concurrence. Le Gouvernement présente cette compensation en la mettant en relation avec la mobilisation de crédits non versés au fonds national des solidarités actives (FNSA) en raison d'une montée en charge plus lente que prévu du revenu de solidarité active. Les annulations et ouvertures de crédit prévues dans le présent projet de loi doivent toutefois s'apprécier globalement au regard du respect de la norme de dépense et l'« affectation » d'une annulation à une ouverture de crédit correspond à une simple modalité de présentation du financement de la mesure.

Au-delà de ce premier pas, un règlement plus global des problèmes financiers des départements devra être rapidement trouvé.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2010

(en euros)

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai et juin 2010		Présent PLFR		*AE révisées*	
		Annulations	*ouvertures*	Annulations	Ouvertures	*AE révisées*	*variation en %*
Action extérieure de l'État	**2 653 528 200**	**16 529 132**	**31 935 673**	**227 000**	**79 221 414**	**2 747 929 155**	**+ 3,56 %**
Action de la France en Europe et dans le monde	1 732 259 877	7 433 318	22 711 419		74 830 000	1 822 367 978	+ 5,20 %
Rayonnement culturel et scientifique	595 759 909	7 909 808		227 000		587 623 101	– 1,37 %
Français à l'étranger et affaires consulaires	325 508 414	1 186 006	9 224 254		4 391 414	337 938 076	+ 3,82 %
Administration générale et territoriale de l'État	**2 597 732 102**	**28 157 806**	**13 700 000**	**2 400 000**	**32 500 000**	**2 613 374 296**	**+ 0,60 %**
Administration territoriale	1 733 058 454	9 881 778		2 400 000		1 720 776 676	– 0,71 %
Vie politique, cultuelle et associative	270 915 844	12 781 401				258 134 443	– 4,72 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	593 757 804	5 494 627	13 700 000		32 500 000	634 463 177	+ 6,86 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	**3 652 205 672**	**55 345 413**	**576 527 539**		**149 862 862**	**4 323 250 660**	**+ 18,37 %**
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 898 081 195		561 827 539		130 065 790	2 589 974 524	+ 36,45 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	540 540 837	3 845 891	14 700 000			551 394 946	+ 2,01 %
Forêt	366 063 456	40 174 360			19 797 072	345 686 168	– 5,57 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	847 520 184	11 325 162				836 195 022	– 1,34 %
Aide publique au développement	**3 055 122 290**	**31 477 285**	**45 000 000**	**950 000**	**145 037 484**	**3 212 732 489**	**+ 5,16 %**
Aide économique et financière au développement	680 156 373	22 761 398	15 000 000		91 466 984	763 861 959	+ 12,31 %
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 348 657 505	7 705 655	30 000 000		53 570 500	2 424 522 350	+ 3,23 %
Développement solidaire et migrations	26 308 412	1 010 232		950 000		24 348 180	– 7,45 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	**3 424 929 387**	**16 458 487**	**590 000**	**30 000**	**13 440 000**	**3 422 470 900**	**– 0,07 %**
Liens entre la nation et son armée	147 322 899	13 419 573	60 000			133 963 326	– 9,07 %
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 181 094 397	1 027 584	530 000			3 180 596 813	– 0,02 %
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	96 512 091	2 011 330		30 000	13 440 000	107 910 761	+ 11,81 %
Conseil et contrôle de l'État	**590 291 619**			**16 638 002**		**573 653 617**	**– 2,82 %**
Conseil d'État et autres juridictions administratives	347 102 089			1 426 256		345 675 833	– 0,41 %
Conseil économique, social et environnemental	37 596 025			15 211 746		22 384 279	– 40,46 %
Cour des comptes et autres juridictions financières	205 593 505					205 593 505	
Culture	**2 882 442 356**	**8 879 591**	**11 288 841**		**83 752 842**	**2 968 604 448**	**+ 2,99 %**
Patrimoines	1 191 601 223	7 910 000			67 717 082	1 251 408 305	+ 5,02 %
Création	823 917 463	3 091	1 133 455			825 047 827	+ 0,14 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	866 923 670	966 500	10 155 386		16 035 760	892 148 316	+ 2,91 %
Défense	**39 257 190 173**	**677 214 421**	**466 900 000**		**387 300 000**	**39 434 175 752**	**+ 0,45 %**
Environnement et prospective de la politique de défense	1 754 410 197	3 226 221	4 200 000			1 755 383 976	+ 0,06 %
Préparation et emploi des forces	22 844 058 391	191 481 864	380 600 000		100 000 000	23 133 176 527	+ 1,27 %
Soutien de la politique de la défense	3 019 369 318	5 965 725	82 100 000			3 095 503 593	+ 2,52 %
Équipement des forces	11 639 352 267	476 540 611			287 300 000	11 450 111 656	– 1,63 %

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		AE révisées	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	***AE révisées***	***Variation en %***
Direction de l'action du Gouvernement	**557 569 276**	**27 456 342**		**4 053 323**		**526 059 611**	**– 5,65 %**
Coordination du travail gouvernemental	478 045 432	26 100 982		3 859 844		448 084 606	– 6,27 %
Protection des droits et libertés	79 523 844	1 355 360		193 479		77 975 005	– 1,95 %
Écologie, développement et aménagement durables	**10 320 759 216**	**418 169 094**	**3 617 000 000**		**22 000**	**13 519 612 122**	**+30,99 %**
Infrastructures et services de transports	4 396 660 107	241 060 785				4 155 599 322	– 5,48 %
Sécurité et circulation routières	60 441 280	4 322 998				56 118 282	– 7,15 %
Sécurité et affaires maritimes	132 098 446	5 638 770				126 459 676	– 4,27 %
Météorologie	189 300 000	840 000				188 460 000	– 0,44 %
Urbanisme, paysage, eau et biodiversité	353 024 230	17 649 728			2 000	335 376 502	– 5,00 %
Information géographique et cartographique	73 650 000	1 309 035				72 340 965	– 1,78 %
Prévention des risques	346 497 807	7 587 370	17 000 000			355 910 437	+ 2,72 %
Énergie et après-mines	892 380 911	96 186 189				796 194 722	– 10,78 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 876 706 435	43 574 219			20 000	3 833 152 216	– 1,12 %
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte			1 600 000 000			1 600 000 000	
Transport et urbanisme durables			1 000 000 000			1 000 000 000	
Véhicule du futur			1 000 000 000			1 000 000 000	
Économie	**1 953 156 377**	**33 678 933**	**6 726 700 000**	**1 200 000 000**	**31 002 000**	**7 477 179 444**	**+ 282,83 %**
Développement des entreprises et de l'emploi	1 126 065 076	22 378 976	85 200 000		1 000	1 188 887 100	+ 5,58 %
Tourisme	58 082 693	5 027 158			1 000	53 056 535	– 8,65 %
Statistiques et études économiques	422 320 249	236 095	1 500 000		15 000 000	438 584 154	+ 3,85 %
Stratégie économique et fiscale	346 688 359	6 036 704			16 000 000	356 651 655	+ 2,87 %
Croissance des petites et moyennes entreprises			2 140 000 000			2 140 000 000	
Développement de l'économie numérique			4 500 000 000	1 200 000 000		3 300 000 000	
Engagements financiers de l'État	**44 156 214 291**	**6 099 791**	**500 000 000**	**2 200 000 000**	**89 252 000**	**42 539 366 500**	**– 3,66 %**
Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	42 450 000 000		500 000 000	2 200 000 000		40 750 000 000	– 4,00 %
Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	247 800 000					247 800 000	
Épargne	1 254 400 000				83 062 000	1 337 462 000	+ 6,62 %
Majoration de rentes	204 014 291	6 099 791			6 190 000	204 104 500	+ 0,04 %
Enseignement scolaire	**60 863 649 529**	**38 599 424**	**878 000 000**		**34 673 000**	**61 737 723 105**	**+ 1,44 %**
Enseignement scolaire public du premier degré	17 608 467 077	2 851 467	226 000 000			17 831 615 610	+ 1,27 %
Enseignement scolaire public du second degré	29 043 581 480	8 330 093	83 000 000			29 118 251 387	+ 0,26 %
Vie de l'élève	3 753 642 212	13 834 436	7 000 000		6 000	3 746 813 776	– 0,18 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 040 570 863	4 300 919	62 000 000		7 000	7 098 276 944	+ 0,82 %
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 143 768 143	1 000 000				2 142 768 143	– 0,05 %
Enseignement technique agricole	1 273 619 754	8 282 509			34 660 000	1 299 997 245	+ 2,07 %
Internats d'excellence et égalité des chances			500 000 000			500 000 000	

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		AE révisées	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	***AE révisées***	***Variation en %***
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	**11 552 559 961**	**130 842 223**	**110 800 000**		**91 847 864**	**11 624 365 602**	**+ 0,62 %**
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 423 966 394	84 411 645	86 500 000			8 426 054 749	+ 0,02 %
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local: expérimentations Chorus	16 611 621	933 398				15 678 223	– 5,62 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	184 235 789	4 394 538	600 000		25 847 864	206 289 115	+ 11,97 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	883 244 198	8 980 823	15 900 000		6 000 000	896 163 375	+ 1,46 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	84 528 962	1 044 968				83 483 994	– 1,24 %
Facilitation et sécurisation des échanges	1 547 349 516	15 130 037	7 800 000			1 540 019 479	– 0,47 %
Fonction publique	243 934 876	13 455 907				230 478 969	– 5,52 %
Entretien des bâtiments de l'État	168 688 605	2 490 907			60 000 000	226 197 698	+ 34,09 %
Immigration, asile et intégration	**564 976 512**	**2 278 685**	**60 000 000**		**48 059 576**	**670 757 403**	**+ 18,72 %**
Immigration et asile	485 700 770		60 000 000		47 059 576	592 760 346	+ 22,04 %
Intégration et accès à la nationalité française	79 275 742	2 278 685			1 000 000	77 997 057	– 1,61 %
Justice	**7 365 807 156**	**318 043 654**	**307 989 822**	**216 153 812**		**7 139 599 512**	**– 3,07 %**
Justice judiciaire	2 878 530 730	30 815 649	30 000 000	2 445 476		2 875 269 605	– 0,11 %
Administration pénitentiaire	3 062 873 476	275 339 527	46 000 000	190 633 007		2 642 900 942	– 13,71 %
Protection judiciaire de la jeunesse	770 433 356	8 999 503		6 329 608		755 104 245	– 1,99 %
Accès au droit et à la justice	342 622 695	258 934		16 745 721		325 618 040	– 4,96 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	5 321 881	59 322				5 262 559	– 1,11 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	306 025 018	2 570 719	231 989 822			535 444 121	+ 74,97 %
Médias	**1 140 774 337**	**21 059 061**		**20 040 939**	**45 500 000**	**1 145 174 337**	**+ 0,39 %**
Presse	416 311 337	6 500 000			30 200 000	440 011 337	+ 5,69 %
Soutien à l'expression radiophonique locale	29 018 000					29 018 000	
Contribution au financement de l'audiovisuel	497 875 000	14 559 061		20 040 939		463 275 000	– 6,95 %
Action audiovisuelle extérieure	197 570 000				15 300 000	212 870 000	+ 7,74 %
Outre-mer	**2 167 795 176**	**66 465 954**				**2 101 329 222**	**– 3,07 %**
Emploi outre-mer	1 312 204 450	66 465 954				1 245 738 496	– 5,07 %
Conditions de vie outre-mer	855 590 726					855 590 726	
Plan de relance de l'économie	**2 340 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**	**60 000 000**	**60 000 000**	**2 340 000 000**	
Programme exceptionnel d'investissement public							
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	2 050 000 000		127 000 000		60 000 000	2 237 000 000	+ 9,12 %
Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	290 000 000	127 000 000		60 000 000		103 000 000	– 64,48 %
Politique des territoires	**382 374 961**	**19 549 893**				**362 825 068**	**– 5,11 %**
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	343 393 483	17 353 949				326 039 534	– 5,05 %
Interventions territoriales de l'État	38 981 478	2 195 944				36 785 534	– 5,63 %
Pouvoirs publics	**1 017 647 695**					**1 017 647 695**	
Présidence de la République	112 533 700					112 533 700	
Assemblée nationale	533 910 000					533 910 000	
Sénat	327 694 000					327 694 000	
La chaîne parlementaire	30 935 000					30 935 000	
Conseil constitutionnel	11 633 400					11 633 400	

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		AE révisées	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	***AE révisées***	***Variation en %***
Haute Cour Cour de justice de la République Indemnités des représentants français au Parlement européen	941 595					941 595	
Provisions Provision relative aux rémunérations publiques Dépenses accidentelles et imprévisibles	**72 500 000** 72 500 000					**72 500 000** 72 500 000	
Recherche et enseignement supérieur	**25 357 616 221**	**296 514 733**	**22 020 702 948**		**40 000 000**	**47 121 804 436**	**+ 85,83 %**
Formations supérieures et recherche universitaire	12 500 480 623	56 170 845				12 444 309 778	– 0,45 %
Vie étudiante	2 015 331 298		97 055 079		40 000 000	2 152 386 377	+ 6,80 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 198 548 454	50 940 584	23 147 869			5 170 755 739	– 0,53 %
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 238 606 460	7 011 107				1 231 595 353	– 0,57 %
Recherche spatiale	1 302 245 693	24 173 513				1 278 072 180	– 1,86 %
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 034 042 462	98 203 571	500 000			936 338 891	– 9,45 %
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 409 677 471	46 428 981				1 363 248 490	– 3,29 %
Recherche duale (civile et militaire)	196 554 054	2 909 344				193 644 710	– 1,48 %
Recherche culturelle et culture scientifique	162 725 204	6 679 076				156 046 128	– 4,10 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	299 404 502	3 997 712				295 406 790	– 1,34 %
Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées			1 000 000 000			1 000 000 000	
Projets thématiques d'excellence			3 050 000 000			3 050 000 000	
Pôles d'excellence			15 350 000 000			15 350 000 000	
Recherche dans le domaine de l'aéronautique			1 500 000 000			1 500 000 000	
Nucléaire de demain			1 000 000 000			1 000 000 000	
Régimes sociaux et de retraite	**5 726 800 000**	**104 944 322**		**43 417 678**	**40 000 000**	**5 618 438 000**	**– 1,89 %**
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 824 250 000	79 864 322		43 417 678		3 700 968 000	– 3,22 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	792 500 000	25 080 000				767 420 000	– 3,16 %
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 110 050 000				40 000 000	1 150 050 000	+ 3,60 %
Relations avec les collectivités territoriales	**2 674 755 058**	**78 000**	**37 000 000**		**78 032 144**	**2 789 709 202**	**+ 4,30 %**
Concours financiers aux communes et groupements de communes	814 777 716				20 109	814 797 825	+ 0,00 %
Concours financiers aux départements	489 236 281					489 236 281	
Concours financiers aux régions	893 658 053				3 585 932	897 243 985	+ 0,40 %
Concours spécifiques et administration	477 083 008	78 000	37 000 000		74 426 103	588 431 111	+ 23,34 %
Remboursements et dégrèvements	**94 207 850 000**	**1 194 000 000**		**2 630 536 000**	**168 700 000**	**90 552 014 000**	**– 3,88 %**
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	78 267 550 000	1 134 000 000		2 630 536 000		74 503 014 000	– 4,81 %
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	15 940 300 000	60 000 000			168 700 000	16 049 000 000	+ 0,68 %

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		AE révisées	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	***AE révisées***	***Variation en %***
Santé	**1 177 696 790**	**56 050 736**		**29 696 000**	**98 000 000**	**1 189 950 054**	**+ 1,04 %**
Prévention et sécurité sanitaire	468 912 311	51 045 471		29 696 000		388 170 840	– 17,22 %
Offre de soins et qualité du système de soins	123 779 479	5 005 265				118 774 214	– 4,04 %
Protection maladie	585 005 000				98 000 000	683 005 000	+ 16,75 %
Sécurité	**16 630 776 206**	**125 489 957**	**115 000 000**	**2 000 000**		**16 618 286 249**	**– 0,08 %**
Police nationale	8 886 993 085	30 498 021	115 000 000			8 971 495 064	+ 0,95 %
Gendarmerie nationale	7 743 783 121	94 991 936		2 000 000		7 646 791 185	– 1,25 %
Sécurité civile	**448 719 794**	**56 695 510**		**5 000 000**	**5 000**	**387 029 284**	**– 13,75 %**
Intervention des services opérationnels	272 945 954	6 479 760				266 466 194	– 2,37 %
Coordination des moyens de secours	175 773 840	50 215 750		5 000 000	5 000	120 563 090	– 31,41 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	**12 270 637 080**	**67 591 605**	**49 654 500**	**73 823 203**	**403 356 201**	**12 582 232 973**	**+ 2,54 %**
Lutte contre la pauvreté: RSA et expérimentations sociales	1 601 952 393	55 246 194		69 604 680		1 477 101 519	– 7,79 %
Actions en faveur des familles vulnérables	408 535 177	2 024 499			114 000	406 624 678	– 0,47 %
Handicap et dépendance	9 104 920 625	381 014	4 500		369 312 989	9 473 857 100	+ 4,05 %
Égalité entre les hommes et les femmes	29 432 183	136 003		1 000 000		28 296 180	– 3,86 %
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 125 796 702	9 803 895	49 650 000	3 218 523	33 929 212	1 196 353 496	+ 6,27 %
Sport, jeunesse et vie associative	**833 992 336**	**23 246 054**			**63 000**	**810 809 282**	**– 2,78 %**
Sport	220 582 088	6 443 717			60 500	214 198 871	– 2,89 %
Jeunesse et vie associative	192 582 806	10 717 467			2 500	181 867 839	– 5,56 %
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	420 827 442	6 084 870				414 742 572	– 1,45 %
Travail et emploi	**11 350 000 981**	**12 890 683**	**500 000 000**		**1 716 670 096**	**13 553 780 394**	**+ 19,42 %**
Accès et retour à l'emploi	5 833 685 500				478 474 123	6 312 159 623	+ 8,20 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 634 417 006				1 238 195 973	5 872 612 979	+ 26,72 %
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	60 570 409	8 070 769				52 499 640	– 13,32 %
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	821 328 066	4 819 914				816 508 152	– 0,59 %
Investissements dans la formation en alternance			500 000 000			500 000 000	
Ville et logement	**7 698 989 700**	**88 192 524**	**610 000 000**		**275 225 000**	**8 496 022 176**	**+ 10,35 %**
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101 738 750		110 000 000		83 520 000	1 295 258 750	+ 17,56 %
Politique de la ville	716 640 397	70 136 916			5 000	646 508 481	– 9,79 %
Aide à l'accès au logement	5 369 794 300				191 700 000	5 561 494 300	+ 3,57 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	510 816 253	18 055 608				492 760 645	– 3,53 %
Rénovation thermique des logements			500 000 000			500 000 000	
Total	**380 947 060 452**	**4 068 999 313**	**36 805 789 323**	**6 504 965 957**	**4 111 522 483**	**411 290 406 988**	**+ 7,97 %**
Total hors R&D	**286 739 210 452**	**759 042 029**	**34 689 832 039**	**3 874 429 957**	**3 942 822 483**	**318 622 435 704**	**+ 11,12 %**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2010

(en euros)

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai et 11 296 760 139		Présent PLFR		CP révisés	
		Annulations	*ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	*CP révisés*	*variation en %*
Action extérieure de l'État	**29 646 772 914**	**16 154 757**	**31 935 673**	**4 364 239**	**79 068 074**	**29 737 257 665**	**+ 0,31 %**
Action de la France en Europe et dans le monde	16 121 347 227	7 433 318	22 711 419		74 830 000	16 211 455 328	+ 0,56 %
Rayonnement culturel et scientifique	8 927 437 318	7 535 433		4 364 239		8 915 537 646	– 0,13 %
Français à l'étranger et affaires consulaires	4 597 988 369	1 186 006	9 224 254		4 238 074	4 610 264 691	+ 0,27 %
Administration générale et territoriale de l'État	**2 595 921 540**	**27 807 806**	**13 200 000**	**2 400 000**	**32 500 000**	**2 611 413 734**	**+ 0,60 %**
Administration territoriale	1 733 527 409	9 804 000		2 400 000		1 721 323 409	– 0,70 %
Vie politique, cultuelle et associative	268 539 420	12 586 957				255 952 463	– 4,69 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	593 854 711	5 416 849	13 200 000		32 500 000	634 137 862	+6,78 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	**3 610 084 708**	**18 258 974**	**549 027 539**	**6 222 036**	**109 143 948**	**4 243 775 185**	**+ 17,55 %**
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 861 287 433		534 827 539		83 143 948	2 479 258 920	+ 33,20 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	561 327 175	4 643 842	14 200 000	6 222 036		564 661 297	+ 0,59 %
Forêt	338 799 486	4 743 193			26 000 000	360 056 293	+ 6,27 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	848 670 614	8 871 939				839 798 675	– 1,05 %
Aide publique au développement	**3 514 542 289**	**31 488 801**	**35 000 000**	**1 340 000**	**47 070 500**	**3 563 783 988**	**+ 1,40 %**
Aide économique et financière au développement	1 186 809 826	22 761 398	15 000 000			1 179 048 428	– 0,65 %
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 292 930 433	7 705 655	20 000 000		47 070 500	2 352 295 278	+ 2,59 %
Développement solidaire et migrations	34 802 030	1 021 748		1 340 000		32 440 282	– 6,79 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	**3 430 720 823**	**16 436 852**	**590 000**	**30 000**	**13 440 000**	**3 428 283 971**	**– 0,07 %**
Liens entre la nation et son armée	152 666 317	13 418 959	60 000			139 307 358	– 8,75 %
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 181 094 397	1 027 584	530 000			3 180 596 813	– 0,02 %
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	96 960 109	1 990 309		30 000	13 440 000	108 379 800	+ 11,78%
Conseil et contrôle de l'État	**570 759 977**			**13 838 002**		**556 921 975**	**– 2,42%**
Conseil d'État et autres juridictions administratives	322 045 614			1 426 256		320 619 358	– 0,44%
Conseil économique, social et environnemental	37 606 882					37 606 882	
Cour des comptes et autres juridictions financières	211 107 481			12 411 746		198 695 735	– 5,88%
Culture	**2 924 480 679**	**8 879 591**	**11 288 841**		**30 347 809**	**2 957 237 738**	**+ 1,12%**
Patrimoines	1 249 040 209	7 910 000			19 975 807	1 261 106 016	+ 0,97%
Création	825 781 463	3 091	1 133 455			826 911 827	+ 0,14%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	849 659 007	966 500	10 155 386		10 372 002	869 219 895	+ 2,30%
Défense	**37 144 795 471**	**529 030 428**	**466 900 000**		**387 300 000**	**37 469 965 043**	**+ 0,88%**
Environnement et prospective de la politique de défense	1 780 407 197	2 873 741	4 200 000			1 781 733 456	+ 0,07%
Préparation et emploi des forces	21 540 868 885	187 124 100	380 600 000		100 000 000	21 834 344 785	+ 1,36%
Soutien de la politique de la défense	2 479 723 644	4 696 981	82 100 000			2 557 126 663	+ 3,12%
Équipement des forces	11 343 795 745	334 335 606			287 300 000	11 296 760 139	– 0,41%

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		CP révisés	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*
Direction de l'action du Gouvernement	**552 761 237**	**27 374 892**		**5 083 307**		**520 303 038**	**– 5,87 %**
Coordination du travail gouvernemental	466 822 175	26 013 381		3 960 000		436 848 794	– 6,42 %
Protection des droits et libertés	85 939 062	1 361 511		1 123 307		83 454 244	– 2,89 %
Écologie, développement et aménagement durables	**10 143 751 037**	**382 356 219**	**3 617 000 000**		**22 000**	**13 378 416 818**	**+ 31,89 %**
Infrastructures et services de transports	4 312 954 151	243 088 532				4 069 865 619	– 5,64 %
Sécurité et circulation routières	61 035 848	4 197 294				56 838 554	– 6,88 %
Sécurité et affaires maritimes	134 793 575	5 968 656				128 824 919	– 4,43 %
Météorologie	189 300 000	840 000				188 460 000	– 0,44 %
Urbanisme, paysage, eau et biodiversité	346 723 095	25 432 958			2 000	321 292 137	– 7,33 %
Information géographique et cartographique	73 650 000	1 309 035				72 340 965	– 1,78 %
Prévention des risques	306 714 049	7 451 550	17 000 000			316 262 499	+ 3,11 %
Énergie et après-mines	845 706 856	50 628 431				795 078 425	– 5,99 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 872 873 463	43 439 763			20 000	3 829 453 700	– 1,12 %
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte			1 600 000 000			1 600 000 000	
Transport et urbanisme durables			1 000 000 000			1 000 000 000	
Véhicule du futur			1 000 000 000			1 000 000 000	
Économie	**1 934 320 671**	**33 328 112**	**6 726 700 000**	**1 200 000 000**	**31 002 000**	**7 458 694 559**	**+ 285,60 %**
Développement des entreprises et de l'emploi	1 112 362 526	22 788 197	85 200 000		1 000	1 174 775 329	+ 5,61 %
Tourisme	56 781 997	3 925 800			1 000	52 857 197	– 6,91 %
Statistiques et études économiques	418 195 980	236 095	1 500 000		15 000 000	434 459 885	+ 3,89 %
Stratégie économique et fiscale	346 980 168	6 378 020			16 000 000	356 602 148	+ 2,77 %
Croissance des petites et moyennes entreprises			2 140 000 000			2 140 000 000	
Développement de l'économie numérique			4 500 000 000	1 200 000 000		3 300 000 000	
Engagements financiers de l'État	**44 156 537 636**	**6 052 990**	**500 000 000**	**2 200 000 000**	**88 882 000**	**42 539 366 646**	**– 3,66 %**
Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	42 450 000 000		500 000 000	2 200 000 000		40 750 000 000	– 4,00 %
Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	247 800 000					247 800 000	
Épargne	1 254 400 000				83 062 000	1 337 462 000	+ 6,62 %
Majoration de rentes	204 337 636	6 052 990			5 820 000	204 104 646	– 0,11 %
Enseignement scolaire	**60 816 299 441**	**38 271 028**	**878 000 000**		**13 000**	**61 656 041 413**	**+ 1,38 %**
Enseignement scolaire public du premier degré	17 608 549 777	2 845 597	226 000 000			17 831 704 180	+ 1,27 %
Enseignement scolaire public du second degré	29 043 827 647	8 681 274	83 000 000			29 118 146 373	+0,26 %
Vie de l'élève	3 756 881 433	16 625 322	7 000 000		6 000	3 747 262 111	– 0,26 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 041 764 532	5 554 272	62 000 000		7 000	7 098 217 260	+ 0,80 %
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 106 156 298	1 000 000				2 105 156 298	– 0,05 %
Enseignement technique agricole	1 259 119 754	3 564 563				1 255 555 191	– 0,28 %
Internats d'excellence et égalité des chances			500 000 000			500 000 000	

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		CP révisés	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*		*Annulations*	*Ouvertures*
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	**11 564 292 731**	**128 865 011**	**110 800 000**		**86 227 094**	**11 632 454 814**	**+ 0,59 %**
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 419 691 157	82 272 646	86 500 000			8 423 918 511	+ 0,05 %
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local: expérimentations Chorus	16 646 779	970 314				15 676 465	– 5,83 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	309 574 014	4 631 033	600 000		22 227 094	327 770 075	+ 5,88 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	799 318 821	8 164 531	15 900 000		4 000 000	811 054 290	+ 1,47 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	84 631 140	1 983 169				82 647 971	– 2,34 %
Facilitation et sécurisation des échanges	1 544 104 710	15 020 948	7 800 000			1 536 883 762	– 0,47 %
Fonction publique	221 324 585	13 331 463				207 993 122	– 6,02 %
Entretien des bâtiments de l'État	169 001 525	2 490 907			60 000 000	226 510 618	+ 34,03 %
Immigration, asile et intégration	**557 458 485**	**2 262 602**	**60 000 000**		**56 340 000**	**671 535 883**	**+ 20,46 %**
Immigration et asile	478 057 110		60 000 000		55 340 000	593 397 110	+ 24,13 %
Intégration et accès à la nationalité française	79 401 375	2 262 602			1 000 000	78 138 773	– 1,59 %
Justice	**6 844 307 981**	**87 142 185**	**110 000 000**			**6 867 165 796**	**+ 0,33 %**
Justice judiciaire	2 835 070 254	30 815 649	30 000 000			2 834 254 605	– 0,03 %
Administration pénitentiaire	2 691 436 984	39 126 874	46 000 000			2 698 310 110	+ 0,26 %
Protection judiciaire de la jeunesse	774 047 435	14 310 687				759 736 748	– 1,85 %
Accès au droit et à la justice	294 856 278	258 934	34 000 000			328 597 344	+ 11,44 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	5 330 155	59 322				5 270 833	– 1,11 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	243 566 875	2 570 719				240 996 156	– 1,06 %
Médias	**1 142 774 337**	**22 901 255**		**18 892 951**	**35 694 206**	**1 136 674 337**	**– 0,53 %**
Presse	417 811 337	6 500 000			20 200 000	431 511 337	+ 3,28 %
Soutien à l'expression radiophonique locale	29 018 000					29 018 000	
Contribution au financement de l'audiovisuel	497 875 000	15 707 049		18 892 951		463 275 000	– 6,95 %
Action audiovisuelle extérieure	198 070 000	694 206			15 494 206	212 870 000	+ 7,47 %
Outre-mer	**2 023 417 383**	**72 266 010**				**1 951 151 373**	**– 3,57 %**
Emploi outre-mer	1 302 879 607	72 266 010				1 230 613 597	– 5,55 %
Conditions de vie outre-mer	720 537 776					720 537 776	
Plan de relance de l'économie	**4 102 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**	**45 000 000**	**45 000 000**	**4 102 000 000**	
Programme exceptionnel d'investissement public	1 454 000 000					1 454 000 000	
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	2 050 000 000		127 000 000		45 000 000	2 222 000 000	+ 8,39 %
Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	598 000 000	127 000 000		45 000 000		426 000 000	– 28,76 %
Politique des territoires	**376 176 043**	**21 853 588**				**354 322 455**	**– 5,81 %**
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	340 152 944	17 701 203				322 451 741	– 5,20 %
Interventions territoriales de l'État	36 023 099	4 152 385				31 870 714	– 11,53 %
Pouvoirs publics	**1 017 647 695**					**1 017 647 695**	
Présidence de la République	112 533 700					112 533 700	
Assemblée nationale	533 910 000					533 910 000	
Sénat	327 694 000					327 694 000	
La chaîne parlementaire	30 935 000					30 935 000	
Conseil constitutionnel	11 633 400					11 633 400	

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		CP révisés	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*
Haute Cour							
Cour de justice de la République	941 595					941 595	
Indemnités des représentants français au Parlement européen							
Provisions	**58 500 000**					**58 500 000**	
Provision relative aux rémunérations publiques							
Dépenses accidentelles et imprévisibles	58 500 000					58 500 000	
Recherche et enseignement supérieur	**24 763 980 271**	**347 490 780**	**22 026 388 621**		**57 476 106**	**46 500 354 218**	**+ 87,77 %**
Formations supérieures et recherche universitaire	12 145 373 506	29 376 546	28 833 542			12 144 830 502	– 0,00 %
Vie étudiante	2 014 331 298		97 055 079		40 000 000	2 151 386 377	+ 6,80 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 169 548 455	202 792 715				4 966 755 740	– 3,92 %
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 238 606 460	7 011 107				1 231 595 353	– 0,57 %
Recherche spatiale	1 302 245 693	24 173 513				1 278 072 180	– 1,86 %
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	937 483 115	26 243 459	500 000		17 476 106	929 215 762	– 0,88 %
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 296 319 227	43 692 287				1 252 626 940	– 3,37 %
Recherche duale (civile et militaire)	196 868 745	2 888 945				193 979 800	– 1,47 %
Recherche culturelle et culture scientifique	160 175 113	6 986 559				153 188 554	– 4,36 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	303 028 659	4 325 649				298 703 010	– 1,43 %
Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées			1 000 000 000			1 000 000 000	
Projets thématiques d'excellence			3 050 000 000			3 050 000 000	
Pôles d'excellence			15 350 000 000			15 350 000 000	
Recherche dans le domaine de l'aéronautique			1 500 000 000			1 500 000 000	
Nucléaire de demain			1 000 000 000			1 000 000 000	
Régimes sociaux et de retraite	**5 726 800 000**	**104 944 322**		**43 417 678**	**40 000 000**	**5 618 438 000**	**– 1,89 %**
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 824 250 000	79 864 322		43 417 678		3 700 968 000	– 3,22 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	792 500 000	25 080 000				767 420 000	– 3,16 %
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 110 050 000				40 000 000	1 150 050 000	+ 3,60 %
Relations avec les collectivités territoriales	**2 624 079 069**	**78 000**	**17 000 000**		**78 032 144**	**2 719 033 213**	**+ 3,62 %**
Concours financiers aux communes et groupements de communes	774 493 336				20 109	774 513 445	+ 0,00 %
Concours financiers aux départements	487 023 143				3 585 932	490 609 075	+ 0,74 %
Concours financiers aux régions	893 658 053				74 426 103	968 084 156	+ 8,33 %
Concours spécifiques et administration	468 904 537	78 000	17 000 000			485 826 537	+ 3,61%
Remboursements et dégrèvements	**94 207 850 000**	**1 194 000 000**		**2 630 536 000**	**168 700 000**	**90 552 014 000**	**– 3,88 %**
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	78 267 550 000	1 134 000 000		2 630 536 000		74 503 014 000	– 4,81 %
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	15 940 300 000	60 000 000			168 700 000	16 049 000 000	+ 0,68 %

	LFI	Décrets d'avance et LFR mars, mai, juin		Présent PLFR		CP révisés	
		Annulations	*Ouvertures*	*Annulations*	*Ouvertures*	***CP révisés***	***Variation en %***
Santé	1 197 974 273	**73 096 693**		**29 696 000**	**98 000 000**	**1 193 181 580**	**– 0,40 %**
Prévention et sécurité sanitaire	488 993 773	67 885 606		29 696 000		391 412 167	– 19,96 %
Offre de soins et qualité du système de soins	123 975 500	5 211 087				118 764 413	– 4,20 %
Protection maladie	585 005 000				98 000 000	683 005 000	+ 16,75 %
Sécurité	**16 384 300 457**	**125 334 401**	**115 000 000**	**2 000 000**		**16 371 966 056**	**– 0,08 %**
Police nationale	8 750 500 124	30 420 243	115 000 000			8 835 079 881	+ 0,97 %
Gendarmerie nationale	7 633 800 333	94 914 158		2 000 000		7 536 886 175	– 1,27 %
Sécurité civile	**455 968 482**	**54 060 182**		**5 000 000**	**5 000**	**396 913 300**	**– 12,95 %**
Intervention des services opérationnels	264 807 947	6 435 312				258 372 635	– 2,43 %
Coordination des moyens de secours	191 160 535	47 624 870		5 000 000	5 000	138 540 665	– 27,53 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	**12 290 637 223**	**68 004 389**	**4 500**	**79 218 523**	**369 426 989**	**12 512 845 800**	**+ 1,81 %**
Lutte contre la pauvreté: RSA et expérimentations sociales	1 607 602 874	51 310 790		75 000 000		1 481 292 084	– 7,86 %
Actions en faveur des familles vulnérables	408 535 177	6 342 265			114 000	402 306 912	– 1,52 %
Handicap et dépendance	9 104 920 625	381 014	4 500		369 312 989	9 473 857 100	+ 4,05 %
Égalité entre les hommes et les femmes	29 460 187	165 407		1 000 000		28 294 780	– 3,96 %
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 140 118 360	9 804 913		3 218 523		1 127 094 924	– 1,14 %
Sport, jeunesse et vie associative	**854 946 355**	**24 586 498**			**63 000**	**830 422 857**	**– 2,87 %**
Sport	233 049 402	7 338 194			60 500	225 771 708	– 3,12 %
Jeunesse et vie associative	193 085 121	11 044 898			2 500	182 042 723	– 5,72 %
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	428 811 832	6 203 406				422 608 426	– 1,45 %
Travail et emploi	**11 402 500 761**	**9 944 639**	**500 000**		**1 404 061 223**	**12 797 117 345**	**+ 12,23 %**
Accès et retour à l'emploi	5 878 445 500				426 428 270	6 304 873 770	+ 7,25 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 634 417 006				977 632 953	5 612 049 959	+ 21,10 %
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	78 265 000	5 193 411				73 071 589	– 6,64 %
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	811 373 255	4 751 228				806 622 027	– 0,59 %
Investissements dans la formation en alternance			500 000			500 000	
Ville et logement	**7 806 016 965**	**169 774 159**	**110 500 000**		**275 225 000**	**8 021 967 806**	**+ 2,77 %**
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101 738 750		110 000 000		83 520 000	1 295 258 750	+ 17,56 %
Politique de la ville	704 848 895	82 954 911			5 000	621 898 984	– 11,77 %
Aide à l'accès au logement	5 369 794 300				191 700 000	5 561 494 300	+ 3,57 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	629 635 020	86 819 248				542 815 772	– 13,79 %
Rénovation thermique des logements			500 000			500 000	
Total	**379 420 937 490**	**3 769 045 164**	**35 506 835 174**	**6 287 038 736**	**3 533 040 093**	**408 404 728 857**	**+ 7,64 %**
Total hors R&D	285 213 087 490	**2 575 045 164**	**34 805 435 174**	3 656 502 736	3 364 340 093	**317 852 714 857**	**+ 11,44 %**

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du 1er décembre 2010, la Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, le projet de loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2944).

M. le président Jérôme Cahuzac. L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010, texte particulièrement dense que le ministre du budget nous a présenté en trois quarts d'heure, il y a deux semaines. Chacun convient que les conditions dans lesquelles nous l'examinons ne sont pas satisfaisantes, pas plus que celles dans lesquelles nous avons étudié le projet de loi de finances initiale, compte tenu du caractère tardif de l'étude d'impact et du temps d'analyse très court dont nous avons disposé. Nous l'avons notifié au ministre lors de son audition, et je l'ai rappelé lors de la Conférence des présidents du 23 novembre, ainsi que lors de la réunion du Bureau de notre Commission qui s'est tenue hier.

L'article 12 portant réforme du régime des sociétés de personnes est particulièrement difficile à comprendre. M. le rapporteur général nous présentera à ce sujet certaines propositions qui lui semblent raisonnables et auxquelles je souscris.

M. Jean-Pierre Brard. Les mauvaises conditions dans lesquelles nous examinons le texte expliquent le retard avec lequel nous avons déposé nos amendements. De ce fait, notre groupe n'interviendra pas ce matin dans la discussion, et se réservera pour plus tard.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Ce collectif illustre les difficultés que connaissent les finances de l'État.

Côté dépenses, on note, comme l'an dernier, un dérapage lié à la crise ou à des phénomènes plus structurels. Nous avons dû augmenter de 3 milliards d'euros les crédits d'intervention, notamment ceux de la mission « Travail et emploi » et de la mission « Solidarité et intégration », que nous avions déjà augmentés en 2009, en 2008 et en 2007. Par ailleurs, le collectif confirme, comme l'avait annoncé, il y a deux mois, la Cour des comptes, un dépassement de 335 millions d'euros des dépenses de personnel, qui s'ajoute à une majoration de 600 millions de LFI à LFI. Ainsi, malgré le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, la masse salariale, d'un volume de 82 milliards d'euros, continue d'augmenter d'environ 1 %, soit 800 à 900 millions d'euros. Par ailleurs, le versement d'allocations dont l'attribution dépend non de crédits limitatifs, mais de la situation des intéressés, engendre des dépenses très supérieures aux prévisions.

Pour autant, nous ne dépassons pas l'enveloppe globale prévue en LFI – la norme zéro volume. Ce paradoxe tient à l'économie de 2,2 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision d'intérêts de la dette, dont le coût se réduit, au moment même où nous devons financer un déficit qui frôle 150 milliards d'euros – plus on emprunte, moins cela coûte en intérêts ! Reste à savoir si une telle situation peut durer.

M. Charles de Courson. Bien sûr que non !

M. le rapporteur général. En effet.

L'an dernier, une surprévision de 3 milliards d'euros sur les intérêts de la dette nous a permis de respecter l'enveloppe générale. Cette année, l'économie est donc de 2,2 milliards d'euros par rapport au montant retenu par la loi de finances rectificative de mars 2010.

Quant au complément, il a été apporté par une économie sur les prélèvements sur recettes, particulièrement sur celui que nous versons à l'Union européenne. Mais, compte tenu de l'évolution quasi-structurelle de celui-ci, l'économie ne peut être considérée que comme un coup d'accordéon.

S'agissant des recettes, elles n'ont pas augmenté par rapport à la prévision, en dépit d'une croissance du PIB de presque 1,6 %, donc plus élevée que prévu. En dépit de plusieurs ajustements, le produit de l'impôt sur le revenu (IR) est inférieur de 1,4 milliard d'euros aux prévisions, ce que l'on doit non seulement au versement de la prime pour l'emploi (PPE) mais surtout aux niches fiscales, par exemple celle prévue à l'article 200 *quater* du code général des impôts. D'où l'importance de poursuivre notre effort pour les réduire.

Au printemps, dans le cadre du collectif résultant de l'aide apportée à la Grèce, nous avions prévu que le produit de la TVA serait majoré de 900 millions d'euros, compte tenu de la reprise de la croissance. Ce surplus, ajouté à 3 milliards d'euros de ressources de trésorerie, devait nous permettre de verser 3,9 milliards d'euros à la Grèce sans modifier le tableau de financement général. Or, nous constatons au final une réévaluation de seulement 300 millions d'euros, ce qui signifie que la TVA, pas plus d'ailleurs que l'impôt sur les sociétés, n'a suivi la progression escomptée.

Si nous parvenons à réduire le déficit de 152 à 148,5 milliards d'euros, c'est en raison de recettes exceptionnelles : un versement de la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 1 milliard d'euros, correspondant notamment à un prélèvement sur les fonds d'épargne non prévu en LFI, la perception d'une amende qui intervient sur cet exercice et le report du versement d'une autre, qui joue en sens inverse sur l'exercice suivant. Autant de recettes non récurrentes.

J'appelle donc votre attention sur la rigidité extrême de nos dépenses et sur la fragilité de nos recettes, que nous devons protéger par tous les moyens, sans pour autant augmenter les impôts.

M. le président Jérôme Cahuzac. Quel est, monsieur le rapporteur général, le coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et en 2011 ? Des chiffres contradictoires ont été cités en séance à son sujet.

M. René Couanau. M. le rapporteur général vient de nous en dire beaucoup plus sur la situation financière et économique que les premières pages du rapport du Gouvernement figurant dans le projet de loi. Dans quelle estime les services du ministère tiennent-ils nos travaux pour ne consacrer que quelques paragraphes fort synthétiques à la situation économique de la France ? Heureusement que la lecture des quotidiens complète notre instruction ! Je trouve scandaleux, compte tenu des relations entre le Gouvernement et le Parlement, de résumer ainsi en quatre paragraphes la situation économique du pays. Et que penser de cette phrase figurant à la page 4 du rapport sur l'évolution de la situation économique : « Ces chiffres confirment le bon passage de relais entre les mesures budgétaires exceptionnelles qui ont permis de soutenir l'activité en 2009 et au début 2010 et les moteurs durables de la croissance que sont la consommation et l'investissement. » ?

M. le rapporteur général. La réforme de la taxe professionnelle, deuxième volet d'une réforme engagée il y a dix ans avec la suppression de la part salaire, était nécessaire. En régime de croisière, son coût brut, c'est-à-dire avant paiement de l'impôt sur les sociétés, est de 2 à 3 milliards d'euros de plus que prévu.

L'an dernier, Mme Lagarde a évalué ce coût à 5,8 milliards d'euros, sur lesquels devait s'imputer 1,9 milliard de taxe carbone. Par ailleurs, il était prévu de conserver le régime qui s'appliquait aux entreprises relevant des bénéfices non commerciaux (BNC) et employant moins de cinq salariés, taxées, comme les autres, sur le foncier et, à hauteur de 6 %, sur leurs recettes. Or la deuxième assiette a été supprimée par le Conseil constitutionnel, de sorte que ces entreprises réintègrent le droit commun. Dès lors, elles paient, outre la cotisation foncière, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui, compte tenu des abattements, ne joue qu'à partir de 1 à 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires, volume rarement atteint par ces entreprises. Elles ne sont donc astreintes cette année qu'à la part foncière, ce qui se traduit pour l'État par une perte fiscale de 780 millions. Celle-ci, qui se concentre sur l'échelon communal, sera remplacée par de la dotation budgétaire, puisqu'il n'a pas été possible de reconstituer des recettes. La décision du Conseil constitutionnel a considérablement majoré cette injection de matière fiscale au niveau communal, qui était très faible dans la réforme initiale.

M. Henri Emmanuelli. Sur le terrain, personne ne sait plus où l'on en est !

M. le rapporteur général. Pour calculer le surcoût de la mesure, il faut donc ajouter 1,9 milliard et 780 millions, soit un total de plus de 2,6 milliards d'euros, auxquels s'ajoute un dérapage de l'ordre de 400 à 500 millions. Autant dire que le surcoût total s'établit environ à 3 milliards d'euros avant IS. Pour disposer d'un calcul plus précis, peut-être demanderons-nous une évaluation à la Cour des comptes. Les chiffres définitifs seront connus en loi de règlement pour 2011.

M. Charles de Courson. Quel est le coût de la réforme après IS et impôt sur le revenu ?

M. le rapporteur général. Compte tenu d'un taux effectif d'IS à 25 %, la réforme coûte plus de 5 milliards après IS et IR.

M. Jean-Marie Binetruy. Quel est le montant de la compensation des abattements sur la taxe d'habitation, c'est-à-dire du transfert de la taxe d'habitation des départements vers les communes ?

M. le rapporteur général. Plusieurs chiffres ont circulé. Ce montant se situe entre 2 et 20 millions d'euros, ce qui, globalement, n'est pas considérable.

M. Christian Eckert. Pouvez-vous nous confirmer que la part de la CVAE versée l'an dernier par les entreprises relevant de BNC, que vous évaluez à 780 millions, est définitivement perdue, c'est-à-dire que les 500 000 contributeurs concernés n'acquitteront pas de contribution complémentaire ?

M. le rapporteur général. Je vous le confirme.

M. Christian Eckert. Interrogé à ce sujet, le ministre m'avait répondu qu'il envisageait une solution de remplacement. Sa réflexion a donc abouti à une suppression complète de cette imposition.

Nombre de petits entrepreneurs, de commerçants et d'artisans s'étonnent de se voir réclamer une contribution au titre de la taxe professionnelle – puisque ce nom n'a pas disparu des rôles –, pour un montant égal ou supérieur à celui qu'ils versaient auparavant. À qui profite une telle situation, par laquelle les contribuables se sentent « grugés » ? Disposez-vous des chiffres en fonction des revenus, de la taille ou de la typologie des entreprises ?

M. Charles de Courson. Le coût de 780 millions ne s'applique que par le fait que les communes, départements et régions n'ont pas modifié le montant de la cotisation minimale, qui est de 250 euros. Si l'on porte la cotisation minimale à 2000 euros, la somme de 780 millions sera évidemment réduite.

M. le rapporteur général. Le mécanisme est simple.

M. Henri Emmanuelli. C'est beaucoup dire !

M. le rapporteur général. Dans l'ancien système, les entreprises étaient taxées sur le foncier et, à partir de 152 000 euros de chiffre d'affaires, sur l'EBM (équipements et biens mobiliers). Autrement dit, par construction, toutes les entreprises qui restent en deçà de ce chiffre ne sont pas concernées par la suppression de l'imposition sur les EBM, et restent soumises au titre du foncier, que le nouveau système ne modifie pas.

Du fait que nous avions annoncé la suppression de la TP, nous sommes saisis par de petits entrepreneurs, par exemple des épiciers, qui s'étonnent qu'on leur réclame telle ou telle somme. Il aurait mieux valu parler, non d'une suppression, mais d'une forte diminution de la TP, et de son remplacement par une base intelligente.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

A.– Dispositions relatives aux collectivités territoriales

Article premier

Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Le présent article vise à ajuster le dispositif de compensation des transferts de compétence aux départements liés à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 (1) par le biais de l'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Il vient ainsi compléter l'article 25 du projet de loi de finances pour 2011 prévoyant le même ajustement pour les dépenses liées à la mise en œuvre du revenu de solidarité active.

À cet effet, le premier paragraphe vise à ajuster de manière pérenne les fractions de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements en compensation des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 entre 2007 et 2010. Ces fractions doivent donc se substituer à celles fixées par l'article 49 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 afin de produire une compensation ajustée pour cet exercice.

En complément de cette opération d'ajustement devenue récurrente, le présent article tend en second lieu à procéder à de nombreux mouvements d'ajustement de compensation non pérennes résultant de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 précitée.

---

(1) Loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

I.– LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT DES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Les principes sur lesquels repose la compensation des transferts de compétences aux départements sont dorénavant bien connus ; la Commission examine maintenant depuis plusieurs années un article opérant le même ajustement que celui envisagé par le présent article dans le projet de loi de finances rectificative. Le Rapporteur général se limitera par conséquent à de brefs rappels dans ce domaine.

A.– LE RÔLE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DANS L'APPLICATION DU PRINCIPE DE CONCOMITANCE

1.– Le principe constitutionnel de compensation des charges transférées suppose un ajustement en cours d'exercice

Le principe de compensation financière des compétences transférées aux collectivités territoriales est prévu par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel : « *Tout transfert de compétences entre l'État 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* ».

Précisé par la loi constitutionnelle n° 203-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, ce principe se décline de la manière suivante : la compensation doit être intégrale, concomitante à l'entrée en vigueur des transferts de compétence, contrôlée et conforme au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

S'agissant du principe de **compensation intégrale**, il est précisé par l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales : « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ».

En outre, s'agissant plus particulièrement de la compensation des transferts de compétences liées à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 précitée, son article 119 précise que « *la compensation financière des transferts de*

compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'imposition de toute nature, dans les conditions fixées par la loi de finances ». Cette disposition permet de préserver l'objectif constitutionnel d'autonomie financière par ailleurs prévu par l'article 72-2 de la Constitution.

S'agissant du principe de **concomitance**, il implique qu'une évaluation préalable des dépenses consacrées à l'exercice des compétences transférées soit réalisée par l'État durant l'année précédant le transfert, lesquelles font l'objet d'une provision en loi de finances initiale. Ce montant est ensuite réévalué en cours d'exercice dans le cadre de la loi de finances rectificative.

La **compensation doit par ailleurs être contrôlée** par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), qui donne un avis sur chaque arrêté évaluant les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées par niveau de collectivité.

2.– La loi de finances rectificative arrête le montant des compensations pour l'exercice en cours

La compensation financière des transferts de compétences est calculée sur la base des dépenses consacrées par l'État à ces compétences au cours de la période précédant le transfert. Par conséquent, l'application du principe de concomitance nécessite que chaque compensation soit fixée en deux temps par les lois de finances, afin de protéger au mieux les collectivités territoriales :

● L'année précédant le transfert, la loi de finances initiale doit provisionner une somme correspondant à l'évaluation des charges transférées, sur la base du dernier état connu des dépenses que consacrait l'État aux compétences transférées ;

● L'année du transfert, voire, le cas échéant, l'année suivant celle du transfert, une loi de finances rectificative doit corriger la compensation allouée aux collectivités locales afin de tenir compte de leur droit à compensation arrêté sur la base des montants définitifs des dépenses consacrées par l'État aux compétences transférées. Cet ajustement doit également être répercuté sur le droit à compensation par la loi de finances initiale de l'année suivante, afin d'éviter la répétition annuelle de la correction.

L'ajustement des compensations départementales proposé par le présent article consiste, dans ce cadre, à intégrer dans la base de compensation les montants définitifs des transferts de 2007 et 2008, et à corriger cette base en fonction du montant prévisionnel révisé des transferts intervenus en 2009.

B.– UNE EXTENSION PROGRESSIVE DE LA FISCALITÉ AINSI AFFECTÉE AUX DÉPARTEMENTS

L'article 52 de la loi de finances pour 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), destinées à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2005, le financement de ces transferts s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction de taux de la TSCA afférente aux contrats automobiles, calculée en rapportant le montant total des charges transférées à l'assiette nationale 2004 de la taxe. Chaque département s'est ensuite vu attribuer une part de cette fraction, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapportant le montant des compétences transférées à chaque département en 2005 au montant total des compétences transférées au titre de cette même année.

En 2006 et 2007, la fraction de taux de TSCA a été majorée afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements.

L'article 38 de la loi de finances pour 2008 a modifié l'article 52 de la loi de finances pour 2005 en élargissant l'assiette de la TSCA aux contrats navigation et incendie, en plus des contrats relatifs aux véhicules terrestres à moteur, portant à 11,55 % la fraction de taux de TSCA.

Cette assiette élargie de TSCA ne suffisant pas à financer entièrement le droit à compensation des départements au titre de l'exercice 2008, l'article 38 précité a également prévu l'attribution aux départements d'un financement complémentaire sous la forme d'une fraction du produit de la TIPP distincte de celle attribuée au titre du revenu minimum d'insertion. Elle est obtenue pour l'ensemble des départements par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

Afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2009, l'article 49 de la loi de finances pour 2009 a augmenté les fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux départements en complément des fractions de TSCA, correspondant à un montant de compensation des charges transférées aux départements au titre de 2009 de 2,699 milliards d'euros, dont 353 millions d'euros au titre des compétences transférées en 2009.

Chaque département bénéficie donc d'une fraction d'une compensation totale égale à la somme, d'une part, de la totalité du produit de la sur les assiettes transférées TSCA – représentant 3,127 milliards d'euros en 2010 –, et, d'autre part, d'une partie du produit de la TIPP nationale résultant de l'affectation aux départements d'une fraction des tarifs applicables aux consommations de carburant. Cette dernière part de compensation est celle qui est ajustée chaque année depuis la loi de finances rectificative pour 2008.

Afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2010, l'article 49 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre de finances pour 2010 a augmenté les fractions de tarif de la TIPP attribuées aux départements en complément des fractions de TSCA, correspondant à un montant total de compensation des charges transférées aux départements de 2,773 milliards d'euros, dont 79 millions d'euros au titre des compétences transférées en 2010.

II.– LES AJUSTEMENTS DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS

Le I du présent article fixe le niveau définitif des fractions de tarifs et de ses pourcentages par département pour l'année 2010 au titre de la compensation des transferts de compétences effectivement réalisés entre 2007 et 2009 (A).

Le II tend également à procéder à plusieurs corrections non pérennes sur le montant perçu en 2010 par les départements (B).

A.– LA RÉVISION DU MONTANT PRÉVISIONNEL DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Plusieurs ajustements doivent être réalisés sur le droit à compensation des départements au titre des compétences transférées en 2010 pour un montant total de 1 850 025 euros.

L'objet, le montant et les justifications des ajustements pérennes portant sur des transferts intervenus au 1er janvier 2009 et des rectifications pérennes portant sur des transferts ayant pris effet au 1er janvier 2007 ou au 1er janvier 2008 sont précisés dans le tableau ci-après.

AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DES SERVICES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ

(en euros)

Année de rattachement de la compensation	Objet de la compensation	LFI 2010	LFR 2010	Justifications
Année 2010	Ajustement de la compensation des optants de la deuxième campagne	159 193	37 130	Ajustement résultant du transfert d'une ETP supplémentaire pour le service de lutte anti-vectorielle
	Postes constatés vacants en 2010 participant à l'exercice de la compétence en matière de RMI		39 318	Prise en charge par les départements de 5 postes constatés vacants en 2010

AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DES SERVICES DE L'ÉQUIPEMENT TRANSFÉRÉS EN 2007 (services des RD, des RNIL et des FSL)

(en euros)

Année de rattachement de la compensation	Objet de la compensation	LFI 2009	PLF 2010	Justifications
Année 2010	Ajustement de la compensation des personnels ayant opté au cours de la 3ème vague de droits d'option	59 145 365	– 1 809 207	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact d'optants
Année 2009	Ajustement de la compensation des personnels ayant opté au cours de la 2ème campagne de droits d'option	101 591 104	– 78 789	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact d'optants
	Ajustement de la compensation des postes constatés vacants en 2009	5 136 894	3 193 053	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact de postes vacants
Année 2008	Ajustement de la compensation des postes constatés vacants en 2008	20 510 443	215 018	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact de postes vacants

AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DES SERVICES DE L'ÉQUIPEMENT TRANSFÉRÉS EN 2008 (services des RD de Seine-Saint-Denis, des RNIL et des voies d'eau)

(en euros)

Année de rattachement de la compensation	Objet de la compensation	LFI 2009	PLF 2010	Justifications
Année 2010	Ajustement de la compensation des personnels ayant opté au cours de la 2ème vague de droits d'option	430 260	97 327	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact d'optants
Année 2009	Ajustement de la compensation des postes constatés vacants en 2009	98 607	29 580	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact de postes vacants

AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DES SERVICES DE L'ÉQUIPEMENT TRANSFÉRÉS EN 2008 (services des RNIL et des voies d'eau)

(en euros)

Année de rattachement de la compensation	Objet de la compensation	LFI 2009	PLF 2010	Justifications
Année 2010	Ajustement de la compensation des personnels ayant opté au cours de la 1ère vague de droits d'option	1 016 090	26 595	Ajustement du droit à compensation au regard du nombre exact d'optants

B.– LES CORRECTIONS NON PÉRENNES DES ÉVALUATIONS DE LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT POUR 2010

En complément des ajustements pérennes présentés ci-dessus, le II du présent article opère certains ajustements non pérennes liés à une réévaluation du montant de certaines charges transférées aux départements dans le cadre de la loi du 13 août 2004 précitée.

Le transfert aux collectivités territoriales des services et des agents du ministère de l'équipement, devenu le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEDDM), exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004 est un processus d'ores et déjà bien avancé.

Le II du présent article procède à divers ajustements non pérennes du droit à compensation des départements en 2010 pour un montant total de **837 358 euros**, soit 983 592 euros à verser et 146 234 euros venant en diminution de la fraction de TIPP du département. La direction générale des collectivités locales a précisé qu'elle ne disposait pas encore de la valorisation en terme d'équivalent temps plein (ETP) de ces ajustements.

(en euros)

Ajustement en PLFR 2010 du droit à compensation	Départements concernés	Montant total de l'ajustement	Source II
Compensation du transfert au 1er janvier 2009 des personnels titulaires qui participent à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des routes départementales	Alpes-de-Haute-Provence, Deux-Sèvres	– 78 789	1°
Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2008 après le transfert de services pour les RD	Charente, Charente-Maritime, Eure, Hérault, Nièvre, Seine-Maritime, Tarn, La Réunion	+ 214 291	2°
Correction de la compensation *Prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2008 avant le transfert de service pour les RD	Hérault, Vienne	– 38 477	3°
Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2009 après le transfert de services pour les RD	Aisne, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardennes, Aveyron, Calvados, Cantal, Corrèze, Creuse, Dordogne, Doubs, Eure-et-Loir, Finistère, Hérault, Indre, Jura, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Lot-et-Garonne, Lozère, Manche, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Deux-Sèvres, Somme, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vendée, Vienne, Yonne, Essonne, Val-de-Marne, Val d'Oise, Guadeloupe	+ 611 560	4°

Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2009 après le transfert de services pour les RD	Meuse, Haut-Rhin	– 22 510	5°
Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2008 après le transfert de services pour les RNIL	Hérault, Maine-et-Loire	+ 65 004	6°
Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2008 après le transfert de services pour les RNIL	Eure	– 6 458	7°
Compensation *prorata temporis* des postes d'agents devenus vacants en 2009 après le transfert de service pour les RNIL	Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Aube, Eure-et-Loir, Gard, Landes, Loiret, Haute-Marne, Meuse, Oise, Sarthe, Seine-Maritime, Somme, Seine-Saint-Denis	+ 92 737	8°

C.– LES CONDITIONS DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DES ÉCARTS CONSTATÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

En conséquence des écarts mentionnés ci-dessus, le I du présent article modifie donc la fraction de TIPP prévue par le cinquième alinéa du III de l'article 52 précité de sorte que, rapportée aux assiettes départementales en 2004, elle produise la compensation due aux départements en 2010, y compris l'ajustement du droit à compensation résultant des modifications intégrées par le présent article :

Fraction LFI 2010 :	1,615 euro par hectolitre (supercarburants sans plomb)
	1,143 euro par hectolitre (gazole)
Fraction LFR 2010 :	1,620 euro par hectolitre (supercarburants sans plomb)
	1,146 euro par hectolitre (gazole)
Soit un ajustement de 2 687 383 euros en loi de finances rectificative.	

Par cohérence avec cette réévaluation, le IV du présent article fixe les fractions de TIPP affectées à chaque département, en mettant en évidence les éventuels ajustements non pérennes mentionnés ci-dessus.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 1er **sans modification**.*

*

* *

Article 2

Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Le présent article vise à ajuster les fractions de tarif de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux régions en compensation des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 (1).

S'agissant des principes généraux de cette compensation, le Rapporteur général renvoie à la lecture du commentaire de l'article 1er du présent projet de loi relatif à la compensation des transferts de compétences liées à la même loi du 13 août 2004 pour les départements.

En pratique, toutefois, la compensation des transferts de compétence attribuée aux régions diffère sensiblement de celle des départements du fait de la possibilité de modulation offerte aux régions depuis 2005.

En effet, conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004), la compensation des transferts de compétences aux régions s'opérait auparavant par attribution à chaque région d'une fraction des tarifs de TIPP sur le supercarburant sans plomb et le gazole rapportée à l'assiette nationale de cette taxe. L'article 40 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005–1719 du 30 décembre 2005) a modifié ce mode de calcul de manière à l'asseoir sur la quantité de carburants vendue aux consommateurs finals en 2006 au niveau de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse.

Cette fraction de tarif est calculée de sorte qu'elle conduise à un produit égal au droit à compensation. Ce nouveau mode de calcul entraîne deux conséquences :

– premièrement, il ne permet plus de compenser les transferts aux régions d'outre-mer sous forme de fraction de produit de TIPP, compte tenu de l'absence d'assiette régionale de cette taxe outre-mer. La compensation revenant à ces régions prend dorénavant la forme d'abondements de la DGD (2) leur revenant ;

– deuxièmement, les nouvelles assiettes de référence servant de base au calcul des fractions de tarifs sont constituées par les consommations de carburants dans chaque région au cours de l'année 2006, première année de régionalisation des assiettes.

---

(1) Loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
(2) Cette dotation est retracée dans la mission Relations avec les collectivités territoriales.

I.– LES AJUSTEMENTS DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

Le I du présent article fixe le niveau définitif des fractions de tarifs et de ses pourcentages par régions pour l'année 2009 au titre de la compensation des transferts de compétences entre 2007 et 2009 (A).

Le II tend également à procéder à plusieurs corrections non pérennes sur le montant perçu en 2009 par les régions (B).

A.– LA RÉVISION ANNUELLE DU MONTANT PRÉVISIONNEL DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES INTERVENUS DEPUIS 2007

Le tableau du I du présent article procède aux ajustements habituels des fractions de TIPP transférées par la loi de finances initiale pour 2010, afin de tenir compte des majorations du droit à compensation au titre des transferts intervenus depuis 2007 pour un montant total de 1 732 245 euros en 2010.

Ces fractions se substituent à celles fixées par l'article 50 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances initiale pour 2010 afin d'ajuster la compensation au titre de ce seul exercice, sans préjudice des modifications apportées à ces fractions par l'article 24 du projet de loi de finances pour 2011, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui tiennent compte, en plus, des provisions afférentes aux transferts prévus pour 2011.

L'objet, le montant et les justifications de chaque ajustement pérenne portant sur des transferts de compétences intervenus au 1er janvier 2010 et des rectifications pérennes portant sur des transferts ayant pris effet au 1er janvier 2008 ou au 1er janvier 2009 sont précisés dans les tableaux suivants.

AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DES RÉGIONS AU TITRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

(en euros)

Région concernée	Instituts de formation des professions paramédicales	Personnels TOS des lycées agricoles	Total
Alsace	812 844		812 844
Limousin	226 164		226 164
Lorraine	691 300		691 300
Rhône-Alpes		1937	1937
Total	**1 730 308**	**1937**	**1 732 245**

Le présent article poursuit donc la logique de réévaluation de la compensation des transferts de compétence en matière de fonctionnement et d'équipement des écoles et instituts de formation des formations paramédicales et de sages-femmes.

L'article 50 de la loi de finances pour 2009 a déjà procédé à un réajustement du droit à compensation des régions au titre de ce transfert de compétences à hauteur de 20,82 millions d'euros.

Cette réévaluation a ensuite été poursuivie à hauteur de 5,95 millions d'euros pour les régions de métropole (intégrés en base de par la révision des fractions de TIPP) et de 1,26 million d'euros pour la Guadeloupe (intégré en base par la majoration de sa dotation générale de décentralisation) dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009.

En effet, si le montant du droit à compensation de ce transfert avait été initialement fixé à 535,875 millions d'euros par arrêté du 17 août 2006, des écarts avaient toutefois été relevés entre les données des budgets annexes de 2005 – bases du calcul du droit à compensation –, et le montant des charges effectivement supportées par les régions.

La CCEC, réunie le 14 juin 2006, avait donc demandé une vérification, région par région, des dépenses de l'État avant le transfert. Ces expertises complémentaires ayant mis en évidence des incohérences, une mission d'inspection avait été diligentée afin de vérifier les budgets annexes des établissements et de chiffrer avec précision le montant des réajustements s'imposant. Le rapport de cette mission a été remis en janvier 2008 et préconisait de fixer le nouveau montant du droit à compensation à 556,7 millions d'euros. Saisie pour avis le 27 novembre 2008, la CCEC a confirmé la nécessité de procéder à un ajustement pérenne du droit à compensation des régions de 20,82 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009. L'arrêté du 24 mars 2009 a donc procédé à la répartition par région du montant du droit à compensation ainsi réévalué.

Cependant, tout en soulignant la qualité du travail fourni et les incontestables avancées auxquelles la mission a permis d'aboutir, la composante « élus », minoritaire au sein de la CCEC, a émis un avis défavorable au projet d'arrêté susvisé, au motif que certaines données financières prises en compte pour calculer le nouveau droit à compensation ne seraient pas comprises, s'agissant en particulier de six régions.

L'arrêté a toutefois été publié au Journal officiel le 1er avril 2009 (1).

D'autres régions sont également intervenues pour contester le nouveau montant du droit à compensation, tant auprès du ministre de l'intérieur que de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), dans le cadre d'un recours gracieux et quatre recours contentieux ont été déposés. Dans ce contexte, et conformément à l'engagement pris par le Gouvernement devant

---

(1) Arrêté du 24 mars 2009 abrogeant l'arrêté du 17 août 2006 et constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert du fonctionnement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes en application des articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 du code de la santé publique

la CCEC, une concertation locale entre l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) et le Conseil régional a alors été engagée dans 14 régions afin d'expliquer les modalités de calcul du droit à compensation et d'expertiser les demandes d'ajustement de chaque région.

À l'issue de ces concertations, certaines demandes de réajustement ont été jugées légitimes, liées notamment à des erreurs diverses : oubli de comptabilisation de certaines écoles, des frais de déplacement ou indemnités de stages de certains étudiants, de certains postes mis à disposition à titre gracieux par les établissements de santé, erreurs résiduelles d'imputation de certaines charges.

Un nouveau projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 24 mars 2009 précité a été soumis à la CCEC lors de sa séance du 24 juin 2010, lequel a été approuvé à l'unanimité.

Par ailleurs, une nouvelle évaluation des charges liées aux compétences transférées dans ce domaine a fait l'objet d'un rapport du ministère de la santé rendu public en avril 2010 [(1)].

Cette étude a été menée à partir d'une enquête fouillée dans quatre régions (Bourgogne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Pays-de-la-Loire). Ce rapport rappelle l'ambiguïté du périmètre des charges transférées qui a conduit de nombreuses régions à un certain attentisme en matière d'investissement dans ces instituts de formation.

D'après ce rapport, le financement du transfert de compétence relatif à l'équipement de ces établissements devrait être terminé en 2010 ; toutefois, le débat qui a entouré ce rapport lors de la réunion de la CCEC du 24 juin 2010 montre qu'un doute persiste sur la prise en charge, par les régions, des investissements qui leur sont relatifs.

B.– LES CORRECTIONS DES ERREURS D'ÉVALUATION DE LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT

Le II du présent article procède à divers ajustements non pérennes du droit à compensation des régions en 2010 pour un montant total de 89 072 782 euros.

---

(1) Rapport de M. Vincent Le Taillandier de Gabory, conseiller général des établissements de santé, « Le financement des investissements des instituts de formation paramédicaux et de sages femmes », ministère de la santé et des sports, avril 2010.

Les montants associés à ces ajustements sont inscrits dans le tableau ci-dessous.

(en euros)

Ajustement en PLFR 2010 du droit à compensation	Régions concernées	Montant total de l'ajustement	Source II
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Pays de la Loire	– 661 587	1°
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formations des professions paramédicales et de sages-femmes	Corse et toutes les régions de métropole sauf Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Pays-de-la-Loire	+ 26 263 466	2°
Aides aux étudiants des formations des travailleurs sociaux	Corse et toutes les régions de métropole sauf Alsace, Languedoc-Rousillon, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes	+ 9 343 865	3°
Fonctionnement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Alsace, Limousin, Lorraine	+ 1 730 308	4°
Compensation en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans	Corse et toutes les régions de métropole sauf Alsace	+ 52 393 626	5°
Compensation du transfert au 1er janvier 2008 des personnels TOS du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	Rhône-Alpes	+ 3 105	6°

1.– Les modifications apportées au régime de compensation des aides versées aux étudiants des formations sanitaires et sociales

Une part importante des mouvements présentés ci-dessus (1°, 2° et 3° du II du présent article) propose de corriger la compensation versée aux régions au titre des aides versées aux étudiants des formations sanitaires et sociales, sous évaluées depuis 2005, et transférées en application de l'article 73 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Saisie pour avis le 27 novembre 2008, la CCEC a confirmé la nécessité de fixer le nouveau montant du droit à compensation respectivement à 82,4 millions d'euros pour les bourses sanitaires, soit un réajustement de 19,31 millions d'euros, et à 26 millions d'euros pour les bourses sociales, soit un réajustement de 5,17 millions d'euros.

Les compensations des transferts des aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, et des aides aux étudiants des formations sociales, prévus tous deux par l'article 73 de la loi du 13 août 2004, ont été fixées à respectivement 63,089 millions d'euros et 20,857 millions d'euros.

Toutefois, la loi prévoyait que les minima d'éligibilité et le barème de ces bourses devaient être fixés par décret.

La CCEC réunie le 12 décembre 2005, qui a validé les conditions de compensation des régions pour ces transferts, n'a pas pris en considération la réforme de ces minima imposée par un décret du 3 mai 2005 (1), et qu'un autre décret, du 4 mai 2005 (2), a généralisée aux deux systèmes de bourse. Les effets principaux de cette réforme consistaient à étendre l'éligibilité aux bourses et à en améliorer le barème, ce qui conduisait à aggraver la dépense transférée aux régions.

L'État ne conteste pas que les dépenses ainsi exposées par les régions n'ont pas été compensées convenablement, et a demandé à une mission de proposer une réévaluation de cette compensation tenant compte de l'alourdissement des dépenses régionales résultant des décrets. La mission a également été chargée de mesurer l'impact financier d'une éventuelle modification des décrets tendant à revenir aux critères d'éligibilité initiaux.

Telle a été la solution proposée par la mission en janvier 2008, qui a préconisé que soit aligné, avant la rentrée universitaire 2008–2009, l'ensemble des bourses sanitaires et sociales, sur les critères de celles de l'enseignement supérieur. Le Premier ministre a décidé de suivre les recommandations de la mission, et les décrets du 3 mai 2005 et du 4 mai 2005 ont été modifiés par un décret du 28 août 2008 (3), conduisant à fixer le nouveau montant du droit à compensation respectivement à 82,4 millions d'euros pour les bourses sanitaires, soit un réajustement de 19,31 millions d'euros, et à 26 millions d'euros pour les bourses sociales, soit un réajustement de 5,17 millions d'euros.

Saisie le 27 novembre 2008, la CCEC a confirmé le bien-fondé de cette décision et les arrêtés du 24 mars 2009 (4), publiés au Journal officiel le 1er avril 2009, ont procédé à la répartition, par région, des montants du droit à compensation ainsi réévalués. Toutefois, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, il est apparu nécessaire de procéder à un échelonnement du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis des régions sur une période de trois ans.

---

(1) Décret n° 2005–418 du 3 mai 2005 fixant les règles minimales de taux et de barème des bourses d'études accordées aux élèves et étudiants inscrits dans les instituts et écoles de formation de certaines professions de santé.

(2) Décret n° 2005–426 du 4 mai 2005 pris pour application des articles L. 451–2 à L. 451–3 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Décret n° 2008–854 du 27 août 2008 relatif aux règles minimales de taux et de barème des bourses d'études accordées aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales initiales et dans les instituts et écoles de formation de certaines professions de santé.

(4) Arrêtés du 24 mars 2009 abrogeant les arrêtés du 6 avril 2006 constatant :

– le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert des aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes en application des articles L. 4151-8 et L. 4383-4 du code de la santé publique.

– le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert des aides aux étudiants des formations des travailleurs sociaux en application de l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles.

2.– L'indemnisation des régions au titre du transfert de la compétence en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans

Le 5° du II du présent article procède à un ajustement important de la compensation due à la collectivité territoriale de Corse et des régions de métropole à l'exception de l'Alsace, au titre de l'indemnisation des charges de personnel relatives à la compétence en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans pour un montant de 52,4 millions d'euros.

a) La jurisprudence « Alsace » ou l'obligation pour l'État de compenser intégralement les régions, y compris au titre des charges de personnel

Conformément à la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, la région Alsace a pris, au 1er juillet 1994, la compétence en matière d'actions destinées à permettre aux jeunes de moins de 26 ans d'acquérir une qualification, appelée « formation qualifiante ».

Dans un deuxième temps, la région Alsace a choisi de prendre, par anticipation au 1er janvier 1997, la compétence pour l'ensemble des autres actions de formation des jeunes de moins de 26 ans, soit les actions de mobilisation et de pré-qualification combinant formations en alternance et mesures d'accompagnement, les actions d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi destinées à ces jeunes.

Le montant des compensations définitives, fixées par arrêtés interministériels en date des 21 août 1996 et 14 avril 2000 examinés et approuvés par la CCEC, s'élevait ainsi, pour la région Alsace, à 2 572 157 euros au titre des formations qualifiantes et à 7 977 009 euros au titre des formations pré-qualifiantes. Aucun de ces deux arrêtés ne compensait toutefois les transferts de personnels.

Le tribunal administratif de Strasbourg, saisi par la région Alsace en 2002, a donc condamné l'État, par jugement en date du 21 octobre 2005, à prendre en application de l'article L. 1614–3 du code général des collectivités territoriales, un arrêté interministériel fixant le montant de la compensation financière résultant du transfert à la région Alsace des personnels. Cette injonction était assortie d'une astreinte de 500 euros par jour de retard dans les quatre mois suivant la notification du jugement, soit depuis le 21 février 2006. L'État a également été condamné à verser à la région Alsace, la somme de 2,121 millions d'euros en réparation du préjudice subi, correspondant aux dépenses, non compensées, engagées par la région Alsace de 1994 à 2002, liées notamment à l'embauche de 15 agents.

La cour administrative d'appel de Nancy, saisie en appel de ce jugement, a ramené le montant de l'indemnisation à 0,632 million d'euros (pour la seule période 1999–2001, soit 0,210 million d'euros par an), estimant que l'État n'avait aucune obligation de procéder à une compensation entre 1994 et 1998, puisque les services déconcentrés de l'État avaient apporté leur appui technique à la région Alsace de 1994 à 1998 (le choix de recruter 15 agents dès 1994 relevait donc de la libre administration de la région Alsace). La cour administrative a parallèlement confirmé le jugement du tribunal administratif en ce qu'il enjoint l'État de prendre un arrêté interministériel fixant pour la région Alsace le montant de la compensation financière résultant du transfert des personnels.

Un projet d'arrêté interministériel a donc été préparé fixant à 210 607 euros (valeur 1998) par an le montant de la compensation dû à la région Alsace. Il a été présenté à la réunion de la CCEC en date du 27 novembre 2008 et adopté le 24 mars 2009 [(1)]. Au total, une compensation de 3 223 634 euros inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2008 au titre des années 1999 à 2008, et consolidée dans la loi de finances pour 2009, a été versée à la région Alsace, sous forme d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

b) Les conséquences de la jurisprudence « Alsace » sur l'ensemble des régions

Une mission d'inspection générale commune IGF/IGAS/IGA a été diligentée par le biais d'une lettre de mission en date du 6 novembre 2008 pour tirer les conséquences de la jurisprudence précitée.

La mission devait mener une expertise sur le coût réel du transfert des personnels liés au transfert de la compétence de la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans pour l'ensemble des régions. L'objectif était de parvenir à une évaluation précise du montant de la compensation des transferts de personnel qui pourrait être versé à chaque région à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2010 et de la loi de finances rectificative pour 2009.

● Le déroulement de la mission

Des investigations ont été menées, d'une part, dans les administrations centrales – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) et Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) – et d'autre part dans les services déconcentrés de l'État afin de tenter de reconstituer les effectifs, la masse salariale et la part de temps de

(1) Arrêté du 24 mars 2009 constatant le montant du droit à compensation résultant pour la région Alsace des charges afférentes aux personnels chargés de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans en application de l'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

travail consacrés à la formation professionnelle des jeunes de moins de vingt-six ans à l'époque de la loi quinquennale.

Après avoir testé la pertinence des informations à solliciter lors de déplacements collectifs dans trois régions (Ile-de-France, Haute Normandie et Nord Pas-de-Calais), la mission a envoyé un questionnaire à l'ensemble des préfectures de région (hormis l'Alsace), aux directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et aux trésoreries générales afin d'identifier les dépenses de personnels éligibles au calcul de la compensation financière. En complément, quelques autres directions régionales (PACA, Rhône-Alpes, Aquitaine et Limousin), ont été sélectionnées pour y réaliser des investigations sur place et apprécier la fiabilité des informations produites. Au total, à chacun des déplacements, ont été examinés tous les documents susceptibles d'objectiver les chiffrages communiqués. Des agents en poste à l'époque et encore en activité ont aussi été entendus.

Pour informer les collectivités territoriales, la mission a pris contact conformément à la lettre de mission avec le délégué général de l'Association des Régions de France (ARF) afin d'exposer la méthodologie retenue et recueillir toute information utile à la reconstitution de l'historique de ces transferts. Par ailleurs, elle a présenté ses axes de travail lors de la réunion de la Commission Consultative d'Évaluation des Charges (CCEC) du 27 novembre 2008, au cours de laquelle a été présenté l'arrêté de compensation concernant le litige opposant l'État et la région Alsace.

● Méthodologie retenue

– *Détermination de la masse salariale globale des personnels*

La mission a pris pour base d'évaluation le recensement DAGEMO de 1996, exacte photographie des personnels concernés prise au milieu de la période de référence (1993-1998). Cette enquête avait été réalisée afin de préparer la contractualisation des coordonnateurs emploi-formation et leurs secrétaires, employés par des associations ou organismes extérieurs. Les données transmises par les questionnaires, reconstituées à hauteur de 70 %, n'ont elles-mêmes été utilisées qu'à fin de contrôle de cohérence avec les données DAGEMO.

En extournant les frais de gestion, et hors frais de fonctionnement, la masse salariale globale recensée en 1996 s'établit à près de 16 millions d'euros (15 977 163 euros). Hors région Alsace, cette masse salariale 1996 est de près de 15,6 millions d'euros (15 644 017 euros). Il est précisé que la masse salariale DAGEMO 1996 a fait l'objet d'une actualisation en fonction de l'évolution du point fonction publique afin d'obtenir les masses salariales 1993 et 1998.

– Détermination du quota temps dédié à la formation professionnelle des jeunes

L'IGF et l'IGAS se sont fondées sur les seuls documents d'époque retrouvés dans 4 régions et permettant d'objectiver une moyenne nationale des quotités de temps de travail correspondant aux compétences transférées, homogénéisant ainsi les risques issus de l'altération des archives.

Compte tenu du poids de ces dernières dans le volume global de la masse salariale (19 %), la mission a retenu la quote-part de temps de travail de 43 % qui présente l'avantage d'être étayée par des documents de l'époque.

– Ventilation entre les différents dispositifs de formation des jeunes

La détermination, au sein du quota-temps dédié à la formation des jeunes, du temps consacré respectivement aux actions qualifiantes et aux dispositifs pré-qualifiants est nécessaire dans la mesure où, aux termes de la loi, la créance de compensation 1998 répond à l'équation suivante : Créance de compensation 1998 = créance de compensation 1993 actualisée volet qualifiant + créance de compensation 1998 volet pré-qualifiant. Pour ce faire, la mission a pris pour référence la répartition des crédits d'intervention transférés successivement par les arrêtés du 21 août 1996 et du 14 avril 2000, soit 42 % pour le volet qualifiant et 58 % pour le volet pré-qualifiant.

– L'adjonction des frais de gestion et de fonctionnement :

Concernant les frais de gestion destinés à couvrir la gestion administrative des personnels, les annexes financières aux conventions signées avec les organismes extérieurs qui rémunéraient à l'époque les coordonnateurs et leurs secrétaires retiennent un taux de 4 % de la rémunération annuelle brute chargée. Ce taux est par ailleurs conforme au taux national constaté en 1996 à l'occasion du recensement effectué par la DAGEMO.

Pour procéder à l'évaluation des frais de fonctionnement, l'IGF et l'IGAS se sont référées uniquement aux documents produits par deux régions (Nord Pas-de-Calais et Picardie). Ce panel est certes peu étoffé mais ce sont les seules données objectives qui ont été produites à la mission. Compte tenu de ces éléments, la mission a retenu un taux de frais de fonctionnement de 9 % applicable aux rémunérations brutes annuelles chargées, frais de gestion inclus.

– Synthèse des calculs : la dette de l'État en base annuelle

Après inclusion des frais de gestion et de fonctionnement, la compensation est de 3,390 millions d'euros (1993 valeur 1998) et 4,503 millions d'euros (compensation 1998) soit une dette de l'État envers les régions actualisée en

valeur 2008 s'élevant à 10,159 millions d'euros et hors Mayotte [1] 10,134 millions d'euros. Consultée le 30 juin 2009, la CCEC a approuvé cette évaluation et l'arrêté de compensation daté du 5 novembre 2009, paru au Journal officiel du 14 novembre 2009 [2].

– Répartition par région

Une répartition régionale en fonction (en totalité ou pour partie) des critères de population prévus par l'arrêté pouvait apparaître en première analyse pertinente, à savoir la photographie de la population des jeunes de 16-18 ans sortis sans diplôme du système éducatif et celle des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V. Les administrations centrales n'ont toutefois pas été en mesure de communiquer cette information à la mission. En outre, l'application de tels critères éloignerait des termes de l'article 1614-1 du code des collectivités territoriales qui impose la référence à la situation des personnels à la date du transfert.

La ventilation a donc été réalisée par référence à la ventilation par région de la masse salariale 1996 établie lors du recensement réalisé par la DAGEMO, référence la plus fiable.

● Chiffrage de la dette de l'État sur la période 1994-2008

– Pour la période 1999-2008, le chiffrage de la dette a été établi par référence à l'actualisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de transfert de compétences, la créance de compensation de l'État vis-à-vis des collectivités évolue chaque année en fonction de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. La mission a donc retenu ce principe d'actualisation pour procéder au chiffrage de la dette sur la période 1999-2008, à partir d'un montant de compensation évaluée à 8 millions d'euros en valeur 1998 (7 893 635 euros). Au terme de ce calcul, la dette de l'État s'élève à 91 millions d'euros au titre de la période 1999-2008 (hors région Alsace).

– Pendant la période transitoire (1994-1998), l'appui technique a été en pratique très variable, ce qui a conduit la mission à proposer une compensation complémentaire forfaitaire

Dans la mesure où il est en pratique très difficile d'évaluer la compensation financière sur cette période, la mission a retenu une approche pragmatique. La compensation due au titre du volet pré-qualifiant a été considérée

---

(1) Mayotte a été comptabilisée par erreur dans la mesure où le transfert de compétence n'est intervenu dans cette région qu'en juillet 2009. Il fallait donc retraiter les données.

(2) Arrêté du 5 novembre 2009 constatant le montant du droit à compensation résultant pour la collectivité territoriale de Corse et pour les régions, à l'exception de la région Alsace, des charges afférentes aux personnels chargés de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans, en application de l'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

comme marginale. Ces actions ayant été transférées plus tard, il est vraisemblable que la dégressivité de l'appui technique apporté par les services déconcentrés ait été moins marquée.

En revanche, pour les actions transférées dès 1994, la mission a proposé de retenir, pour solde de tout compte, une évaluation forfaitaire correspondant à la moitié de la dette due au titre du seul volet qualifiant, soit une dégressivité de l'appui technique de 20 % par an sur la période transitoire. Compte tenu de l'actualisation, la compensation globale peut être évaluée à environ 7,4 millions d'euros pour l'ensemble des régions.

La dette de l'État pour l'ensemble de la période 1994-2008 s'élève donc à 91 millions d'euros + 7,4 millions d'euros, soit 98,4 millions d'euros.

En ajoutant le montant de la compensation pour 2009, il apparaît que la dette de l'État vis-à-vis de l'ensemble des régions, à l'exception de l'Alsace et Mayotte, s'élève à 105 millions d'euros. Un projet d'arrêté interministériel constatant le nouveau montant de la compensation des régions devrait donc être présenté à la CCEC lors de la séance du 2 décembre 2009.

Compte tenu du contexte budgétaire actuel, il a été prévu d'échelonner le remboursement de la dette de l'État vis-à-vis des régions sur deux ans, par le versement de 52,4 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2009 et 52,4 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2010. Cette somme est répartie entre les régions conformément à la colonne E du tableau du III.

II.– LES CONDITIONS DE COMPENSATION AUX RÉGIONS DES ÉCARTS CONSTATÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Au total, le présent article a pour effet de réduire de 90,8 millions d'euros les recettes de TIPP de l'État, dont 1,73 million d'euros au titre de mesures pérennes visées par le I et 89,07 millions d'euros au titre de rectifications non pérennes visées par le II.

Les fractions de tarifs de TIPP proposées par le I du présent article ont donc été calculées de sorte que, rapportées aux assiettes régionales en 2006, elles produisent la compensation due aux régions au titre des rectifications pérennes précitées.

Le III du présent article précise que les rectifications non pérennes visées par le 1° du II produisant une diminution du montant du droit à compensation de certaines régions sont imputées sur le produit de la TIPP attribuées aux régions concernées et sont réparties conformément à la colonne A du tableau du III.

Celles produisant une augmentation des montants du droit à compensation des régions visées par les 2° à 6° du II sont prélevées sur la part du produit de la TIPP revenant à l'État et sont réparties respectivement aux colonnes B, C, D, E, F et G du tableau du III.

Il faut enfin rappeler que les fractions de tarifs de TIPP visées par le I du présent article s'appliquent sur les consommations réelles de carburants en 2009 et pourront donc entraîner la réalisation d'un produit inférieur (auquel cas s'applique la clause de garantie) ou supérieur à celui calculé par rapport aux assiettes régionales en 2006, une fois connue l'assiette définitive de TIPP pour 2009.

Toutefois, le Gouvernement a précisé que la très grande majorité des régions devrait bénéficier d'un produit supérieur à celui calculé par rapport aux assiettes régionales en 2006. Ainsi, pourrait-il avoir lieu de mettre en œuvre la clause de sauvegarde pour un petit nombre de régions en 2009. Les régions concernées ne seront connues qu'en janvier 2010 une fois collectée, auprès de l'ensemble de celles-ci, la consommation réelle de carburants en 2009.

*

* *

La Commission ***adopte*** *l'article 2* ***sans modification****.*

*

* *

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CF 75 de M. Thierry Carcenac, portant article additionnel après l'article 2.

M. Thierry Carcenac. L'État n'est pas le seul à connaître des difficultés financières : les départements aussi. Cet amendement vise donc à créer un fonds exceptionnel de péréquation pour financer le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). L'Assemblée des départements de France soutient bien sûr cette idée, qui sera aussi reprise dans une proposition de loi au Sénat. Le fonds qui est envisagé à l'article 34 du présent texte reste en effet insignifiant face aux obligations qui pèsent sur les départements.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : cet amendement coûte un milliard, et l'État ne les a pas ! En revanche, 150 millions sont prévus par le présent projet de loi, conformément à la promesse qu'avait faite le Premier ministre à la Conférence nationale des exécutifs locaux – il n'avait même été question que de 100 millions. L'engagement pris est donc tenu.

M. Henri Emmanuelli. En réalité, la fameuse Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sur laquelle sont prélevés ces sommes ne distribue pas tout l'argent qu'elle devrait. Elle en retient une partie, avec laquelle l'État compte aider les plus en difficulté. C'est du cynisme total. Ne dites pas que

l'engagement est tenu ! Il n'y a plus d'argent et les dépenses augmentent. Comment va-t-on faire ? Pour ce qui me concerne, je vais tout simplement cesser les versements à la caisse d'allocations familiales.

M. Claude Bartolone. Bien sûr, cet amendement a un coût budgétaire : dès qu'il est question de solidarité nationale, il y a un coût budgétaire ! Le RMI, le RSA, l'allocation aux adultes handicapés découlent d'une volonté nationale de solidarité. Or, dans votre système, la solidarité nationale est remplacée par une solidarité locale. Ce qui nous place dans une situation incroyable : dans les départements urbains, pour financer le RMI ou le RSA, on appelle les pauvres à payer pour les plus pauvres, et dans les départements ruraux, on appelle les personnes âgées à payer pour les personnes encore plus âgées ! La solidarité représente un coût, quel que ce soit celui qui paye, mais l'assiette fait là toute la différence.

Cela va avoir des conséquences considérables dans un certain nombre de secteurs où les collectivités locales sont plus appelées à la dépense que l'État, à commencer par celui de la culture. Dans mon département, l'écart entre ce que coûtent les prestations obligatoires et ce que donne l'État est de 169 millions, sur un budget de 1,5 milliard d'euros. Imaginez les conséquences sur toutes les dépenses qui ne sont pas obligatoires… Le ministre de la culture peut toujours se féliciter du maintien de la clause de compétence générale jusqu'en 2015, on n'a pas les moyens de la financer ! C'est ubuesque.

Enfin, les départements ont souffert de la baisse du rendement de la journée de solidarité cette année. Bref, on nous donne des moyens aléatoires pour payer des dépenses pérennes ! Il faut savoir arrêter l'absurde. On ne s'en tirera pas avec une deuxième journée de solidarité…

M. Charles de Courson. Cet amendement soulève un problème que personne ne peut nier, et dont d'ailleurs tout le monde est responsable : l'APA, par exemple, créée sous le gouvernement Jospin, mais votée par la droite, est loin d'être intégralement compensée.

Les trois prestations visées sont nationales. La vraie solution, c'est de créer un fonds national pour les financer. Mais une étude que nous avons faite, et qui devait d'ailleurs être diffusée, montre que la gestion des départements n'est pas du tout homogène, y compris compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques. Il faut donc définir un taux cible en fonction des caractéristiques de chaque département, mettre en place un financement par un impôt national – je n'en vois pas d'autre que la CSG – et réduire à due concurrence la DGF de façon à redonner de l'autonomie aux départements.

Par ailleurs, et bien que ces prestations soient nationales, les conseils généraux ne devraient-ils pas disposer d'une certaine capacité de modulation ? Je ne pense pas que les situations soient comparables dans la Creuse et en Seine-Saint-Denis. Une telle possibilité, encadrée, permettrait d'améliorer la gestion et de renforcer la responsabilité des départements. L'amendement de notre collègue n'en tient pas compte.

M. Thierry Carcenac. Je ne pense pas que les deux fois 75 millions prévus suffisent à faire face à la situation financière. Les dotations de l'État n'augmentant plus, il ne reste en effet que la péréquation, puisque certains départements, qui ont atteint le taux plafond, n'ont plus la possibilité d'augmenter les impôts pour financer la solidarité. Il faut vraiment trouver une solution. L'avance remboursable évoquée par le Gouvernement ne règle pas le problème. La CNSA nous annonce que le taux de couverture, qui approchait de 30 %, va passer à 28 %, voire en dessous. Certains départements n'en sont même plus à se demander s'ils peuvent mener des politiques volontaristes, mais où ils vont couper dans les dépenses obligatoires !

M. Henri Emmanuelli. Vous ne pouvez tout de même pas dire, monsieur le rapporteur général, que le Gouvernement tient parole ! L'APA augmente de 8 % par an. Certes, elle a été votée en 2001 et mal compensée, mais le rapport entre le financement de l'État et celui des départements est passé à 28/72 ! La prestation de compensation du handicap, votée par votre majorité et dont vos ministres nous ont expliqué qu'elle serait compensée intégralement, n'est financée qu'à 30 % par l'État. Elle est payée par la fameuse Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui non seulement annonce une baisse de ses recettes, mais crée en outre des réserves grâce à une comptabilité artificielle. Autrement dit, elle ne nous donne pas tout l'argent qu'elle devrait – elle en garde une partie qui va servir à aider les départements qui sont le plus en difficulté. Si ce n'est pas du cynisme…

Je suggère donc à mes collègues de ne plus payer. Pour ma part, je vais arrêter les versements à la CAF. C'est à elle qu'il appartiendra d'expliquer aux titulaires du RMI et du RSA qu'elle ne peut plus les leur verser. Ainsi, la balle sera renvoyée à l'État. Je ne vois aucune autre solution.

M. Jean-Michel Fourgous. On aurait dû refuser d'appliquer les 35 heures, ou de payer les charges, ç'aurait été plus simple.

M. le rapporteur général. Une partie substantielle des obligations de solidarité nationale ont progressivement été transférées aux départements, qu'il s'agisse du volet portant sur le vieillissement, le handicap et la dépendance – l'APA a été transférée en 2001 et la PCH en 2005 – ou de tout ce qui concerne l'exclusion et la pauvreté – le RMI et le RSA ont été transférés à partir de 2004. Et je passe sur l'aide sociale à l'enfance, considérable dans des départements tels que la Seine-Saint-Denis, ou sur la lutte contre l'incendie… Bref, les départements reçoivent des compétences qui engendrent des dépenses automatiques pour lesquelles ils ne sont qu'opérateurs, pas décideurs, puisque les montants des prestations sont fixés au plan national. Face à ces dépenses très dynamiques – et l'on ne voit pas comment cela pourrait ralentir, notamment pour ce qui est du vieillissement et du handicap – les recettes ne suivent plus. Elles ont résisté un certain temps grâce aux droits de mutation, mais on en est arrivé à un effet de ciseaux structurel qui ne pourra que s'amplifier.

Que faire ? D'abord établir un constat lucide – et il me semble que le rapport que j'ai présenté, auquel ont travaillé aussi Thierry Carcenac et Claude Bartolone, aboutit à un diagnostic partagé. Les dispositions prises aujourd'hui ne sont clairement pas à l'échelle du problème. Lorsque je dis que le Premier ministre tient son engagement, je parle de l'annonce précise faite à la Conférence nationale des élus locaux et visant à dégager une centaine de millions d'ici à la fin de l'année pour la quinzaine de départements les plus en difficulté.

Pour ce qui est des solutions, on entend parfois dire que la péréquation résoudrait le problème. Ce n'est pas vrai. La péréquation n'est absolument pas à la hauteur du problème. Alors, faut-il renationaliser ? Ne plus payer, comme le voudrait Henri Emmanuelli, revient à cela. Ce sera l'occasion de se poser la question que tout le monde préférerait éviter : n'avons-nous pas, en plusieurs étapes, voté des dispositifs dont la collectivité n'a pas les moyens ? Cette question va se poser très rapidement.

L'étude qu'évoquait Charles de Courson doit être actualisée et communiquée à chacun de nos collègues. Elle est très intéressante. Il s'agissait d'évaluer, par comparaison, le coût de chaque grande catégorie de prestation. Cela a permis de dégager des coûts moyens et de classer les départements en fonction de ces coûts, mais aussi de leurs ressources. L'un des exemples les plus frappants est un département du sud-ouest – mais pas les Landes ! Il est géré de façon extrêmement rigoureuse et a un coût inférieur à la moyenne nationale, mais, si l'on tient compte de ses ressources, il apparaît qu'il va droit dans le mur, dans deux ans au plus tard. On ne peut donc pas nier le problème, ni se contenter, monsieur Emmanuelli, de dire que l'État paiera. Il va y avoir des révisions déchirantes à faire. En attendant, évacuons les idées reçues : les 150 millions sont nécessaires, mais pas suffisants ; la péréquation ne peut que mettre un peu d'huile dans les rouages ; au rythme actuel, un certain nombre de départements « ne passeront pas » l'année 2012.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*

* *

B.– Autres dispositions

Article 3

Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'État

La rémunération des services rendus par l'État constitue l'une de ses recettes budgétaires. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 4 de la LOLF, les décrets instituant de telles rémunérations doivent être soumis à la ratification parlementaire dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée [(1)].

Le présent article tend à ratifier le décret n° 2010-1295 du 28 octobre 2010 modifiant le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et le décret n° 2008-252 du 12 mars 2008 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

1.– Objet et champ d'application du décret soumis à ratification

Sur la base des recommandations d'un rapport de l'Inspection générale de l'administration relatif aux forces de sécurité, et dans le cadre du rapprochement des dispositions régissant le corps de la gendarmerie nationale de celles régissant la police nationale, le décret n° 2010-1295 soumis à ratification vise à l'alignement du régime de facturation des services d'ordre de la gendarmerie sur celui de la police.

En premier lieu, ce décret instaure un tarif unique forfaitaire fixé par arrêté pour la mise à disposition des personnels de gendarmerie et de police.

Fixé à 20 euros de l'heure en 2010, ce tarif sera progressivement porté à 35 euros en 2014, sur la base d'une augmentation de 15 % par an. Le tarif de 35 euros de l'heure correspond aux coûts salariaux moyens augmentés des coûts moyens de fonctionnement des services majorés d'un forfait de 10 % correspondant aux frais de structure. Ce mode de rémunération des dépenses de personnel est complété par des forfaits de mise à disposition de matériels, le cas échéant.

En deuxième lieu, ce décret actualise la liste des tarifications en vigueur :

---

(1) Pour une analyse juridique de la portée de cette procédure, le Rapporteur général renvoie à son commentaire de l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2006, rapport n° 3469, novembre 2006, p. 184-190.

– par l'ajout de prestations nouvelles comme la mise à disposition de moyens aéroportés ;

– par une meilleure prise en compte des frais réels des personnels (dépenses d'alimentation et d'hébergement des forces de sécurité).

En troisième lieu, ce décret fixe des conditions de remboursement identiques. Ainsi est-il retenu le principe d'un conventionnement préalable entre le représentant de l'État et l'organisateur de la manifestation afin de définir les modalités techniques et financières du concours de la force publique. Il faut également noter que le décret n° 2010-1298 du 28 octobre 2010 permet le recours à la procédure d'attribution de produit afin de rattacher aux programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* les sommes perçues. Le Rapporteur général rappelle que cette procédure, qui déroge au principe d'universalité budgétaire, permet d'affecter à un service de l'État « les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies » par lui (III de l'article 17 de la LOLF).

En dernier lieu, ce décret étend l'obligation d'assurance du bénéficiaire des prestations de sécurité, qui préexistait pour la gendarmerie nationale, au régime commun police-gendarmerie.

2.– Les prestations donnant lieu à rémunération pour services rendus

Donnent lieu à remboursement à l'État les prestations suivantes exécutées par les forces de police et de gendarmerie dans les services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics :

– la mobilisation, l'affectation et la mise à disposition d'agents ;

– le déplacement, l'emploi et la mise à disposition de véhicules [(1)], de matériels ou d'équipements [(2)].

Donnent lieu également lieu à remboursement à l'État les prestations d'escorte. Sont notamment concernées les escortes exécutées par les forces de police et de gendarmerie qu'elles soient prévues par les textes réglementaires ou décidées dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre public par le ministre de l'Intérieur ou son représentant dans le département.

---

(1) Par exemple : automobiles, poids lourds, vedettes fluviales ou maritimes ou embarcations pneumatiques selon les conditions de mer, moyens aéroportés…

(2) Par exemple : barrières, matériels de signalisation…

En revanche, ce décret ne s'applique pas aux missions de sécurité nationale réalisées par les forces de police et de gendarmerie.

À ce stade, aucune évaluation des recettes attendues au titre du décret soumis à ratification n’a été transmise au Rapporteur général.

*
* *

*La Commission **adopte** l’article 3 **sans modification**.*

*
* *

Article 4

Rectification des conditions du partage de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »

I.– LE TRANSFERT DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT AUX DÉPARTEMENTS ET SES MODALITÉS FINANCIÈRES

La loi du 26 octobre 2009 (1) organise le transfert vers les départements des parcs du ministère de l'équipement et l'évolution de la situation des ouvriers des parcs ateliers. L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 (2) assure la mise en œuvre de ce transfert en prévoyant la clôture du compte de commerce dédié au suivi des activités industrielles et commerciales de ces parcs depuis 1990, et en fixant les modalités de calcul et de reversement de la trésorerie des parcs aux départements.

A.– LES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT

1.– Des services industriels et commerciaux sans personnalité morale

Les activités des parcs consistent en prestations de services d'entretien et de gestion d'équipements professionnels, travaux routiers et fourniture de matériaux produits ou acquis en vue de la revente. Ce sont, par nature, des activités industrielles et commerciales exécutées en régie par une structure de l'administration. Le parc lui-même fonctionne dans une certaine mesure comme une entreprise : il facture ses prestations et fournitures de produits à ses « clients » selon un barème actualisé chaque année.

Les prestations des parcs se répartissent dans quatre grands domaines : exploitation et entretien de la route (3) ; gestion des véhicules et des engins (4) ; contrôle et analyse de la qualité (5) ; vente de produits et de matériaux (agrégats et liants hydrocarburés).

---

(1) Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

(2) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

(3) Conservation du patrimoine routier : entretien périodique des chaussées (enduits) et entretien courant (réparation), sécurité des usagers de la route ; réalisation et entretien de la signalisation et des glissières de sécurité, entretien des dépendances ; fauchage, curage des fossés, arasement d'accotements, viabilité hivernale (déneigement, salage des route, etc.), maintenance et développement du réseau radio, maintenance et développement des dispositifs électroniques et électromagnétiques de surveillance du trafic (scanner laser).

(4) Location des véhicules et engins (camions, tracteurs, hélicoptères, chasse-neige et fraises à neige, balayeuses et autres véhicules techniques…) , réparation des véhicules pour voyager et des engins.

(5) Contrôle des matériaux et liants mis en oeuvre sur les chaussées, analyse des sols, essais sur les routes.

2.– Le compte de commerce

Le parc tient non seulement une comptabilité administrative mais aussi une comptabilité commerciale et une comptabilité analytique. Aussi convenait-il de donner à ces opérations industrielles et commerciales réalisées en régie par un service non personnalisé de l'État, en grande partie pour le compte de personnes autres que l'État, un cadre juridique et comptable adéquat. L'article 69 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) a ouvert dans les écritures du Trésor, à l'origine pour l'année 1990 et pour certains départements seulement, un compte de commerce n° 904-21 intitulé : « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement* ».

Le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal de ce compte de commerce dont le contrôle financier est assuré par le contrôleur financier du ministère de l'équipement. En pratique, le fonctionnement du compte est très déconcentré, en sous-comptes. C'est au niveau départemental que sont effectués la totalité des recettes et les trois-quarts des dépenses. Dans chacun des départements, le préfet, qui peut donner délégation de signature au directeur départemental de l'équipement, est ordonnateur secondaire des recettes et dépenses qui sont retracées dans des sous-comptes départementaux.

B.– LES INCIDENCES FINANCIÈRES DU TRANSFERT ORGANISÉ PAR LA LOI DU 26 OCTOBRE 2009

La loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers a prévu, selon des modalités relativement souples, le transfert des parcs aux départements. L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a procédé à la clôture du compte de commerce et précisé les incidences financières de ce transfert, qui relèvent de la compétence du législateur financier.

1.– La clôture du compte de commerce

Comme le prévoit l'article 19 de la LOLF, « *Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances*. » Par symétrie, seule une loi de finances peut supprimer un tel compte.

L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée prévoit en conséquence de clore au 31 décembre 2011 le compte de commerce « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* », et d'abroger son article créateur à compter de la même date. La date retenue constitue en réalité une date butoir ne concernant que le compte de commerce en tant que tel, dès lors qu'au gré des transferts les sous-comptes dédiés à chacun des parcs auront vocation à être clos au fil de l'eau. Le délai ainsi ouvert couvre les exercices 2010 et 2011 au cours desquels peuvent se dérouler les transferts au cas par cas, en application de la loi du 26 octobre 2009.

Au 1er janvier 2010, 31 parcs avaient été transférés aux départements. 68 parcs seront transférés aux départements au 1er janvier 2011.

2.– La question du partage de la trésorerie des parcs

L'article 18 de la loi du 26 octobre 2009 renvoie à une loi de finances la charge de prévoir les conditions de reversement de la trésorerie des parcs aux départements : « *Dans chaque département, si, à la date du transfert du service ou d'une partie de service à une collectivité, la contribution du parc à la trésorerie du compte de commerce ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 précitée pour retracer les opérations de recettes et de dépenses des parcs est positive après déduction des dettes et des créances, le montant de cette contribution revient, dans les conditions prévues par une loi de finances, à cette collectivité au prorata des facturations ayant donné lieu à paiement au parc par la collectivité dans les facturations totales pendant les trois années précédant le transfert*. »

Il convient cependant de relever que cet article fixe par avance trois principes :

– la trésorerie n'est transférée que si elle est positive au terme du calcul ;

– elle est calculée pour solde de tout compte après apurement des dettes et créances inscrites dans la comptabilité des parcs de l'équipement à la date de leur transfert ;

– elle est partagée entre le département bénéficiant du transfert et l'État selon une clé figurant le « poids » de la collectivité parmi les donneurs d'ordres (les clients) du parc.

Conformément à ces principes, l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée décompose le solde du compte de commerce en « *contributions des parcs à la trésorerie* », ayant vocation à être reversées à chaque département.

Il précise ainsi que le montant de la contribution des parcs à la trésorerie du compte de commerce est calculé après déduction :

– du montant des créances non recouvrées et des dettes non apurées à la date du transfert, c'est-à-dire au 1er janvier 2010 pour les 31 parcs déjà transférés et au 1er janvier 2011 pour les 68 parcs restant. Les dettes non apurées et les créances non recouvrées au 31 décembre 2011 sont reprises au sein du budget de l'État ;

– du coût des mesures de dépollution prescrite dans les diagnostics *ad hoc* qui auront été obligatoirement réalisées préalablement au transfert.

Il prévoit enfin qu'un acompte de 50 % de cette trésorerie soit versé le 30 juin de l'année même du transfert. Le solde doit être versé, quant à lui, avant le 31 décembre 2011, mais, selon les cas, il devrait l'être beaucoup plus rapidement. En pratique, cette décomposition du versement de la trésorerie en deux temps devait permettre à la fois d'accompagner le transfert du parc d'un mouvement financier aussi rapide que possible, tout en préservant une marge d'ajustement à l'État pour le cas où des créances ou des dettes resteraient à recouvrer ou à apurer.

II.– LA RÉVISION DES MODALITÉS DE CALCUL DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION DES PARCS EN AMONT DU PARTAGE DE LA TRÉSORERIE

Le présent article modifie le 1° du II de l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 afin de prendre en compte, en amont du partage de la trésorerie, les dettes non apurées et les créances non recouvrées recensées **entre la date du transfert des parcs et la clôture effective du compte de commerce.**

A.– LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES APPARUES EN 2010

Selon le principe de la comptabilité générale, dite de « droits constatés » [(1)], les opérations du compte de commerce *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement*, sont comptabilisées dès leur naissance, lors de la constatation de leur « fait générateur », c'est-à-dire dès lors que les dettes ou créances ont acquis un caractère certain, et ce, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Or, à la suite de la première vague de transfert des 31 parcs de l'équipement intervenue le 1er janvier 2010, l'agent comptable du ministère de l'écologie a constaté l'existence de dettes non apurées et de créances non recouvrées par les parcs de l'équipement postérieurement au 1er janvier 2010. Il a cependant considéré qu'il ne pouvait juridiquement passer des écritures sur le compte de commerce postérieurement au 1er janvier 2010 car le 1° du II de l'article 7 précédemment mentionné précise que *« le montant de la contribution des parcs à la trésorerie du compte de commerce (...) est calculé après déduction : 1° des dettes et des créances inscrites dans la comptabilité des parcs de l'équipement* ***à la date de leur transfert*** *(...) ».* Compte tenu de l'urgence, l'administration fiscale a toutefois expressément autorisé l'agent comptable à

---

(1) S'agissant des comptes de l'État, l'article 30 de la LOLF consacre la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice ou en droits constatés. Ainsi, les opérations "sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement". *Il est posé le principe d'une identité entre les principes de la comptabilité publique et les règles applicables aux entreprises, sauf différence justifiée par les spécificités de l'action de l'État. Les normes comptables applicables à l'Etat sont arrêtées après un avis, communiqué aux commissions des Finances, d'un comité rassemblant des personnalités des secteurs public et privé.*

procéder, en 2010, aux écritures comptables rendues nécessaires par le fait que, malgré le transfert des parcs au 1er janvier, le compte de commerce et ses sous comptes n'avaient pas été clôturés à la même date.

B.– LA CORRECTION DU MODE DE CALCUL DE LA CONTRIBUTION DES PARCS À LA TRÉSORERIE DU COMPTE DE COMMERCE

L'objectif du présent article est de compléter les règles de partage de la trésorerie entre l'État et les départements en déduisant de la contribution des parcs à la trésorerie du compte les dettes et les créances constatées **entre la date de transfert des parcs de l'équipement et la date de clôture du compte de commerce.**

Cette correction est rendue nécessaire par le fait que le ministère de l'écologie évalue à près d'un million d'euros le solde des dettes non apurées et des créances non recouvrées par les 31 parcs transférés au 1er janvier 2010 et en déduit une charge d'environ trois millions d'euros, après le transfert des 68 autres parcs au 1er janvier 2011. Or, ce solde négatif vient nécessairement réduire le montant de la trésorerie du compte de commerce à partager entre l'État et les collectivités.

En prenant en compte ces dettes et créances, la trésorerie à partager (hors prise en compte de la pollution) est estimée à près de 100 millions d'euros dont 67,2 millions d'euros pour les départements, plus de 31 millions d'euros pour l'État et 1,5 million d'euros pour les autres collectivités territoriales.

Le Rapporteur général constate que le présent article est justifié pour des raisons techniques même s'il aura pour effet de réduire modérément la trésorerie du compte de commerce à partager entre l'État et les collectivités territoriales. En tout état de cause, il salue le fait que la Commission consultative d'évaluation des charges se soit saisi de cette question lors de sa séance du 25 novembre 2010.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

*
* *

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 5

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Le présent article retrace l'incidence sur l'équilibre budgétaire du présent projet de loi de finances rectificative. Sur le fond, les déterminants de cet équilibre, qui trouvent leur traduction dans **le tableau d'équilibre** du **I** du présent article, sont analysés dans l'exposé général du présent rapport.

L'amélioration du solde budgétaire de 1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 et de 2,3 milliards d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010 réduit d'autant le besoin de financement de l'État et entraîne, au **1° du II** du présent article, une nouvelle actualisation du **tableau de financement** pour 2010 [(1)].

Par rapport à la dernière loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010, les ressources de financement seraient donc minorées d'autant, selon les modalités suivantes :

– le montant des émissions de titre à plus d'un an (BTAN et OAT) [(2)], net des rachats de titres, resterait inchangé, à 188 milliards d'euros ;

– l'encours de la dette à court terme (BTF) [(3)] diminuerait significativement de 20 milliards d'euros ;

– les dépôts des correspondants du Trésor progresseraient de 13,9 milliards d'euros compte tenu de moindres décaissements que prévu des dépôts liés aux investissements d'avenir (1 milliard au lieu de 5 milliards), du dépôt des dotations budgétaires du plan Campus par les bénéficiaires (3,7 milliards d'euros), d'une progression des dépôts des établissements publics nationaux (3 milliards d'euros) et de l'annulation d'une provision de 3 milliards d'euros, destinée initialement à compenser la baisse des dépôts des collectivités territoriales anticipée pour 2010 qui ne s'est pas réalisée ;

– la contribution de la variation du solde du compte du Trésor progresserait de 3,5 milliards d'euros compte tenu de la politique de rachats de titres menée par l'Agence France Trésor (AFT) en 2010 ;

---

(1) Un tableau de financement révisé figurait déjà à l'article d'équilibre (article 2) de la deuxième loi de finances rectificative pour 2010 (loi n° 2010-463 du 7 mai 2010).

(2) Bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel et obligations assimilables du Trésor.

(3) Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés.

– les autres ressources de trésorerie progresseraient également de 4 milliards d'euros [1] ;

– enfin, en l'absence d'opérations de désendettement par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique, le montant sur cette ligne est porté à zéro contre 2,5 milliards d'euros antérieurement.

Il résulte de ce qui précède que le plafond de variation de la dette négociable de l'État resterait inchangé, à 105 milliards d'euros, au **2° du II** du présent article.

Enfin, le **III** du présent article précise expressément que **le plafond des autorisations d'emplois** rémunérés par l'État est porté à 2 028 724 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 8 926 ETPT de plus qu'en loi de finances initiale pour 2010 (le plafond ayant été fixé à 2 019 798 ETPT).

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

*
* *

*La Commission **adopte** la première partie du projet de loi de finances rectificative **sans modification**.*

*
* *

(1) Telle une heureuse vendange, la politique d'émissions et de rachats de titres menée par l'AFT au cours de l'année 2010 est marquée par un jeu à somme positive des primes et décotes à l'émission, nette des primes et décotes au rachat. En effet, dans la mesure où le volume élevé des émissions et la demande des marchés conduisent à réabonder chaque année des lignes anciennes dont les taux faciaux diffèrent en règle générale des taux d'émission, une partie importante de la baisse des taux de marché enregistrée en 2010 se traduit par la perception de primes à l'émission.

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 6

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

*
* *

Article 7

Budgets annexes : ouverture et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur les budgets annexes, selon la répartition donnée à l'état C annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

D'un point de vue formel, il convient de relever un changement de présentation par rapport aux précédents projets de loi de finances rectificative ayant eu le même objet. Alors que ces derniers comportaient traditionnellement deux articles et deux états annexés, consacrés respectivement aux ouvertures et aux annulations de crédits sur les budgets annexes, le présent projet de loi de finances rectificative ne propose plus qu'un seul article et un seul état annexé.

Cette innovation, introduite dans le cadre du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2009 s'agissant de la présentation des ouvertures et annulations de crédits au titre du budget général et des comptes spéciaux, vise à faciliter l'exercice du droit d'initiative des parlementaires en permettant à un seul et même amendement de proposer, dans le respect de l'article 47 de la LOLF, à la fois une ouverture de crédits et une annulation d'autres crédits. Elle répond à une suggestion des commissions des finances des deux assemblées [(1)].

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

*
* *

(1) Voir l'exposé du problème dans le rapport de M. Philippe Marini sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, Sénat, n° 306, mars 2009, p. 106.

Article 8

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition donnée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

*
* *

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 – PLAFOND DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

Article 9

Modification du plafond des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article tend à modifier les plafonds des autorisations d'emplois de l'État qui ont un caractère limitatif en application de l'article 9 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Ces modifications sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 9 **sans modification**.*

*

* *

Article 10

Modification du plafond des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article tend à modifier le plafond des emplois des opérateurs de l'État, qui doit être fixée chaque année par la loi de finances en application de l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008. Ces modifications sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 10 **sans modification**.*

*
* *

TITRE III
RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

Article 11

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Le présent article tend à ratifier les ouvertures et annulations de crédits effectuées par voie de décret d'avance au cours de l'exercice 2009. Conformément à l'article 13 de la LOLF, la ratification est demandée au législateur « *dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ».

Un décret d'avance a été publié au moment du dépôt du présent projet de loi de finances rectificative : le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Toutefois, un second décret d'avance, sur lequel la commission des Finances a émis un avis le 23 novembre dernier, sera prochainement publié. Un amendement du Gouvernement au présent article invitera le Parlement à le ratifier. C'est pourquoi, bien qu'il ne soit pas annexé au présent projet, ce décret est pris en compte dans les développements qui suivent.

Le Rapporteur général rappelle que, par rapport à l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, la LOLF renforce le contrôle exercé par le Parlement sur les décrets d'avance à trois points de vue :

– tout projet de décret doit être soumis pour avis aux commissions des finances des deux assemblées, qui font connaître leur position au Premier ministre dans un délai de sept jours. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai de sept jours. Sur proposition du Rapporteur général, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a ainsi adopté deux avis cette année (reproduits en annexe ci-après) ;

– les décrets d'avance constituent désormais des actes « complets » : ils incluent non seulement les ouvertures de crédits, mais aussi les éléments permettant d'assurer la préservation de l'équilibre financier, à savoir les annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires. Les deux décrets précités ont ainsi annulé autant de crédits qu'ils en ont ouverts ;

– le montant cumulé, au cours d'une année, des crédits ouverts par décret d'avance ne peut excéder 1 % des crédits initiaux. Sur le budget général, les deux décrets d'avance de 2010 ont ouvert 2 116 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1 846 millions d'euros de crédits de paiement (CP), soit 0,5 % des crédits initiaux.

Sur l'ensemble du budget de l'État, les deux décret d'avance ont porté sur 2 686 millions d'euros d'AE et 1 271 millions d'euros de CP, soit 0,5 % des crédits initiaux (y compris crédits des comptes spéciaux et des budgets annexes [1]). Les détails des différentes ouvertures et annulations sont présentés dans l'exposé général du présent rapport.

Par ailleurs, le 6° de l'article 58 de la LOLF, relatif à la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes, prévoit que cette dernière doit déposer, conjointement à tout projet de loi de finances, un rapport sur les mouvements de crédits effectués par voie réglementaire dont la ratification est demandée dans ledit projet – c'est-à-dire, en pratique, sur les décrets d'avance. Conformément à ces dispositions, la Cour des comptes a déposé un rapport au Parlement relatif aux décrets d'avance de 2010. Il est reproduit en annexe au présent rapport.

La procédure du décret d'avance est aujourd'hui un élément classique de la gestion budgétaire, alors qu'elle était conçue, à l'origine, comme d'un usage exceptionnel. La procédure parlementaire, jugée – à tort ou à raison – trop lourde, est traditionnellement réservée à l'ajustement de fin d'année ou à la traduction budgétaire de changements politiques, sans d'ailleurs que ce dernier cas soit systématique. Les décrets d'avance sont ainsi utilisés pour procéder aux mouvements qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif de fin d'année, dans les tout derniers jours de décembre.

Qu'il soit d'ampleur limitée ou importante, un décret d'avance apparaît toujours comme une intrusion de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement. On a vu parfois des décrets d'avance majorer des dotations qui avaient été jugées insuffisantes lors de la discussion de la loi de finances initiale, démonstration par l'absurde qui rendait d'autant plus évidente l'atteinte portée au pouvoir du Parlement en matière financière. Le recours à cette procédure doit donc, aux yeux du Rapporteur général, être strictement limité et entouré de la plus grande transparence.

Le tableau présenté ci-après retrace l'évolution des ouvertures par décrets d'avance et des annulations associées depuis 1990.

---

(1) Contrairement au tableau présenté ci-après, les crédits initiaux du budget général sont ici entendus y compris remboursements et dégrèvements.

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCE ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions d'euros)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1990	2	427,31	570,62	– 143,30	*0,23*	*0,31*	*– 0,08*
1991	1	228,67	(a) –	228,67	*0,12*	–	*0,12*
1992	2	2 253,35	728,86	1 524,49	*1,12*	*0,36*	*0,76*
1993	1	762,25	762,25	–	*0,36*	*0,36*	–
1994	2	1 104,49	1 093,06	(b) 11,43	*0,50*	*0,49*	*0,01*
1995	1	91,47	91,47	–	*0,04*	*0,04*	–
1996	2	2 703,07	2 264,02	439,05	*1,14*	*0,95*	*0,19*
1997	2	1 956,84	1 948,45	(c) 8,38	*0,81*	*0,81*	*0,00*
1998	2	920,33	816,82	103,51	*0,38*	*0,33*	*0,04*
1999	1	1 202,98	1 202,98	–	*0,47*	*0,47*	–
2000	1	23,32	–	23,32	*0,01*	–	*0,01*
2001	2	999,76	999,76	–	*0,38*	*0,38*	–
2002	2	130,00	143,80	(d) – 13,80	*0,05*	*0,05*	*0,01*
2003	5	934,27	934,27	–	*0,34*	*0,34*	–
2004	4	1 360,39	1 360,39	–	*0,48*	*0,48*	–
2005	5	1 873,50	1 873,50	–	*0,64*	*0,64*	–
2006 AE	4	1 698,9	1 698,9	–	*0,62*	*0,62*	–
2006 CP		1 636,5	1 636,5	–	*0,62*	*0,62*	–
2007 AE	3	1 562,3	1 562,3	–	*0,58*	*0,58*	–
2007 CP		1 238,8	1 238,8	–	*0,46*	*0,46*	–
2008 AE	3	1 854,2	1 854,2	(e) –	*0,67*	*0,67*	–
2008 CP		1 784,3	1 784,3	(e) –	*0,66*	*0,66*	–
2009 AE	3	709,2	774,2	(f) –	*0,24*	*0,27*	–
2009 CP		712,5	777,5	(f) –	*0,26*	*0,28*	–
2010 AE	2	2 116,0	2 116,0	(g) –	*0,74*	*0,74*	–
2010 CP		1 846,0	1 846,0	(g) –	*0,65*	*0,65*	–

(a) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguet, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 1 535 millions d'euros, soit 0,79 % des crédits initiaux.

(b) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par une annulation de 11,43 millions d'euros sur le compte de prêts du FDES.

(c) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par une annulation de 8,38 millions d'euros sur le compte de prêts du FDES.

(d) Le décret d'avance n° 2002-143 du 7 février 2002 a ouvert 13,8 millions d'euros sur le compte de prêts du FDES.

(e) Le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 a par ailleurs ouvert 34,6 millions d'euros sur le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens*.

(f) Par ailleurs, le décret d'avance n° 2009-862 du 13 juillet 2009 a ouvert 4,5 millions d'euros sur le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* ; le décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 a ouvert 250 millions d'euros sur le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* ; un troisième décret d'avance (en instance de publication) a ouvert 65 millions d'euros sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

(g) De même, le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a ouvert 200 millions d'euros en AE et CP sur les compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et 370 millions d'euros sur le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

ANNEXE :

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LES PROJETS DE DÉCRET D'AVANCE NOTIFIÉS EN 2010

AVIS

La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),

Vu la loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-463 du 7 mai 2010,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-606 du 7 juin 2010,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la Commission le 14 septembre 2010 par lettre du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, portant ouverture et annulation de 1 299,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 271 millions d'euros de crédits de paiement ;

Considérant que le projet de décret tend à ouvrir :

– 218 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement des opérations extérieures du ministère de la défense ;

– 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement de dépenses de personnel du ministère de la défense ;

– 127 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement de l'aide au remplacement des véhicules anciens dite « prime à la casse » ;

– 110 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement de dépenses en matière d'hébergement d'urgence ;

– 81 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la compensation de la baisse du prix des carburants dans certains départements d'outre-mer ;

– 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement de dépenses en matière d'asile ;

– 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement des frais de justice compte tenu du surcoût lié à la réforme du financement de la médecine légale;

– 11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement des dépenses de contentieux ;

– 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus ;

– 14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la compensation d'un moindre remboursement communautaire au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine ;

– 47 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le renouvellement de la prime herbagère agro-environnementale ;

– 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var ;

– 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement de dépenses immobilières de l'Etat ;

– 370 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le financement du « bonus-malus » automobile ;

Considérant que le projet de décret tend à annuler :

– 729,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 701,4 millions d'euros de crédits de paiement sur 51 programmes du budget général ;

– ainsi que 570 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur les comptes spéciaux « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ;

EST D'AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Comme la Commission l'indiquait déjà dans ses deux précédents avis sur le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 et n° 2009-1368 du 9 novembre 2009, la provision de 570 millions d'euros constituée dans la loi de finances initiale pour 2010 au titre des surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la Défense s'avère très largement insuffisante. En moyenne, sur la période 2002-2009, la sous-budgétisation des opérations

extérieures du ministère de la Défense s'élève à 235 millions d'euros par an. Mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose donc d'amplifier la budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations extérieures, mais surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Cette double exigence apparaît d'autant plus impérieuse qu'en prévoyant qu'*« En cas de dépassement de la provision, les dépenses des armées, directions et services liées aux OPEX non couvertes par la dotation en LFI feront l'objet d'un remboursement par décret d'avance à partir de la réserve de budgétisation interministérielle »*, le projet annuel de performances pour 2010 fait peser sur l'ensemble du budget général la charge du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense.

2. S'il est désormais possible à la Commission de connaître plus précisément les surcoûts liés en 2009 d'une part à la mise en œuvre du « bonus / malus » automobile et d'autre part à la prime à la casse, force est de constater que les prévisions budgétaires relatives au financement de cette prime et à l'équilibre du compte spécial *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* se sont révélées particulièrement défaillantes en 2008 et 2009. L'introduction d'une nouvelle disposition règlementaire par décret n°2009-1581 du 18 décembre 2009 élargissant le délai pour bénéficier du barème avantageux du bonus en 2009 justifiait à elle seule d'amplifier la budgétisation initiale pour 2010. En tout état de cause, la Commission appelle à ce que les dispositifs générateurs de dépenses d'intervention fassent l'objet d'études d'impact préalables plus rigoureuses, afin d'évaluer avec précision leur coût pour l'État, trop souvent sous-estimé.

3. Les crédits destinés à la prise en charge de l'hébergement d'urgence ont été, une fois de plus, largement sous-évalués dans la loi de finances initiale pour 2010, malgré le contexte de crise économique dont l'impact sur les publics fragiles se traduit nécessairement par des besoins complémentaires. Il en est de même s'agissant spécifiquement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, malgré l'augmentation des crédits pour l'allocation temporaire d'attente (ATA) en loi de finances initiale pour 2010. La Commission reconnaît cependant la difficulté d'estimer à l'avance le nombre de déboutés d'asile, source de près de la moitié des dépenses à couvrir.

4. L'ouverture de 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur la mission *Justice* doit permettre de couvrir le surcoût lié à l'élargissement du périmètre de la réforme du financement de la médecine légale et à son entrée en vigueur anticipée au dernier trimestre 2010. Compte tenu de l'impossibilité pour les juridictions de financer cette somme par redéploiement, la Commission considère que l'ouverture prévue dans le projet de décret est justifiée. Il en est de même de l'ouverture de 11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 millions d'euros en crédits de paiement destinée à abonder les crédits de contentieux en raison de la nette augmentation de la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en 2009 et 2010.

5. L'insuffisance de crédits constatée en 2010 du fait de recettes de cessions immobilières du ministère de la Défense inférieures aux prévisions, témoigne des inconvénients inhérents aux financements par voie d'affectation de ressources exceptionnelles. En l'espèce, l'ouverture prévue dans le projet de décret au titre du programme 722 *Contribution aux dépenses immobilières* ne pose pas de difficulté, dès lors qu'elle est assortie d'annulations d'un montant équivalent de crédits sur le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation CHORUS* du même compte d'affectation spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le budget général n'a, en effet, pas vocation à compenser les moins-values de recettes attendues des cessions immobilières de certains ministères.

6. Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par les lois de finances pour 2010. Il est de bonne méthode de faire porter prioritairement les annulations sur les missions ou les ministères qui bénéficient par ailleurs des ouvertures de crédits et, pour le complément, de mettre à profit la réserve de précaution constituée en début d'année. Même s'il doit être tenu compte des contraintes inhérentes à la fin de gestion, le projet de décret peine à satisfaire à ces exigences.

7. Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la Commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2010.

AVIS

La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),

Vu la loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-463 du 7 mai 2010,

Vu la loi de finances rectificative n° 2010-606 du 7 juin 2010,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la Commission le 17 novembre 2010 par lettre du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, portant ouverture et annulation de 1 386,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 144,6 millions d'euros de crédits de paiement ;

Considérant que le projet de décret tend à ouvrir :

– 378 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale ;

– 231,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de la défense ;

– 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur ;

– 46 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de la justice ;

– 31,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères et européennes;

– 11,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de la culture ;

– 11,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère du budget ;

– 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'économie et des finances ;

– 28,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des dépenses de personnel du ministère de la recherche et l'enseignement supérieur pour le financement de la masse salariale des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) ;

– 34 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement de l'aide juridictionnelle ;

– 17 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des acquisitions amiables faisant suite à la tempête Xynthia ;

– 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des aides d'accompagnement « plans de campagne » ;

– 97,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des bourses sur critères sociaux ;

– 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur ;

– 281,7 millions d'euros en autorisations d'engagement pour le financement d'opérations immobilières ;

– 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement pour le financement des contributions aux organisations internationales de recherche.

Considérant que le projet de décret tend à annuler :

– 1 386,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 144,6 millions d'euros de crédits de paiement sur 85 programmes du budget général ;

EST D'AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Les ouvertures de crédits visent, à titre principal, à couvrir les insuffisances de crédits de personnel de neuf ministères, à hauteur de 930 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette situation s'explique par le retard constaté dans la réalisation des schémas d'emplois pour 2009 et 2010, lié pour l'essentiel à des départs en retraite moins nombreux que prévu. Elle s'explique également par une mauvaise évaluation des mesures de revalorisation catégorielle. Si l'urgence de la situation ne permet pas de procéder à l'ouverture des crédits dans la loi de finances rectificative de fin d'année, la

Commission considère qu'une part non négligeable de ces insuffisances de crédits aurait pu être anticipée et donner lieu à une ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010. En outre, la Commission s'inquiète des difficultés constatées dans la maîtrise des dépenses de rémunération, notamment liées à une mauvaise évaluation des flux d'entrées et de sorties des personnels, et regrette le retard pris dans l'organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée.

2. Comme la Commission l'indique systématiquement dans tous ses avis depuis le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008, la provision de 570 millions d'euros constituée dans la loi de finances initiale pour 2010 au titre des surcoûts entraînés par les opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense s'avère très largement insuffisante. Pour 2010, le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a déjà ouvert 218 millions d'euros auxquels se rajoutent les 29 millions d'euros prévus par le présent décret. Mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose donc d'amplifier la budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations extérieures, mais surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Cette double exigence apparaît d'autant plus impérieuse que la charge du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense pèse *in fine* sur l'ensemble du budget général.

3. L'ouverture de 35 millions d'euros au titre des aides d'accompagnement dites « plans de campagne » destinée à financer une aide exceptionnelle en faveur de certaines organisations agricoles du secteur des fruits et légumes confrontées aux conséquences de la crise économique et financière aurait également pu être inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010. La Commission constate toutefois l'urgence de procéder à cette ouverture, afin de rendre cette nouvelle aide éligible au régime temporaire des aides d'État mis en place dans le contexte de la crise économique et financière par la communication de la Commission n° 2009/C83/01 du 7 avril 2009.

4. Les ouvertures de crédits destinées à couvrir le financement d'opérations immobilières des ministères sociaux (49,7 millions d'euros en autorisations d'engagement), de même que les ouvertures de crédits destinées au financement des bourses accordées sur des critères sociaux (97,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), ainsi que celles résultant d'une accélération des opérations de rachat des résidences touchées par la tempête Xynthia (17 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) s'avèrent urgentes compte tenu des engagements pris par l'État pour les financer avant le 31 décembre 2010. Il en est de même à l'ouverture de crédits destinée au financement des contributions aux organisations internationales de recherche résultant d'une dégradation des taux de change (23 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

5. En revanche, les ouvertures de crédits destinées à couvrir le financement d'opérations immobilières du ministère de la justice (232 millions d'euros en autorisations d'engagement) ne présentent pas le même caractère d'urgence et soulèvent la question de l'opportunité de recourir à la location s'agissant d'une administration régalienne. Parce qu'elles mettent en cause la stratégie immobilière de l'État, ces ouvertures mériteraient de faire l'objet d'une inscription dans la prochaine loi de finances rectificative et en conséquence appellent un avis défavorable de la Commission.

6. Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par les lois de finances pour 2010. Le projet de décret fait porter prioritairement les annulations sur les ministères qui bénéficient par ailleurs des ouvertures de crédits et, pour le complément, met à profit la réserve de précaution constituée en début d'année, ce qui est de bonne méthode.

7. Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la Commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2010.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 11 **sans modification**.*

*
* *

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I.– MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

A.– Renforcer l'attractivité du territoire

Article 12

Réforme du régime des sociétés de personne

En 2009, environ 240 000 sociétés de personnes déclarant un résultat cumulé de plus de 25 milliards d'euros existaient dans notre pays. Le présent article réforme leur régime fiscal, qui se caractérise par ce qu'il est convenu d'appeler une « *semi-transparence* » en application de laquelle le résultat est imposé dans le chef de leurs associés, et réforme également les règles de rattachement des revenus pour l'imposition des entreprises individuelles dont l'activité relève de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices agricoles (BA). Ces modifications emportent des conséquences en matière internationale, qui constitueraient la motivation initiale de la réforme du régime de semi-transparence.

Si l'objectif poursuivi par ces réformes peut se comprendre, le présent article modifie très profondément le droit applicable et soulève trois questions principales.

Premièrement, s'agissant du régime fiscal des sociétés semi-transparentes, le droit en vigueur, largement jurisprudentiel, se caractérise par une grande complexité et permet de nombreuses optimisations. L'opportunité même de maintenir sous une forme rénovée un tel régime est postulée par le présent article. Or, d'aucuns auraient pu se demander, comme le faisait le Professeur Patrick Serlooten, « *quelle est la légitimité d'un régime fiscal dont le seul intérêt est de permettre d'éviter l'impôt* ? » [(1)]. Sans adhérer pleinement à ce propos, on ne peut qu'admettre que la question devrait être posée.

Il convient, en effet, de rappeler les possibilités très importantes d'optimisation d'ores et déjà ouvertes par la fiscalité des sociétés de personnes (SDP).

---

(1) Patrick Serlooten, Faut-il sauver le régime fiscal de « semi-transparence » des sociétés de personnes ?, *Droit fiscal n° 27, juillet 2007.*

Les associés personnes morales imposables à l'IS « *importent* », en effet, leur quote-part de résultat, permettant ainsi la computation des déficits et des bénéfices. Cette « *intégration sauvage* », pour reprendre l'expression de certains praticiens, s'avère donc plus favorable que la détention de titres d'une société opaque (filiale à l'IS) puisque l'associé à l'IS bénéficie de fait et sans condition (ni de taux, ni de durée de détention) des effets des régimes de l'intégration fiscale et mère-fille, sans même être redevable d'une quote-part de frais et charges.

Les associés personnes physiques, du fait d'une application par transparence des règles des entreprises BIC ou BA, peuvent bénéficier d'une « *dé-tunnelisation* » de certains revenus et « *convertir* » en déficits industriels et commerciaux professionnels, imputables sans limitation sur le revenu global du contribuable, des déficits fonciers ou agricoles.

Or, deuxièmement, l'option retenue n'est pas une remise en cause globale de la semi-transparence et des avantages qui en découlent mais une adaptation de celle-ci en vue de l'accroître selon des modalités qui, en pratique, ont principalement sinon exclusivement pour effet un assouplissement de l'état du droit pour les associés personnes morales pour lesquels le degré actuel d'opacité interdit le bénéfice des principaux régimes de faveur de l'IS (intégration fiscale, régime mère-fille, taxation au taux réduit des plus-values sur cession d'actifs immobilières à certaines sociétés financières [1]) à l'exception, toutefois, de l'exonération des plus-values sur titres de participation dont l'application a d'ores et déjà été étendue par voie doctrinale aux plus-values réalisées par des sociétés de personnes imposables dans le chef d'associés soumis à l'IS.

Par ailleurs, il est proposé une mesure indépendante mais qui rétro-agit sur le régime de semi-transparence. Elle consiste à remettre en cause pour les entreprises individuelles imposées aux BIC et aux BA ce qu'il est convenu d'appeler la théorie dite du bilan afin d'assurer une meilleure appréhension de la réalité de leurs revenus selon leur nature. Il n'est donc pas réellement proposé, sur ce point, de modifier la (semi-)transparence des sociétés de personnes mais plutôt de créer une sorte de transparence nouvelle de l'entreprise individuelle BIC ou BA qui se trouve s'appliquer mécaniquement aux SDP.

Le bref développement consacré par l'évaluation préalable de l'article à la question de son impact financier reproduit in extenso ci-après est d'ailleurs éclairant :

« *La réforme proposée permet l'application de certains dispositifs fiscaux aux résultats des sociétés de personnes, en particulier le régime des sociétés mères et le régime de groupe.*

---

(1) Étant rappelé que l'objectif fixé par la réforme d'extension du bénéfice de ce taux réduit ne trouvera, par construction, pas à s'appliquer puisque cet avantage fiscal vient à échéance au 31 décembre 2011, date à laquelle le présent article ne sera pas applicable.

Cette réforme met par ailleurs fin à certaines optimisations et notamment celle qui résulte de l'application de la théorie du bilan. »

Comme on le voit, l'abandon de la théorie du bilan s'analyse comme la contrepartie financière de la réforme des SDP opérée au bénéfice des personnes morales. On notera toutefois qu'aucun élément ne permet d'étayer l'idée selon laquelle la réforme se ferait à coût constant ou de justifier le fait que le rendement attendu de la mesure, probablement opportune sous réserve d'un examen plus approfondi, d'abandon de la théorie du bilan doive être « recyclé » dans l'extension de mesures de faveur.

Le Gouvernement n'a, en effet, pas été en mesure de chiffrer ni l'effet des « *frottements fiscaux* » (pour reprendre la terminologie retenue par l'exposé des motifs) que le présent article propose de supprimer, ni celui des « *optimisations non souhaitées* » qu'il propose d'interdire et, conséquemment et *a fortiori*, l'impact global de l'article sur les recettes. L'évaluation préalable juge, d'ailleurs, « *non chiffrable* » l'incidence budgétaire des dispositions proposées.

Enfin, sous réserve des observations précédentes, les conditions d'examen du présent article ne permettent en tout état de cause pas d'apprécier l'opportunité et l'impact, budgétaire, juridique et économique, de chacune des dispositions proposées, dont le commentaire ci-après ne peut fournir une analyse approfondie. Si depuis plusieurs années, le sujet du traitement des revenus et flux à l'international pose débat quant au statut hybride des sociétés de personnes françaises, le Parlement n'a pas été associé à cette réflexion et le projet de texte a été présenté à l'Assemblée nationale deux semaines avant son examen en Commission et trois semaines avant son examen en séance.

L'évaluation préalable – transmise au Rapporteur général le 23 novembre, une semaine après le dépôt du projet de loi et une semaine avant son examen en Commission [(1)] – évoque une consultation conduite en octobre 2010 sur un projet de texte, mais elle n'aurait été menée qu'auprès de quelques cabinets d'avocats et de l'Association française des entreprises privées, sans aucune association du Parlement et sans diffusion de ce projet de texte au Rapporteur général.

Le IV du présent article prévoit une entrée en vigueur de la réforme aux exercices et périodes d'imposition ouverts à compter du 1er janvier 2012. Il semble donc possible de différer l'examen de l'article.

---

(1) Les évaluations préalables des articles du présent projet de loi de finances n'ont été déposées que le 29 novembre 2010.

I.– L'ÉVOLUTION PROPOSÉE DES SOCIÉTÉS DE PERSONNES D'UNE SEMI-TRANSPARENCE À L'AUTRE

1.– Les sociétés de personnes : un régime fiscal historiquement fondé sur la semi-transparence ou translucidité

Le régime fiscal de la semi-transparence résulte principalement de l'article 8 du code général des impôts, qui trouve son origine dans l'article 3 de la loi du 31 juillet 1917 modifiée par l'article 11 de la loi du 30 juin 1923 relatif aux sociétés en nom collectif et prévoyant l'imposition de leurs associés personnellement pour la part des bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société.

La semi-transparence ou « translucidité » se définit par opposition, d'une part, à l'opacité des sociétés à l'impôt sur les sociétés et, d'autre part, à la transparence pure des sociétés immobilières de copropriété qui n'ont pas de personnalité distincte de celle de leurs membres (article 1655 *ter* du code général des impôts). Il s'est, en un siècle, étendu à diverses formes juridiques, la France se caractérisant par la profusion de formes juridiques qui font obstacle à la lisibilité du droit des sociétés comme du droit fiscal.

Les différentes catégories d'entités relevant du régime des sociétés de personnes incluent des sociétés pour lesquelles ce statut forme le régime de droit commun et qui y sont soumises pour la totalité de leurs bénéfices, des sociétés pour lesquelles ce statut forme aussi le régime de droit commun mais qui n'y sont soumises que pour une partie de leurs bénéfices, le reste relevant de l'impôt sur les sociétés, des sociétés pour lesquelles ce statut est un régime d'exception, des sociétés pour lesquelles ce statut est un régime temporaire [(1)].

Si la responsabilité illimitée des associés semble être le critère de rattachement au régime fiscal des sociétés de personnes, il convient de noter les exceptions que constituent les sociétés à responsabilité limitée de famille, les EURL, ainsi que les sociétés de capitaux qui peuvent temporairement opter pour le régime. De plus, certaines sociétés de personnes et groupements assimilés peuvent opter pour l'impôt sur les sociétés.

L'article 8 et les divers articles auxquels il est renvoyé ne prévoient pas les modalités d'imposition aux mains des associés, qui sont définies dans de nombreuses dispositions afférentes à l'associé par nature (BIC, BNC, IS), à la détention (démembrement, exercice à titre professionnel d'une activité), à l'imposition de la quote-part (article 238 *bis* K), aux divers régimes particuliers afférent aux produits. Par ailleurs, en présence d'un régime légal peu étoffé, nombre de règles ont été fixées par la jurisprudence et la doctrine.

---

(1) Les membres des sociétés anonymes, des sociétés par actions simplifiées et des sociétés à responsabilité limitée qui ont opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes, possibilité ouverte par la loi de modernisation de l'économie et qui consiste en une option limitée au maximum à cinq exercices.

2.– Les motifs d'une réforme de la semi-transparence

Si l'on s'en tient à l'exposé des motifs, la réforme proposée par le présent article semble initialement motivée par deux constats :

– l'existence de frottements fiscaux à l'international ;

– une opacité partielle ne permettant pas aux associés à l'impôt sur les sociétés de bénéficier des avantages fiscaux dérogatoires liés à la détention par la SDP, directement ou indirectement, d'autres sociétés.

a) Des nombreuses situations déjà réglées à l'international

Il convient de distinguer les problèmes selon la « résidence » de la SDP.

SDP françaises : La jurisprudence Sté Kingroup Inc. du Conseil d'État (CE 4 avril 1997, n° 144211) confère aux SDP la peine qualification de sujet fiscal, et ses associés non-résidents sont en principe imposables en France sur les bénéfices de la société de personnes, même s'ils n'ont pas eux-mêmes un établissement stable en France. En conséquence, les sociétés de personnes qui ont leur siège en France ont la qualité de résident de France au sens des conventions fiscales conclues par la France lorsque les conditions requises par les dispositions pertinentes de ces conventions sont remplies.

Les revenus réalisés par les SDP sont en conséquence imposables en France et ne sont pas soumis à la retenue à la source de l'article 115 *quinquies* du code général des impôts puisqu'il ne s'agit pas de bénéfices réalisés en France par des non résidents mais par la SDP résidente française. En revanche, aux fins de limiter le risque d'évasion fiscale, les retenues à la source sur les plus-values et revenus passifs s'appliquent.

SDP étrangères : Par sa décision « Diebold Courtage » (CE n° 191191 du 13 octobre 1999), le Conseil d'État a accepté de rechercher si les associés d'une société de personnes néerlandaise, dépourvue de la personnalité juridique et fiscalement transparente, avaient la qualité de résidents des Pays-Bas et pouvaient, à ce titre, bénéficier des dispositions de la convention fiscale franco-néerlandaise au titre des redevances perçues via la SDP.

En conséquence, l'instruction 4 H-5-07 du 29 mars 2007 prévoit que les revenus passifs de source française (dividendes, intérêts et redevances) qui bénéficient à des associés non résidents d'une SDP étrangère transparente sont éligibles au bénéfice de la convention fiscale s'ils sont résidents d'un État avec lequel la France a conclu une convention comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et que la SDP transparente est elle-même située dans un État avec lequel la France a conclu une convention comportant une telle clause. La transparence fiscale de la SDP étrangère est alors également admise pour l'application des retenues à la source et du prélèvement forfaitaire sur les dividendes, redevances et intérêts de source

française qui bénéficient à ses associés résidents de France. Cette instruction est conforme aux recommandations de l'OCDE sur l'application du modèle de convention [1].

b) Des cas de figure non traités

À l'heure actuelle, il existerait encore des cas de doubles impositions des associés non résidents de SDP française sur des revenus de source étrangère, qui ne font que transiter par la SDP française, ou d'associés non résidents de SDP étrangères sur des revenus de source française lorsque l'associé est ressortissant d'un autre État que celui de la SDP s'agissant des revenus non passifs (ou des revenus passifs en l'absence de convention), ou d'associés résidents de SDP étrangère sur des revenus actifs de source française, ou d'associés résidents sur des revenus de source étrangère qui transitent par la SDP sans imputation, sauf disposition conventionnelle, de la retenue à la source pratiquée par l'État d'origine des revenus.

Il existerait aussi des cas de doubles exonérations éventuelles des associés français de SDP étrangères lorsque l'État de résidence de la SDP la considère comme transparente et n'impose pas l'associé non résident alors que le droit français la considère comme opaque. Pour les SDP de droit étranger dont la responsabilité des associés est limitée, les résultats et les revenus de source non française qu'elle perçoit ne sont imposés nulle part tant qu'ils ne sont pas distribués. Il en est de même pour les SDP de droit étranger dont la responsabilité des associés est illimitée, pour les résultats et les revenus de source non française qui ne sont pas imposables en France chez l'associé personne morale (règle de territorialité).

c) Des avantages fiscaux dérogatoires non applicables aux associés personnes morales

Les sociétés de personnes ou les entités assimilées sont des sujets fiscaux. En conséquence, leur interposition dans une chaîne de participations fait obstacle à l'application du régime des sociétés mères et filiales, du régime de l'intégration fiscale et du taux réduit afférent aux plus-values sur immeubles apportés à une SIIC, qui ne sera toutefois plus applicable en 2012. On soulignera que de la même façon les réductions et crédits d'impôt sur le revenu ne sont pas systématiquement applicables aux opérations réalisées par des associés personnes physiques au travers d'une SDP.

En revanche, la doctrine a autorisé [2] le bénéfice des taux réduits et de l'exonération des plus-values à long terme aux SDP imposables dans le chef d'associés soumis à l'impôt sur les sociétés. En effet, l'ensemble des revenus de la quote-part sont intégrés dans les revenus de l'associé à l'IS, donc en l'espèce au

---

(1) Rapport n° 6 adopté le 20 janvier 1999

(2) BOI 4 B-1-08, point 10 du 4 avril 2008 s'agissant de l'exonération des plus-values sur titres de participation, qui s'inscrivait en cela dans la suite de la doctrine sur les taux réduits.

champ des plus-values à long terme. Pourtant, appliquer aux SDP l'article 219 du code général des impôts, c'est-à-dire le taux réduit et l'exonération, n'allait pas de soi, pour les mêmes raisons que celles qui ont conduit l'administration fiscale à refuser l'application du régime des sociétés mères et filiales. Compte tenu de cet assouplissement doctrinal, le régime est aujourd'hui incohérent.

Enfin, la non application du régime des sociétés mères et filiales et du régime de l'intégration fiscale poserait une difficulté particulière en présence de fiducies-sûreté, qui serait à l'origine de l'échec de cette forme juridique en France. Une société qui décide, non pas de nantir les titres d'une filiale, mais de les placer en fiducie-sûreté perd le bénéfice des régimes de faveur avec sa filiale, puisque juridiquement les titres sont détenus par le créancier, cette rigidité étant toutefois consubstantielle au régime de la fiducie.

3.– Un article complexe, procédant à de multiples arbitrages

S'il avait été jugé opportun d'apporter des modifications sur ces différents points – et la question peut se poser au moins pour l'extension des régimes fiscaux favorables, donc coûteux – il eut été tout à fait possible de les traiter isolément, par des dispositions spécifiques (modification des règles sur l'imposition des revenus en lien avec des entités ou de source étrangère permettant un changement de doctrine, modification du régime de la fiducie).

Le présent article propose à l'inverse une réforme d'ampleur au plan fiscal. Elle ne permettra absolument pas de disposer de dispositions plus simples. Elle entend permettre en revanche d'assurer une plus grande lisibilité des règles applicables aux sociétés de personnes et assimilées.

Le présent article propose de regrouper dans un chapitre intitulé « Régime fiscal des entités transparentes » l'essentiel du régime fiscal applicable aux sociétés de personnes, de dresser la liste de ces entités, de poser le principe de leur transparence, de prévoir les modalités d'application des différents articles du code général des impôts quant à la fiscalisation de leurs revenus en légalisant du droit jurisprudentiel et en tentant d'appréhender de manière transparente les revenus imposés dans les mains des associés. Un article spécifique est également créé pour viser les dérogations au principe de transparence. De nombreux articles du code général des impôts sont également modifiés par coordination, mais aussi de façon complémentaire, la fiscalité applicable aux entités transparentes n'étant pas intégralement fixée dans le nouveau chapitre.

Cependant, l'effroyable complexité du droit applicable, essentiellement jurisprudentiel et doctrinal, et les divers angles morts sont de nature à créer des incertitudes juridiques quant à la portée de l'article : quels sont concrètement les changements, les continuités et les solutions créées ? La consultation conduite en mai-juin de cette année qui portait sur un document présentant l'architecture de la réforme (sans la formaliser juridiquement) a d'ailleurs suscité autant de remarques sur l'opportunité des choix, que d'interrogations sur leurs implications. Il eût sans

doute été utile de disposer sur le projet de texte lui-même de l'avis de l'ensemble des personnes qui avaient à l'époque fait part de leurs commentaires.

Il n'en demeure pas moins que le texte proposé ne répond pas à toutes les questions. Au contraire, la comparaison entre le document de consultation, les commentaires qu'il a suscités et le projet de texte soulève de nouvelles interrogations, par exemple sur l'absence de modification de certains articles dont l'application était censée changer. Cela traduit-il un changement d'intention, un oubli, le souhait de traiter du sujet par voie doctrinale, une supposée stabilité de la jurisprudence sur certains aspects ? Par exemple, qu'en serait-il des règles applicables en matière de sous-capitalisation, de déductibilité des rémunérations ou de déductibilité des abandons de créance ?

Par ailleurs, le présent article n'affecte pas le champ du régime, alors même que la nécessité éventuelle de faire évoluer le droit ne s'imposait pas forcément pour chacune des entités translucides, certaines appelant des réserves quant à l'utilisation qui en est déjà faite aujourd'hui. Certains États ont d'ailleurs opacifié certaines entités.

4.– L'architecture de l'article et la définition de la transparence

L'imposition selon le mécanisme de semi-transparence se fait aujourd'hui en plusieurs étapes tenant compte de l'interdépendance économique de la société et de ses associés :

a) La société de personnes détermine le résultat social imposable mais en tenant compte, schématiquement, soit de la nature de l'activité exercée par l'associé lorsque celui-ci est une entreprise soumise à un régime réel d'imposition (IS ou IR) ayant inscrit les titres de la SDP à son actif, soit de l'activité de la SDP dans les autres cas ce qui revient à déterminer les résultats de la SDP comme ceux d'une entreprise individuelle (article 238 *bis* K) [(1)].

Cette première étape s'avère particulièrement complexe puisque la SDP peut comprendre des associés relevant des deux cas de figure et de différents régimes, mais aussi qu'elle peut exercer des activités professionnelles relevant de différentes catégories, ce qui implique des règles de rattachement, et enfin qu'elle peut exercer à la fois une activité professionnelle et patrimoniale, auquel cas la théorie du bilan, c'est-à-dire l'assimilation à des revenus professionnels, s'applique pour les SDP exerçant une activité BIC ou BA ;

b) Ce résultat est ensuite réparti entre les associés : la totalité du résultat fiscal constaté à la clôture, même non distribué, est répartie entre les associés conformément à leurs droits, sous réserve des possibilités d'aménagement de cette répartition par convention ;

---

(1) Lorsque les titres de la SDP sont détenues par une SDP, la règle applicable dépend de la nature opérationnelle ou patrimoniale de cette dernière.

c) Enfin l'imposition personnelle de l'associé est déterminée. Elle dépend du caractère actif ou passif de l'associé (l'associé exerce ou non sa profession dans la SDP) et s'il est une entreprise ou non. Elle se traduit par le retraitement de la quote-part (notamment droit à déduction des charges personnellement exposées pour les associés actifs et les associés entreprises). Cette quote-part est intégrée aux revenus personnels de l'associé. Cela donne lieu à assimilation aux autres revenus professionnels pour les entreprises (IS et théorie du bilan à l'IR), mais pour les autres associés, les règles de « tunellisation » s'appliqueront. Par ailleurs, l'administration autorise les associés à l'impôt sur le revenu à être imposés sur les RCM de la SDP dans la catégorie des RCM si cela leur est plus favorable, alors que, du fait de la théorie du bilan, ils auraient dû l'être en BIC ou BA et que, par ailleurs, les charges liées à ces revenus demeurent déductibles du revenu BIC ou BA. C'est la règle doctrinale abusivement favorable de « l'extourne ». Enfin, l'impôt est liquidé. Certaines exonérations pourront notamment alors trouver à s'appliquer.

Le présent article ne modifie pas en réalité l'existence de ces étapes. Plus précisément, une des originalités de la réforme est le détour qu'elle prend pour renforcer la transparence des SDP. Intuitivement, la transparence d'une SDP se traduit par le fait de considérer que les associés réalisent les opérations et perçoivent les revenus directement et sont donc imposés indépendamment de la perception effective desdits revenus entre leurs mains. C'était le principe posé pour les associés d'entreprises à l'IS ou d'entreprises BIC ou BA soumises à un régime réel d'imposition : ils étaient imposés à l'IS, en BIC ou en BA indépendamment de l'activité de la SDP car, s'ils avaient réalisé ou perçu directement les revenus, ils auraient été fiscalisés de cette façon. Pour les autres associés, c'est la nature de l'activité de la SDP qui détermine la nature de la quote-part, en appliquant les règles qui sont celles des entreprises individuelles.

Au lieu de généraliser ce principe, la réforme ne les maintient que pour les associés à l'IS, pour lesquels leur nature emporte l'application des règles IS sans s'interroger par exemple sur la qualité de titres de participation pour l'application du régime du long terme du point de vue de l'associé IS, sur son implication dans la SDP etc. *A contrario*, il est proposé pour les associés entreprises BIC et BA d'appliquer la transparence en fonction de la nature des revenus et non de leur nature d'associé. Pour y parvenir, il est proposé de maintenir le principe posé à l'actuel article 238 *bis* K de l'application de règles identiques à celles qui s'appliquent aux entreprises individuelles. Ce sont donc ces règles qui sont modifiées en neutralisant les effets de la théorie du bilan et en basculant donc d'une imposition par nature d'associé à une imposition par nature de revenu.

In fine, les ET seront transparentes en assurant l'application de ces nouvelles règles fixées pour l'imposition des bénéfices des entreprises individuelles :

– chez l'entreprise BIC ou BA détentrice d'une quote-part de son résultat ;

– à son niveau avant répartition chez les autres associés.

Mais elles ne seront pas plus transparentes que les SDP le sont aujourd'hui lorsque s'applique la théorie du bilan. L'objet de la réforme, ici introduite sous couvert d'amélioration de la transparence, est bien tout simplement la remise en cause des règles de rattachement des revenus des entreprises BIC et BA, applicables par transparence aux revenus des SDP dont les parts sont inscrites au bilan d'entreprises BIC ou BA, pour la détermination de la catégorie d'imposition chez les autres associés personnes physiques.

Les ET ne seront plus « transparentes » que les SDP actuelles que pour la quote-part imposée chez les associés à l'IS (dans le sens où les titres détenus par leur intermédiaire seront réputés détenus directement par les associés). La transparence des SDP comme la transparence des revenus par nature est inchangée pour les SDP BNC, les SDP purement patrimoniales et la quote-part des revenus de SDP chez les associés BNC.

Enfin, diverses mesures additionnelles sont introduites : la création d'un mécanisme de report en cas de transformation, l'insertion de clauses anti-abus s'agissant des indivisions et des époux, une adaptation de l'atténuation conditionnelle en cas de transformation, des assouplissements en matière de comptabilité fiscale, des durcissements divers afférents à certaines provisions, autant de sujets qui sont indépendants du sujet de la transparence.

III.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A.– LA DÉFINITION DES ENTITÉS DITES TRANSPARENTES

L'article 239-0 A institué par le A du I du présent article énumère les « *entités transparentes* » (terminologie objectivement abusive comme cela a été rappelé) dont le régime fiscal est directement modifié par la réforme en les rassemblant en cinq catégories.

Les deux premières de ces catégories (1° et 2° du I de l'article codifié, qui réunissent respectivement, d'une part, les formes juridiques pouvant choisir, en application de l'article 239, d'être soumises à l'impôt sur les sociétés et, d'autre part, les formes juridiques pour lesquelles cette option n'est, en principe, pas ouverte) couvrent les formes juridiques qui ont, en l'état du droit, pour point commun d'être soumises à un régime fiscal de translucidité dans lequel ce sont les associés ou membres qui sont personnellement passibles de l'impôt sur leur quote-part du résultat d'ensemble.

Il s'agit des formes juridiques visées, en l'état du droit, à l'article 8 du code général des impôts (sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, sociétés civiles, sociétés en participation, EURL, EARL, sociétés de capitaux ayant opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes) ainsi qu'aux articles 8 *ter* (sociétés civiles professionnelles), 8 *quater* (quirats), 8 *quinquies*

(copropriétés de chevaux de course), 238 *bis* L (sociétés de fait), 238 *bis* LA (associations d'avocats), 238 *ter* (groupements forestiers), 239 *ter* (sociétés civiles de construction), 239 *quater* (GIE), 239 *quater* A (sociétés civiles de moyens), 239 *quater* B (GIP), 239 *quater* C (GIEE), 239 *quater* C (groupements de coopération sanitaire et sociale), 239 *quinquies* (syndicats mixtes de gestion forestière et groupements syndicaux forestiers) et 239 *septies* (sociétés civiles de placement immobilier).

La troisième catégorie (3° du 1) correspond aux indivisions.

La définition d'un régime fiscal des indivisions, qui sont actuellement totalement transparentes, constitue l'une des nouveautés du présent article et vise à organiser l'imposition des plus-values constatées à l'occasion du partage de certaines indivisions lorsque l'attributaire des éléments d'actif les maintient au bilan de l'entreprise individuelle, ces plus-values étant, en l'état du droit, exonérées conformément à une décision de 1999 du Conseil d'État (CE, 28 juillet 1999, n° 162756, Welsch).

La quatrième catégorie (4° du 1) couvre les fiducies, qui ne sont pas visées, en l'état du droit, par l'article 8 mais dont le régime fiscal, réglé par des dispositions spécifiques, est, par certains aspects, proche de la translucidité des sociétés de personnes.

Enfin, la cinquième catégorie (5° du 1) couvre les sociétés et entités de droit étranger bénéficiant, dans leur État de siège, d'un régime juridique et fiscal comparable à celui des sociétés de personnes de droit français.

Il est précisé que, pour les revenus de source française, la reconnaissance de la transparence des entités étrangères ne sera applicable qu'avec les entités constituées dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État ou territoire coopératif.

B.– LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE LA TRANSPARENCE ET LES RÈGLES DE SON APPRÉCIATION

Le **nouvel article 239-0 B institué par le A du I du présent article** constitue la clef de voûte de l'édifice fiscal proposé.

1.– Le principe général de la transparence

Le 1 de son I pose, en effet, le principe de la transparence en réputant que les opérations de l'entité transparente sont réalisées par les associés à proportion de leurs droits.

Il est précisé que ce principe vaut pour l'application des chapitres premier (impôt sur le revenu), II (impôt sur les bénéfices) et IV (dispositions communes) du titre premier (taxes directes et taxes assimilées) du code général des impôts ainsi que pour l'application de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

A contrario, il ne vaut donc pas :

– ni pour les taxes sur le chiffre d'affaires (y compris la TVA) ou pour les droits indirects, pour lesquels il serait particulièrement difficile à mettre en oeuvre,

– ni pour les impôts directs locaux (y compris la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) pour lesquels il convient d'ailleurs de noter qu'à rebours complet du présent article, l'article 59 du projet de loi de finances pour 2011 organise, au contraire, l'opacité au titre de la CFE et de la CVAE des sociétés civiles professionnelles, des sociétés civiles de moyens et des groupements réunissant des membres de professions libérales (qui étaient transparentes au titre de la taxe professionnelle).

Il convient également de noter que le principe est énoncé de la manière la plus large, par référence aux opérations de l'entité transparente. Théoriquement, et sous réserve des nombreuses exceptions introduites par ailleurs, il en résulte que les associés sont réputés réaliser non pas une quote-part du résultat de l'entité (agissant en quelque sorte comme une chambre de compensation de ces opérations) mais directement eux-mêmes les charges et les produits correspondants.

Il en résulte également implicitement (même si la rédaction pourrait clairement être précisée sur ce point) que les biens de l'entité transparente sont réputés détenus par les associés à proportion de leurs droits ce qui rompt avec le droit existant dans lequel les biens de la SDP restent considérés comme étant sa propriété propre.

Conséquemment, et c'est l'une des conséquences essentielles de la réforme proposée, les participations détenues par l'intermédiaire de sociétés de personnes pourront désormais ouvrir, à leurs actionnaires imposables à l'IS, le bénéfice des régimes de faveur propres à cet impôt (intégration fiscale, régime fiscal des sociétés-mères, taxation à taux réduit des apports d'immeubles à certaines sociétés foncières) puisque ces participations seront réputées détenues directement par l'associé imposable à l'IS.

Ainsi, par exemple, le bénéfice du régime fiscal des sociétés-mères, qui est conditionné par la détention d'au moins 5 % du capital de la société distributrice, pourra désormais être acquis à une société A imposable à l'IS détenant directement 2,5 % du capital d'une société B et détenant également 10 % des droits d'une entité transparente T détenant elle-même 25 % du capital de la société B (A étant conséquemment réputée détenir directement 2,5 % du capital B). L'exonération du dividende distribué par B (sous réserve de l'imposition de la quote-part des frais et charges) sera évidemment acquise aussi bien sur la fraction correspondant aux titres directement détenus par A que sur la fraction correspondant aux titres détenus par l'intermédiaire de T.

2.– Les règles d'appréciation de la qualité d'associé de l'entité transparente

Le principe de transparence posé nécessite évidemment pour être appliqué de déterminer les associés des entités transparentes, qui peuvent évoluer dans le temps, et comprendre, en outre, un ou plusieurs niveaux d'autres entités transparentes « *interposées* ».

Le 2 du I de l'article 239-0 B définit donc, en quelque sorte, le moment où la « *photographie* » doit être prise. Ce moment sera variable :

– pour les opérations « *continues* » relevant de la catégorie des BIC, des BA et des BNC, la qualité d'associé sera déterminée à la clôture de l'exercice de l'entité transparente ou au terme de la période d'imposition ;

– pour les opérations « *ponctuelles* » que sont la réalisation de plus-values (mobilières et immobilières) ou de revenus de capitaux mobiliers, la qualité d'associé sera appréciée à la date de réalisation de la plus-value ou à la date de perception du revenu ;

– enfin, pour les revenus fonciers, la qualité d'associé sera appréciée à la fin de l'année civile.

Par rapport à l'état du droit, dans lequel les associés sont imposés en fonction de leur quote-part du résultat social de la société de personnes à la clôture de l'exercice [(1)], il est évident que la règle proposée apporte une complexité nouvelle en étendant à l'ensemble des cas de figure les règles applicables aux SDP BNC (ainsi qu'aux SDP purement patrimoniales et à la quote-part des revenus de SDP chez les associés BNC). En effet, elle aboutit de fait à des « *distributions fiscales* » éventuellement multiples au cours d'un même exercice.

Cette complexité peut naturellement devenir extrême pour une entité transparente dégageant des revenus de nature multiple, incluant des opérations ponctuelles (réalisation de plus-values, perception de RCM) nombreuses, et détenue par des associés changeants dont d'autres entités transparentes interposées.

En l'état de la rédaction, il semble d'ailleurs envisageable que l'imposition d'un revenu puisse être indéfiniment reportée. Soit, par exemple, une entité transparente réalisant, en 2012, une activité BIC et dont l'exercice est clos le 31 décembre 2012. Le revenu correspondant sera imposé chez les associés de cette entité au 31 décembre 2012. Si l'entité est intégralement détenue par une seconde entité transparente dont l'exercice est clos le 30 décembre 2013, l'imposition qui « remonte » la chaîne de participation est impossible avant cette seconde date, à laquelle rien n'empêche que la seconde transparente soit intégralement détenue par une troisième entité transparente dont l'exercice ne sera

(1) Sous réserve d'une exception, importante, prévue par l'article 150 VF qui prévoit que l'impôt au titre d'une plus-value immobilière d'une société de personnes est dû au prorata des droits sociaux des associés à la date de la cession et acquitté par la société.

pas clos avant fin 2014 et ainsi de suite.... On notera également que l'application de la règle proposée mériterait d'être singulièrement précisée en cas d'auto-détention (une entité transparente A détenue partiellement, directement ou indirectement, par une entité transparente B elle-même détenue en tout ou partie par A) puisqu'on conçoit mal son fonctionnement si les exercices des entités transparentes concernées sont décalés.

Le 3 du I traite du cas particulier du démembrement de la propriété des titres de l'entité transparente en réputant (en principe et sous réserve de la possibilité qui est donnée de déroger à cette règle par une convention antérieure à l'ouverture de l'exercice entre l'usufruitier et le nu-propriétaire) que les opérations sont réalisées par l'usufruitier, sauf les cessions des éléments d'actif immobilisé qui sont réputées avoir été réalisées par le nu-propriétaire.

En légalisant cette possibilité de dérogation conventionnelle, les dispositions proposées valident l'interprétation donnée par la doctrine administrative (instruction 4 F-2-99) des dispositions, pourtant plus simples, de l'article 8 du code général des impôts qui prévoient l'imposition systématique de l'usufruitier à raison des droits que lui confère cette qualité. Le présent article apporte toutefois, par rapport à la doctrine, un durcissement en imposant la conclusion de l'éventuelle convention avant l'ouverture de l'exercice, la doctrine permettant, en l'état, la conclusion de ces conventions après l'ouverture mais avant la clôture.

Alors que l'état du droit prévoit l'alignement du régime fiscal sur les modalités conventionnelles de partage du résultat, il conviendrait de préciser la rédaction pour ne pas autoriser une répartition conventionnelle de la charge d'impôt (indépendante du partage du résultat). Il en résulterait sinon des possibilités d'optimisation permettant, par exemple, de pratiquer des formes de donation en prenant en charge l'impôt afférent à un revenu laissé à un tiers.

3.– Le fait générateur de l'impôt pour les associés

Sont étendues les règles prévues pour les SDP BNC, les SDP purement patrimoniales et la quote-part des revenus de SDP chez les associés BNC.

Après avoir déterminé, selon les règles qui viennent d'être présentées, les associés auxquels les résultats sont imputables, le présent article codifié (au 2 du II) détermine quand ceux-ci sont imposables sur ces résultats en prévoyant :

– la prise en compte au titre de l'exercice (ou de la période d'imposition) de l'associé en cours à la date de clôture de l'exercice de l'entité transparente lorsque l'activité de l'entité transparente relève, en tout ou partie, de la catégorie des BIC, des BA ou des BNC ;

– selon les règles propres à la nature de l'activité de l'entité dans les autres cas.

Il convient de noter que ces règles modifient substantiellement l'état du droit, lequel, intégralement jurisprudentiel, établit (en tout cas, dans les divers cas d'espèce soumis au juge) la clôture de l'exercice de la SDP comme fait générateur de l'imposition [(1)].

De même, il convient également de noter – et le point est déterminant – que la règle fiscale est (et c'est déjà le cas en l'état du droit) indépendante de la réalité des opérations et notamment des distributions opérées par la société de personnes. Il est tout à fait possible (c'est même la base du régime) d'être imposé au titre d'un résultat qui n'est pas distribué par la SDP et, de même, de ne pas l'être en raison de la distribution d'un résultat antérieur, supposé antérieurement imposé. L'appréhension des opérations de l'entité transparente (et actuellement de la SDP) repose donc sur la fiction fiscale de l'enrichissement (ou de l'appauvrissement).

On notera d'ailleurs qu'il en résulte théoriquement des possibilités d'optimisation assez substantielles dans la mesure où un actionnaire A peut être imposé sur un résultat qui sera, en réalité, distribué à un actionnaire B (si celui-ci lui rachète ses droits) et que l'on peut parfaitement imaginer que A et B ne soient pas imposés dans les mêmes conditions (par exemple, à des taux marginaux différents s'il s'agit de personnes physiques, dans quel cas le revenu de l'entité transparente pourra, par exemple, être fiscalement rattaché à un membre de la famille du contribuable peu ou pas imposé, le revenu étant ultérieurement perçu réellement par le contribuable davantage imposé après rachat des titres ou remise en cause d'un démembrement de propriété).

4.– Les conditions d'appréciation des critères fiscaux pour les opérations réalisées par l'entité « transparente »

De nombreuses dispositions fiscales sont conditionnées par le respect par le contribuable de certains critères, par exemple un niveau de chiffre d'affaires. Le 1 du II détermine les conditions d'appréciation de ces critères pour des opérations réalisées par des entités transparentes.

En l'état du droit, il n'existe pas de règle générale comparable. Certains dispositifs prévoient une règle spécifique au titre d'opérations réalisées par une société de personnes. C'est le cas, par exemple, de l'article 151 *septies* (exonération des plus-values professionnelles des petites entreprises sous condition de chiffre d'affaires) qui organise expressément, d'une part, l'agrégation des recettes réalisées par le contribuable dans l'ensemble de ses entreprises, y compris, à proportion de ses droits dans des SDP et, d'autre part, la prise en compte des recettes de la SDP elle-même pour les plus-values qu'elle réalise (cette dernière règle souffrant une exception pour les plus-values réalisées par les sociétés civiles agricoles pour lesquelles il n'est tenu compte que de la quote-part de chaque associé).

---

(1) Sous réserve du cas particulier des sociétés civiles de portefeuille pour lesquelles un rescrit prévoit l'imposition sur les seuls gains nets de cession réalisés par la société depuis l'acquisition des parts par l'associé.

Le présent article codifié a le mérite de proposer une clarification dont la portée doit toutefois être nuancée compte tenu des dérogations particulières multiples proposées par ailleurs et qui seront présentées ci-après.

Les règles proposées sont les suivantes :

– l'associé est réputé avoir réalisé, à proportion de ses droits, le chiffre d'affaires de l'entité transparente ; les seuils seront donc, en principe, appréciés, associé par associé, compte tenu de leurs éventuelles autres activités ;

– l'associé est réputé avoir inscrit à l'actif de son bilan les éléments de l'actif de l'entité transparente, à proportion de ses droits, sous déduction, le cas échéant, des titres et créances qu'il détient sur elle (en vue de neutraliser les doubles comptes) ;

– l'associé est réputé avoir exercé une activité ou détenu un bien depuis la date la plus récente entre :

– celle à laquelle il est devenu associé de l'entité transparente,

– celle à partir de laquelle l'entité transparente a exercé l'activité ou a acquis le bien,

– sauf en cas d'apport d'une entreprise individuelle ou de fusion d'entités transparentes, cas dans lesquels il est tenu compte de la date de début d'exercice (ou d'acquisition du bien) de l'entreprise apportée et où l'associé est réputé être associé de l'entité transparente bénéficiaire de l'apport depuis la date où il avait constitué l'entreprise individuelle ou à partir de laquelle il était associé de l'entité apportée ;

– l'associé est réputé, pour l'appréciation de la détention d'un bien ou d'un taux de détention, détenir (directement) les biens (de l'entité transparente) à proportion de ses droits ;

– l'associé est réputé exercer à titre professionnel une activité s'il participe selon la définition fiscale traditionnelle de l'exercice professionnel (participation personnelle, directe et continue) à l'activité de l'entité transparente réalisant le résultat correspondant, cette règle constituant un durcissement important par rapport à l'état du droit qui présume l'exercice professionnel.

Ces règles peuvent produire des effets tant sur l'imposition des revenus réalisés par l'entité transparente que sur l'imposition d'autres revenus (que l'on pourrait qualifier de propres ou de directs) de chacun des associés, y compris sur d'autres revenus issus d'autres entités transparentes.

Plusieurs points mériteraient d'être précisés :

– la date d'appréciation de la qualité d'associé au regard de ces règles (quid des entrées et sorties d'associés ?) ;

– l'articulation des dispositions entre elles, particulièrement s'agissant des questions faisant intervenir à la fois une condition de durée et de taux, la rédaction proposée pouvant être comprise comme réputant l'associé détenteur de titres dès son entrée même symbolique dans une ET, tout en le réputant détenteur par transparence d'un taux de détention apprécié ultérieurement, le cas échéant après augmentation de ses droits dans la SDP ;

– l'appréciation des règles fixant des seuils d'effectifs appellerait une disposition expresse.

5.– Les obligations des entités « transparentes »

Principalement dans un souci de contrôle fiscal, le III de l'article codifié impose des obligations notamment déclaratives aux entités transparentes autres que les indivisions n'exerçant pas d'activité professionnelle et ne percevant pas de revenus.

Il convient de noter que ces obligations déclaratives s'imposent aux indivisions n'exerçant pas d'activité professionnelle mais percevant des revenus et donc notamment des revenus fonciers tirés d'immeubles détenus en indivision, ce qui constitue évidemment une nouveauté.

Outre, d'une part, une obligation d'inscription à l'actif des biens, pour les entités dépourvues de personnalité morale, et, d'autre part, une déclaration annuelle de la répartition ou de la distribution des bénéfices entre les associés, il est, en substance, proposé d'imposer aux entités transparentes les obligations que pourraient supporter leurs associés s'ils réalisaient les opérations en direct et au régime réel.

Il est ainsi prévu que les entités dont les opérations sont réputées réalisées par des personnes morales sont tenues aux obligations déclaratives d'une personne morale soumise à l'IS et que les entités dont les opérations sont réputées réalisées par des personnes physiques sont tenues aux obligations déclaratives incombant à des personnes physiques soumises à un régime réel d'imposition.

Une même entité transparente pouvant être détenue conjointement par des personnes morales et par des personnes physiques (réputées conséquemment réaliser certaines des opérations de l'entité transparente) de sorte qu'une même entité transparente peut être soumise à deux séries d'obligations déclaratives.

Incidemment, le bénéfice du régime micro-foncier est donc retiré aux entités transparentes, revenant ainsi sur l'extension décidée par la loi de finances pour 2004.

Par dérogation, il est prévu que :

– les entités transparentes autres que les SCM ne peuvent bénéficier de la dispense de bilan sous condition de chiffre d'affaires (54 000 ou 154 000 euros) ; on notera qu'il est donc prévu que les SCI (non transparentes) et les indivisions percevant des revenus, par exemple, établissent, dans tous les cas, des bilans ;

– les entités transparentes ayant la qualité de commerçant ne peuvent bénéficier de la comptabilité super-simplifiée (comptabilité de caisse) si elles sont contrôlées (notion qui mériterait d'être précisée) par une société établissant des comptes consolidés ;

– les résultats déclarés par les quirats et les copropriétés de chevaux de course sont déterminés avant déduction de l'amortissement du navire ou du cheval (les dispositions des articles 39 E et 39 F prévoyant, en l'état du droit que le présent article ne propose de modifier, l'amortissement par chacun des membres de ces copropriétés du prix de revient de leurs parts) ;

– les entités transparentes à activité agricole créées avant le 1er janvier 1997 ainsi que, quelle que soit leur date de création, les GAEC remplissant les conditions prévues en l'état du droit par l'article 71 (que le présent article propose, par coordination, d'abroger) pour bénéficier de ce régime (participation effective et régulière à l'activité de tous les associés, plafond de chiffre d'affaires) peuvent déterminer leur résultat selon le régime d'évaluation forfaitaire du bénéfice prévu par l'article 64 du code général des impôts ;

– la part du résultat d'une entité transparente revenant à un associé bénéficiant du régime d'évaluation forfaitaire du bénéfice agricole n'est pas prise en compte pour la détermination de celui-ci et est déterminée et imposée selon la nature de l'activité et du régime d'imposition de l'entité transparente.

C.– L'ADAPTATION DES RÉGIMES D'ATTÉNUATION CONDITIONNELLE

Le changement de régime fiscal d'une entreprise emporte, en principe, les conséquences fiscales d'une cessation d'activité (imposition immédiate des profits non encore imposés et notamment des plus-values latentes). Des régimes d'atténuation conditionnelle de ces conséquences sont toutefois prévus par les articles 202 *ter* (en cas de passage d'une société de personnes à l'IS) et 221 *bis* (en cas de passage de l'IS à l'IR) ainsi que pour le cas particulier de la transformation d'une société de personnes en association d'avocats (articles 151 *octies* C et 749 B).

L'article 239-0 C, dont le A du I présent article propose la création, se substitue à l'actuel article 202 *ter* (que le 84 du F du I du présent article propose d'abroger) tandis que le D du I propose une nouvelle rédaction de l'article 221 *bis*.

Le nouvel article 239-0 C reprend, en substance, les dispositions actuellement en vigueur. Un assouplissement important est toutefois proposé (par le 1° du 2) en supprimant la condition imposant le maintien d'une possibilité d'imposition des plus-values dans le nouveau régime d'imposition pour tirer les conséquences de l'état de la jurisprudence qui estime que cette condition ne peut être systématiquement garantie pour des titres détenus par une société à l'IS compte tenu des régimes d'exonération propres à cet impôt (en particulier, l'exonération des plus-values sur titres de participation).

La condition actuellement en vigueur imposant l'absence de modification des écritures comptables à l'occasion de la transformation est, en outre, adaptée pour traiter le cas de la comptabilisation des stocks des entreprises antérieurement soumises à une comptabilité de caisse (2 du I) et celui des provisions dérogatoires propres à certaines activités (3 du I).

Le 5 du I prévoit, par ailleurs, une application au *prorata temporis* des régimes de faveur de l'IS aux plus-values dégagées sur des biens acquis antérieurement à la transformation, la plus-value étant, par détermination de la loi, répartie au prorata de la part de la période de détention du bien au cours de laquelle l'entité a été soumise à l'IS.

Le 5 du **nouvel article 239-0 D institué par le A du I du présent article** reprend pour partie l'actuel III de l'article 151 *nonies* (exercice à titre professionnel d'une activité dans le cadre d'une ET) pour prévoir le report de la plus-value sur titre d'ET en cas de transformation à l'IS ou d'option pour l'IS jusqu'à la date de cession, de rachat ou d'annulation. Les dispositions afférentes à la cessation, à la transmission à titre gratuit (maintien du report et exonération) et au maintien du report en cas d'échanges de titres demeurent à l'article 151 *nonies*.

Le **D du I du présent article** modifie quant à lui l'article 221 *bis* relatif au passage de l'IS vers l'IR (l'entité n'est plus soumise à l'impôt sur les sociétés au taux normal partiellement ou totalement sans création d'une personnalité morale). Son I procède aux modifications tendant à disposer d'une rédaction similaire à celle prévue au nouvel article 239-0 C. Il introduit deux types de changements :

– Le même assouplissement est proposé s'agissant de la suppression de la condition relative à la possibilité d'imposer ultérieurement les plus-values qui priverait du bénéfice du régime en présence de plus-values latentes sur immeubles (abattement sous condition de détention au-delà de la cinquième année prévue à l'article 150 VC pour les plus-values privées et 151 *septies* B pour les plus-values professionnelles) mais aussi d'activité (exonération en cas de départ à la retraite de l'article 151 *septies* A applicable aux personnes physiques mais aussi aux associés personnes morales puisqu'ils peuvent les céder à une personne physique). En contrepartie, est aussi introduite la clause afférente à l'application au *prorata temporis* des régimes de faveur, cette fois à l'impôt sur le revenu, aux plus-values afférentes à des actifs présents avant la « transformation ». Cette rédaction se substitue à l'évaluation au réel actuelle.

– La condition actuellement en vigueur imposant l'absence de modification des écritures comptables est adaptée dans une version plus étoffée que celle prévue pour le nouvel article 239-0 C, dès lors que le régime d'imposition de la personne, c'est-à-dire la catégorie d'imposition, n'est pas connu à la date de transformation (alors que ce ne peut être que l'IS pour une transformation en société). Au délai de soixante jours pour produire les documents comptables peut se substituer celui des trois mois du rescrit « définition catégorielle de certains revenus professionnels » (dit « BIC-BNC »). Le contribuable doit produire le bilan du premier exercice s'il est dans l'obligation juridique de disposer d'un bilan, sinon un état de suivi des biens immobilisés. Il est renvoyé à un décret pour préciser les modalités d'application de l'alinéa, notamment pour éviter les doubles prises en compte de produits ou de charges. Comme au nouvel article 239-0 C, la production du bilan ou de l'état vaut option.

D.– LA CRÉATION D'UN REPORT EN CAS DE RESTRUCTURATION DE SOCIÉTÉS DE PERSONNES PAR LE II DE L'ARTICLE 239-0 C

Il existe aujourd'hui une neutralisation des opérations de restructuration des sociétés à l'impôt sur les sociétés (sursis d'imposition de l'article 210 A du code général des impôts) et des transformations d'entreprises individuelles en sociétés (report de l'article 151 *octies*). Mais, concernant les sociétés de personnes, seules les restructurations de SCP bénéficient d'un tel mécanisme sous la forme d'un report prévu à l'article 151 *octies* A. Dès lors, alors même que la plus-value n'est pas matérialisée, les restructurations des autres sociétés de personnes donnent lieu à imposition, sauf option préalable à l'impôt sur les sociétés.

Le **II du nouvel article 239-0 C** instituerait donc un mécanisme de report de la plus ou moins-value nette réputée réalisée par un associé BIC, BNC ou BA en cas de fusion, apport partiel d'actif portant sur une branche complète d'activité ou une scission, pour l'essentiel dans les mêmes conditions que celle figurant à l'article 151 *octies* A afférent aux restructurations de SCP. L'imposition des plus ou moins-values en report sur les immobilisations non amortissables se ferait à mesure des cessions (cession de ses titres de la SDP, auquel cas la baisse est répartie sur l'ensemble des mêmes immobilisations de la SDP, ou cession d'actifs par la SDP). En revanche, les plus-values sur les immobilisations amortissables seraient étalées en cas de fusion, sauf option de l'associé pour une imposition de sa quote-part au taux réduit des plus-values à long terme, réduisant d'autant le montant des réintégrations chez la bénéficiaire. Les profits sur stock bénéficieraient quant à eux d'un sursis sous réserve des modalités de leur inscription à l'actif de la bénéficiaire. Les provisions sont transférées, sauf si elles sont devenues sans objet. Les étalements en cours sont transférés et les droits afférents à un contrat de crédit-bail assimilés à une immobilisation amortissable ou non amortissable.

Par ailleurs, le 5 du II du nouvel article 239-0 C prévoit d'appliquer ces mêmes dispositions de neutralisation des plus-values nettes en cas de dissolution de l'entité transparente dont l'associé poursuit l'activité, c'est-à-dire le cas où l'associé poursuit l'activité sous forme d'entreprise individuelle.

E.– LA LÉGALISATION DE LA JURISPRUDENCE AFFÉRENTE AUX PARTICIPATIONS

L'article 239-0 D institué par le A du I du présent article traite des participations des ET. À l'exception du a du 1° du 4 relatif aux ET étrangères, les dispositions de ce nouvel article reprennent le droit existant, soit en légalisant la doctrine ou la jurisprudence, soit en prévoyant des modalités pour lesquelles une disposition expresse est nécessaire compte tenu du principe de transparence prévu par le nouvel article 239-0 B.

Le 1 légalise le principe selon lequel les distributions opérées par une ET ne sont pas imposables, puisque ses bénéfices l'ont déjà été.

Le 2 légalise et durcit la jurisprudence en énonçant qu'il ne peut être constitué de provision pour dépréciation déductible sur les titres et les créances de l'ET, au motif qu'on ne peut provisionner « sur soi-même ».

Il n'est pas prévu de modifier l'état du droit s'agissant des abandons de créances (déductibilité à hauteur de la situation nette négative laquelle résulte de pertes qui ont par ailleurs été déduites).

Le 3 précise, par dérogation au principe de transparence, que l'acquisition ou la cession de titres d'une ET n'est pas constitutive d'une acquisition ou d'une cession d'une fraction du patrimoine de l'ET. Ainsi, en cas de cession par une société à l'IS, la fiscalité applicable demeure celle d'une cession de titres (exonérée) et non du patrimoine (imposée à 33 1/3 %).

Le 4 légalise la jurisprudence Quemener – Baradé [(1)] relative au mécanisme de correction du prix de revient pour la détermination de la plus ou moins-value de cession ou d'annulation de titres d'une entité transparente. Le prix d'acquisition est ainsi :

– majoré des bénéfices ou minoré des pertes de l'entité depuis que les titres sont détenus. Par exemple : un prix d'acquisition à 100 en N, suivie d'un bénéfice de 25 en N+1 et de 25 en N+2 imposé dans les mains des associés et une cession à la juste valeur à 150 en N+3 conduira à retenir 100+50 = 150. La plus-value est de 0.

---

(1) Respectivement CE 16 février 2000, n° 133296, SA éts Quémener et CE 9 mars 2005, n° 248825s, min. c/Baradé.

Le a du 1° précise que, si les bénéfices ou pertes ont été réalisés par une entité étrangère, ils sont retraités dans les conditions prévues au code général des impôts. En effet, la SDP étrangère est un établissement stable à l'étranger et ses bénéfices sont imposés à l'étranger (dans les mains des associés).

Le 2 du 1° précise qu'il n'est pas tenu compte des déductions ou réintégrations qui auraient été définitivement acquises par l'associé s'il avait réalisé directement les opérations. Il convient en effet de ne pas imposer ce qui aurait ouvert droit à une exonération (par exemple un investissement d'une SDP dans les zones franches des DOM) ;

– minoré des distributions perçues depuis que les titres sont détenus. Par exemple, en N+2, 30 des 50 de bénéfice sont distribués (et non réimposés). En N+3, la cession se fait à la juste valeur de 120. La valeur d'acquisition sera de 100+50-30 = 120. La plus-value est de 0 ;

– majoré des apports en liquidités à l'entité qui n'ont pas donné lieu à déduction chez l'associé (par exemple une augmentation de capital), y compris en l'absence d'augmentation du prix de revient. Cela couvre les abandons de créance, les subventions directes ou indirectes et les pertes comptables comblées et non déduites (GIE).

F.– L'ARTICLE 239-0 E : LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE TRANSPARENCE

L'article 239-0 E institué par le A du I du présent article introduit trois séries d'exceptions au principe de transparence.

Son I prévoit l'opacité de la société, c'est-à-dire l'imposition à l'IS au nom de l'entité transparente, en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales dans trois hypothèses :

– lorsque les noms et adresses des associés n'ont pas été communiqués à l'administration (pour la part des bénéfices revenant à ces associés inconnus de l'administration) ;

– lorsque les associés sont domiciliés ou établis dans un Etat ou territoire qui ne reconnaît pas la transparence de l'entité ou qui est non coopératif (pour la part des bénéfices leur revenant) ;

– lorsque les revenus proviennent d'un État ou territoire non coopératif.

Le II pose un principe général d'appréciation de la déductibilité des charges à raison de l'intérêt social de l'entité transparente indépendamment de celui de ses associés. Cette disposition, qui légalise de fait une solution jurisprudentielle dégagée dès 1976, permettra notamment de continuer à appliquer la théorie de l'acte anormal de gestion aux entités transparentes, notamment dans

l'hypothèse d'un avantage anormalement consenti à un associé (cession à prix minoré d'un bien, par exemple). La réaffirmation de ce principe, dans un contexte de transparence accrue, est nécessaire puisque les opérations sont désormais réputées réalisées directement par les associés et qu'il ne tombe pas spontanément sous le sens que la déduction d'une charge par un associé soit interdite au motif, par exemple, qu'elle lui est excessivement favorable.

Il convient de noter que des règles particulières sont actuellement prévues pour certaines situations où les risques de confusion de l'intérêt social et de celui des associés sont particulièrement élevés.

C'est le cas, en premier lieu, des rémunérations versées aux associés. Celles-ci sont, selon une jurisprudence ancienne et constante, non déductibles, l'associé ayant vocation à être rémunéré par une fraction du bénéfice (éventuellement majoré ou minoré par convention entre les associés en raison de sa participation plus ou moins importante à l'activité). Le présent article ne traite pas de cette question, ce qui pose problème.

Dans le même esprit, les dispositions de l'article 154 plafonnent la déduction du bénéfice imposable (en BIC ou en BNC) du salaire du conjoint participant effectivement à l'exercice de la profession. En l'état du droit, le II de cet article 154 prévoit expressément son application aux bénéfices réalisés par une société de personnes. Le 83 du F du I du présent article propose toutefois d'abroger cette disposition.

Il en est, de même, en second lieu, des intérêts versés aux associés, encadrés, d'une part, par le plafonnement de la déduction des intérêts servis aux associés à raison des sommes qu'ils laissent ou mettent à la disposition de la société (comptes courants d'associés, 3° du 1 de l'article 39) et, d'autre part et seulement au titre de l'impôt sur les sociétés, par le plafonnement des intérêts servis aux entreprises liées prévu par l'article 212.

Enfin, dix cas particuliers de dérogation au principe de transparence sont prévus par le III de l'article 239-0 E qui dispose que :

– la transparence accrue proposée ne fera pas obstacle au maintien de l'application des règles spécifiques d'amortissement de biens donnés en location ou en crédit-bail ;

– les conditions subordonnant le bénéfice des régimes d'exonération du résultat des entreprises implantées dans certaines zones (comme les ZRR ou les ZFU) resteront appréciées au niveau de l'entité transparente et qu'il en sera de même pour celles subordonnant l'exonération des plus-values en cas de cession d'une branche complète d'activité ;

– nonobstant les règles d'appréciation de la durée des détentions des biens propres aux entités transparentes, la date retenue pour l'appréciation de l'abattement pour durée de détention des valeurs mobilières ne pourra être antérieure au 1er janvier 2006 ;

– les règles d'appréciation de la durée des détentions des biens propres aux entités transparentes ne s'appliqueront pas au titre de l'abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières, l'intention (que ne produit pas la rédaction) étant de décompter la durée depuis la date de détention par l'entité transparente ;

– les entités transparentes resteront débitrices des retenues à la source obligatoires sur certains revenus de capitaux mobiliers et sur certains salaires et revenus assimilés versés à des non-résidents ;

– certaines mesures de faveur d'impôt sur le revenu, dont les critères de sélection mériteraient d'être justifiées et qui sont énumérées au 3 (1), au 6 (2) et au 10 (3) du II, ne s'appliquent pas à raison des opérations d'une entité transparente ;

– d'autres mesures de faveur d'impôt sur le revenu (4) ne s'appliquent pas aux investissements réalisés par une entité transparente lorsque des conditions sont remplies (exercice d'une activité opérationnelle imposée aux BIC, BA ou BNC ; inscription de ses parts à l'actif d'une entreprise opérationnelle) ;

– la déduction des déficits fonciers afférents à des monuments historiques s'appliquera aux dépenses réalisées par une entité transparente dans les conditions actuellement prévues pour encadrer leur bénéfice par des sociétés civiles (agrément ou sociétés de famille et engagement de conservation des parts) ;

– la déduction des loyers des immeubles conventionnés avec l'Agence nationale pour l'habitat ne s'appliquera pas lorsque l'immeuble est détenu par une SCPI, par une entité transparente exerçant une activité opérationnelle imposée aux BIC, BA ou BNC ou qu'il est inscrit à l'actif d'une entité exerçant une telle activité.

---

(1) Exonération de certains produits des FCPR et SCR, réduction d'impôt dite Madelin, réduction d'impôt accordée au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise, réduction ou crédit d'impôt au titre des services à la personne, réduction d'impôt pour différé de paiement lors de la transmission d'une exploitation agricole, réduction d'impôt pour souscription de parts de SOFICA ou de SOFIPECHE, réduction d'impôt au titre des dons et réduction de l'impôt au titre de l'aide accordée à certains créateurs d'entreprises.

(2) Déduction de certains travaux supportés par un nu-propriétaire, réduction d'impôt pour les investissements locatifs meublés non professionnels, réduction d'impôt pour reconstruction, agrandissement ou amélioration de certains locaux destinés à la location touristique (compartiment « rénovation » du dispositif dit Demessine), réduction d'impôt au titre de certains investissements forestiers, crédit d'impôt « développement durable » (200 quater*), crédit d'impôt pour équipement de la résidence principale des personnes dépendantes et crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants.*

(3) Évaluation des bénéfices soumis à la déclaration contrôlée sur la base de la moyenne des recettes et des dépenses sur trois ans.

(4) Réduction d'impôt dite Demessine pour les investissements neufs et les réhabilitations, réduction d'impôt dite Girardin, réduction d'impôt dite Malraux, réduction d'impôt dite Scellier.

G.– LA « SUPPRESSION » DE LA THÉORIE DU BILAN

Le **B du I du présent article** modifie l'article 155 du code général des impôts afin de supprimer ou, plus précisément, de neutraliser les conséquences de ce qu'il est convenu d'appeler la « *théorie du bilan* », construction jurisprudentielle qui, partant du fondement légal du 2 de l'article 38 qui définit le bénéfice (industriel et commercial) imposable comme la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période d'imposition [(1)], a organisé le rattachement à la catégorie des BIC des produits afférents aux biens inscrit à l'actif d'une entreprise individuelle industrielle et commerciale.

Ainsi, si une entreprise industrielle ou commerciale inscrit à son actif un immeuble locatif ou un bien rural, les revenus de ces biens ne seront pas qualifiés de revenus fonciers ou de bénéfices agricoles (BA) mais de bénéfices industriels et commerciaux. Il en résulte que les déficits correspondants, dont l'imputation sur le revenu global aurait été encadrée s'ils étaient « *restés* » dans leur cédule « *naturelle* » d'imposition, pourront effacer d'autres (« *vrais* ») bénéfices industriels et commerciaux voire s'imputer sans limitation (en tant que déficit BIC professionnel) sur le revenu global du foyer.

Ces règles s'appliquent également pour les bénéfices agricoles, puisque ceux-ci sont déterminés, sauf dispositions particulières, comme en matière de bénéfices industriels et commerciaux.

La modification proposée prend la forme d'une refonte complète de l'article 155 du code général des impôts, lequel prévoit, en l'état du droit, l'assimilation aux BIC des opérations entrant dans la catégorie des BA ou des BNC auxquelles une entreprise industrielle étend son activité. Cette règle légale, distincte de celle, jurisprudentielle, de la théorie du bilan, concerne des produits accessoires qui doivent présenter un lien étroit avec l'activité BIC, laquelle devant rester prépondérante. Un exemple d'activité accessoire BA imposée en BIC serait, par exemple, l'activité d'élevage d'un boucher.

Une règle similaire est prévue pour les BA par l'article 75. Celle-ci autorise la prise en compte pour la détermination du bénéfice agricole d'un exploitant au régime réel des revenus accessoires BIC ou BNC lorsque ces recettes accessoires n'excèdent ni 30 % des recettes agricoles, ni 50 000 euros. Une règle spécifique avec un plafond majoré (50 % et 100 000 euros) est prévue par l'article 75 A pour les produits des activités de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou éolienne.

Enfin, la doctrine applique, pour les BNC, une règle identique applicable aux BIC.

Le présent article propose de maintenir ces règles légales relatives aux revenus accessoires et de légaliser la règle doctrinale relative aux revenus accessoires des titulaires de BNC (2° du B).

---

(1) Diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de la période.

Il propose ensuite une règle nouvelle reposant sur la distinction entre les revenus professionnels et les revenus patrimoniaux, seuls les premiers étant définis, les seconds l'étant « *en creux* ».

À cette fin, le retraitement du bénéfice net (BIC) est prévu par le 1 du II pour neutraliser les produits (retirés) et les charges (ajoutées) ne provenant pas d'une activité exercée à titre professionnel (définie, au 1 du IV, présenté ci-après) autres que ceux :

– correspondant à des revenus accessoires,

– ou pris en compte pour la détermination de la plus-value ou de la moins-value de cession d'un élément d'actif immobilisé.

Toutefois, une tolérance est prévue pour certains revenus patrimoniaux.

Cette tolérance ne peut, en aucun cas, permettre l'imputation sur les revenus professionnels d'un « *déficit patrimonial* », c'est-à-dire d'un excédent de charges par rapport aux produits correspondants, ce cantonnement ou cette tunnélisation étant apprécié bien par bien.

Sous cette réserve, il est proposé d'autoriser la prise en compte comme BIC des produits et des charges (dans la limite des produits afférents au même bien) non professionnels :

– soit lorsque ces produits sont inférieurs à 5 % de l'ensemble des produits, y compris les produits accessoires mais hors plus values de cession,

– soit lorsqu'ils sont inférieurs à 10 % du même ensemble et qu'ils étaient inférieurs à 5 % au titre de l'exercice précédent.

Il convient de noter que les règles proposées, déterminées en matière de BIC, s'appliqueront également en matière de bénéfice agricole, celui-ci étant, sous réserve des dispositions particulières, déterminé comme en matière de BIC en application de l'article 72.

Dans la rédaction proposée, l'application de la franchise sur les revenus patrimoniaux hors plus-values n'est pas claire en présence d'une ET mixte.

L'intention résultant de la combinaison de l'article 239-0 B (obligations déclaratives des résultats pour l'ET qui s'effectue « *sans préjudice des dispositions de l'article 155* ») et de l'article 155 lui-même, est que l'application de la franchise dépende du rapport entre l'ensemble des produits patrimoniaux de l'associé et l'ensemble des produits professionnels de l'associé (et non pas seulement de ceux inclus dans la quote-part acquise). En pratique, l'ET devra ventiler et qualifier à son niveau l'ensemble de ses produits et charges, bien par bien et associé par associé, en discriminant par catégorie présumée d'imposition. Ensuite, l'associé personne physique devra retraiter la quote-part ainsi acquise en

fonction de ses autres produits et charges. C'est donc lui qui, le cas échéant, assimilera à des revenus BIC ou BA des revenus patrimoniaux parce qu'ils respectent les seuils de 5 % ou 10 %.

Toutefois, il convient de noter que l'article 155 comprend des dispositions neutralisant la théorie du bilan et définissant le régime applicable aux produits « extournés » ainsi que celui de la franchise et des produits accessoires. Il est donc difficile de comprendre comment la franchise pourrait ne pas être appliquée au niveau de l'ET tout en appliquant néanmoins à son niveau les dispositions du même article neutralisant la théorie du bilan (ventilation des revenus par nature).

S'agissant des plus-values, elles font évidemment l'objet d'une imposition séparée. Sous réserve de la location meublée non professionnelle pour laquelle s'applique le régime des plus-values des particuliers, les plus-values sont soumises au régime des plus-values professionnelles, qui distingue les plus-values à court terme et les plus-values à long terme relevant du taux forfaitaire de 16 %. Afin de ventiler la plus-value entre plus-value professionnelle (1° du 2 du II) et plus-value privée (2 du 2° du III) d'un élément de l'actif immobilisé appartenant au patrimoine professionnel, une règle de *prorata temporis* en fonction de la durée au cours de laquelle le bien a été affecté à l'activité professionnelle est instituée, répartissant à valeur égale la plus-value sur la durée d'appartenance au patrimoine professionnel. Par ailleurs, la valeur comptable de l'élément d'actif cédé est majorée des amortissements qui n'ont pas été déduits, afin de ne pas aboutir à une double imposition, par dérogation aux règles de retraitements prévues à l'article 39 *duodecies* (2° du 2 du II). Ce retraitement ne s'applique pas en BIC non professionnel parce que les amortissements ont été déduits.

Le III prévoit que l'ensemble des produits qui ont été extournés et sortis de l'imposition à titre professionnel, sont soumis aux règles de chacune des cédules applicables. Sont ainsi visés : les revenus non opérationnels (revenus fonciers, profits sur les marchés, RCM, plus-values mobilières), les bénéfices non imposables en BIC professionnel (BA, BIC non professionnel, loueur en meublé non professionnel et BNC non professionnel) et les plus-values non professionnelles sur des actifs ayant appartenu au patrimoine professionnel.

Pour les revenus fonciers, les profits sur marché, les RCM et les plus-values, ils sont réputés avoir été perçus ou réalisés à la date de clôture de l'exercice ou de la période d'imposition, ce dernier cas visant la possibilité de disposer d'un premier exercice supérieur à une année. Cette règle se coordonne mal avec les règles propres à ces types de revenus. Par exemple, on constatera à la clôture d'un exercice en juin qu'un revenu n'est en réalité pas un revenu BIC mais des revenus fonciers qui auraient donc dû être imposés au titre de l'année civile précédente, décalant d'autant le paiement de l'impôt.

Le IV propose la définition de l'exercice à titre professionnel d'une activité, c'est-à-dire impliquant la participation directe personnelle et continue à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité, qui figure aujourd'hui au

deuxième alinéa du I de l'article 151 *septies*, et transfère dans l'article 155 le VII de l'article 151 *septies* pour y prévoir les conditions du régime des loueurs en meublé professionnels (l'imposition dans la catégorie des plus-values privées est maintenue à l'article 151 *septies* pour les loueurs en meublé non professionnels).

H.– LES MODALITÉS SPÉCIFIQUES D'APPLICATION DE L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES PROFESSIONNELLES DES ENTREPRISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'appréciation du chiffre d'affaires ou des recettes ouvrant droit à l'exonération de plus-values professionnelles de l'article 151 *septies* (« dispositif Dutreil ») est affectée par la règle de transparence prévue au nouvel article 239-0 B (franchissement éventuel des seuils au niveau de la société du fait de la prise en compte de la quote-part), mais aussi, outre les coordinations, par trois modifications apportées par le **C du I du présent article**.

La première vise à limiter des abus sans aucun rapport avec la réforme des SDP. La règle est aujourd'hui de retenir la moyenne des recettes des exercices clos des deux années civiles précédentes. Dans le cas où le nombre des exercices est supérieur à deux, notamment pour des activités saisonnières, le montant est artificiellement abaissé. En conséquence, il est proposé de tenir compte de la durée que représentent les exercices.

La deuxième n'est pas dépourvue de lien avec la réforme mais ne lui est pas consubstantielle et s'applique aussi hors ET. Il s'agit de préciser comment les seuils sont appréciés lorsque des conjoints (époux ou pacsés) d'un même foyer fiscal bénéficient tous deux de plus-values professionnelles. Il est proposé de durcir la doctrine actuelle en prévoyant que, lorsque les conjoints exercent à titre professionnel dans la même entreprise ou entité transparente, chacun est réputé réaliser les recettes ou le chiffre d'affaires de l'ensemble de l'entreprise ou à proportion des droits des deux conjoints dans l'entité. Les seuils ne sont donc pas « individualisés ». Cela a aussi un impact lorsqu'une personne perçoit à la fois des plus-values de son entreprise individuelle sans participation du conjoint et d'une entreprise ou entité où les deux exercent, le montant de chiffre d'affaires ou de recettes étant apprécié en faisant la somme.

La troisième modification complète le nouveau régime afférent aux restructurations d'ET applicable lorsqu'un associé d'une entité transparente poursuit l'activité sous forme d'entreprise individuelle. La durée de cinq ans ouvrant droit à l'exonération de plus-values professionnelles est alors appréciée depuis la date à laquelle il était réputé être associé de l'ET.

I.– LES MODIFICATIONS DU RÉGIME DE L'INTÉGRATION FISCALE RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA TRANSPARENCE DES SDP

Les SDP ne sont pas éligibles au régime de l'intégration fiscale, puisqu'elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés, quand bien même leur résultat est imposé à l'impôt sur les sociétés dans le chef des personnes morales soumises à cet impôt. Il n'est donc pas possible d'inclure dans un groupe des filiales détenues par l'intermédiaire d'une société de personnes (cas d'une mère A qui détient une SDP qui détient une filiale B), ni de procéder aux retraitements prévus par le régime de l'intégration fiscale sur les produits et opérations qui « transitent » par la SDP (cas d'une mère A qui détient une SDP qui détient 5 % d'une société B elle-même filiale intégrée de la mère A). Le principe de la transparence des sociétés de personnes introduit par l'article conduira *de facto* à autoriser l'application du régime de l'intégration fiscale et ses retraitements. Encore faut-il préciser certaines modalités de l'extension du régime à ces cas où une société est détenue indirectement par une entité qui ne sera pas dans le groupe, comme ce fut le cas l'an passé pour l'intégration des filiales détenues par l'intermédiaire de sociétés interposées étrangères (groupes « Papillon »). C'est ce que fait le **E du I du présent article**.

Il convient d'ajouter au préalable qu'aujourd'hui, la société ainsi détenue via une SDP peut se constituer mère d'un « sous-groupe ». Alors même qu'elle sera considérée comme indirectement détenue par une société à l'impôt sur les sociétés, cette possibilité de se constituer mère n'est pas remise en cause, ce qui constituera une dérogation au principe de transparence.

Le a du 1° modifie la première phrase du premier alinéa de l'article 223 A afin de permettre aussi l'application du régime lorsque la société mère (A) détient des sociétés détenues à 95 % indirectement par l'intermédiaire d'« entités transparentes interposées » (ETI) détenues à 100 % au moins par la société mère de manière continue. Cette détention peut être directe (cas d'une ETI détenue par A à au moins 100 %), indirecte par des sociétés du groupe (cas d'une ETI détenue à au moins 100 % par F détenue à au moins 95 % par A), indirecte par l'intermédiaire de sociétés intermédiaires (cas d'une ETI détenue à au moins 100 % par SI détenue à au moins 95 % par A), ou par l'intermédiaire d'entités transparentes interposées (cas d'une ETI détenue à 100% par ETI' détenue à 100 % par A). Le taux de 100 % et non 95 % est justifié par le fait que l'entité transparente ne remonte que la quote-part dans le résultat de la société à l'IS. Une modification de même nature est effectuée pour les cas particuliers des entreprises d'assurance et des mutuelles (comptes combinés) et des réseaux bancaires mutualistes (détention inversée).

Le b du 1° qu'il est requis, de la part des ETI, l'obligation préalable de communiquer à l'administration fiscale l'identité et l'adresse de ses associés.

Le c du 1° ajoute le cas des groupes avec ETI pour la formulation des accords des sociétés filiales et autorise les ETI à formuler son accord dans les trois mois de l'acquisition de titres lorsque cela affecte la substance économique d'une filiale. Il étend également la règle de concordance des ouvertures et clôtures d'exercices aux ETI. Toute la chaîne de détention doit avoir les mêmes dates de clôture : les sociétés membres du groupe entre elles, les sociétés intermédiaires et les ETI, ce qui est un gage de cohérence.

Le d du 1° modifie la liste que la société mère doit notifier à chaque exercice pour y ajouter les ETI et celles qui cessent d'être ETI.

Le b du 2° aménage la clause anti-abus dite « amendement Charasse » consistant en une limitation de la déduction des intérêts d'emprunts contractés en vue de l'acquisition d'une société qui est ou devient membre du groupe auprès des personnes physiques ou morales qui contrôlent le groupe. Il s'agit de prendre en compte la situation dans laquelle la société mère A détient une ETI qui détient une société fille C, et C appartient au groupe de A, lorsque celle-ci achète les titres de C à l'ETI ou les titres de l'ETI, donc la substance économique de C. Les modalités de calcul du montant à réintégrer sont modifiées en conséquence pour retenir en transparence le montant correspondant à l'acquisition de la substance de C.

Le 4° modifie les retraitements applicables aux plus et moins-values :

– son a pour appliquer la neutralisation à la fraction du résultat ou de la plus ou moins-value nette à long terme d'ensemble afférente à la cession par une société du groupe à une ETI de titres d'une autre société du groupe (le périmètre du groupe est inchangé) ;

– son b pour appliquer la « déneutralisation » en cas de sortie du groupe d'une société détenue par une ETI ou en cas de cession de ses titres par une ETI qui ne conduit pas à la sortie d'une société du groupe sur les titres ainsi cédés.

Le a du 6° prévoit l'assimilation par transparence des ETI, soit à une société du groupe pour la fraction de ses droits détenus, directement ou indirectement, par une telle société et à une société interposée (« Papillon ») à hauteur des droits détenus, directement ou indirectement, dans celle-ci. Cela se fait sous réserve des dispositions des nouveaux articles 239-0 A à 239-0 E dès lors que certaines dispositions leur sont propres par rapport aux groupes (par exemple le fait que les distributions des ETI ne sont pas imposables).

Le 7° étend les obligations déclaratives : les états de suivi des retraitements devront aussi porter sur ceux liés à une ETI.

Le b du 6° prévoit un nouveau cas de dissolution prévu par un j inséré à l'article 223 L du code général des impôts pour traiter du cas où un groupe disparaît et intègre le groupe de la mère en présence d'une ETI. Cela concernera les situations dans lesquelles le capital d'une société mère est détenu par

l'intermédiaire d'ETI, et le cas échéant de sociétés soumises à l'impôt français, ou vient à être ainsi détenu. Les dispositions prévues pour le cas analogue de groupes intégrant celui d'une mère pour créer un groupe « Papillon » s'appliquent.

Le 5° étend l'application du système de base élargie à ce nouveau cas. Ce système permet l'imputation du déficit d'ensemble d'un groupe dissous, lorsque la cessation du groupe résulte d'une prise de contrôle, en tenant compte des facultés d'imputation dont disposent les filiales dudit groupe entrées dans le périmètre du nouveau groupe. Le a du 2° et le 3° renvoient au j ainsi créé pour la « déneutralisation » des provisions.

J.– DISPOSITIONS DIVERSES ET DE COORDINATION

Le présent article procède à des modifications de coordination de plusieurs dizaines d'articles du code général des impôts, incluant des abrogations, (**F du I**) et une coordination dans le code du travail (**III**). Mais il procède aussi à des adaptations ou à des dérogations au principe de transparence tendant à maintenir l'état actuel du droit dans le code général des impôts (**F du I**) et dans le livre des procédures fiscales (**II**). Ainsi :

– les 15 et 16 du F du I dérogent au principe de la transparence s'agissant de la déduction pour investissement (DPI) et de la dotation pour aléas (DPA) pour l'appréciation des plafonds (en fonction du bénéfice des ET) et pour la déduction sur les résultats (de l'ET et non des associés). Cet alinéa qui ne modifie pas le droit en vigueur aurait dû figurer parmi les dérogations devenues nécessaires et figurant à l'article 239-0 E ;

– le 17 du F du I transforme en article 155 C l'article 73 D, applicable à ce jour aux SDP qui exerce une activité agricole, pour le rendre applicable à toutes les ET opérationnelles (activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole) imposées au réel. Il permet en cas de transmission ou de rachat des droits d'un associé d'établir l'impôt immédiatement au nom de cet associé pour sa quote-part dans les résultats réalisée depuis la fin de la dernière période d'imposition. Le bénéficiaire de la transmission ou les associés présents à la clôture de l'exercice voient leur quote-part imposable diminuée d'autant. L'article 93 B qui prévoyait ce même régime pour les BNC est par coordination abrogé (83 du F du I) ;

– les 61 à 72 du F du I concernent les crédits d'impôt sur les sociétés pour lesquels il y a, soit coordination pure, soit maintien du droit existant qui devient dérogatoire pour continuer à appliquer aussi au niveau des ET les plafonds communautaires ou les plafonds propres à certains dispositifs (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt famille, crédit d'impôt en faveur des métiers d'art, crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs, crédit d'impôt en faveur des débitants de tabac) ;

– les 2 et 3 du II du présent article modifient le livre des procédures fiscales pour prévoir expressément, par sécurité juridique, que le contrôle s'effectue au niveau des ET et non de chaque associé, l'actuel article 53 modifié ne prévoyant que le principe du suivi avec l'ET ou avec le fiduciaire en présence de fiducie, tout en procédant à la coordination nécessaire sur les indivisions. La jurisprudence est donc légalisée. Il est énoncé que la procédure de vérification est conduite avec l'entité, le gérant en présence d'indivision ou à défaut un co-indivisaire et le fiduciaire en présence de fiducie. Il est prévu qu'il y a unicité de la procédure. Les actes de procédure de rectification ou de taxation, de même que la saisine et les avis de la commission départementale ou du comité de l'abus de droit fiscal, sont opposables aux associés. Ces derniers sont informés des rectifications et des montants à leur charge à proportion de leurs droits dans l'ET. Enfin, les notifications adressées aux ET sont interruptives de prescription à l'égard des associés.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 73 de M. Pierre-Alain Muet et CF 105 du rapporteur général.

M. Pierre-Alain Muet. Mon amendement tend à supprimer l'article 12. Le Gouvernement se moque du Parlement : un article de 18 pages, comportant 370 alinéas ! Il aurait dû se trouver dans le projet de loi de finances initial, ou un texte spécifique. Le rapporteur général a lui-même fait savoir ce qu'il en pensait. La suppression permettrait de réfléchir plus sereinement au sujet.

M. le rapporteur général. C'est un des dispositifs les plus compliqués que j'aie vus depuis que je suis rapporteur général ! Les services de l'État m'ont gentiment assuré qu'il était au point, parce qu'ils y travaillaient depuis quatre ans. Et nous n'aurions que quelques jours pour l'examiner…

Ce dispositif concerne les sociétés de personnes dites translucides d'un point de vue fiscal, telles que les sociétés civiles immobilières ou les sociétés en nom collectif. Ces sociétés sont des entités fiscales : le calcul de l'impôt est affecté à leur niveau, mais l'impôt est acquitté par les associés, au prorata de leur part de détention de la société. Il y a deux types d'associés : les personnes physiques qui relèvent de l'impôt sur le revenu, et les personnes morales qui relèvent de l'impôt sur les sociétés.

Pour ce qui est des personnes physiques, le Gouvernement propose d'améliorer la règle de « tunnellisation » des revenus, mise en place progressivement dans les années 1990. Selon cette règle, un déficit industriel et commercial ne peut pas être imputé sur un revenu constitué de salaires, et un déficit foncier ne peut être imputé sur le revenu global que dans la limite de 10 700 euros annuels. Bref, on a tunnellisé les catégories de revenus pour éviter

une évaporation d'assiette. Or, les sociétés de personnes permettent une détunnellisation. Ainsi, si l'on fait un investissement immobilier qui crée du déficit parce qu'il est financé par un emprunt et qu'on le loge dans une société en nom collectif, on peut imputer ce déficit immobilier sur ses bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou encore sur ses bénéfices agricoles (BA), bien que le déficit ne soit pas de même nature. Le Gouvernement propose donc de n'accepter l'imputation sur la catégorie de revenus que pour autant que le bien qui produit le déficit relève de cette catégorie. Cela va dans le bon sens et je vous propose d'adopter ces dispositions.

Pour ce qui est des personnes morales, l'impôt sur les sociétés comprend trois dispositions favorables, qui sont nécessaires parce que les autres pays européens les pratiquent aussi. La première est le régime de groupe, ou intégration fiscale : lorsqu'on détient des filiales à plus de 95 %, on peut compenser les résultats déficitaires des unes avec les résultats bénéficiaires des autres et apprécier le résultat au niveau consolidé du groupe. Cette disposition apparaît dans le travail qu'a fait la Cour des comptes à notre demande sur les niches fiscales et sociales, même si ce n'est pas à proprement parler une niche. La deuxième disposition est le régime mère-fille : lorsque l'on détient une filiale à plus de 5 %, les dividendes perçus peuvent être remontés dans la société mère. Toutefois, ces dividendes ont déjà été fiscalisés, puisqu'ils ont été versés après paiement de l'impôt sur les sociétés par la filiale. Ils ne sont donc plus fiscalisés dans la société mère, sauf pour une quote-part de 5 %. Enfin, la troisième série de dispositions concerne les plus-values, sur cession de titres de participation ou cession immobilière par exemple.

Les sociétés de personnes qui ont pour associés des personnes morales ne sont pas complètement transparentes, mais translucides : le calcul de l'assiette de l'impôt se fait à leur niveau. Elles interdisent donc le bénéfice de ces trois régimes favorables. Le Gouvernement propose de les rendre transparentes, c'est-à-dire de permettre aux associés de bénéficier à la fois du montage en société de personnes et de ces dispositifs, ce qui rendrait possibles des montages aboutissant à une réduction supplémentaire de l'assiette de l'impôt. Or, aucune étude d'impact ne nous a été fournie.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le Gouvernement dit simplement que ce n'est pas chiffrable !

M. le rapporteur général. D'expérience, je crains que le coût puisse être élevé…

On nous dit que ces mesures sont justifiées par des frottements à l'international. Ainsi, une foncière allemande, détenue par des associés allemands, qui achète un immeuble en France et crée une société de personnes, ne peut pas bénéficier du régime plus favorable de l'impôt sur le revenu… Je suis prêt à étudier tous les exemples au cas par cas, mais je ne suis pas sûr qu'on ait intérêt à faciliter des montages de ce type.

Je vous propose donc, par mon amendement CF 105, de ne pas voter la partie de l'article ayant trait aux sociétés dont les associés sont des personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés, en attendant une analyse plus fine de ses conséquences. Nous n'adopterions donc que les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu.

M. Charles de Courson. L'État a mis quatre ans à sortir ce dispositif, sans aucun travail en commun avec notre Commission ! Cela aurait vraiment facilité les choses…

Il y a trois solutions. La première est la généralisation de l'impôt sur les sociétés, autrement dit le remplacement de la translucidité par l'opacité. On ne peut pas dire que cela va dans le bon sens. La seconde, qui a ma préférence, est la transparence totale. Et la troisième, la solution intermédiaire, est la « transparence rationalisée » : c'est ce que propose le Gouvernement. J'aurais préféré aller jusqu'au bout, et en profiter pour réunir BIC, BNC et BA dans le même tunnel, parce qu'on voit bien que la distinction pose problème. Cette fusion donnerait un système plus cohérent intellectuellement.

Je suivrai donc la proposition du rapporteur général. Il n'y a aucune urgence, puisque cet article n'est applicable qu'en 2012 ! Ne retenons que le dispositif concernant l'impôt sur le revenu – c'est techniquement possible. Pour le reste, il faut une évaluation. Et à ce propos, comment oser répondre que ce n'est pas chiffrable ? On peut tout de même donner des ordres de grandeur – et il ne s'agira certainement pas que de quelques dizaines de millions !

M. Louis Giscard d'Estaing. Je trouve cet article 12 étonnant et paradoxal. On nous dit vouloir renforcer l'attrait de notre territoire national : dans ce cas, je comprends la disposition proposée comme destinée à favoriser les investissements de résidents extérieurs, qui bénéficieront pour cela du nouveau régime. Mais pourquoi, en même temps, modifier l'organisation des sociétés civiles immobilières (SCI), des sociétés civiles agricoles (SCA), des groupements forestiers, et autres, pour le résident français ? Celui-ci ne bénéficie pas d'avantages fiscaux particuliers car la « tunnelisation », parfaitement cadrée, s'applique aux bénéfices non commerciaux (BNC), aux bénéfices agricoles (BA) et aux autres régimes fonciers. Pourquoi dès lors, et dans l'urgence, engager la refonte de ces régimes ?

M. le rapporteur général a évoqué le cas d'une société foncière allemande, détenue par des associés allemands, qui achète un immeuble en France et crée une société de personnes : eh bien, cela entre dans le champ de nos futurs travaux sur la convergence fiscale franco-allemande. Par ailleurs, se pose le problème de la refonte de la fiscalité du patrimoine. Essayons donc d'aborder ensemble tous les aspects d'un même sujet. Voilà pourquoi cet article me rend dubitatif.

M. Jean-Pierre Balligand. Jamais nous n'avons, sous aucune législature, travaillé ainsi. Un tel texte, qui aura un impact important à la fois sur l'impôt sur le revenu (IR) et sur l'impôt sur les sociétés (IS), aurait dû faire l'objet d'un examen spécifique.

Quant à la fusion des BA, des BNC et des BIC, que propose notre collègue M. Charles de Courson, elle représente une véritable révolution fiscale. Je n'y suis pas forcément opposé mais cela ne peut se faire sérieusement en quelques jours. C'est bien pourquoi la majorité devrait adopter l'amendement CF 73 afin de solliciter une réaction du Gouvernement à ce sujet.

M. François Goulard. Je m'interroge sur les motivations qui ont conduit le Gouvernement à présenter cet article 12. Dans notre pays, malgré un taux élevé, le rendement de l'impôt sur les sociétés est faible en raison de tous les dispositifs qui en réduisent l'assiette. Et ce qu'on nous propose ici va encore dans le sens de la diminution de celle-ci. Or, aujourd'hui, nous ne croulons pas sous les recettes fiscales et les ressources manquent pour répondre aux besoins comme pour combler les déficits. Pourquoi alors adopter cette mesure, en outre peu limpide ? À qui donc profite-t-elle ? Son incidence en matière de compétitivité fiscale semble marginale. On n'en comprend ni l'intérêt, ni pourquoi on la propose maintenant, ni pourquoi elle passe par le truchement d'un projet de loi de finances rectificative alors que son application est décalée dans le temps. Tout cela me rend perplexe.

M. le rapporteur général. Apparemment se télescopent un travail que conduit l'administration depuis plusieurs années, et ce en liaison avec les professionnels, et les annonces récentes faites par le Président de la République. Quand nous examinerons l'amendement en séance publique que je défends pour supprimer du dispositif tout le volet relatif à l'IS, j'utiliserai cet argument.

Le travail demandé à la Cour des Comptes sur la convergence fiscale, sujet sur lequel nous allons travailler au sein de la Commission, ne porte pas que sur la fiscalité du patrimoine : il traitera également de l'impôt sur les sociétés. Comment, en effet, regarnir l'assiette de l'IS et en diminuer le taux ? Telle est bien l'interrogation. Or, les dispositions qu'on nous propose ici vont exactement dans le sens inverse. Il existe donc une incohérence entre l'orientation donnée par le Président de la République et l'article dont nous discutons.

M. Hervé Mariton. Qui est demandeur de cette mesure ?

M. le rapporteur général. J'entends dire qu'il s'agirait de la place financière de Paris. Mais, contrairement aux habitudes, je n'ai reçu aucun courrier, ni aucun appel à ce sujet.

Défavorable à l'amendement CF 73, je souhaite que la Commission retienne l'amendement CF 105, qui reprend de fait les quatre cinquièmes du premier.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 73 et **adopte** l'amendement CF 105 **(amendement n° 2)**.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 12 est **ainsi modifié**.*

*

* *

Après l'article 12

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 12.

Elle examine d'abord l'amendement CF 96 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Le système fiscal incite les entreprises à la sous-capitalisation en permettant la déduction des intérêts d'emprunt du bénéfice imposable sans plafonnement. Cet amendement vise à limiter ces déductions à 30 % du bénéfice imposable, taux qui est en vigueur en Allemagne.

M. le rapporteur général. L'objet de cet amendement entre dans le champ du travail que nous devons mener sur la convergence fiscale. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Est-il exact que l'Allemagne vient de supprimer le taux différencié d'IS sur les bénéfices selon qu'ils sont mis en réserve ou bien distribués ?

M. le rapporteur général. L'Allemagne vient de modifier la règle de déductibilité des intérêts. Je ne dispose pas d'autres précisions pour le moment.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** également l'amendement CF 14 de M. Michel Bouvard.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 7 de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Si le thème de cet amendement peut paraître anecdotique, il n'en est pas moins important pour les éleveurs de chiens, dont le régime fiscal est trop complexe. On impose en effet les activités d'élevage de chiens attelés au titre des bénéfices agricoles et les autres activités de la même exploitation au titre des BIC ou des BNC, ce qui soulève des difficultés pour savoir ce qui relève de l'une ou de l'autre catégorie. Le code général des impôts ne permet pas, dans sa rédaction actuelle, de regrouper fiscalement des activités pourtant complémentaires dans le revenu agricole. L'amendement propose de remédier à cela en s'inspirant de ce qui fut fait en 2004 pour la filière équestre.

Jusqu'à présent, le ministère a opposé une fin de non recevoir à notre suggestion. Le problème ne concerne certes qu'une soixantaine de personnes en France mais il mérite d'être traité de façon équitable.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. L'entretien du chien, notamment sa nourriture, peut relever de l'activité agricole. Mais la promenade de personnes au moyen de chiens, spécialement de traîneaux, n'en fait plus partie : il s'agit plutôt d'une activité relevant des BIC. Nous sommes là confrontés au problème classique du rattachement de certaines activités à une certaine catégorie de revenus.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle en vient à l'amendement CF 88 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Il s'agit de mettre fin à une situation aberrante en supprimant la possibilité offerte aux contribuables les plus aisés d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu pour leurs revenus du capital. En effet, ce dispositif permet aux dix plus hauts revenus d'avoir un taux d'imposition à l'impôt sur le revenu inférieur à 20 %.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Il s'agit encore d'un sujet de fonds concernant la fiscalité sur le patrimoine dont nous pourrons discuter lors de l'examen du collectif budgétaire de juin.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement CF 101 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement tend à faire passer l'abattement sur le montant des dividendes perçus de 40 % à 20 %, en tenant compte de ce que le taux effectif de l'impôt sur les sociétés n'est pas de 33 % mais de 12 % pour les plus grandes, et même de 8 % pour celles appartenant au CAC 40.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 92 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement tend à établir, pour la seule année 2010, une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés qui pèserait sur les établissements de crédit. Son taux serait de 10 %.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle procède à l'examen de l'amendement CF 100 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement entend supprimer le régime dit du bénéfice mondial consolidé, qui ne profite qu'à cinq entreprises.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement CF 97 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Pour favoriser l'investissement, nous proposons une modulation des taux de l' IS en fonction de l'affectation du bénéfice réalisé.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 99 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement reprend la proposition figurant dans le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de faire passer de 5 % à 20 % la quote-part représentative de frais et charges à incorporer dans les résultats soumis à l'IS, ce qui correspondrait à un taux d'imposition de l'ordre de 6,8 %.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement, ainsi que l'amendement CF 98 de M. Pierre-Alain Muet.*

Puis elle en vient à l'amendement CF 103 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement vise à limiter la portée du dispositif applicable au report de bénéfices en n'autorisant plus l'imputation en arrière des déficits qu'au titre du dernier exercice.

M. Le rapporteur général. Avis défavorable, étant précisé que notre régime est un peu plus avantageux que celui des pays voisins dans lesquels, en général, le délai correspondant est de un à deux ans, contre trois chez nous. Mais ce genre de disposition pourra être étudié dans le cadre de notre travail sur la convergence de l'IS.

M. Jean Launay. Je dis cela avec une certaine solennité : nous venons d'examiner très rapidement une dizaine d'amendements de notre groupe. Or, à l'aune des difficultés de notre pays et de la situation de nos finances publiques, les questions qu'ils abordent auraient mérité un débat plus approfondi. En effet, certaines de nos propositions permettraient de rétablir plus vite nos comptes publics.

M. le rapporteur général. Tous ces amendements ont déjà été examinés, à plusieurs reprises, lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2011. Ils représentent des enjeux financiers très lourds – parfois plusieurs milliards d'euros – et touchent à des questions hautement politiques. Cela dit, nous y reviendrons lors de la discussion en séance publique. En outre, certaines des propositions ainsi avancées feront l'objet d'études dans le cadre de la préparation du collectif budgétaire de juin prochain.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 21 de M. Richard Dell'Agnola.

M. Richard Dell'Agnola. Je propose d'appliquer aux entreprises de spectacles qui organisent des tournées musicales le régime du crédit d'impôt institué en 2006 au profit des entreprises phonographiques, dont le marché a fortement baissé. L'extension en leur faveur de ce dispositif, qui vise à encourager la création et la diversité musicales, s'opérerait à somme égale car s'inscrivant dans l'enveloppe globale de 12 millions d'euros déjà fixée.

M. le rapporteur général. Cet amendement, présenté par M. Patrice Martin-Lalande lors du débat sur le projet de loi de finances initiale, avait alors été repoussé. J'ai déjà émis un avis défavorable à son encontre car il étend le crédit d'impôt à la production de spectacles qui, certes, encouragent l'activité phonographique, mais qui sont aussi souvent extrêmement rentables. Leur appliquer la niche fiscale de la production de disques ne me paraît donc pas raisonnable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement CF 38 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les agriculteurs, pour des raisons de transmission, de statut et d'organisation de leurs entreprises, constituent des sociétés d'exploitation. Il s'agit généralement de sociétés civiles. Cependant, elles ne peuvent exercer des activités présentant un caractère commercial. Les exploitants s'orientent dès lors dans deux directions : soit la création d'une société commerciale, soit le regroupement au sein d'une même société commerciale de leurs activités agricoles et commerciales.

Afin donc d'encourager davantage la pluriactivité et de différer dans le temps les effets négatifs d'un changement de régime, mon amendement propose de prolonger la durée d'option, actuellement de cinq ans, pour la porter à dix ans.

M. le rapporteur général. Avis défavorable car cet amendement permet de conserver dans le champ de l'IR des sociétés qui normalement devraient être soumises à l'IS. Il existe aujourd'hui une tolérance de cinq ans, à laquelle il faut se tenir.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*L'amendement CF 6 de M. Michel Bouvard est **retiré**.*

La Commission examine maintenant l'amendement CF 15 de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. J'avais déjà, l'an dernier, déposé cet amendement, auquel le rapporteur général et le gouvernement s'étaient montrés défavorables par fidélité au principe du bouquet de travaux, qui permet une approche globale de l'isolation thermique. Mais si le bouquet intérieur revêt une logique pratique, c'est

beaucoup moins vrai de l'association entre l'extérieur et l'intérieur. L'application du principe aboutit, de fait, à limiter la réalisation de travaux pourtant très utiles du point de vue des économies d'énergie.

M. le rapporteur général. Je ne voudrais pas trahir le principe même de l'Eco PTZ. Il repose, au regard du bilan énergétique, sur la prise en compte de l'habitation dans son ensemble afin de poursuivre un objectif global d'économies d'énergie à travers les différents éléments qui composent la construction. Tel est le sens de la notion de bouquet de travaux.

Il est vrai que, dans certains cas, l'isolation extérieure suffit. Il faudrait alors, selon l'argumentation de M. Michel Bouvard, accepter un seul type de travaux. Mais je rappelle que, dans cette hypothèse, l'intéressé bénéficie déjà des dispositions de l'article 200 *quater* du code général des impôts, qui lui permettent d'obtenir un crédit d'impôt dont le taux va de 25 à 50 % selon les types d'équipements – 25 % ou 40 % pour les matériaux d'isolation extérieure.

L'amendement me paraît donc satisfait par le droit en vigueur. Avis donc défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle en vient aux amendements CF 85, CF 90 et CF 102 de M. Pierre-Alain Muet, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. Pierre-Alain Muet. Le premier de ces amendements propose de supprimer le bouclier fiscal, le deuxième d'exclure l'ISF des impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution dû au titre du bouclier fiscal, et le troisième de ne pas retenir le prélèvement social finançant le revenu de solidarité active (RSA) dans les impositions permettant de calculer le bouclier fiscal. Ma préférence va, bien sûr, au premier. Toutefois, j'aime beaucoup le deuxième car il incarne la seule façon de respecter le discours du Président de la République.

Si vous enlevez l'ISF des impositions à prendre en compte pour la détermination du droit restitution dû au titre du bouclier fiscal, vous êtes presque assurés que les Français ne travailleront pas plus d'un jour sur deux pour l'État, puisque ne seront alors intégrés dans leur assiette fiscale que les revenus du travail.

En ce qui concerne le RSA, je rappelle que nos collègues de la majorité ont été choqués de constater que les seuls à échapper au financement de la solidarité étaient les bénéficiaires du bouclier fiscal. Je ne doute donc pas de l'adoption de mon troisième amendement.

*Suivant les avis défavorables du rapporteur général, la Commission **rejette** les trois amendements.*

Puis elle examine l'amendement CF 89 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement conditionne le bénéfice du bouclier fiscal à un contrôle approfondi préalable. Après tout, il s'agit de la restitution d'importantes sommes d'argent public.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle en arrive à l'amendement CF 25 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à susciter une réflexion. On constate que le régime de l'auto-entrepreneur, qui a connu un véritable engouement, n'est soumis à aucun contrôle. Je propose donc que les travailleurs indépendants concernés soient soumis, après deux années sans contraintes, à un minimum de contrôle pour s'assurer qu'ils respectent leurs obligations comptables. À cet effet, ils devront produire une attestation émanant soit d'un commissaire aux comptes, soit d'un centre de gestion agréé, et certifiant la gestion correcte de leurs comptes. Le mécanisme dont ils bénéficient est soumis à un plafond. Encore faut-il que celui-ci soit respecté si l'on veut lutter contre le travail au noir, et pour cela, un contrôle s'impose. L'adoption de cet amendement enverrait un signal fort au Gouvernement.

M. le rapporteur général. M. de Courson met le doigt sur un problème de plus en plus préoccupant. Je vous ferai une proposition tendant à limiter la portée du dispositif prévu à l'article 24, qui assouplit encore le régime de l'auto-entrepreneur. Le cumul d'avantages fiscaux, sociaux et déclaratifs absolument considérables aurait des effets pervers. L'amendement CF 25 est intéressant pour nourrir notre réflexion mais il remet en cause la simplification inhérente au régime de l'auto-entrepreneur. Je préférerais que nous utilisions d'autres canaux. J'émets par conséquent un avis défavorable.

M. François Scellier. Un sondage réalisé auprès des très petites entreprises indique que celles-ci ne veulent absolument pas grossir, pour rester maîtresses de leur destin. L'intérêt d'un abaissement des seuils et des plafonds n'est donc pas évident.

M. Daniel Garrigue. Pour bénéficier du dégrèvement de contribution foncière des entreprises, certains auto-entrepreneurs se voient obligés de présenter leurs résultats comptables. Il ne me paraît donc pas choquant que ce soit systématiquement exigé.

M. Jean-Michel Fourgous. Beaucoup d'entreprises individuelles ne veulent pas grossir parce qu'elles craignent les contraintes administratives, fiscales et sociales de notre pays. Il faut tuer la peur d'embaucher ! Les petits n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un directeur des ressources humaines ou d'un fiscaliste !

M. Louis Giscard d'Estaing. Je partage la philosophie de cet amendement mais il soulève une difficulté : l'expert-comptable serait amené à délivrer une attestation sans porter d'appréciation complète sur les comptes de l'auto-entrepreneur.

M. Charles de Courson. À tous ceux qui prétendent qu'il ne faut rien faire, je réponds que ce n'est pas tenable, que nous devons trouver une solution. Cet amendement a pour objet de pousser le Gouvernement à nous faire une proposition. De fait, nombre d'auto-entrepreneurs, dont l'activité est en développement, font du *black* pour rester sous le plafond. Je veux bien retirer mon amendement et le redéposer dans le cadre de l'article 88.

L'amendement CF 25 est ***retiré.***

*

* *

B.– Financer l'accession à la propriété

Article 13

Réforme du plan d'épargne-logement (PEL)

I.– LE PLAN D'ÉPARGNE LOGEMENT : UN PRODUIT FINANCIER POPULAIRE EN PERTE DE VITESSE DEPUIS 2005

A.– LE PEL : UN PRODUIT DESTINÉ À FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

1.– Les objectifs des produits d'épargne logement

Institué par la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965, le régime de l'épargne logement avait initialement pour objet de *« permettre l'octroi de prêts aux personnes physiques qui auront fait des dépôts à vue à un compte d'épargne logement et qui affecteront cette épargne au financement d'un logement destiné à servir d'habitation principale pour eux mêmes, leurs ascendants ou descendants ainsi que pour les ascendants ou descendants de leurs conjoints »*. Créé par le décret n° 69-1231 du 24 décembre 1969, le plan d'épargne logement (PEL) constitue une catégorie particulière de compte épargne logement (CEL).

Ces produits d'épargne logement donnent à leur détenteur le droit :

– à une rémunération dont le taux est fixé par décret et qui bénéficie d'un régime fiscal et social avantageux (voir *infra*) ;

– à l'octroi d'un prêt d'épargne logement, dont les caractéristiques sont déterminées en fonction de celles de la phase d'épargne, notamment le montant du prêt, qui varie en fonction des intérêts acquis. On parle de « droits à prêts ». Ils correspondent au total des intérêts acquis à la date du premier anniversaire du plan (en dehors de la prime d'État) ;

– à l'octroi d'une prime versée par l'État, dont le montant est plafonné et calculé en fonction des intérêts acquis pendant la phase d'épargne, sous certaines conditions (voir *infra*).

Le PEL et le CEL diffèrent cependant :

– par leurs conditions d'ouverture et les obligations y afférentes : le versement minimum à l'ouverture d'un CEL est supérieur à celui lié à l'ouverture d'un PEL (300 euros contre 225 euros) ; le PEL donne lieu à un versement régulier (mensuel, trimestriel ou semestriel) d'un montant minimum de 540 euros par an alors que le CEL donne lieu à un versement libre d'un montant minimum de 75 euros ; le PEL ne peut excéder 61 200 euros alors que le CEL est plafonné à 15 300 euros ;

– par leur degré de liquidité : les dépôts du titulaire d'un contrat PEL sont bloqués pendant au moins trois ans, et le seul retrait possible est celui de l'intégralité des fonds déposés alors que les dépôts sont libres et les retraits peuvent être partiels pour le CEL ;

– par leur durée de fonctionnement : la durée de fonctionnement du PEL est limitée à 10 ans [(1)] contrairement au CEL ;

– par leurs conditions de rémunération : le taux d'intérêt ainsi que le montant maximum de la prime de l'Etat attachée au PEL sont toujours supérieurs à ceux du CEL.

Ces produits permettent ainsi aux ménages de constituer un apport personnel, avant d'emprunter, en les habituant à une épargne régulière, qui se prolonge naturellement par les mensualités de remboursement de l'emprunt. Le CEL est plus particulièrement destiné au financement des petites opérations (travaux d'amélioration ou de rénovation, achat de matériel) tandis que le PEL cible plutôt des investissements importants (achat de logement, réhabilitation…).

Les dépôts d'épargne logement constituent en outre, pour les établissements distributeurs de ces produits, une ressource stable et importante pour le financement des crédits à l'habitat : en tant que ressource de moyen terme dans les bilans bancaires, le PEL, qui représente en 2009 un encours de 176 millions d'euros, constitue un élément essentiel pour le financement des emprunts immobiliers (23 % de l'encours des crédits immobiliers).

2.– Les conditions d'octroi de la prime d'épargne du PEL depuis 2003

Depuis sa création, le dispositif d'épargne logement a connu plusieurs évolutions législatives. S'agissant des conditions d'octroi de la prime d'épargne de l'État afférente aux plans d'épargne logement, la dernière réforme résulte de l'article 80 de la loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 et du décret n° 2003-370 du 18 avril 2003.

Conformément au principe énoncé dans la loi du 10 juillet 1965 précitée, l'article 80 de la loi de finances pour 2003 supprime l'octroi automatique de la prime de l'État en cas de retrait des fonds suite à la clôture du PEL, en alignant le régime applicable à la prime accordée au titre d'un PEL sur le régime applicable à la prime octroyée au titre des CEL. Pour les prêts ouverts après le 12 décembre 2002, l'octroi de la prime est désormais conditionné à la réalisation d'un prêt épargne logement, étant précisé que la moitié de la prime est versée pour les PEL clôturés au bout de trois ans et la totalité de la prime est versée pour

---

(1) La durée contractuelle maximale de 10 ans ne concerne que les PEL ouverts à compter du 1er avril 1992 (II de l'article R. 315-28 du code de la construction et de l'habitation). Pour les PEL ouverts avant cette date, leur date d'échéance, qui est prévue dans le contrat initial ou dans un avenant conclu au plus tard le 1er avril 1992, peut être supérieure à 10 ans. Passé ce terme contractuel, le titulaire du plan ne peut plus effectuer de nouveaux versements sur le plan.

les PEL de plus de quatre ans [1]. Actuellement, la durée maximale de fonctionnement d'un PEL est de 10 ans. Au-delà de 10 ans, il est possible de conserver son PEL et d'en percevoir les intérêts mais il n'est plus possible de faire des versements de sorte que les droits à prêt et la prime d'État n'augmentent plus.

Le montant de la prime d'Etat est plafonné à 1 525 euros (ou 10 000 francs pour les PEL ouverts avant le 12 décembre 2002). La dépense budgétaire [2] est déclenchée par la clôture des PEL (avec souscription d'un prêt d'épargne logement pour les PEL souscrits après le 12 décembre 2002). Elle n'est donc pas directement maîtrisable car elle dépend des droits à prime acquis pendant la phase d'épargne dans les conditions définies à l'ouverture du plan ou du compte, et de la décision de l'épargnant, qui peut être influencée par de nombreux facteurs (évolution du marché immobilier, arbitrage avec d'autres produits d'épargne, évolution de la réglementation…).

Il faut enfin préciser que l'octroi et le maintien de la prime en tant que droit acquis ainsi que son montant, sont indépendants du montant du prêt épargne-logement souscrit à la clôture du PEL, de la durée de remboursement du prêt et du niveau de performance énergétique du logement financé par ce prêt.

B.– LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DU PEL DEPUIS 2006

Jusqu'au 1er janvier 2006, les intérêts et la prime d'épargne des plans d'épargne-logement étaient exonérés d'impôt sur le revenu et assujettis aux prélèvements sociaux lors du dénouement du plan.

Cependant, l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005) ainsi que l'article 7 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) ont modifié, à compter du 1er janvier 2006, le régime fiscal et social des intérêts des PEL, dans les conditions présentées ci-après.

Le nouveau régime fiscal et social, introduit en 2006, était justifié par la forte baisse du taux d'utilisation des PEL pour l'obtention d'un prêt d'épargne logement. Cette évolution résultait notamment de la décrue des taux d'intérêt sur les crédits à l'habitat non réglementés, rendant inutile le maintien de ressources devenues surabondantes pour assurer l'équilibre du circuit de l'épargne logement et coûteuses en incitations fiscales pour le budget de l'État. Les prêts d'épargne logement représentaient ainsi 13,6 % de l'encours des PEL en décembre 2005 au lieu de 18,2 % en décembre 2000 et 36,8 % en décembre 1995.

---

(1) Disposition codifiée aux articles L. 315-4 et R. 315-40 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Inscrite sur l'action 1 du programme 145 Épargne *de la mission* Engagements financiers de l'État *du budget général depuis 2006.*

1.– Les conditions d'assujettissement à l'impôt sur le revenu

L'article 7 de la loi de finances pour 2006 prévoit l'imposition à l'impôt sur le revenu des intérêts courus et inscrits en compte à compter du 1er janvier 2006 sur des PEL de plus de 12 ans ou, pour les plans ouverts avant le 1er avril 1992, dont le terme contractuel est échu.

● *Montant des intérêts imposables*

Sont imposables à l'impôt sur le revenu, lors de chacune de leur inscription en compte, qui intervient le 31 décembre de chaque année et lors du dénouement du plan (imposition au fil de l'eau), les *intérêts annuels courus* :

– à compter du 1er janvier 2006, lorsqu'à cette date le plan a plus de 12 ans (PEL ouverts à compter du 1er avril 1992) ou est échu (PEL ouverts avant le 1er avril 1992) ;

– à compter de la date du 12ème anniversaire ou de la date d'échéance du plan, lorsque le plan n'a pas 12 ans ou n'est pas échu au 1er janvier 2006 (1).

Demeurent exonérés d'impôt sur le revenu, en application du 9° *bis* de l'article 157 du code général des impôts, les intérêts acquis sur le plan depuis son ouverture :

– jusqu'à la veille de son 12ème anniversaire ou, s'il est ouvert avant le 1er avril 1992, jusqu'à la veille de sa date d'échéance,

– ou, lorsque le plan a plus de 12 ans ou est échu au 1er janvier 2006, jusqu'au 31 décembre 2005.

En outre, la *prime d'épargne* reste totalement exonérée d'impôt sur le revenu.

● *Modalités d'imposition des intérêts*

Les intérêts imposables sont soumis à l'impôt sur le revenu, soit au barème progressif, soit, sur option, au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) au taux de 18 % (2) en application de l'article 125 A-III *bis* du code général des impôts (3). L'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire doit être exercée par le titulaire du plan auprès de l'établissement gestionnaire du PEL avant la date d'inscription en compte des intérêts.

---

(1) L'administration fiscale admet que le montant des intérêts imposables à l'impôt sur le revenu (barème progressif ou prélèvement forfaitaire libératoire), au titre de l'année du douzième anniversaire ou de son échéance, puisse être déterminé au prorata temporis *du nombre de jours écoulés depuis le jour du douzième anniversaire du plan ou celui de son échéance jusqu'au 31 décembre de la même année ou jusqu'au jour du dénouement du plan (si le plan est dénoué avant la fin de l'année).*

(2) 19 % à compter du 1er janvier 2011 en application de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2010.

(3) Sauf pour les titulaires de PEL non résidents en application de l'article 41 duodecies *C de l'annexe III au code général des impôts.*

2.– Les conditions d'assujettissement aux prélèvements sociaux

L'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, qui modifie le II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale et le I de l'article 1600-0 J du code général des impôts, institue, à compter du 1er janvier 2006, de nouvelles conditions d'assujettissement aux prélèvements sociaux (1) des intérêts des PEL et de la prime d'épargne.

● *Assujettissement des intérêts courus des PEL*

Les intérêts courus sur les PEL depuis leur date d'ouverture sont désormais assujettis aux prélèvements sociaux :

– au 1er janvier 2006, si le PEL a plus de 10 ans (PEL ouverts à compter du 1er avril 1992) ou est échu à cette date (PEL ouverts avant le 1er avril 1992) ;

– à la date du 10ème anniversaire du plan (PEL ouverts à compter du 1er avril 1992) ou à sa date d'échéance (PEL ouverts avant le 1er avril 1992), lorsque cette date intervient à compter du 1er janvier 2006 (différé d'imposition) ;

– puis, au-delà du 10ème anniversaire, annuellement lors de chaque inscription en compte des intérêts (prélèvement au fil de l'eau).

Par conséquent, les intérêts courus des PEL de moins de 10 ans au 1er janvier 2006 ou non échus à cette date :

– bénéficient d'un différé des prélèvements sociaux jusqu'au 10ème anniversaire du PEL : la totalité des intérêts capitalisés du PEL sont prélevés le 31 décembre de l'année du 10ème anniversaire du PEL ou de son échéance ;

– puis sont prélevés au fil de l'eau le 31 décembre de chacune des années qui suit celle du 10ème anniversaire du PEL ou celle de sa date d'échéance ;

– et/ou sont prélevés lors du dénouement du PEL le cas échéant.

● *Assujettissement de la prime d'épargne à la date de son versement*

Depuis 2006, la prime d'épargne des PEL est également soumise aux prélèvements sociaux à la date de son versement, qui intervient :

– soit lors du dénouement du plan (retrait des fonds), pour les PEL ouverts avant le 12 décembre 2002 ;

– soit à la date du premier déblocage des fonds du prêt d'épargne-logement, pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002.

---

(1) Les prélèvements sociaux s'entendent, selon la législation en vigueur, de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), du prélèvement social de 2 % (porté à 2,2 % par l'article 3 du projet de loi de finances pour 2011), de la contribution additionnelle solidarité-autonomie à ce prélèvement (0,3 %) et de la taxe sur le capital pour le financement du RSA de 1,1%.

Les taux des prélèvements sociaux applicables sont ceux des années au cours desquelles les primes ont été inscrites en compte ou acquises par l'épargnant. Au cas particulier des primes versées sous condition d'obtention d'un prêt ainsi que des majorations de primes, il sera également fait application des taux successifs applicables au cours de la période de détention du PEL.

C.– UN BILAN COÛT / EFFICACITÉ DES RÉFORMES DU PEL MITIGÉ

En premier lieu, la réforme de 2003 conditionnant l'octroi de la prime d'épargne à la souscription d'un prêt épargne logement, pour les plans d'épargne logement ouverts après le 12 décembre 2002, **s'est révélée insuffisante pour** recentrer le dispositif du PEL sur l'objectif initial de la loi du 10 juillet 1965, à savoir **contribuer à l'acquisition d'un logement**.

En effet, selon une étude de l'observatoire du financement du logement, près de 17 % des prêts d'épargne logement, contractés entre 2003 et 2006, sont inférieurs à 5 000 euros et peuvent dès lors relever d'un simple effet d'aubaine destiné à récupérer la prime d'épargne versée par l'État.

En second lieu, la réforme du régime fiscal et social des PEL s'est traduite par une décollecte massive des PEL (forte hausse des clôtures de PEL) dès la fin de l'année 2005.

● **Les conséquences de ce phénomène sur le budget de l'Etat ont été sensibles :** le montant des primes versées par le Crédit Foncier de France pour le compte de l'État est ainsi passé de 1,1 milliard d'euros en 2005 à 1,8 milliard d'euros en 2006. Il est ensuite redescendu à 1,5 milliard d'euros en 2007, à mesure que les épargnants sensibles à la réforme commençaient à réagir. La clôture précoce de ces PEL a, en outre, eu pour conséquence de réduire fortement le stock de primes restant à verser, ce qui laissait augurer une période de versements de primes PEL plus faibles que la tendance de long terme.

Cependant, en 2008, avec la brusque hausse des taux des produits d'épargne réglementée et du crédit immobilier, la tendance à la baisse qui s'esquissait en 2007 a été enrayée au deuxième semestre, et les versements de primes ont atteint plus de 1,6 milliard d'euros. Lors de la budgétisation pour 2008, il avait été estimé que le contrecoup de la réforme de 2006 et les effets de la réforme de 2003 (conditionnant désormais le versement de la prime à la souscription d'un prêt d'épargne logement) allaient produire leur plein effet et conduire à une diminution de la dépense. Or, l'augmentation particulièrement aiguë et imprévisible des taux d'intérêt a affecté ce schéma et conduit à une insuffisance de près de 400 millions d'euros des crédits ouverts en loi de finances pour 2008. Dans ces conditions d'imprévisibilité, le découvert accordé par le Crédit foncier de France a semblé être un outil approprié pour amortir les oscillations importantes de la dépense (ce découvert passant de 95,7 millions d'euros à l'issue de l'année 2005 à 963 millions à l'issue de l'année 2008). Ce

mouvement s'est accompagné d'une augmentation sensible de l'effort financier de l'État sur le programme *Épargne*, qui est passé de 1,113 milliard d'euros en 2005 à 1,279 milliard d'euros en 2008.

● De leur côté, **les banques ont assisté à une baisse de l'encours des dépôts des PEL de entre 2005 et 2008**.

PLAN D'ÉPARGNE LOGEMENT : ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DES DÉPÔTS

(en milliards d'euros)

	2005	**2006**	***Écart***	**2007**	***Écart***	**2008**	***Écart***	**2009**	***Écart***
PEL	227,8	208,5	*– 8,5 %*	191,7	*– 8,1 %*	172,1	*– 10,2 %*	176,1	*+ 2,4 %*

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Les avoirs correspondants ont été largement réinvestis hors des bilans bancaires, principalement dans des titres d'OPCVM et des contrats d'assurance-vie. Ces réallocations de portefeuille des ménages se sont ainsi traduites dans une certaine mesure par la substitution d'actifs risqués aux PEL, en particulier à raison du surcroît de placements qui a pu s'ensuivre en matière de titres d'OPCVM non monétaires ou de contrats d'assurance-vie libellés en unités de compte.

En outre, si la disparition de ressources relativement onéreuses liées aux PEL a pu parallèlement contribuer à améliorer les résultats des établissements de crédit [1], ceux-ci ont du toutefois gérer les conséquences de la contraction des dépôts à long terme sur l'équilibre de leur bilan, en période de forte croissance des crédits à long terme, notamment sous forme de crédits à l'habitat. En effet, en offrant une diversification des sources de financement aux banques, le PEL permet d'avoir en France des taux d'intérêt sur les nouveaux crédits avantageux. À l'inverse, un tarissement de la ressource PEL oblige les banques à se tourner d'avantage vers le marché, ce qui est susceptible d'accroître le coût global de leurs ressources et peut engendrer une augmentation des taux des crédits immobiliers.

L'année 2009 est cependant marquée par un renversement de tendance tant pour l'Etat que pour les banques.

Comme le montre le tableau ci-après, l'année 2009 a ouvert la voie vers une réduction du découvert de l'État auprès du CFF grâce à une baisse sensible du montant versé par le CFF au titre des primes associées aux PEL.

---

(1) En vertu des dispositions de l'avis du Conseil national de la comptabilité n° 2006-02 du 31 mars 2006, applicables aux comptes sociaux et consolidés ouverts à partir du 1er janvier 2005, les établissements de crédit doivent provisionner à chaque arrêté comptable et pour chaque génération de PEL, les pertes anticipées actualisées sur l'épargne logement résultant de l'octroi de prêts (respectivement de la collecte de ressources) à des conditions inférieures (respectivement supérieures) aux taux de marché. La disparition d'une partie notable de dépôts au prix de revient relativement élevé a donc autorisé des reprises de provisions qui ont amélioré de manière significative les résultats des banques cotées (en particulier au premier semestre 2006).

ÉPARGNE LOGEMENT : ÉVOLUTION DU MONTANT GLOBAL DES PRIMES VERSÉES

(en milliards d'euros)

	2005	2006	*Écart %*	2007	*Écart*	2008	*Écart %*	2009	*Écart %*
Plans	1 049,7	1 749,9	*+ 66,7*	1 427,3	*– 18,5*	1 524,9	*+ 6,8*	853	*– 44,06 %*
Total	1 097,7	1 784,3	*+ 62,6*	1 475,8	*– 17,3*	1 588,1	*+ 7,6*	907	*– 42,85 %*

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Cette tendance se poursuit fort heureusement en 2010. Le montant des primes s'élève à 414,2 millions d'euros au 31 août 2010, soit une réduction de 40 % par rapport au montant des primes réglé sur la même période en 2009.

Le graphique ci-après montre également que, pour la première fois depuis 2005, les dépenses de l'État au titre des primes d'épargne logement en 2009 sont en ligne avec les crédits initiaux.

CRÉDITS INITIAUX ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES AU TITRE DES PRIMES D'ÉPARGNE LOGEMENT

(en milliards d'euros)

Enfin, le présent projet de loi de finances rectificative ouvre 83,062 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement afin d'apurer définitivement le découvert de l'État auprès du CFF (celui-ci s'était déjà fortement réduit en 2010 sans pour autant disparaître).

S'agissant des banques, il apparaît que l'encours des dépôts au titre du PEL redevient positif. Deux facteurs permettent d'expliquer cette situation.

D'une part, certaines générations de PEL (de 1997 à 1999) ayant atteint au moins 10 ou 12 ans d'ancienneté n'ont pas été clôturées en 2009, leur rémunération étant jugée plus intéressante que les taux des autres produits réglementés.

D'autre part, les taux réglementés des prêts PEL ont pu apparaître peu intéressants au regard du taux moyen d'un prêt libre. Cette tendance se poursuivrait en 2010 : ainsi, en juillet 2010, les taux du secteur concurrentiel se sont établis en moyenne à 3,39 % (hors assurance et coût des sûretés), soit un niveau proche des taux les plus bas observés au cours du quatrième trimestre 2005.

Il n'en demeure pas moins que les encours de prêts PEL sont en constante diminution depuis dix ans, s'élevant à 3,29 milliards d'euros en 2009 contre 19,96 milliards d'euros en 1999, soit une baisse de près de 84 % en valeur sur cette période.

Ce déclin de l'attractivité du PEL par rapport aux autres catégories de prêts libres montre que le dispositif du plan d'épargne logement n'est pas totalement satisfaisant. En effet, le bilan coût / efficacité des réformes de 2003 et 2006 montre que l'objectif souhaité, à savoir favoriser l'accès à la propriété des ménages et assurer une ressource stable dans les bilans bancaires afin d'encourager le financement du crédit à l'habitat, n'est pas atteint.

II.– LA RÉFORME DU PEL PRÉVUE PAR LE PRÉSENT ARTICLE : CONCILIER EFFICACITÉ, LISIBILITÉ ET ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

Dans un contexte de maîtrise des dépenses et de réduction des niches fiscales et sociales, l'objectif visé par le présent article est de rendre le dispositif du PEL plus efficient, en recentrant la prime sur son objectif premier, c'est-à-dire l'accompagnement de la réalisation d'un véritable projet immobilier lors de l'octroi d'un prêt.

A.– FAVORISER L'ACQUISITION DE LOGEMENTS À FAIBLE CONSOMMATION D'ÉNERGIE EN LIMITANT LES EFFETS D'AUBAINE

Le **I** du présent article modifie la section 1 du chapitre V du titre 1er du livre III du code de la construction et de l'habitation intitulée « Épargne-Logement » en complétant l'article L. 315-4 relatif aux conditions d'octroi de la prime d'épargne en cas de souscription d'un prêt épargne logement, luttant ainsi contre des effets d'aubaine injustifiés et coûteux.

Le **1 du I** prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat conditionnant l'octroi de la prime à la souscription d'un prêt d'un montant minimum et fixant la durée de vie du PEL et les conséquences qui en résulteront quant à l'exercice des droits attachés au PEL.

Le projet de décret, en cours de rédaction, modifiera donc les articles R.*315-34, R.*315-39 et R.*315-40 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Les mesures proposées ci-après ne concerneront que les PEL ouverts à compter du 1er mars 2011 pour lesquels :

– un montant minimum de prêt épargne logement fixé à 5 000 euros conditionnera désormais l'octroi de la prime afin de limiter les effets d'aubaine consistant à ne souscrire qu'un prêt modique pour obtenir la prime d'un montant pouvant atteindre 1 525 euros ;

– la venue à terme du PEL reste fixée contractuellement lors de l'ouverture du PEL, puis éventuellement modifiée par avenant, pour une durée qui ne peut excéder 10 ans. À la venue à terme du PEL, et comme cela est le cas actuellement, plus aucun versement sur le produit PEL ne sera possible ; le capital sera toujours rémunéré au taux du PEL mais dans une limite maximale désormais fixée à 5 ans à compter de cette échéance. L'épargnant disposera de ce délai maximum de 5 ans pour souscrire un prêt immobilier (acquisition, construction ou travaux) et bénéficier du versement de la prime. À l'issue de ces 5 années, et en l'absence de retrait des fonds, le produit PEL se transformera en un compte sur livret ordinaire, rémunéré librement par l'établissement bancaire et fiscalisé.

Le **2 du I** prévoit l'adoption d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et du logement afin de fixer le montant maximum de la prime d'épargne logement et sa majoration en fonction de la performance énergétique globale du logement pour lequel le prêt est souscrit.

L'arrêté en cours de rédaction modifiera l'article R.*315-40 du CCH afin de préciser les modalités de calcul des montants maxima de la prime et de ses majorations :

– le pourcentage d'intérêts que représente la prime sera ainsi défini en fonction d'une nouvelle formule ;

– le montant maximum de la prime tel qu'en vigueur aujourd'hui – soit 1 525 euros – ne sera maintenu à ce niveau qu'en cas de prêt épargne-logement finançant une opération d'acquisition ou de construction d'un logement « vert », à savoir un logement dont le niveau de performance énergétique globale répond à des critères précis.

À cet égard, le Gouvernement a précisé que le niveau de performance énergétique exigé pour bénéficier de la prime majorée sera apprécié au moment de la construction ou de l'acquisition du logement. Il est donc susceptible d'évoluer d'ici le versement des premières primes (notamment à la suite des évolutions à venir de la réglementation thermique). Toutefois, il s'agira, pour les logements neufs, des logements justifiant d'un niveau de performance énergétique supérieur à ce qu'impose la réglementation en vigueur, et, pour les logements anciens, ceux présentant un faible niveau de consommation énergétique.

En ce qui concerne les logements neufs, devraient bénéficier de la majoration les logements titulaires d'un des niveaux du label « haute performance énergétique ». Ce label, prévu par la réglementation (article R. 111-20 du CCH), se base sur la réglementation thermique en vigueur, et va au delà. Actuellement, il s'agit du cinquième niveau du label, intitulé « bâtiment basse consommation,

BBC 2005 » [1] qui sert de critère au « verdissement » des aides. Il est supérieur au niveau de la réglementation actuelle, la « RT 2005 ». À l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique, en 2013 (« RT 2013 »), un autre label aura été élaboré et servira de critère pour la majoration de la prime des PEL.

S'agissant des logements anciens, devrait bénéficier de la prime majorée l'acquisition de logements dont le niveau de performance énergétique justifie leur classement dans l'une des classes énergie les plus performantes. Ces classes énergie sont les classes dénommées classes A à G du diagnostic de performance énergétique (DPE), obligatoire lors des ventes. Actuellement, le PTZ + prévoit de viser la classe D ou mieux (A-D) pour définir les logements performants. Ce niveau sera susceptible d'évoluer, tout comme l'outil du DPE.

– en revanche, le montant maximum de la prime sera abaissé à 1 000 euros dès lors que le niveau de performance énergétique globale du logement est en-deçà du niveau défini par arrêté, ou que l'opération porte sur des travaux.

Le Rapporteur général constate que cette réforme s'inscrit dans la continuité des mesures de « verdissement » mises en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement depuis 2009 [2].

B.– SIMPLIFIER LE RÉGIME SOCIAL DU PEL À TRAVERS L'ASSUJETISSEMENT AU FIL DE L'EAU DES INTÉRÊTS ACQUIS DÈS LA PREMIERE ANNÉE

Le **II** du présent article réforme le régime d'assujettissement des intérêts du PEL aux prélèvements sociaux prévus par le 2° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

---

(1) Arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique » [sous Légifrance arrêté du 8 mai]

(2) À titre d'exemple, il faut rappeler que le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt issu de la loi TEPA est majoré (porté à 40 % des intérêts sur 7 annuités au lieu de 5) pour les logements construits ou acquis neufs BBC depuis le 1er janvier 2009. À l'inverse, les taux de crédit d'impôt sont progressivement réduits, à partir de 2010, pour les logements neufs non BBC ; de plus, le dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Scellier » (article 199 septvicies *du CGI) prévoit qu'à compter de 2011, les logements BBC bénéficient d'une majoration de 10 points du taux de réduction d'impôt (avant mise en œuvre du « rabot ») ; enfin, le prêt à taux zéro peut être majoré d'un montant maximum de 20 000 euros pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf BBC (disposition de la LFI 2009 entrée en vigueur le 1er décembre 2009). À noter également que la Caisse des dépôts et consignation accorde une bonification supplémentaire de 20 points de base des prêts PLUS et PLAI pour la construction de logements sociaux BBC, et que les collectivités territoriales peuvent octroyer une exonération de TFPB aux logements neufs BBC achevés depuis 1er janvier 2009. Enfin, le nouveau dispositif d'aide à l'accession à la propriété, le « PTZ+ », qui devrait être créé par l'article 56 du PLF 2011, est « verdi », pour les logements neufs comme pour les logements anciens (les quotités de prêt sont réduites pour les logements qui ne présentent pas un niveau de performance énergétique suffisant).*

Le **A du II** du présent article modifie le 2° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale afin d'imposer lors de leur inscription en compte, c'est-à-dire « au fil de l'eau », les intérêts des PEL soumis aux prélèvements sociaux pour les PEL de plus de dix ans ouverts avant le 1er mars 2011 et pour ceux ouverts à compter de cette même date.

Le choix d'une imposition des intérêts « au fil de l'eau » dès la première année de leur inscription en compte, prévue par le **d) du 2° du II de l'article L. 136-7** résultant du présent article, s'explique par le fait que le différé de paiement des prélèvements sociaux capitalisés au dixième anniversaire du plan, jusqu'alors en vigueur, n'est pas justifié s'agissant de revenus acquis. En effet, sauf cas très particuliers justifiant une procédure de régularisation (*cf. infra*), les intérêts du PEL sont définitivement acquis dès leur inscription au plan.

Cette réforme s'inscrit dans le sillage de celle des produits du compartiment euros des contrats d'assurance-vie multi-support prévue par l'article 8 du projet de loi de finances pour 2011 et doit contribuer à améliorer la lisibilité du dispositif du PEL pour les épargnants. En effet, désormais l'épargnant aura connaissance *ex ante* de la rémunération réelle de son épargne, contrairement à la situation actuelle où l'imposition des prélèvements sociaux est différée pendant dix ans, entretenant, pendant la même période, l'illusion d'un produit défiscalisé, avant que ne « s'abattent » en bloc les prélèvements sociaux correspondant à dix années d'épargne, ce qui peut susciter son incompréhension. Cette réforme limite également le risque de hausse des taux auxquels sont soumis les prélèvements sociaux pendant la période de différé d'imposition. En revanche, le prélèvement au fil de l'eau a directement pour effet de réduire le montant des intérêts capitalisés par l'épargnant à hauteur du montant des intérêts qu'il aurait perçus en l'absence de réforme. Au total, il semblerait que l'impact financier pour l'épargnant soit finalement marginal.

Le Gouvernement a cependant choisi de n'appliquer la réforme qu'aux nouveaux PEL, ouverts à compter du 1er mars 2011 [(1)]. En effet, l'application des mesures proposées aux plans déjà ouverts aurait pu entraîner un mouvement de fermeture massive des PEL, ce qui aurait engendré une dépense budgétaire significative liée au versement de la prime d'épargne. Le **b) et le c) du 2° du II de l'article L. 136-7 précité** résultant du présent article précisent donc que les intérêts des PEL sont toujours assujettis aux prélèvements sociaux :

– à la date du 10ème anniversaire du plan pour les plans ouverts du 1er avril 1992 au 28 février 2011 ou, pour ceux ouverts avant le 1er avril 1992, à leur date d'échéance ;

---

(1) Le choix du 1er mars 2011 et non du 1er janvier 2011 s'explique essentiellement par le délai nécessaire à l'adoption des textes règlementaires d'application qui supposent eux-mêmes de procéder à des consultations.

– ou lors du dénouement du plan, pour les plans ouverts du 1er avril 1992 au 28 février 2011, si ce dénouement intervient antérieurement au 10ème anniversaire ou antérieurement à leur date d'échéance pour ceux ouverts avant le 1er avril 1992.

L'imposition « au fil de l'eau » des intérêts du PEL dès la première année de leur inscription en compte pose enfin une difficulté pour les PEL résiliés de plein droit avant leur deuxième anniversaire (1) ou transformés en CEL à la demande du titulaire du plan et dont la rémunération est recalculée au taux du CEL (celui-ci étant toujours inférieur au taux du PEL (2)). Il convient, dans ces cas particuliers, d'introduire un mécanisme de régularisation, afin de garantir au contribuable que les prélèvements effectués en cours de vie du PEL correspondent aux prélèvements dus sur des produits réellement acquis. Par conséquent, le **B du II** du présent article introduit une telle procédure **au III de l'article L. 136-7 précité**, à l'image de celle retenue pour le dispositif d'imposition au fil de l'eau de la partie en euros des contrats multi-support prévue à l'article 8 du projet de loi de finances pour 2011.

En vertu du **1 du III de l'article L. 136-7 précité** résultant du présent article, l'établissement payeur est ainsi tenu de reverser à l'épargnant l'excédent résultant de la contribution due sur les intérêts recalculés en appliquant à l'ensemble des dépôts du plan concerné le taux de rémunération du CEL en vigueur à la date de la résiliation du PEL ou de sa transformation en CEL (voir l'exemple ci-après).

En vertu du **premier alinéa du 2 du III de l'article L. 136-7 précité** résultant du présent article, l'établissement payeur doit demander la restitution du montant reversé à la DGFIP, en pratique dans le cadre de la déclaration mensuelle n° 2777. Ce mécanisme de régularisation se traduira par un coût de gestion certain pour les établissements payeurs.

Le **second alinéa du 2 du III du présent article** prévoit que cette restitution s'effectue par auto-liquidation, en prévoyant l'imputation sur la CSG due par l'établissement au titre des autres produits de placements. Si cette CSG due est insuffisante, le reliquat non imputé est reporté ou remboursé. Le cas de figure d'une base d'imputation insuffisante est théorique compte tenu des montants de CSG acquittés. Cette procédure étant dupliquée pour chacun des autres prélèvements sociaux, cela signifie que la restitution est ventilée par contribution et imputée, y compris après report, sur chacune d'elles.

---

(1) Résiliation de plein droit quand le total des versements annuels est inférieur au minimum prévu par les textes, soit 540 euros, ou lorsque les sommes déposées font l'objet d'un retrait total ou partiel au cours de la période d'indisponibilité des fonds.

(2) Au 1er août 2010, le taux du PEL est égal à 2,5 % hors prime pour les PEL ouverts depuis le 1er août 2003 tandis que le taux du CEL est égal à 1,25 %.

EXEMPLE DE RÉGULARISATION

Ouverture du PEL le 01/01/2012 avec un versement de 6 000 € puis un nouveau versement de 6 000 € au 01/07/2012. L'exemple repose sur l'application des taux en vigueur au 1er août 2010.

Intérêts acquis et crédités sur le PEL au 31/12/2012 :

- sur le versement initial : 6 000 x 2,5 % soit 150 €
- sur le versement du 01/07/2012 : 6 000 x 2,5 % X 6/12 (6 mois sur 12) soit 75 €

= Total des intérêts : 225 €

Prélèvements sociaux acquittés "au fil de l'eau" lors de l'inscription en compte et inclus dans la déclaration n° 2777 déposée en janvier 2013 au titre de décembre 2012 : 225 x 12,1 % = **27,22 €.**

Le 2 janvier 2013, le titulaire demande que son PEL soit transformé en CEL. Les intérêts acquis sont recalculés en appliquant à l'ensemble des dépôts le taux en vigueur du CEL en vigueur à la date de transformation, soit dans l'exemple 1,25 % (taux en vigueur depuis le 1er août 2010).

La banque recalcule donc les intérêts dus à son client, soit :

- sur le versement initial : 6 000 x 1,25 % soit 75 €
- sur le versement du 01/07/2012 : 6 000 x1,25 % x 6/12 (6 mois sur 12) soit 37,5 €

= Total des intérêts recalculés : 112,5 €

Prélèvement sociaux réellement dus : 112,5 x 12,1 % = 13,61 €

Trop prélevé donnant lieu à restitution à l'épargnant : 27,22 - 13,61 = 13,61 €

Le Gouvernement a toutefois indiqué que cette procédure de régularisation ne devrait concerner qu'un nombre de cas limités. Pour un même réseau bancaire, le nombre de PEL clôturés d'office serait d'environ 300 par an et le nombre de PEL transformés en CEL représenterait entre 0,25 et 0,3 % du stock de PEL (soit un peu moins de 5 000 sur les trois dernières années).

Enfin, le **III** du présent article est une disposition de coordination consistant à modifier l'article L. 221-29 du code monétaire et financier pour renvoyer à la section 1 du chapitre V du titre 1er du livre III du CCH ainsi modifiée, s'agissant des règles relatives à l'épargne logement.

C.– RÉALISER DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

En premier lieu, le resserrement des conditions d'octroi de la prime d'épargne-logement évitera les effets d'aubaine et redonnera au dispositif d'épargne-logement sa vocation première de mécanisme favorisant l'épargne en vue d'un achat immobilier. La mise en œuvre de cette réforme, telle que prévue par le présent article et par ses textes d'application, devrait permettre la réalisation d'économies d'un montant estimé à 100 millions d'euros en rythme de croisière à compter de 2020.

Il convient de noter que ces économies :

– résulteront principalement du plafonnement de la prime à 1 000 euros, ou 1 525 euros pour les opérations immobilières concernant des logements à haut niveau de performance énergétique ;

– ne seront constatées qu'à compter du début de l'année 2015, date du quatrième anniversaire des premières générations de PEL soumis au nouveau régime (ouverts à compter du 1er mars 2011), à partir de laquelle la prime peut être versée en totalité.

En second lieu, la réforme engendrera un surcroît temporaire de recettes lié à la mise en place d'une collecte « au fil de l'eau », dès la première année, des prélèvements sociaux sur les intérêts des nouveaux PEL. Une montée en charge progressive interviendra à partir de 2012 (50 millions d'euros supplémentaires seront recouvrés en 2012 au titre des intérêts de 2011) ; au total, 1,6 milliard d'euros de recettes supplémentaires serait anticipé sur 10 ans, améliorant d'autant la trésorerie des organismes de sécurité sociale (ce qui implique un besoin de financement réduit et des charges financières moindres). Au-delà, le dispositif est fiscalement neutre.

III.– DES MESURES RÈGLEMENTAIRES COMPLÉMENTAIRES POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU PEL

Le Gouvernement envisage de compléter la réforme du PEL par voie réglementaire à travers l'adoption de deux arrêtés du ministre de l'économie afin de renforcer l'attractivité des PEL ouverts à compter du 1er mars 2011 par rapport aux autres produits financiers.

L'objectif est de stabiliser, voire d'accroître, la ressource PEL dans les bilans bancaires afin de favoriser l'accès à une ressource de moyen terme, encourageant le financement du crédit à l'habitat.

Pour ce faire, un arrêté modifiera le règlement n° 86-13 du 14 mai 1986 modifié du Comité de la réglementation bancaire et financière (CLRBF) relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit pour les dépôts effectués au titre des PEL ouverts à compter du 1er mars 2011.

D'une part, il définira la formule de calcul du taux de rémunération des PEL, hors prime, en prenant comme référence un indice permettant de mieux refléter l'évolution des taux de marché de maturités comparables à celle des PEL. Aujourd'hui, l'épargne déposée sur un PEL pour préparer une acquisition immobilière est rémunérée à un taux fixé par arrêté. Ce taux est fixé à 2,5 % depuis août 2003 et n'a plus évolué depuis : il a donc pu être parfois déconnecté de la réalité du marché. La formule proposée dans le projet d'arrêté est structurellement plus favorable aux consommateurs en prenant en compte les taux d'intérêt de maturités comparables à celle du PEL.

D'autre part, il fixera le principe d'un taux plancher et prévoira une procédure dérogatoire de fixation de ce taux lorsque des circonstances particulières le justifient. Le taux plancher pourra aller jusqu'à 2,5 %, ce qui permet de garantir aux consommateurs un taux au moins égal à celui qui est aujourd'hui pratiqué.

Un autre arrêté portant application des articles R.*315-29 et R.*315-40 du CCH relatif au taux d'intérêt des dépôts des plans d'épargne logement et au montant de la prime propre au régime des plans d'épargne-logement précisera pour ce qui concerne les plans d'épargne-logement ouverts à compter du 1er mars 2011 :

– le taux de rémunération des sommes portées au compte du souscripteur, ce taux ne pouvant jamais être fixé en-deçà d'un taux plancher prévu dans le même arrêté et pouvant aller jusqu'à 2,50% ;

– le pourcentage d'intérêts acquis à la date de venue à terme du plan que représente la prime.

Ces mesures devraient ainsi permettre de moderniser et de renforcer l'attractivité du PEL avec une rémunération plus attractive.

*

* *

M. Michel Bouvard. La collecte du PEL est tombée de 227 milliards d'euros en 2005 à 176 milliards en 2009. Le surcroît de collecte que la mesure contenue à l'article 13 est susceptible d'entraîner a-t-il été estimé ? Cette information serait particulièrement intéressante, alors que les banques vont devoir faire face aux normes Bâle III : dès lors qu'elles percevront de nouvelles ressources par un autre biais, peut-être ne seront-elles finalement pas obligées de réclamer une centralisation plus intensive de l'épargne réglementée.

M. le rapporteur général. L'encouragement à la reconstitution des PEL devra être évoqué dès la semaine prochaine, face au ministre, pour défendre un taux de centralisation élevé du livret A à la Caisse des dépôts.

Fin 2005, si je me souviens bien, Jean Arthuis et Philippe Marini, en commission mixte paritaire, avaient déposé un amendement visant à fiscaliser les revenus des PEL dès la dixième ou la douzième année. Ils avançaient à juste titre que les PEL servaient de plus en plus de support à une épargne longue, sans pour autant être dédiés au logement, voire que les fermetures de PEL ne s'accompagnaient pas pour autant de demandes de prêts pour l'acquisition ou la rénovation de logements. Mais nous n'avions pas prévu que les Français clôtureraient massivement leurs PEL et réclameraient leur prime, ce qui a coûté très cher au budget de l'État : la dette de l'État envers le Crédit foncier a, au pire

moment, approché le milliard d'euros – il ne reste aujourd'hui à apurer que 80 millions d'euros. Depuis un ou deux ans, un redressement des PEL est observé mais nous ne disposons pas d'une étude chiffrée.

M. Michel Bouvard. Il atteint pratiquement 50 milliards.

M. le rapporteur général. Quoi qu'il en soit, nous allons mettre cet argument en avant pour motiver l'augmentation du taux de centralisation du livret A.

M. Jérôme Chartier. Tout dépendra de Bâle III. Solvabilité II, le dispositif prudentiel des assurances, a provoqué l'effondrement de la situation des compagnies d'assurance françaises. Au terme d'un conflit avec la France et d'autres pays, les États-Unis ont en effet vu les fonds de pension reconnus comme de l'épargne longue, tandis que l'assurance-vie était qualifiée d'épargne courte, ce qui est aberrant. Si Bâle III classe le PEL dans la catégorie de l'épargne courte, il ne servira à rien, pour les établissements bancaires, d'avoir des placements éligibles au ratio Tier 1 avec du PEL.

M. le rapporteur général. J'avais cru comprendre qu'une requalification de l'assurance-vie en épargne longue serait obtenue, dans la mesure où beaucoup de Français la considèrent comme une sorte de pension de retraite.

M. Jérôme Chartier. Sauf que les décideurs de Solvabilité II n'ont pas la même vision des choses que les Français : considérant que les encours d'assurance-vie sont exigibles à tout moment, ils l'ont classée parmi l'épargne courte. Peut-être cette mesure a-t-elle été reconsidérée depuis moins d'un an ; en tout cas, lorsque la loi de régulation bancaire et financière a été adoptée, ce n'était pas le cas. Au demeurant, si Solvabilité II n'est toujours pas mise en application, c'est précisément parce que les compagnies d'assurance espéraient une requalification de l'assurance-vie.

*La Commission **adopte** l'article 13 **sans modification**.*

*
* *

C.– Réformer la fiscalité de l'urbanisme et des territoires

Article 14

Réforme des taxes locales d'urbanisme : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité

Le présent article opère une réforme globale de l'ensemble de la fiscalité perçue sur les opérations d'urbanisme. Cette réforme, annoncée depuis plusieurs années, a fait l'objet d'une concertation aussi longue que méticuleuse. Le présent article propose de remplacer l'ensemble des taxes perçues sur les constructions, aux régimes nombreux et hétéroclites, par deux impôts : une taxe unique d'aménagement et un versement pour sous-densité.

I.– UNE RÉFORME DE SIMPLIFICATION ET DE RÉORIENTATION DE LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

Sur la période 1998-2008, la fiscalité de l'urbanisme levée sur les autorisations de construire a constitué une recette fiscale de 8 195 millions d'euros, principalement composée du produit de la taxe locale d'équipement (TLE), qui forme tendanciellement entre 50 et 58 % du total. (1)

A.– PANORAMA CHIFFRÉ DE LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

La fiscalité de l'urbanisme désigne communément les taxes, redevances et contributions exigibles à raison de l'obtention d'une autorisation de construction.

Toutefois, derrière l'appellation globale de « fiscalité de l'urbanisme » se dissimule une nébuleuse de taxes et de participations, dont le produit revient aux communes et intercommunalités, aux départements, ou encore à la région d'Île-de-France :

Libellé	Bénéficiaire	Texte de référence	Produit liquidé en 2007 (millions d'euros)
Taxe locale d'équipement	Communes	CGI, 1585 A et s.	636
Taxe complémentaire à la TLE en Ile-de-France	Région IDF	CGI, 1599 *octies*	16
Taxe départementale pour le financement des CAUE (2)	Départements	CGI, 1599 B	67
Taxe départementale pour les espaces naturels sensibles	Départements	Code de l'urbanisme, L. 142-2 à L. 142-5	276

(1) Les données reprises dans le présent commentaire ont été publiées par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, et concernent les produits liquidés pour chaque exercice (et non les produits recouvrés effectivement).

(2) Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Libellé	Bénéficiaire	Texte de référence	Produit liquidé en 2007 (millions d'euros)
Taxe spéciale d'équipement de la Savoie	Département de la Savoie	CGI, 1599-0 B	4
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Communes et départements	CGI, 1723 *octies* et s.	47
Redevance pour création de bureaux en IDF	Région IDF	Code de l'urbanisme, L. 520-1 à L. 520-11	81
Participation pour raccordement à l'égout	Communes	Code de la santé publique, L. 1331-7	
Participation pour non-réalisation d'aire de stationnement	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-7-1	
Participation pour financement d'équipements publics exceptionnels	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-8	
Cession gratuite de terrains	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-6-1	
Participation des riverains en Alsace et Moselle	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-6-1	
Participation pour voirie et réseaux	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-11-1	
Participation à un programme d'aménagement d'ensemble	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-9	
Participation à une convention de projet urbain partenarial	Communes	Code de l'urbanisme, L. 332-11-3	

Cette fiscalité représente depuis 1998 entre 600 et 1 100 millions d'euros par an :

Cependant, dans le total des produits liquidés en 2008 (hors participations), trois taxes dominent nettement : la TLE, évidemment, la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles et la redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France.

Part des principales composantes dans la fiscalité de l'urbanisme liquidée depuis 1998 (en % et M€)

B.– LA TAXE LOCALE D'ÉQUIPEMENT : TAXE PIVOT DE L'ÉDIFICE

1.– Présentation générale

La TLE est la plus ancienne taxe d'urbanisme. Elle est exigible sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des bâtiments de toute nature. Instituée par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967, son régime actuel est codifié aux articles 1585 A à 1585 H du code général des impôts.

Initialement, l'institution de la taxe locale d'équipement répondait au double objectif de fournir l'essentiel des ressources nécessaires à la réalisation des équipements urbains et de mettre de l'ordre, en les transformant sous la forme d'un impôt unique, dans les diverses participations imposées aux constructeurs. C'est pourquoi la TLE fut exclusive de toute autre forme de participation au financement des équipements publics jusqu'en 1985. Depuis lors, ces participations spécifiquement exigibles par les communes ont à nouveau fleuri, et commandent, d'une certaine manière, la nouvelle rationalisation portée par la présente réforme.

Privilège de son ancienneté, le régime de la TLE (liquidation, assiette, exigibilité, recouvrement) sert de régime commun aux autres taxes d'urbanisme, notamment départementales, qui sont apparues ultérieurement.

La taxe locale d'équipement est applicable :

– de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes de la région d'Ile-de-France figurant sur une liste arrêtée par décret [1] ;

– sur délibération du conseil municipal dans toutes les autres communes.

En 2008, la TLE était applicable dans 18 699 communes de France.

2.– Assiette de la TLE

L'assiette de la taxe locale d'équipement est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher hors œuvre nette (dite « SHON ») une valeur forfaitaire au mètre carré, variable selon la catégorie des immeubles et fixée par le tableau du I de l'article 1585 D du code général des impôts.

● La SHON est la mesure de la surface de plancher des constructions. Elle permet de vérifier qu'un projet respecte la densité de construction ou les droits de construire autorisés sur le terrain d'implantation. Le calcul de la SHON – dont il faut rappeler qu'il est opéré par le bénéficiaire de l'autorisation de construire sous sa propre responsabilité – s'effectue en deux temps. Il convient tout d'abord d'évaluer la surface hors oeuvre brute des constructions (dite « SHOB »), puis d'en déduire divers éléments de surface. Les définitions précises de ces surfaces sont fixées par les articles L. 112-1 et R. 112-2 du code de l'urbanisme.

● L'article 1585 D du code général des impôts répartit les constructions en neuf catégories : locaux annexes, locaux agricoles, locaux commerciaux et industriels, logements sociaux, locaux d'habitation, locaux hôteliers, résidences secondaires, autres locaux. À chacune d'elles est attribuée une valeur forfaitaire au mètre carré de plancher hors œuvre. Ce barème est actualisé chaque année au 1er janvier en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Insee par référence au dernier indice connu au 1er janvier 2007. Les valeurs forfaitaires sont majorées de 10 % dans les communes de la région d'Île-de-France.

3.– Champ d'application

Le fait générateur de la taxe locale d'équipement est constitué soit par la délivrance du permis de construire ou du permis modificatif soit par l'autorisation tacite de construire.

---

(1) Décret n° 72-988 du 5 octobre 1972

Sont exonérés de plein droit de la TLE :

– les constructions destinées à un service public ;

– les constructions édifiées dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) lorsque le coût de certains équipements (visés à l'article 317 *quater* de l'annexe II du code général des impôts) a été mis à la charge des aménageurs ;

– les constructions édifiées dans les secteurs d'aménagement où le conseil municipal a décidé d'instituer une participation spéciale aux dépenses d'équipements publics ;

– les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques technologiques.

– la reconstruction à l'identique de locaux sinistrés.

4.– Liquidation et recouvrement

Conformément aux dispositions de l'article L. 255 A du livre des procédures fiscales, la taxe locale d'équipement est liquidée et recouvrée en vertu d'un titre de recette délivré par le DDE ou par le maire compétent pour délivrer les permis de construire au nom de la commune, le recouvrement étant assuré, depuis le 1er janvier 1990, par les comptables du Trésor.

La taxe locale d'équipement doit être versée en deux fractions égales. Le premier versement est exigible 18 mois après la date de délivrance expresse ou tacite de l'autorisation de construire. Le deuxième versement est exigible 36 mois après la même date (code général des impôts, art. 1723 *quater*).

5.– Décisions des communes : taux et exonérations

Le taux de la taxe locale d'équipement, fixé à 1 % par la loi, peut être porté jusqu'à 5 %. Les conseils municipaux peuvent adopter par ailleurs des taux différents par catégories de constructions mais, pour une catégorie d'immeubles, le taux est uniforme sur l'ensemble du territoire communal. En cas de majoration, le taux est, en principe, invariable pendant les trois années suivantes.

Sur délibération du conseil municipal, peuvent être exonérés en tout ou partie de la TLE :

– les locaux édifiés pour leur compte ou à titre de prestataire de services par les organismes HLM (ou acquis par eux en VEFA) ;

– la reconstitution d'immeubles expropriés ;

– les garages à usage commercial ;

– certaines reconstructions de bâtiments présentant un intérêt patrimonial pour la collectivité.

C.– LES AUTRES TAXES GRAVITANT AUTOUR DE LA TLE

Plusieurs impositions sont adossées au régime de la TLE.

1.– La taxe complémentaire à la TLE en Île-de-France

Dans les communes de la région d'Île-de-France qui figurent sur la liste fixée par arrêté interministériel du 9 décembre 1968, codifiée à l'article 155 *ter* de l'annexe IV du code général des impôts, il est institué une taxe de 1 % complémentaire à la TLE (code général des impôts, art.1599 *octies*).

Cette taxe est assise et recouvrée selon les mêmes modalités et les mêmes sanctions que la TLE. Cependant, on note que seules les constructions destinées à un service public ou édifiées dans les ZAC sont exonérées de cette taxe complémentaire. En outre son produit est affecté à la région d'Île-de-France.

2.– La taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS)

La TDENS a remplacé l'ancienne taxe départementale pour les espaces verts en 1987. Son régime, codifié au sein du code de l'urbanisme, est également largement calqué sur celui de la TLE.

● Toutefois, la **TDENS est également exigible sur certains des aménagements**, qui ne sont pas des constructions ou reconstructions, subordonnés soit à la délivrance d'un permis d'aménager en application des articles R. 421-19 et R. 421-20 du code de l'urbanisme, soit au dépôt d'une déclaration préalable en application de l'article R. 421-23 du même code [(1)].

Dès lors, sont, de droit, spécifiquement exonérés de la TDENS – en sus des exonérations des constructions au titre de la TLE qui valent pour cette taxe – :

– les aménagements à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation ;

– ceux portant sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;

– les aménagements destinés à un service public ou prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques technologiques.

---

(1) Les aménagements concernés sont les suivants : aménagement d'un parc d'attraction ou de loisirs de plus de 2 ha, aménagement d'un golf de plus de 25 ha, d'une aire de stationnement ouverte au public, d'un dépôt de véhicules ou d'un garage collectif de véhicules servant à voyager (caravanes, RML, etc.), et les affouillements de plus de 2 mètres de profondeur et les exhaussements, lorsqu'ils portent sur plus de 100 m².

● **L'assiette de la taxe** est la même que celle de la TLE. Lorsque la TDENS frappe des aménagements, elle est assise sur la superficie des terrains.

● **Le taux de la TDENS** est fixé pour chaque catégorie de construction – comme pour la TLE – par chaque conseil général instituant la taxe, dans la limite d'un plafond de 2 %. Le conseil général fixe également le tarif de la TDENS sur les aménagements sous un plafond de 1,52 euro par mètre carré de terrain.

● La particularité de la TDENS réside dans **son affectation particulièrement contrainte par la loi dans les budgets départementaux**. En effet, son produit doit être affecté :

– soit à l'acquisition de terrains, à l'aménagement et l'entretien de tous les espaces verts appartenant au département et ouverts au public ;

– soit à la participation du département à l'acquisition de terrains par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

– soit à l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels publics ou privés ouverts au public, de sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées, des espaces et sites sur lesquels sont pratiqués les sports de nature ou des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

Cette règle d'affectation constitue en pratique une limitation matérielle à la volonté des départements d'instituer la taxe (onze ne l'ont pas fait), ou au vote d'un taux élevé ou égal au plafond (seize départements ayant adopté ce taux).

3.– La taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE)

En application de l'article 1599 B du code général des impôts, les départements peuvent établir une taxe destinée à financer la dépense des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement prévus à l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Lorsqu'elle est instituée, cette taxe s'applique dans toutes les communes du département et frappe, d'une manière générale, les opérations entrant dans le champ d'application de la taxe locale d'équipement. Elle est assise et recouvrée selon les mêmes modalités et sous les mêmes sanctions que la taxe locale d'équipement. La TDCAUE frappe également les aménagements taxables à la TDENS (*cf. supra*), et son assiette est alors identique à celle de cette dernière.

Toutefois, le champ d'application de la TDCAUE est plus large que celui de la taxe locale d'équipement. Elle est applicable, dès lors qu'elle a été établie par délibération du conseil général, à tous les permis de construire délivrés dans toutes les communes du département (ainsi qu'aux permis d'aménager et aux déclarations préalables déclenchant la TDENS), quel que soit le régime de TLE en

vigueur, dans ces communes. De même, la TDCAUE est une imposition à caractère forfaitaire exigible même pour une construction ne nécessitant la réalisation d'aucun équipement public.

Seules deux exonérations de la TLE sont applicables à la TDCAUE : les constructions destinées à un service public et les reconstructions de bâtiments sinistrés.

Le taux de la taxe départementale est fixé par délibération du conseil général du département dans la limite de 0,3 %. Le tarif de la TDCAUE sur les aménagements est fixé librement, mais le plafond prévu par le code de l'urbanisme pour la TDENS (1,52 €/m²) s'applique à la somme éventuelle des tarifs des deux taxes. Ce taux est uniforme sur l'ensemble du territoire départemental pour toutes les communes et pour toutes les catégories de construction servant de base au calcul de l'assiette de la taxe départementale. Le conseil général ne peut moduler le taux différemment selon les caractéristiques propres à chaque catégorie de construction.

4.– La taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie

L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-1318 du 30 décembre 1986) a autorisé le conseil général de la Savoie à instituer une taxe spéciale d'équipement sur les opérations de construction destinée à financer, en partie, les travaux routiers rendus nécessaires, dans le département de la Savoie, par l'organisation des jeux Olympiques d'hiver en 1992 à Albertville. Contrairement à ce que son appellation laisse entendre, cette imposition est une taxe additionnelle à la TLE (et non pas une TSE comparable à celle perçue par les établissements publics fonciers, qui est une taxe additionnelle à la fiscalité directe).

Les règles d'assiette et de recouvrement de la nouvelle taxe sont analogues à celle de la TLE, avec laquelle elle se cumule. Le conseil général a adopté toutes les exonérations facultatives ouvertes par l'article 1599-0 B du code général des impôts [(1)]. Le produit de cette taxe spéciale est affecté au budget du département de la Savoie à un compte spécifique intitulé « *Aménagements d'infrastructures routières nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques* ». Conçue pour rembourser les emprunts contractés pour l'amélioration du réseau routier concerné par les jeux Olympiques, la taxe aurait dû être limitée à la durée de l'amortissement de ces emprunts, ce que la loi ne prévoit pas expressément.

---

(1) Le conseil général a exonéré de la taxe spéciale les constructions de bâtiments affectés à un service public ou destinées au logement locatif social, les constructions de résidence principale dans la limite de 170 m² de SHON par logement, les constructions légères non agricoles et non utilisables pour l'habitation (par ex, casiers à ski ou à valises), les autres locaux des exploitations agricoles, les bâtiments affectés aux activités de conditionnement et de transformation des coopératives agricoles (principalement laitières) et viticoles (notamment celle de Cruet, traitant 20 % des vendanges annuelles); les locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenant, les locaux de camping et les locaux et installations liés à l'exploitation d'engins de remontées mécaniques (remontées elles-mêmes, mais aussi locaux de stockage des œufs, par exemple).

Le 4° de l'article 1599-0 B du code général des impôts prévoit que le taux ne peut excéder 5 %, mais qu'il peut être modulé commune par commune. Par sa délibération en date du 19 janvier 1987, le conseil général de la Savoie a limité la taxe spéciale d'équipement aux opérations imposables réalisées sur le territoire des communes désignées ci-après et aux trois taux distincts suivants :

– 5 % pour les communes de Bourg-Saint-Maurice, Montvalezan-Tignes, Val-d'Isère, Aime, Bellentre, Macot, Les Allues, Brides-les-Bains, Pralognan-la-Vanoise, Saint-Bon, Aigueblanche, La Léchère, Saint-Martin-de-Belleville ;

– 3 % pour les communes de Landry, Peisey Nancroix, Champagny, Cohennoz, La Giettaz, Flumet, Notre-Dame-de-Bellecombe, Hauteluce, Villard-sur-Doron (les Saisies), Crest-Voland, Saint-Nicolas-la-Chapelle, Beaufort ;

– 1 % pour les communes de Sainte-Foy, Bozel, La Perrière, Seez, Villaroger.

En 2008, la TSE de la Savoie a frappé 805 constructions sur les 31 communes, pour un produit total de 3,486 millions d'euros.

5.– Versement pour dépassement du plafond légal de densité

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a abrogé le dispositif du versement pour dépassement du plafond légal de densité (pour le remplacer par la participation au financement de voies nouvelles et réseaux). Toutefois, les communes ayant instauré le versement pour dépassement du plafond légal de densité avant le 1er janvier 2000 ont pu le maintenir.

Cette imposition est exigible lorsqu'un projet de construction dépasse le plafond légal de densité fixé par la commune (qui ne peut être inférieur à 1 en général, et à 1,5 à Paris). Elle est perçue au profit des communes ou des groupements de communes ayant compétence en matière d'urbanisme pour les trois quarts et pour un quart au profit du département. Le montant du versement est égal à la valeur du terrain supplémentaire qui serait nécessaire pour construire la surface de plancher dépassant le plafond légal de densité.

6.– Redevance pour créations de bureaux en Île-de-France

Cette redevance est applicable dans les zones comprises dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne et délimitées par l'article R. 520-12 du code de l'urbanisme.

Elle est due sur la construction de locaux à usage de bureaux ou de locaux de recherche et sur la transformation de locaux affectés à un autre usage en bureaux ou locaux de recherche. Les locaux à usage de bureaux sont définis à l'article R. 520-1-1 du code de l'urbanisme. En application de l'article R. 520-1 du même code, constituent des locaux de recherche les locaux dans lesquels sont déployées les activités de recherches fondamentales, recherches appliquées et opérations de développement [(1)].

Aux termes de l'article L. 520-5 du code de l'urbanisme, « *la redevance est calculée sur la surface utile de plancher prévue pour la construction* », telle qu'elle résulte soit du permis de construire, soit de la déclaration spéciale prévue en cas de transformation de locaux, soit des constatations effectuées par l'autorité administrative après l'achèvement des travaux. Dans un but de simplification et afin d'éviter qu'il y ait obligation de procéder à des métrés détaillés, la surface utile est réputée égale, sauf preuve contraire, à la surface couverte hors oeuvre à chaque niveau affectée d'un abattement forfaitaire de 5 %.

Le montant de la redevance due par mètre carré de surface utile de planchers dans chacun des périmètres urbains est prévu par l'article R. 520-12 du code de l'urbanisme :

Zone	Tarif	Communes
zone 1	244 €/m²	Paris (1er à 4ème, 6ème à 9ème et 14ème à 17ème) et presque toutes les communes du département des Hauts-de-Seine
zone 2	152 €/m²	Certaines communes des Hauts-de-Seine et des Yvelines [(2)]
zone 3	61 €/m²	Autres arrondissements de Paris, autres communes des départements d'Ile-de-France dans lesquelles la redevance est exigible

D.– LES PARTICIPATIONS DEMANDÉES AUX CONSTRUCTEURS

L'article L. 332-6 du code de l'urbanisme dispose que le titulaire d'une autorisation de construire ou d'aménager peut-être redevable de deux catégories distinctes de participations : celles qui se substituent à la TLE, et celles qui s'y ajoutent.

1.– Les participations additionnelles à la TLE

Elles sont prévues aux 2° et 3° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit de :

---

(1) Comme souvent, la définition de la recherche laisse une place importante à l'interprétation. Il résulte ainsi de la circulaire du ministre de l'urbanisme n° 86-12 du 31 janvier 1986 (n° 122, BO Equip. n° 8 du 7 mars 1986) que relèvent de la « recherche » la création de nouveaux modèles industriels (découverte et mise au point de nouvelles techniques de production), le perfectionnement de la chirurgie au laser (amélioration des appareils et des techniques dans les domaines médical et vétérinaire) mais aussi « l'amélioration des conditions humaines de travail et de vie *».*

(2) Bagneux, Bourg-la-Reine, Chaville, Clamart, Fontenay-aux-Roses, Meudon, Montrouge, Le Plessis-Robinson et Sceaux ; Bougival, Carrières-sur-Seine, La Celle-Saint-Cloud, Chatou, Croissy-sur-Seine, Le Mesnil-le-Roi, Montesson et Le Vésinet.

– La participation pour raccordement à l'égout prévue à l'article L. 1331-7 du code de la santé publique ;

– La participation pour non-réalisation d'aires de stationnement prévue à l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, qui est due lorsque les documents d'urbanisme imposent au constructeur de réaliser des places de parking qu'il ne peut matériellement ou financièrement réaliser ;

– La participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels prévue à l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, qui peut être exigée des bénéficiaires d'autorisation concernant les installations industrielles, agricoles, commerciales ou artisanales qui, par leur nature, leur situation ou leur importance, nécessitent la réalisation d'équipements publics exceptionnels ;

– La participation pour voirie et réseaux (PVR) prévue à l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme ;

– La participation des propriétaires riverains d'une voie nouvelle prévue par la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Le Rapporteur général signale que le 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme prévoyait également une faculté de participation sous forme de cessions gratuites de terrains, destinés à être affectés à certains usages publics, par les bénéficiaires d'autorisations portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites. Cette cession pouvait porter sur une fraction allant jusqu'à 10 % de la surface totale du terrain accueillant la construction. Toutefois, cette participation a été déclarée contraire à la Constitution, le 23 septembre dernier, par le Conseil constitutionnel statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité [(1)].

2.– Les participations alternatives à la TLE

Elles sont définies aux articles L. 332-9 et L. 332-11-3 du code de l'urbanisme. Il s'agit respectivement de :

– La participation spécifique permettant aux communes d'obtenir le financement des équipements publics correspondant aux besoins des futurs habitants ou usagers d'un secteur pour lequel la commune a défini un **programme d'aménagement d'ensemble (PAE)**. Cette participation doit être déterminée en

(1) « Considérant que le e du 2° de l'article L. 332-6-1 du code l'urbanisme permet aux communes d'imposer aux constructeurs, par une prescription incluse dans l'autorisation d'occupation du sol, la cession gratuite d'une partie de leur terrain ; qu'il attribue à la collectivité publique le plus large pouvoir d'appréciation sur l'application de cette disposition et ne définit pas les usages publics auxquels doivent être affectés les terrains ainsi cédés ; qu'aucune autre disposition législative n'institue les garanties permettant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs invoqués par la requérante, le e du 2° de l'article L. 332-6-1 du code l'urbanisme doit être déclaré contraire à la Constitution *; » Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010.*

tenant compte de la consistance des constructions, c'est-à-dire, le cas échéant, de leur nature ou destination, de leur localisation et, dans tous les cas, de leurs dimensions. En règle générale, cette participation est exigée sous la forme d'une contribution financière mais elle peut être assumée sous la forme d'exécution de travaux tendant à la réalisation du programme d'équipements publics ou d'apports de terrains nécessaires à l'implantation des équipements publics. Cette participation est exclusive de la TLE (article 1585 C du code général des impôts).

– La participation acquittée par les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs ayant conclu avec la commune ou l'EPCI compétent, dans les zones urbaines définies dans les PLU**, une convention de projet urbain partenarial (PUP)**. Cette convention prévoit la prise en charge financière de tout ou partie des équipements nécessités par une ou plusieurs opérations d'aménagement. Les équipements pouvant donner lieu à la participation sont ceux dont la réalisation est destinée à répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre de l'opération d'aménagement ou de construction fixé par la convention. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis. Elle est également exclusive de la TLE.

II.– LA NOUVELLE TAXE D'AMÉNAGEMENT : LA RATIONALISATION DE LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

Le I du présent article vise à remplacer cette fiscalité de l'urbanisme par une seule taxe d'aménagement, afin de simplifier et rationaliser l'imposition acquittée par le titulaire d'une autorisation de construire.

A.– RÉGIME GÉNÉRAL DE LA TAXE

1.– Champ d'application et exonérations générales

Les alinéas 23 à 38 définissent le champ d'application de la taxe d'aménagement, en tentant de se rapprocher le plus finement possible du régime d'assujettissement à la TLE, à la TDENS et à la TDCAUE.

a) Un champ d'application comparable à celui des taxes actuelles

Les alinéas 24 à 26 soumettent à la taxe d'aménagement l'ensemble des constructions, reconstructions ou aménagements subordonnés à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Cet ensemble inclut les aménagements soumis à une déclaration préalable [(1)]. Le fait générateur de la taxe demeure la délivrance de l'autorisation ou la non-opposition à la déclaration préalable.

---

(1) Il convient de distinguer l'aménagement de zones par un aménageur (par ex. lotissements) qui édifient des constructions soumises à délivrance d'un permis, et les « aménagements », actuellement passibles de la TDENS, mais qui ne sont soumis qu'à une déclaration préalable : aménagement d'un parc d'attractions ou d'une aire de jeux et de sports d'une superficie supérieure à deux hectares ; aménagement d'un golf d'une superficie supérieure à vingt-cinq hectares, etc.

b) Les exonérations de droit reprennent également le droit existant

Les alinéas 27 à 38 fixent les exonérations de droit de la taxe d'aménagement en tentant de conserver le régime d'assujettissement actuel des constructions.

● Les exonérations valables pour toutes les parts de la taxe d'aménagement sont les suivantes :

– les constructions destinées à un service public ;

– les constructions agricoles, autres que les annexes d'habitation et les surfaces des constructions agricoles affectées à la vente [(1)] ;

– les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques (qu'ils soient technologiques, miniers ou naturels) ;

– et les reconstructions de bâtiments détruits depuis moins de dix ans.

Dans un souci de simplification et d'allègement des coûts de gestion de la taxe d'aménagement, l'alinéa 37 prévoit également de ne pas taxer les surfaces inférieures à 5 m².

● Pour la part communale de la taxe d'aménagement, les alinéas 32 à 35 prévoient plusieurs cas d'exonération de droit supplémentaires. Concrètement, il s'agit de la reprise des cas d'exonération actuelle de la TLE lorsque les coûts des équipements publics sont mis à la charge du constructeur autrement que par la voie fiscale. Lorsque tel est le cas, sont exonérées les constructions dans les opérations d'intérêt national prévues à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, dans les ZAC et dans le périmètre d'une convention du projet urbain partenarial. Le Rapporteur général souligne que, s'agissant de l'exonération dans les ZAC, l'alinéa 33 reconduit la souplesse qui avait été introduite dans le régime de la TLE en 2008, à l'initiative de la commission des Finances, visant à permettre aux communes d'adapter la liste des équipements publics dont le financement par le constructeur ouvre droit à l'exonération.

Le Rapporteur général précise également que ces exonérations supplémentaires pour la part communale attestent parfaitement de la spécificité de la fiscalité de l'urbanisme, qui, sans être affectée formellement, constitue un élément du pacte financier entre le constructeur et la collectivité publique. En effet, en définitive, ces exonérations visent à ce que le paiement ou la réalisation des équipements publics par le constructeur soit comme libératoire de l'impôt.

---

(1) Le Rapporteur général précise que cette exonération paraît beaucoup plus extensive que le droit existant. En réalité, il faut noter que l'actuelle fiscalité de l'urbanisme est assise sur la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) qui ne tient pas compte des surfaces de plancher agricoles. La plupart des bâtiments des exploitations étaient donc formellement dans le champ de la TLE… mais leur assiette taxable était nulle.

Telle est d'ailleurs la seule justification à ne pas étendre ces exonérations aux parts départementale et de la région Ile-de-France de la taxe d'aménagement. Ces constructions ne bénéficient pas aujourd'hui d'exonération de TC-TLE, de TDENS ou de TDCAUE, car ces taxes ne servent pas au financement des équipements d'urbanisme, puisque les collectivités bénéficiaires ne sont pas compétentes pour les réaliser. Ces trois taxes sont aujourd'hui des impositions sans lien avec les charges d'urbanisme, dont ne sont donc pas exonérés les constructeurs finançant eux-mêmes les équipements publics. Le présent article reconduit donc ce régime – complexe – d'exonération à deux étages.

c) Une exonération de plein droit nouvelle pour certains logements sociaux

Enfin, il convient d'observer que l'alinéa 30 exonère de taxe d'aménagement les seuls logements sociaux construits au moyen d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), les autres catégories pouvant bénéficier d'une exonération facultative et d'un abattement (*cf. infra*). Il convient de rappeler que les logements sociaux ne sont pas, aujourd'hui, exonérés de plein droit de la TLE, mais peuvent sous certaines conditions de faire l'objet d'une exonération facultative. Ils bénéficient également d'une assiette évaluée à un tarif avantageux. Le présent article propose donc une exonération nouvelle de droit pour les logements construits au moyen d'un PLA-I.

2.– Assiette de la taxe

Les alinéas 45 à 62 déterminent l'assiette de la taxe d'aménagement, valable pour toutes ses parts.

a) Une base d'imposition à l'évaluation simplifiée : l'abandon de la SHON

L'assiette actuelle de la fiscalité de l'urbanisme est la surface hors œuvre nette de la construction, qui cumule le double inconvénient de se déduire de façon complexe de la SHOB et d'ouvrir de multiples facultés d'optimisation régulièrement constatée sur le territoire. Ne sont notamment pas prises en compte dans le calcul de la SHON les surfaces aveugles (type cave ou sous-sol) et les emplacements dédiés au stationnement. L'exploitation habituelle de cette règle consiste à construire une maison individuelle accompagnée d'un très vaste garage, désigné comme tel sur la demande de permis (surface non taxée), puis de poser quelques cloisons dans ledit garage quelques années plus tard pour matérialiser un studio coquet pour la fille aînée entrant à l'université.

La SHON est aujourd'hui un concept suranné. L'article 25 de la loi portant engagement national pour l'environnement (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) habilite ainsi le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à réformer cette prise en compte des surfaces par ordonnance. À ce jour, le Gouvernement a seulement constitué un groupe de travail sur ce sujet.

Cependant, le Rapporteur général souscrit à l'idée d'anticiper cette future réforme en basant la nouvelle fiscalité de l'urbanisme sur une définition des surfaces plus moderne et plus maniable, comme le propose l'alinéa 49 du présent article. Ce dernier définit la surface taxable de la construction comme : « *la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, d'une hauteur supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies*. » La nouvelle assiette de la taxe d'aménagement prendrait donc en compte davantage de surface :

– en réintégrant toutes les surfaces de plancher des combles et des sous-sols au-delà de 1,80 m de hauteur, indépendamment de la présence ou non d'ouverture, de la consistance ou de la destination des locaux ;

– en n'excluant plus les surfaces des bâtiments ou des parties de bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules ;

– en supprimant la déduction forfaitaire de 5 % des surfaces affectées à l'habitation ;

– en mesurant pour leur surface réelle et non sous forme de forfait de 5 m² les aménagements tendant à respecter les règles relatives à l'accessibilité intérieure des logements aux personnes handicapées et les travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène des locaux ou à la fermeture de balcons, loggias et surfaces non closes situées en rez-de-chaussée, dans le cas de la réfection d'un immeuble à usage d'habitation.

Quelques exemples permettent de mesurer l'impact de ce changement de bases d'imposition.

● Exemple 1 : une société de promotion immobilière construit un immeuble collectif R+5 étages de conception classique, pour une emprise au sol de 600 m². Aucun parking couvert ou sous-sol. À chaque étage, 15 m² sont réservés aux trémies d'escalier ou d'ascenseur. Par niveau, on compte 140 mètres linéaires de murs extérieurs d'une épaisseur standard (0,3 m).

SHON		**Nouvelle surface**	
SHOB	600 m² + 5 étages de 585 m² = 3 525 m²	Surface planchers	6 niveaux de 600 m² = 3 600 m²
Déduction forfaitaire habitation	5 % = -176 m²	Exclusion des murs périphériques	- 252 m²
TOTAL	**3 349 m²**	**TOTAL**	**3 348 m²**

● Exemple 2 : Clémentine et Frédéric édifient un pavillon de bord de mer (R+1) de 100 m² d'emprise au sol, avec un garage attenant de 50 m². Les murs périphériques sont d'épaisseur standard (0,32 m) pour une longueur totale de 65 mètres au RDC et 40 mètres à l'étage. À l'étage, la trémie de l'escalier représente 3 m².

SHON		Nouvelle surface	
SHOB	100 m² + 100 m² - 3 = 97 m² + 50 m² (garage) = 247 m²	Surface planchers	100 m² + 100 m² - 3 = 97 m² + 50 m² (garage) = 247 m²
Déduction du garage	- 50 m²		
Déduction forfaitaire habitation	5 % = -9,8 m²	Exclusion des murs périphériques	- 33,6 m²
TOTAL	**187,2 m²**	**TOTAL**	**213,4 m²**

b) Un abattement unique pour remplacer la grille de tarifs

La surface de la construction est ensuite multipliée par une valeur forfaitaire au m², comme le prévoit l'alinéa 46. La détermination de cette valeur au m² est également fortement simplifiée par le présent article, par comparaison avec la grille des 9 tarifs applicables à la TLE.

Pour éviter de reconduire la complexité tarifaire actuelle, qui était en partie induite par le mode de calcul de la SHON, le présent article propose de fixer un abattement unique de 50 % pour certaines constructions qui bénéficient aujourd'hui d'un tarif réduit ou d'une SHON réduite. Compte tenu de cet abattement, le présent article propose de fixer une seule valeur forfaitaire au m², quelle que soit la construction.

● Un abattement unique à la base

Les alinéas 52 à 55 prévoient les constructions bénéficiant d'un abattement de droit de 50 % de la base d'imposition à la taxe d'aménagement.

– Il s'agit tout d'abord des logements sociaux, à l'exception de ceux totalement exonérés (*cf. supra*). Il convient de rappeler que la plupart des logements sociaux bénéficient actuellement d'un tarif pour l'établissement de leur base d'imposition de 257 euros par m², contre 365 euros pour les 80 premiers m² des autres résidences principales et 534 euros pour les surfaces au-delà [(1)]. Afin de leur maintenir cet avantage comparatif, le présent article propose d'appliquer l'abattement de 50 % à tous les logements sociaux dont la construction bénéficie du taux réduit de TVA.

---

(1) Le 4° du tableau de l'article 1585 D du code général des impôts définit actuellement un groupe non exhaustif de logements sociaux dont la construction bénéficie d'un tarif réduit : les foyers-hôtels pour travailleurs, les locaux d'habitation et leurs annexes bénéficiant d'un prêt aidé à l'accession à la propriété (prêt à taux zéro), les logements sociaux locatifs et leurs annexes visés au 3° de l'article L. 351-2 du CCH, placés dans le champ d'application du taux réduit de TVA et bénéficiant des prêts PLUS, PLA-I, PLS ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les logements-foyers de jeunes travailleurs et logements assimilés pour personnes âgées ou handicapée, les résidences hôtelières à vocation sociale mentionnées à l'article L. 631-11 du CCH. Le Rapporteur général souligne que sont notamment exclues du bénéficie du tarif réduit de TLE les reconstructions et les agrandissement opérées sur des logements sociaux baillés à réhabilitation.

– L'abattement de 50 % sera également applicable sur une fraction de la surface de certaines résidences principales. Ici encore, il convient de rappeler que les résidences principales étaient taxées à la TLE selon un barème en trois tranches : 365 €/m² pour les 80 premiers m², 534 €/m² pour la surface allant jusqu'à 170 m² et 702 €/m² pour les surfaces au-delà. Compte tenu de l'évolution du calcul des surfaces, l'alinéa 54 propose de réserver l'abattement aux 100 premiers m² de surface (au lieu des 80 actuels). Cependant, cet alinéa propose également de resserrer le bénéfice de l'abattement en ne l'ouvrant qu'à certaines résidences principales :

– celles construites en zone U (urbanisées) d'un PLU ou d'un POS ;

– les immeubles collectifs ;

– et les maisons en lotissement bénéficiant d'un permis d'aménager.

L'avantage fiscal dont bénéficiaient les maisons individuelles affectées à la résidence principale hors zone U, sous forme de tarif réduit, n'est donc pas reconduit par le présent article sous forme d'abattement. En outre, les surfaces de résidences principales comprises entre 100 et 170 m² ne bénéficieront plus non plus du taux légèrement réduit dont elles bénéficiaient dans le régime de la TLE.

– Enfin, l'alinéa 55 alloue également le bénéficie de l'abattement de 50 % aux locaux industriels et artisanaux, aux hangars et entrepôts et aux parkings privés exploités commercialement. Là encore, il faut rappeler que ces locaux formaient la troisième catégorie de la TLE, dont le tarif de 296 €/m² était particulièrement réduit. À cet égard, le Rapporteur général s'interroge sur la capacité de l'abattement unique à reconstituer le niveau de matière taxable antérieur. Compte tenu de la valeur forfaitaire fixée par le présent article, il est possible de redouter une augmentation de la taxation de la construction de ces locaux.

● Une seule valeur forfaitaire

Dès lors que les cas particuliers sont conservés au moyen de l'abattement décrit ci-dessus, l'alinéa 50 propose d'appliquer une seule et même valeur au m² à la surface des locaux, quelle qu'en soit la destination ou la taille. Cette valeur est de 600 euros en général et de 680 euros en région d'Ile-de-France. Le Rapporteur général rappelle à cet égard que tous les tarifs de la TLE sont aujourd'hui majorés de 10 % dans cette région.

Cette valeur a été établie par processus itératif et simulations, afin de retrouver après la réforme une matière taxable comparable à l'actuelle, zone par zone et pour toutes les catégories de construction.

Pour les constructions et aménagements bénéficiant de l'abattement de 50 %, le tarif au m² servant à établir l'assiette de la taxe d'aménagement sera donc *in fine* de 300 euros (340 en Île-de-France).

c) Les évaluations spéciales

Les alinéas 56 à 62 fixent une valeur forfaitaire des surfaces de certaines catégories de construction qui ne peuvent être appréciées par la méthode de droit commun détaillée ci-dessus et qui étaient exclues du champ de l'actuel TLE. Il s'agit des emplacements de campings, des piscines, des éoliennes et panneaux photovoltaïques.

Il s'agit également et surtout des surfaces de stationnement qui n'appartiennent pas à une construction taxable à la taxe d'aménagement. Cette catégorie d'aménagement constitue un cas particulier puisque la valeur forfaitaire de l'assiette pourra, selon l'alinéa 62, être fixée par la commune ou l'EPCI dans une fourchette de 2 000 à 5 000 euros par emplacement.

3.– Recouvrement, contrôle et sanctions

La taxe d'aménagement sera établie et liquidée selon la même procédure que la TLE. Le régime du contrôle et des sanctions de la taxe d'aménagement sera également identique à celui de l'actuel TLE.

En revanche, les alinéas 89 à 104 du présent article proposent des conditions de recouvrement sensiblement différentes de celles appliquées actuellement pour la TLE. Il faut rappeler que l'article 1723 *quater* du code général des impôts dispose, depuis mars 2010, que la TLE est recouvrée en deux versements, exigibles respectivement 12 et 24 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme [(1)]. Le recouvrement s'opère en une seule fois lorsque la TLE liquidée est inférieure à 305 euros.

Le présent article prévoit de reconduire tant les conditions de report des échéances en cas de modification du permis de construire, que les délais de paiement actuellement applicables à la TLE.

En revanche, l'alinéa 91 propose que la taxe d'aménagement soit recouvrée en un seul versement si son montant est inférieur à 1 500 euros. Le Rapporteur général ne conteste pas que l'accroissement des recouvrements opérés en une fois constituerait un allègement de la charge de gestion de la taxe d'aménagement par rapport à celle de la TLE. Cependant, il observe également que le présent article propose de quintupler le seuil actuel du recouvrement en une fois ! Si l'on retient un taux de taxe d'aménagement médian autour de 5 %, 1 500 euros d'imposition correspondraient à une habitation principale de 100 m² (calculés selon la nouvelle méthode exposée ci-dessus), ou à une annexe ou à un local artisanal de même surface. Le Rapporteur général souligne qu'il s'agit donc d'un seuil en deçà duquel pourraient se retrouver de nombreuses opérations. Un tel relèvement s'ajouterait, en outre, au raccourcissement des délais de paiement adopté en mars 2010.

---

(1) Ces délais ont été raccourcis par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-237 du 9 mars 2010). Auparavant, la TLE était recouvrée en principe en deux versements 18 puis 36 mois après délivrance du permis de construire.

Par ailleurs, les alinéas 95 à 103 du présent article prévoient, dans la continuité du régime de la TLE :

– la solidarité au paiement de la taxe d'aménagement des époux et partenaires de PACS, ainsi que des établissements garants de la construction ;

– qu'en cas de transfert de l'autorisation d'urbanisme, son nouveau titulaire est le redevable de la taxe d'aménagement ;

– que le comptable public dispose de la faculté, sur avis des DDE et de la commune ou de l'EPCI, d'accorder une remise partielle ou totale de la taxe d'aménagement.

Enfin, les alinéas 105 à 116 proposent de reconduire pour la taxe d'aménagement les conditions de réclamation et de recours applicables aujourd'hui à la TLE.

4.– Versement aux collectivités territoriales

Les alinéas 117 à 121 fixent les conditions de versement de la taxe d'aménagement aux collectivités territoriales. Celles-ci en percevraient le produit mensuellement dans des conditions renvoyées à un décret. L'État conserverait 4 % de son produit au titre des frais de gestion, soit le taux actuellement applicable à la TLE.

Par ailleurs, les collectivités territoriales bénéficieraient, avant le 1er mars de chaque année, d'une information complète sur les produits liquidés et recouvrés au cours de l'exercice précédent.

B.– LA PART COMMUNALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

1.– Institution de la taxe

Les alinéas 5 à 15 fixent le régime spécifique de la part communale de la taxe d'aménagement. Ils proposent une simplification de son institution. La taxe d'aménagement serait ainsi instituée de droit dans toutes les communes dotées d'un PLU ou d'un POS, ainsi que dans les communautés urbaines (dont le régime prévoit la compétence obligatoire en matière d'urbanisme).

Dans les autres communes, l'institution de la taxe d'aménagement relève d'une délibération. Dans les EPCI disposant de la compétence en matière de documents d'urbanisme, la taxe d'aménagement peut être instituée sur délibération concordante de l'organe délibérant et des communes membres, à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux. En ce cas, l'EPCI se substitue évidemment à ses communes membres.

Toutefois, l'alinéa 13 dispose que, lorsqu'un EPCI perçoit la taxe d'aménagement, il peut en prévoir le reversement à ses communes membres. Cette disposition, présente dans le régime de nombreuses taxes locales, est particulièrement justifiée dans le cas de la taxe d'aménagement puisque certaines communes membres d'EPCI peuvent assumer la charge financière de certains équipements publics d'urbanisme. La faculté de reversement de la taxe, déjà prévue aujourd'hui pour la TLE, est donc une souplesse indispensable pour que le régime de la taxe d'aménagement s'adapte aux diverses situations locales.

Enfin, les alinéas 14 et 15 reconduisent deux autres dispositions du régime actuel de la TLE :

– les délibérations des communes et EPCI concernant la taxe d'aménagement sont valables au moins 3 ans ;

– le produit de la part communale de la taxe d'aménagement est une recette d'investissement du budget communal ou intercommunal.

2.– Exonérations facultatives

Les alinéas 38 et 44 définissent un régime d'exonérations, facultatives, de la taxe d'aménagement, qui peuvent être décidées par la commune ou l'EPCI bénéficiaire de la taxe, pour la part lui revenant. Dans la plupart des cas, ces exonérations facultatives existent d'ores et déjà en matière de TLE. Peuvent ainsi être exonérés :

– les logements sociaux bénéficiant de l'abattement de 50 % ;

– les locaux industriels ;

– les surfaces commerciales de détail d'une surface inférieure à 400 m² ;

– et les monuments historiques ou les immeubles classés à l'inventaire.

Par ailleurs, conséquence de la réforme du prêt à taux zéro, l'alinéa 41 autorise les communes et EPCI à exonérer de la moitié de la part communale de taxe d'aménagement les résidences principales dont la construction est financée à l'aide d'un PTZ, à condition qu'elles ne soient pas éligibles à l'abattement de droit sur la base des logements sociaux.

3.– Taux d'imposition

Les alinéas 63 à 71 règlent la fixation du taux d'imposition de la part communale de la taxe d'aménagement.

Ce taux doit être arrêté avant le 30 novembre pour l'année suivante. Il doit être fixé dans une fourchette de 1 % à 5 %. Cette délibération est valable un an.

Le Rapporteur général souligne cependant la novation particulièrement intéressante, proposée par l'alinéa 65, consistant à permettre aux communes et EPCI de fixer des taux différents sur leurs territoires. Cette modulation qui n'existe pas en matière de TLE s'opérerait selon une sectorisation du périmètre annexée au PLU ou au POS. La commune ou l'EPCI pourrait ainsi adapter ses taux de taxe d'aménagement en fonction du coût des équipements publics rendus nécessaires par les constructions dans chacun des secteurs.

Cette souplesse nouvelle dans la fixation des taux constitue, en outre, un gage d'acceptabilité de la présente réforme. En effet, ainsi que l'a relevé précédemment le Rapporteur général, la simplification concomitante du calcul de la surface taxée (des tarifs au m²), et des réductions accordées à certaines constructions entraînera nécessairement des surcoûts ou des économies à la construction sur certains locaux, ou dans certaines zones. À cet égard, la souplesse accordée dans la fixation des taux – qui permettra par exemple au maire de fixer une taxe d'aménagement moins lourde dans une zone d'activité devant accueillir des locaux industriels ou artisanaux évalués plus lourdement – devrait permettre de peaufiner localement la transition de la TLE à la taxe d'aménagement.

Enfin, l'alinéa 71 prévoit que, lorsqu'une ZAC est supprimée – rappelons que les constructions y sont exonérées de taxe d'aménagement lorsque les équipements publics sont financés par l'aménageur –, la taxe d'aménagement est rétablie de plein droit dans le secteur concerné.

4.– Majoration spéciale du taux d'imposition

Les alinéas 68 et 70 constituent la seconde novation du régime de la taxe d'aménagement par rapport à celui de la TLE, du point de vue des taux d'imposition.

Ils offrent la possibilité à la commune ou à l'EPCI de majorer le taux jusqu'à 20 % (soit un quadruplement du plafond), dans certains secteurs, lorsque les constructions nouvelles y nécessitent des équipements publics lourds et coûteux ou des travaux substantiels de voirie et de réseaux.

En réalité, cette disposition ne vise pas à alourdir la pression fiscale sur la construction, mais à faire de la taxe d'aménagement l'instrument souple de la politique de l'urbanisme communale. En effet, le régime actuel de la TLE se cumule, le Rapporteur général l'a rappelé, avec de multiples participations financières demandées aux constructeurs au titre des équipements publics nécessaires dans son secteur de construction. Plus encore, les outils que sont les ZAC, les PAE ou les PUP visent précisément déjà à rassembler le financement par le constructeur ou l'aménageur du coût des travaux publics qu'il engendre sous une participation unique.

Or, l'alinéa 70 prévoit que la majoration exceptionnelle du taux de la taxe d'aménagement entraînera de plein droit la suppression pour le secteur concerné de toutes les participations prévues par le code de l'urbanisme et exposées précédemment. Cette majoration exceptionnelle n'est donc pas un prélèvement cumulatif, mais une incitation à ce que les communes et les EPCI utilisent davantage la souplesse du taux de cette taxe pour financer des travaux exceptionnels, plutôt que l'instauration d'une kyrielle de participations diverses qui alourdissent la gestion de l'ensemble.

En outre, l'alinéa 69 prévoit la garantie, déjà présente dans le régime de la TLE, selon laquelle il ne peut être mis à la charge des constructeurs que le coût des équipements publics répondant aux besoins des futurs habitants. Cette garantie peut être mise en œuvre par la répétition de l'indu, prévue par l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme [(1)].

C.– LA PART DÉPARTEMENTALE ET LA PART REVENANT À LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Le régime de la part départementale et de la part revenant à la région d'Île-de-France de la taxe d'aménagement est substantiellement plus simple que celui de la part communale.

1.– Institution de la taxe

La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil général. Dans ce cas, elle est instituée dans toutes les communes du département, y compris, le cas échéant, dans celles qui n'ont pas institué la part communale ou qui y ont renoncé.

Il en est de même si la région d'Île-de-France délibère pour instituer sa propre part de la taxe d'aménagement.

Cette possibilité que la taxe d'urbanisme ne soit prélevée que pour les échelons départemental et régional qui ne sont pas compétents en matière d'urbanisme pourrait conduire à des régimes curieux. Le Rapporteur général relève que cette curiosité est cependant inévitable dès lors que la taxe d'aménagement a vocation à remplacer des impositions spécifiques qui n'étaient pas formellement subordonnées à l'existence d'une TLE.

Les délibérations des départements et de la région d'Île-de-France ont la même validité que celles des communes.

---

(1) « Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées. *»*

2.– Exonérations facultatives

Les conseils généraux et la région d'Ile-de-France peuvent délibérer pour exonérer de taxe d'aménagement, pour la part leur revenant et dans les mêmes conditions, les mêmes locaux que les communes et EPCI.

3.– Taux d'imposition

Les alinéas 72 à 74 disposent que le conseil général fixe le taux de la part départementale de la taxe d'aménagement sous un plafond égal à 2,5 %. Sa délibération est valable un an. Ce taux ne peut être modulé par secteurs au sein du département.

Les alinéas 75 à 77 disposent que la région d'Ile-de-France fixe le taux de la part lui revenant de la taxe d'aménagement sous un plafond égal à 1 %. Sa délibération est valable un an. Ce taux ne peut être modulé par secteurs au sein de la région.

4.– Affectation du produit

Les alinéas 16 et 18 prévoient tout à la fois que la taxe d'aménagement est une recette de fonctionnement du département, et qu'elle doit servir à financer les dépenses des CAUE – qui s'imputent réellement en fonctionnement – et celles mentionnées à l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme en matière de protection des espaces naturels sensibles qui, elles, sont des dépenses d'investissement [(1)].

L'alinéa 21 affecte le produit de la taxe d'aménagement en section d'investissement du budget de la région d'Ile-de-France.

D.– TABLEAU D'ENSEMBLE DES SUBSTITUTIONS OPÉRÉES PAR LA RÉFORME

	Actuellement	**Après la réforme**
Communes et EPCI	TLE (taux de 1% à 5%)	Taxe d'aménagement (taux de la part communale de 1% à 5%)
	Participations aux dépenses d'urbanismes	Coexistence jusqu'en 2015 des participations avec la TA, sauf en cas de majoration spéciale du taux de celle-ci (taux de 1% à 20 %)
	ZAC et PUP	Maintien des dispositifs actuels
Départements	TDENS (tarif maximum à 1,52 €/m²)	Taxe d'aménagement (taux de la part départementale plafonné à 2,5 %)
	TDCAUE (taux maximum de 0,3 %)	Taxe d'aménagement (taux de la part départementale plafonné à 2,5 %)
Région Ile-de-France	TC-TLE (taux de 1%)	Taxe d'aménagement (taux de la part de la RIF plafonné à 1 %)

(1) Elles concernent essentiellement les acquisitions foncières et les aménagements de terrains servant à protéger les espaces naturels sensibles.

III.– LE VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ : L'UTILISATION DE LA FISCALITÉ AU SOUTIEN D'ORIENTATIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE D'URBANISME

Les alinéas 128 à 172 du présent article complètent la création de la taxe d'aménagement par l'instauration d'un « versement pour sous-densité » (VSD). Ce nouveau prélèvement facultatif vise à promouvoir la politique de lutte contre l'étalement urbain. Cependant, le Rapporteur général doit relever d'emblée que le régime de ce nouveau prélèvement et ses modalités de calcul, qui appellent peut-être un paramétrage affiné, pourrait conduire à ce que le VSD demeure une mesure symbolique ouvrant le débat sur la question de la densité dans l'aménagement du territoire.

En effet, il peut être aisément considéré que l'outil fiscal n'est pas le plus adapté pour modifier les comportements immobiliers dans le sens d'une densité accrue des constructions. D'une part, la fiscalité de l'urbanisme n'est finalement qu'un élément du prix de revient ou du coût de la construction, sur laquelle elle ne peut influer matériellement qu'en étant dissuasive, c'est-à-dire extrêmement lourde. D'autre part, la question de la densité paraît largement relever davantage du domaine de la prescription par la règle d'urbanisme que de celui de l'incitation par la fiscalisation.

A.– ÉTABLISSEMENT DE LA DENSITÉ MINIMALE ET DU VSD

Les alinéas 131 à 144 fixent la procédure pouvant conduire à instituer un VSD.

1.– Instauration facultative du SMD

En premier lieu, les alinéas 135 à 138 autorisent les communes et les EPCI compétents en matière d'urbanisme à instaurer un seuil minimal de densité (SMD). Les alinéas 132 à 134 précisent la définition de la densité d'une construction, qui est le rapport entre la surface de plancher servant d'assiette à la taxe d'aménagement (*cf supra*) et la superficie de « l'unité foncière » sur laquelle la construction est implantée [(1)].

Le SMD est donc facultatif. Il ne peut être institué que dans les zones U et AU des POS ou des PLU. Il peut être différencié par secteurs. Sa validité est de trois années, sauf, précise l'alinéa 138, s'il est modifié par une « *nouvelle délibération motivée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété et le développement de l'offre foncière* ». Le Rapporteur général ne peut malheureusement que relever le flou entourant cette dérogation. Elle semble signifier que le SMD est modifiable à tout moment, mais la rédaction du présent article ne permet guère de savoir dans quels cas.

---

(1) Les parties inconstructibles du terrain ne sont pas retenues. A l'inverse, les constructions préexistantes sur le terrain sont prises en compte pour mesurer la densité.

2.– Instauration obligatoire du SMD

L'alinéa 142 prévoit que l'instauration d'un SMD est obligatoire dans les secteurs pour lesquels la commune ou l'EPCI choisit de mettre en œuvre la majoration exceptionnelle du taux de la taxe d'aménagement.

3.– Conséquence de l'instauration du SMD

Lorsqu'un SMD est institué par une commune ou un EPCI, il entraîne automatiquement l'instauration du versement pour sous-densité, qui elle-même entraîne l'abrogation du versement pour dépassement du plafond légal de densité dans toute la commune, lorsqu'il était encore en vigueur. En effet, les deux versements poursuivant des objectifs contradictoires, ils apparaissent largement comme incompatibles.

4.– Niveau du SMD

L'alinéa 143 prévoit que le seuil minimal de densité est fixé dans une fourchette déterminée par le plafond maximal de densité prévu par le PLU.

Le seuil minimal de densité doit impérativement être compris entre la moitié et les trois-quarts de la densité maximale. Le Rapporteur général relève que, dans certains cas, une telle fourchette peut s'avérer relativement étroite, ce qui démontre toute l'ambiguïté du VSD.

En effet, à un tel degré d'étroitesse, il peut être considéré que l'instauration du VSD vaut en pratique prescription d'une règle minimale de densité, déduite du plafond maximal prévu, lui, par les documents d'urbanisme. Cependant, l'utilisation de la méthode fiscale aura pour effet de permettre à certains aménageurs ou constructeurs de s'affranchir financièrement du SMD tandis que celui-ci aura un caractère beaucoup plus contraignant pour d'autres.

B.– CALCUL DU VSD

Les alinéas 145 à 153 déterminent le montant du VSD, qui devra être acquitté par tout bénéficiaire d'une autorisation de construire pour une densité inférieure au SMD.

Le montant du VSD dépend de la valeur du terrain. L'alinéa 152 impose au demandeur d'une autorisation relative à une construction dont la densité sera inférieure au SMD de déclarer la valeur de son terrain d'assiette. Le Rapporteur général souligne que ce régime déclaratif affaiblit tant soit peu la rigueur de l'édifice, et suppose le déploiement d'un dispositif corollaire de contrôle mettant en jeu les droits acquittés au titre des mutations du terrain concerné.

Le VSD est égal au produit entre, d'une part, la moitié de la valeur du terrain déclarée, et, d'autre part, le rapport entre la surface manquant à la construction pour atteindre le SMD et la surface qui aurait permis de l'atteindre.

● Exemple 1. Clémentine et Frédéric souhaitent construire leur pavillon dans une zone U d'une commune ayant instauré le SMD. Le COS y est de 1. La commune a instauré un SMD de 0,6, afin de lutter contre l'étalement urbain.

Leur projet porte sur un terrain de 400 m², sur lequel ils envisagent une construction R+1 d'une emprise au sol de 80 m², afin de conserver un jardin avantageux. La valeur déclarée du terrain est de 140 000 euros.

– Le projet de Clémentine et Frédéric est inférieur au SMD, car la densité de leur construction est de 160 m² / 400 m² = 0,4.

– Le VSD qu'ils doivent acquitter se calcule ainsi :

> La surface atteignant le SMD est de 0,6 x 400 m² = 240 m².

> Le rapport entre la surface « manquant à leur projet » et la surface de SMD est donc de (240 – 160) / 240 = 0,33.

> Ce rapport est multiplié par la moitié de la valeur du terrain d'assiette : 0,33 x 70 000 euros = 23 333 euros, qui est le montant que le couple devrait acquitter au titre du VSD.

● Exemple 2. Rebutés par le montant de VSD qu'entraînerait leur projet, Clémentine et Frédéric décident alors de mieux utiliser cette somme de 23 333 euros et de participer eux aussi à la poursuite de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain.

Ils modifient leurs plans et choisissent de surélever leur construction afin de disposer de combles aménagées avec 2 mètres de hauteur sous plafond, afin d'y installer une salle de jeu pour les enfants et une salle de billard pour les adultes.

Dès lors, leur projet porte sur une construction de 240 m² qui leur permet d'atteindre le SMD et donc de s'exonérer du VSD. Cette extension leur coûtera une surcharge de taxe d'aménagement de l'ordre de 2 400 euros (au taux global de 5 %), soit une économie fiscale globale de 21 000 euros réemployée dans l'agrandissement de la construction.

C.– RÉGIME DU VSD

Les alinéas 154 à 172 fixent plus précisément le régime juridique du VSD.

Les alinéas 154 à 157 instaurent une procédure de rescrit permettant aux demandeurs d'une autorisation de construire d'obtenir la position de l'administration sur le VSD qui s'appliquerait à leur projet. Ce rescrit revêt toutes les caractéristiques du rescrit fiscal.

Les alinéas 158 à 160 reconduisent à l'identique pour le VSD, en matière d'exonération de droit ou facultatives, le régime de la taxe d'aménagement.

Par ailleurs, les alinéas 161 à 167 appliquent l'ensemble du régime de la taxe d'aménagement s'agissant de la liquidation, du recouvrement, du reversement, du contrôle du VSD et des recours formés contre son établissement.

Enfin, les alinéas 168 à 172 répartissent le produit du VSD, pour les trois-quarts à la commune ou à l'EPCI l'ayant institué et pour le quart restant au département de la commune d'implantation de la construction. Le Rapporteur général s'interroge sur les motivations de l'affectation de 25 % du produit de cette taxe, qui relève de la politique communale en matière d'urbanisme, au département qui n'est pas compétent en la matière.

Les alinéas 173 et 174 prévoient que le SMD et le VSD entreront en vigueur à l'encontre des permis déposés à compter du 1er mars 2012.

IV.– CONDITIONS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT ET RÉGIME TRANSITOIRE

Les alinéas 122 à 127 et 175 à 244 fixent le régime transitoire assurant l'entrée en vigueur de la présente réforme de la fiscalité de l'urbanisme et prévoient les multiples coordinations nécessaires dans la législation existante. D'une manière générale, le Rapporteur général observe que ces coordinations sont suscitées tant par la suppression des actuelles taxes que par le glissement de l'ensemble des dispositions vers le code de l'urbanisme.

A.– ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

L'alinéa 122 prévoit que la taxe d'aménagement se substitue à la TLE, à la TC-TLE, à la TDENS, à la TDCAUE, à la TSE du département de la Savoie et au Plan d'aménagement d'ensemble pour les permis de construire déposés à compter du 1er mars 2012. À compter de la même date, les échéances de ces taxes liquidées pour des permis délivrés antérieurement seront également recouvrées comme la taxe d'aménagement, pour des raisons évidentes de simplification de la gestion.

L'alinéa 177 abroge les régimes juridiques de ces taxes supprimées à compter du 1er mars 2012.

B.– RÉGIME TRANSITOIRE

L'alinéa 127 propose d'abroger les participations d'urbanisme, ainsi que le VD-PLD, à compter du 1er janvier 2015. L'alinéa 194 supprime également le plan d'aménagement d'ensemble à la même date. Ceci signifie que durant une période de trois ans, les communes et EPCI conserveront la faculté d'y recourir plutôt que d'exploiter la faculté de majoration spéciale du taux de la taxe

d'aménagement (*cf. supra*). Cette période transitoire est donc incitative. À compter du 1er janvier 2015, cependant, les communes et EPCI basculeront intégralement dans une prise en charge des équipements publics financée exclusivement par la taxe d'aménagement, modulée par secteurs.

Les alinéas 184 et 204 proposent d'aligner les conditions de recouvrement du VD-PLD, maintenu jusqu'en 2015 dans les communes qui l'avaient instauré avant 2000, sur la taxe d'aménagement. Le versement serait recouvré en deux échéances égales 12 mois puis 24 mois après l'autorisation de construire.

C.– COORDINATIONS

Les alinéas 178 à 182 coordonnent la réforme dans l'article 302 *septies* B du code général des impôts qui détermine le calcul du prix de revient d'une construction, afin de déterminer les plus-values ultérieures. Comme auparavant, tous les éléments de la fiscalité de l'urbanisme sont des éléments du prix de revient.

L'alinéa 183 assure la coordination de la suppression de la TLE dans l'article balai fixant le taux des frais d'assiette et de gestion perçus par l'État.

Les alinéas 185 à 192 opèrent la coordination légistique de la réforme dans le livre des procédures fiscales, et les alinéas 195 à 202 dans la partie du code de l'urbanisme consacrée à l'actuelle TDENS.

Les alinéas 203 et 205 à 226 assurent également la coordination textuelle et légistique de la réforme dans les autres parties du code de l'urbanisme. Le Rapporteur général observe que l'alinéa 218 opère la coordination, à l'article L. 332-12 de ce code, de la déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel des cessions gratuites de terrain (*cf. supra*).

Les alinéas 226 à 236 assurent, dans le code général des collectivités territoriales, la coordination des affectations de la taxe d'aménagement dans les sections de fonctionnement ou d'investissement des budgets locaux.

Enfin, les alinéas 237 à 241 coordonnent le régime de la redevance d'archéologie préventive avec la nouvelle définition de la surface taxable à la taxe d'aménagement, et avec les valeurs forfaitaires au m² permettant d'en calculer l'assiette. En effet, l'actuelle assise de la redevance sur la SHON et les tarifs de la TLE perdra toute cohérence à compter du 1er mars 2012.

*

* *

M. le rapporteur général. Cet article vise à simplifier les taxes d'urbanisme. À la taxe locale d'équipement (TLE) prélevée par les communes s'ajoutent plusieurs taxes comme la taxe départementale pour le financement des

conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE), la taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS), ou encore une taxe additionnelle à la TLE en Île-de-France…

L'idée est de remplacer l'ensemble de ces prélèvements par une taxe unique, baptisée « taxe d'aménagement », avec une fourchette de taux s'échelonnant de 1 % à 5 % au niveau communal et de 1 % à 2,5 % au niveau départemental.

Un travail très approfondi a été mené avec les associations d'élus, afin de s'assurer que les communes et les départements n'y perdront pas de recettes, et j'ai reçu des lettres d'accord de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des départements de France. Des vérifications ont été effectuées pour chaque département ainsi que sur des échantillons de communes : les ressources seront bien reconstituées.

Par ailleurs, la nouvelle taxe présentera le gros avantage de pouvoir être modulée par zones au sein de chaque commune. Dans les communes en développement, quand un quartier est ouvert à la construction, cela peut entraîner des travaux de viabilisation, voire la construction de superstructures – écoles, parcs de sports ou espaces verts. Un taux particulier – jusqu'à 20 % – pourra être appliqué dans cette zone et se substituer à la myriade de prélèvements en vigueur aujourd'hui, comme la participation au raccordement à l'égout.

Cette réforme va dans le bon sens, et je ne vous propose que des amendements mineurs, ayant pour seul objet de renforcer encore la souplesse du dispositif.

M. Jean Launay. J'ai soumis, hier, une proposition d'amendement susceptible d'être déposée dans le cadre de l'article 88 : les conseils généraux pourraient établir le distinguo entre les fractions affectées respectivement aux ENS et aux CAUE. Cela ne dérogerait pas, je pense, au principe que vous venez d'exposer.

M. Charles de Courson. La taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS) étant une taxe affectée, un compte d'emploi annuel doit être tenu et annexé au compte administratif. Il n'en demeure pas moins que notre collègue Launay a raison.

Par ailleurs, les zonages d'urbanisme font que les prix de revient au mètre carré diffèrent énormément d'un quartier à l'autre. Le dispositif de l'article 14 reprend-il bien en compte les spécificités de la participation pour voirie et réseaux (PVR) ?

M. Michel Bouvard. J'avais déposé un certain nombre d'amendements qui ont été jugés irrecevables au titre de l'article 40.

M. le président Jérôme Cahuzac. De manière parfaitement justifiée !

M. Michel Bouvard. Je ne le conteste pas.

Compte tenu de ce que nous venons de dire sur l'état des finances départementales, le plus important est qu'aucun département ne subisse une baisse de recettes. Or les simulations, qui datent de 2007, ne correspondent pas forcément à ce que nous attendons au regard de nos propres projections.

Au-delà de ce problème, il serait intéressant que la possibilité de modulation accordée aux communes soit également ouverte pour la part départementale. En effet, au sein d'un même département, la pression foncière est particulièrement forte sur certains territoires, tandis que, dans d'autres, la construction doit être encouragée. Cette mesure supposerait que nous nous donnions un peu plus de marge, en remontant d'environ un point le taux départemental. Je ne trouverais pas choquant de taxer davantage de grands projets d'aménagement touristique dans des stations de sports d'hiver pour minorer la part départementale de la taxe d'aménagement dans des communes comportant de nombreux logements sociaux et où la demande d'accession sociale à la propriété est soutenue.

La Savoie avait institué une taxe spéciale pour les jeux Olympiques d'hiver de 1992. Les annuités d'emprunts non encore échues, qui atteignent un montant de 500 000 euros par an, vont se retrouver à la charge du budget départemental.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'amendement que vous aviez déposé à ce sujet n'a pas été recevable dans la mesure où tous les départements de montagne n'ont pas accueilli les jeux Olympiques !

Monsieur le rapporteur général, le taux de prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement de 4 %, décidé par le Gouvernement, ne vous paraît-il pas un peu élevé ?

M. le rapporteur général. Monsieur de Courson, la TLE est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, dans une fourchette allant de 1 à 5 %, taux appliqué uniformément sur la totalité du territoire communal. Celui-ci est calculé à partir de valeurs forfaitaires, selon un système extrêmement complexe comportant neuf catégories. Il convient de resserrer ce dispositif tout en conservant un maximum de souplesse pour répondre aux besoins des communes.

Le nouveau dispositif supprime ces neuf catégories et prévoit seulement des abattements pour les surfaces annexes, comme les parkings. La souplesse est maintenue en portant le haut de la fourchette à 20 % et surtout en permettant aux communes de fixer des taux différents selon les secteurs, pour tenir compte des programmes d'urbanisation. Ainsi, même sur les grosses opérations ne faisant pas appel aux procédures de lotissement ou de zone d'aménagement concerté (ZAC),

la commune pourra porter jusqu'à 20 % le taux de sa taxe d'aménagement et, ainsi, financer l'ensemble des travaux de viabilisation, d'équipement et d'aménagement requis pour l'accueil de nouveaux habitants, sans avoir à recourir aux taxes diverses et variées en vigueur jusqu'à présent. Le nouveau dispositif sera donc au moins aussi souple que l'ancien.

Monsieur Launay, le pendant départemental de la TLE est né pour répondre à des besoins fléchés : le financement des CAUE et des ENS. L'amendement que vous évoquez est sans doute inspiré par les personnels de CAUE…

M. Jean Launay. Et les élus qui les président !

M. le rapporteur général. … inquiets pour l'avenir de ces organismes. La nouvelle taxe ne pourra financer autre chose que les CAUE et les ENS. Par construction, son produit correspondra aux dépenses de ces structures, que les départements, de toute façon, n'ont pas le droit de supprimer.

M. François Scellier. Parfois, ils voudraient bien se débarrasser de leur CAUE !

M. le rapporteur général. Je ne pense donc pas qu'un danger soit à redouter, mais rien n'empêche de déposer cet amendement dans le cadre de l'article 88, pour que nous ayons un débat en séance.

Monsieur Bouvard, je ne vois pas ce qui justifierait l'instauration de taux différents au sein d'un département car cette taxe sert non pas à aménager tel ou tel secteur du département mais à financer ses politiques globales en matière de CAUE et d'ENS.

M. Michel Bouvard. De même que la protection des espaces naturels est beaucoup plus coûteuse en montagne qu'en plaine, l'impact environnemental des opérations d'urbanisme y est beaucoup plus fort. Il est donc parfaitement justifié que les constructions de grands programmes touristiques de montagne contribuent davantage au financement des travaux de protection de l'environnement que les constructions d'habitations quelconques réalisées en plaine.

M. Henri Nayrou. Cette disposition serait en parfaite cohérence avec la loi montagne. Au reste, en installant le Conseil national de la montagne, le Premier ministre s'était engagé à ce que cette loi soit réactivée.

M. le rapporteur général. Il faut rechercher la simplification. Techniquement, il ne serait pas impossible de dessiner un département en peau de léopard, avec des taux différents, mais je ne crois pas que ce soit souhaitable.

En outre, je suis opposé au relèvement au-delà de 2,5 % du taux supérieur de la fourchette du taux départemental.

M. Charles de Courson. Je voudrais interroger le rapporteur général sur l'articulation entre le droit de l'urbanisme et ces deux nouveaux impôts. Il est clair qu'il ne peut y avoir de versement de sous-densité que s'il existe un PLU. Mais une commune peut-elle créer une taxe d'aménagement si elle n'a ni carte communale ni PLU ?

M. le rapporteur général. Actuellement, la TLE est de droit dans une commune de plus de 10 000 habitants qui n'aurait ni POS, ni carte, mais elle ne peut être instituée dans une commune de moins de 10 000 habitants sans document d'urbanisme. Il semble en revanche qu'il serait possible d'instituer une taxe d'aménagement dans ces conditions, sans toutefois pouvoir moduler par secteur.

M. le président Jérôme Cahuzac. Qu'en est-il du prélèvement de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement ?

M. le rapporteur général. Le taux, actuellement de 4 % pour la TLE, devrait rester le même.

M. le président Jérôme Cahuzac. Cela vous paraît-il normal, alors que le nombre de taxes diminue fortement ?

M. le rapporteur général. Si vous votez l'amendement de M. Bouvard, cela deviendra très compliqué, car les taux seront différents selon les communes. Cela justifiera un tel prélèvement.

M. le président Jérôme Cahuzac. Donnez-vous un avis favorable à l'amendement de M. Bouvard ?

M. le rapporteur général. Je reste réservé, même si je comprends l'argument.

M. le président Jérôme Cahuzac. Dès lors que cet amendement est susceptible de ne pas être adopté, ne concevez-vous pas qu'un amendement pourrait être déposé afin d'abaisser le taux de prélèvement ?

M. le rapporteur général. Je ne veux pas faire de peine au ministre du budget, qui a tant de difficulté à boucler les recettes de l'État !

M. le président Jérôme Cahuzac. Si l'on se met à parler sentiments en lois de finances…

Je considère que l'amendement CF 106 du rapporteur général a été défendu.

La Commission ***adopte*** *cet amendement* ***(amendement n° 3)****.*

Puis elle est saisie de l'amendement CF 107 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement vise à simplifier le régime d'abattement pour les constructions à usage principale d'habitation, en généralisant l'abattement aux 100 premiers m², sans considération de zone ou de construction. Je vous propose de traiter sur un pied d'égalité toutes les maisons individuelles, à rebours de la logique « le corbusienne » du ministère de l'équipement, qui considère que les constructions en habitat diffus doivent être sanctionnées.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 107 **(amendement n° 4)**.*

*Puis elle **rejette** l'amendement CF 10 de M. Michel Bouvard, qui a déjà été soutenu par son auteur et a reçu un avis défavorable du rapporteur général.*

La Commission examine ensuite l'amendement CF 9 de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. J'ai défendu un amendement identique lors de l'examen de la loi de finances initiale ; sur vos conseils, je le présente à nouveau. Cet amendement, qui vise à traiter en temps utile le recouvrement des taxes d'urbanisme auprès des SCI, c'est-à-dire avant leur liquidation, propose de remonter le seuil de fractionnement de 1 500 euros à 2 500 euros pour les personnes morales.

M. le rapporteur général. Cet amendement est satisfait. Sur proposition de Michel Bouvard, les durées de fractionnement ont déjà été ramenées à 12 et 24 mois au lieu de 18 et 36 mois. Par ailleurs, le montant minimal du premier versement a été relevé, passant de 305 euros à 1 500 euros.

*L'amendement est **retiré.***

La Commission en vient à l'amendement CF 108 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement propose que le versement pour sous-densité soit distinct de la taxe d'aménagement. Taxer la sous-densité reviendrait, dans une commune comme Cachan, à décider de démolir des pavillons pour construire des immeubles. Je ne suis pas certain qu'une telle délibération serait bien accueillie localement.

M. Charles de Courson. J'ai défendu la même idée lors de l'examen du texte sur le prêt à taux zéro. Nous en sommes revenus de la conception des années 1960, où il était considéré comme progressiste de faire habiter tout le monde en ville, dans des bâtiments collectifs toujours plus hauts. Nous savons pourtant à quelle catastrophe sociale a mené cette politique. Les familles veulent aujourd'hui des maisons individuelles, avec jardin. Dans un département comme le mien, il existe des endroits où l'accès au foncier ne pose pas problème. Mais

comme toujours en France, un schéma est censé s'appliquer partout, de manière identique. J'estime que la taxation de la sous-densité devrait être territorialisée et ne pas concerner les zones C.

M. le rapporteur général. Cet amendement prévoit bien que la taxation de la sous-densité demeure complètement facultative. Par ailleurs, toutes les enquêtes d'opinion sur le logement montrent, depuis des décennies, que le rêve de nos compatriotes est d'être propriétaires d'un hôtel particulier avec jardin sur les Champs-Élysées !

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 108* ***(amendement n° 5)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 14* ***ainsi modifié.***

*

* *

Article 15

Mesures de financement du Grand Paris : instauration d'une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement affectée à la Société du Grand Paris et modernisation de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région Ile-de-France

Le présent article vise à modifier les modalités de financement de la Société du Grand Paris, en supprimant la taxe forfaitaire sur les plus-values immobilières, en modernisant la taxe sur les bureaux perçue dans la région d'Île-de-France et en instaurant une taxe spéciale d'équipement spécifique au Grand Paris.

I.– LES MODALITÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

A.– LE BESOIN DE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

1.– Le développement du réseau de transports publics en Île-de-France

Le Rapporteur général souligne que le projet du Grand Paris doit s'inscrire dans une vision d'ensemble des transports en Île-de-France. Les infrastructures qui en découleront doivent nécessairement s'intégrer, avec celles prévues par la région Île-de-France, dans le réseau existant. Il apparaît donc nécessaire d'adopter une approche également globale du financement des transports franciliens.

C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été conclu le contrat de projets État-Région avec la région Île-de-France pour la période 2007-2013, qui prévoit une participation de l'État au financement des projets de la région capitale relatifs aux transports.

Ainsi, le Rapporteur général regrette que le présent article ne traite que des modalités de financement de la seule Société du Grand Paris.

2.– Les coûteuses missions de la SGP

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris crée dans son article 7 un établissement public d'État à caractère industriel et commercial, la Société du Grand Paris (SGP). Elle est dirigée par un directoire et un conseil de surveillance, composé de représentants de l'État et d'élus des collectivités territoriales.

La SGP a pour mission principale de concevoir et de réaliser d'ici à 2025 les projets d'infrastructures liées au réseau de transport public francilien. Le montant total des investissements à la charge de l'État est estimé à 21,4 milliards d'euros.

3.– Modalités de financement de la SGP

La loi relative au Grand Paris précise les modalités de financement de la SGP, parmi lesquelles se trouvent des subventions et dotations de l'État et des collectivités territoriales, les produits de cessions, dons ou legs. La SGP peut également se financer en empruntant sur les marchés financiers. Pour ce faire, l'État s'est engagé à la doter de quatre milliards d'euros. Le Rapporteur général relève que le décaissement de cette dotation n'est pour l'heure pas prévu sur la durée du budget triennal.

Par ailleurs, la loi relative au Grand Paris a introduit dans le code général des impôts les articles 1599 *quater* A *bis* et 1635 *ter* A, qui instituent de nouvelles taxes directement affectées au budget de la SGP.

Le présent article ne modifie pas l'article 1599 *quater* A *bis* du code général des impôts, qui prévoit que la SGP perçoit une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) qui s'applique au matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Ile-de-France.

En revanche, l'alinéa 32 du présent article prévoit de supprimer, à compter des impositions établies au titre de 2011, l'article 1635 *ter* A du code général des impôts qui affecte à la SGP une taxe forfaitaire sur les plus-values immobilières.

B.– LA TAXE FORFAITAIRE SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

1.– Présentation générale

L'article 1635 *ter* A du code général des impôts affecte à la SGP une taxe forfaitaire sur le produit des valorisations immobilières résultant des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris sur le territoire de la région d'Île-de-France.

Il est prévu que cette taxe s'applique aux particuliers et entreprises soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, qui réalisent des plus-values sur des cessions à titre onéreux de terrains nus et d'immeubles bâtis.

Elle repose sur un montant égal à 80 % de la plus-value. Son taux diffère selon la distance du bien par rapport à l'entrée d'une gare de voyageurs : 15 % si elle est inférieure à 800 mètres, et 7,5 % si elle est comprise entre 800 et 1 200 mètres. Les biens situés au-delà de la limite des 1200 mètres ne sont pas concernés.

2.– Suppression de la taxe forfaitaire sur les plus-values immobilières

Le présent article prévoyant l'affectation de 330 millions d'euros de ressources supplémentaires à la SGP (*cf. infra*), il supprime en conséquence cette taxe forfaitaire sur les plus-values immobilières en Île-de-France.

Toutefois, le Rapporteur général signale que cet article 1635 *ter* A offre également à la région d'Île-de-France la possibilité de lever une telle taxe au profit du STIF. Par conséquent, la suppression de cet article mettra fin à cette faculté pour la région capitale, alors que les autorités organisatrices des transports urbains et les régions de province disposent toujours du droit d'instituer une telle taxe, aux termes de la loi « Grenelle II » (n° 2010-788 du 12 juillet 2010).

II.– LA RÉNOVATION DE LA TAXE SUR LES BUREAUX ET SON AFFECTATION À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

Le présent article prévoit d'affecter, en la modernisant, la taxe sur les bureaux à la SGP, à compter des impositions établies au titre de 2011.

A.– LA TAXE SUR LES BUREAUX EN DROIT ACTUEL

1.– Assiette de la taxe

La taxe sur les bureaux est régie par l'article 231 *ter* du code général des impôts. Elle est due annuellement par les propriétaires ou locataires de locaux à usage de bureaux de plus de 100 m², de locaux commerciaux de plus de 2 500 m² et de locaux de stockage de plus de 5 000 m² de la région d'Île-de-France.

En sont exonérés les locaux situés dans une zone de redynamisation urbaine, les locaux appartenant à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique, les locaux administratifs des établissements publics d'enseignement de premier et second degré ou encore les locaux appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions.

2.– Taux

Les tarifs au mètre carré de cette taxe varient selon la nature du local considéré et, en ce qui concerne les locaux à usage de bureaux, selon la « circonscription » à laquelle appartient la commune d'implantation de l'entreprise – les locaux à usage de bureaux publics et ceux de certaines associations à caractère social, sanitaire, sportif ou culturel, bénéficiant de tarifs réduits :

Nature et localisation des locaux	Tarifs en €/m² *(tarifs réduits)*
Locaux commerciaux	1,80
Locaux de stockage	0,90
Locaux de bureaux	
Circonscription 1 1er à 4ème, 6ème à 9ème, 14ème à 17ème arrondissements de Paris Arrondissements de Nanterre et Boulogne-Billancourt des Hauts-de-Seine	11,30 *(5,60)*
Circonscription 2 5ème, 10ème à 13ème, 18ème à 20ème arrondissements de Paris Arrondissement d'Antony des Hauts-de-Seine Seine-Saint-Denis Val-de-Marne	6,70 *(4)*
Circonscription 3 Seine-et-Marne Yvelines Essonne Val-d'Oise	3,20 *(2,90)*

Il est à noter que les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), quel que soit leur département d'implantation, sont réputées appartenir à la troisième circonscription.

3.– Affectation du produit

La taxe sur les bureaux a généré en 2010 une ressource de 320 millions d'euros.

Affecté initialement au fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), ce produit est désormais attribué pour moitié à la région Ile-de-France – dans une limite de 183 millions d'euros d'après l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales – l'autre moitié revenant à l'État.

Sur la part de l'État, 80,25 % (soit 128 millions d'euros en 2010) sont affectés à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 2006 (n°2005-1719 du 30 décembre 2005).

B.– L'ACCROISSEMENT DU RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES BUREAUX

Le présent article propose quatre mesures visant à augmenter le rendement de la taxe sur les bureaux.

1.– L'extension de cette taxe aux surfaces de stationnement

Les alinéas 1 à 8 du présent article prévoient d'élargir l'assiette de la taxe sur les bureaux en l'appliquant aux surfaces de stationnement de plus de 500 m² annexées aux locaux déjà concernés. Cette mesure devrait permettre de dégager 19 millions d'euros supplémentaires.

2.– La mise à jour du zonage fiscal

Le zonage sur lequel reposent les taux différenciés de la taxe sur les bureaux a été prévu par la loi de finances rectificatives pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989). Afin de tenir compte du développement économique qu'ont connu depuis certains territoires franciliens, et qui sera encore renforcé sous l'impulsion du Grand Paris, les alinéas 9 à 13 du présent article proposent de procéder à une nouvelle délimitation de ce zonage :

RÉPARTITION DES COMMUNES SELON LE NOUVEAU ZONAGE

Circonscription 1	Communes de Paris et des Hauts-de-Seine
Circonscription 2	Communes appartenant à l'unité urbaine de Paris, hors Paris et les Hauts-de-Seine
Circonscription 3	Autres communes de la région Ile-de-France n'appartenant pas à l'unité urbaine de Paris

L'unité urbaine de Paris correspond à une délimitation de l'agglomération parisienne établie par l'INSEE, qui rassemble les communes d'Ile-de-France qui comportent sur leur territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants (ce qui doit correspondre au minimum à la moitié de leur population totale) où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. Le présent article prévoit que le périmètre de l'unité urbaine de Paris soit délimité par un arrêté conjoint des ministres de l'économie et du budget.

Selon l'exposé des motifs du présent article, la ressource supplémentaire dégagée par ce nouveau zonage s'élèverait à 39 millions d'euros.

Le Rapporteur général souligne que cette augmentation est essentiellement liée à la consolidation du périmètre de la première circonscription, du fait de la concentration des locaux imposés sur les territoires de Paris et des Hauts-de-Seine.

3.– La suppression partielle de la dérogation en faveur des entreprises installées dans des communes bénéficiaires de la DSU

L'alinéa 14 du présent article propose de limiter la dérogation actuellement prévue pour les locaux implantés dans des communes bénéficiaires de la DSU, qui se voient appliquer le tarif afférent à la troisième circonscription, même si elles n'entrent pas dans son périmètre.

Ainsi, cette dérogation s'appliquerait désormais aux seules communes qui bénéficient à la fois de la DSU et du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF).

Selon l'exposé des motifs du présent article, l'aménagement de cette dérogation devrait rapporter 38 millions d'euros supplémentaires.

4.– La revalorisation des tarifs

Les alinéas 16 à 18 du présent article prévoient une revalorisation des tarifs appliqués aux locaux à usage de bureaux, inchangés depuis la loi de finances pour 1999. Cette revalorisation, qui passe par un rattrapage des tarifs sur le niveau de l'indice des coûts de construction (ICC) depuis 1999, représente une augmentation de 41 %, soit un produit supplémentaire de 118 millions d'euros.

Par ailleurs, les alinéas 19 à 21 du présent article procèdent à une différenciation, selon le zonage nouvellement établi, des tarifs des locaux commerciaux, de stockage et de stationnement – seuls les locaux à usage de bureaux connaissent pour l'heure une telle différenciation. Cette disposition devrait permettre de rapporter 22 millions d'euros supplémentaires.

L'alinéa 22 du présent article prévoit quant à lui que ces tarifs, fixés au 1er janvier 2011, soient par la suite actualisés tous les ans en fonction du dernier ICC publié par l'INSEE.

C.– LA NOUVELLE RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LES BUREAUX

1.– Le plafonnement des parts État et UESL

Selon l'exposé des motifs du présent article, l'ensemble de ces dispositions devrait augmenter le rendement de la taxe sur les bureaux de 236 millions d'euros en 2011. Le Rapporteur général souligne que les entreprises franciliennes disposant de bureaux supporteront donc une augmentation substantielle de leur pression fiscale dès 2011.

Les alinéas 23 à 26 du présent article organisent la répartition de cette ressource supplémentaire afin d'en faire bénéficier uniquement la région d'Île-de-France et la SGP.

Le Rapporteur général constate que la rédaction délicate de ces alinéas vise à couvrir l'hypothèse peu probable où la taxe sur les bureaux baisserait en dessous de son niveau actuel. Ainsi, ces alinéas prévoient de plafonner la part allouée à l'UESL à son niveau de 2010, c'est-à-dire à 128 millions d'euros. Quant à la part de l'État, ils la fixent à 24,61 % de la part attribuée à l'UESL, ce qui équivaut *in fine* à la plafonner à son niveau de 2010 (soit environ 32 millions d'euros), les dispositions du présent article devant aboutir à un produit total supérieur à celui de 2010.

3.– La répartition de l'accroissement de la recette entre la région d'Île-de-France et la SGP

La part de la région capitale s'élevant à l'heure actuelle à 160 millions d'euros et étant plafonnée par l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales à 183 millions d'euros, elle bénéficierait aux termes de ce calcul d'un produit supplémentaire de 23 millions d'euros chaque année.

Par conséquent, le solde, d'un montant estimé à 213 millions d'euros en 2011, serait affecté à la SGP, laquelle bénéficierait à l'avenir de la totalité de l'augmentation annuelle de cette taxe.

III.– LA CRÉATION D'UNE TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT AU PROFIT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES TAXES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT

1.– Affectation aux EPF

Les établissements publics fonciers (EPF) locaux ou nationaux, pour financer les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à leur action, perçoivent une taxe spéciale d'équipement (TSE).

En Île-de-France, cinq EPF coexistent : l'EPF du Val-d'Oise, l'EPF des Yvelines, l'EPF des Hauts-de-Seine et l'EPF d'Île-de-France (qui regroupe les cinq autres départements de la région).

Le montant total des TSE de chacun de ces EPF sur le territoire francilien s'élève pour 2009 à 114,6 millions d'euros.

2.– Calcul de la TSE

La TSE est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux impôts directs locaux dans la zone de compétence de l'EPF, son assiette étant la même que celle de ces impôts.

L'EPF arrête le montant global du produit annuel de cette taxe, dans des limites prévues par la loi. Ce produit est ensuite réparti entre les quatre taxes directes locales au prorata des recettes comprises dans les rôles généraux de l'année précédente que chacune de ces taxes a procurées à l'ensemble des communes et groupements compris dans le ressort de chacun des établissements publics.

La TSE est donc un impôt dit « de répartition », additionnel à l'ensemble de la fiscalité directe locale. Ménages et entreprises constatent, sur leurs avis d'imposition, le taux de la TSE qu'ils acquittent.

B.– UNE « TSE GRAND PARIS »

1.– Un objectif de ressources

Prenant acte du renforcement de l'attractivité de l'Île-de-France qui découlera de la réalisation du réseau du Grand Paris, le présent article prévoit d'introduire un article 1609 G dans le code général des impôts, qui instaurerait une TSE au profit de la SGP. En vigueur à compter des impositions établies au titre de 2011, elle s'ajouterait aux TSE déjà existantes en Île-de-France.

Aux termes du présent article, le produit de cette taxe serait fixé à 117 millions d'euros par an. Contrairement à ce qui s'applique déjà aux TSE des EPF, il ne s'agit pas ici d'un plafond, mais d'un montant fixé en valeur.

2.– Des taux additionnels aux taxes foncières

Le produit de cette TSE du Grand Paris serait réparti entre les quatre taxes locales de la même façon que pour les TSE des EPF.

Ainsi, selon les simulations présentées dans l'exposé des motifs du présent article, le taux additionnel induit serait de l'ordre de 0,14 % pour la taxe d'habitation, de 0,16 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, de 0,50 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de 0,17 % pour la cotisation foncière des entreprises.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 59 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Daniel Goldberg. L'article 15 concerne les mesures de financement du Grand Paris alors que nous nous trouvons encore dans un océan d'incertitudes concernant ce dossier.

D'une part, nous discutons du PLFR alors que les sénateurs examinent encore le projet de loi de finances pour 2011. La semaine dernière, ils évoquaient le sujet dont nous avons à connaître aujourd'hui : avouez que cela ne facilite pas le débat !

D'autre part, les sénateurs ont prévu d'affecter une partie de la fiscalité créée en faveur de la société du Grand Paris au financement de l'ANRU.

Enfin, le débat public sur le réseau de transport créé par la loi sur le Grand Paris se poursuit encore. Personne ne peut aujourd'hui préjuger ce que seront ce réseau, sa faisabilité, ses équipements, son tracé, son coût ou encore ses opérateurs. Alors même que l'État ne s'est pas prononcé clairement et que le

projet n'est pas défini, il nous est proposé d'instituer une taxe spéciale d'équipement spécifique et de porter des modifications à la taxe sur les bureaux en Île-de-France.

Dans l'attendre d'une annonce du Gouvernement concernant les 4 milliards que Christian Blanc et Michel Mercier ont promis pour lancer ce dispositif, il serait sage de renoncer à ponctionner les Franciliens et de supprimer cet article.

M. le rapporteur général. Que le dossier du Grand Paris ait été confié au ministre de la ville, dont chacun sait qu'il est provincial et qu'il s'applique à rechercher le consensus, est une excellente nouvelle.

Nous sommes en effet en plein embrouillamini. Les débats publics sur les projets Arc Express et Grand Paris, lancés conjointement par la Commission nationale du débat public (CNDP), ne sont pas achevés – certains espèrent d'ailleurs que les deux projets pourront coïncider et œuvrent, comme les élus de l'Est parisien, en ce sens. Comme nous en sommes encore à la phase de concertation et que la société du Grand Paris ne peut pas lancer d'études, les sénateurs ont jugé plus utile d'affecter les financements prévus dans le collectif à la bosse de l'ANRU.

Le groupe de travail, qui s'est constitué autour du financement du projet de transports du Grand Paris, penchait en faveur d'une mutualisation. Nous considérions en effet, avec Daniel Goldberg, Olivier Carré ou Annick Lepetit, que les besoins en financement à court terme pour améliorer le réseau RER le justifiaient, étant entendu que la future rocade bénéficierait elle-même de connexions avec les lignes A, B, C, D et E.

Au lieu de mutualiser le financement, l'article 15 prévoit que la nouvelle taxe spéciale d'équipement spécifique ainsi que l'augmentation du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France seront affectées uniquement à la société du Grand Paris. Je proposerai un certain nombre d'amendements à l'article 15 et à l'article 16 afin que la région bénéficie de financements supplémentaires pour améliorer le plan de mobilisation pour les transports.

S'agissant du versement transport, la concertation avec le STIF n'est pas satisfaisante. J'ai rencontré la semaine dernière l'ensemble des services de la région pour tenter de rééquilibrer les dispositions de l'article 16.

Mme Annick Lepetit. Dans votre rapport remis l'an dernier, vous aviez fait un certain nombre de propositions avec lesquelles nous étions en phase, l'objectif étant de trouver de nouvelles sources de financement pour les transports en Île-de-France.

Le problème est épineux, puisqu'il relève, pour user d'un euphémisme, d'une mauvaise entente entre le Gouvernement et les collectivités locales. Par courrier resté sans réponse à ce jour, Jean-Paul Huchon a adressé au Premier

ministre des propositions concrètes afin de trouver une complémentarité entre le projet « double boucle » et le projet « Arc express » ainsi qu'un plan de financement.

Mises à part l'augmentation et les modifications de zonage du versement transport – affecté directement au STIF – que vous proposez par amendement, les nouvelles ressources iront uniquement à la société du Grand Paris. Alors qu'il fallait phaser les projets et commencer par les plus urgents, priorité est donnée au projet « double boucle », sans doute parce qu'il pose de sérieux problèmes.

En matière de financement, nous sommes encore loin du compte. Nous préférerions que les nouvelles ressources financières soient fléchées sur les collectivités locales et le STIF, afin de mettre en œuvre les projets attendus avec impatience par tous les Franciliens. C'est l'objectif que nous visons à travers la suppression de l'article 15.

M. Richard Dell'Agnola. Il est impossible de faire le Grand Paris en quelques semaines. Ce projet coûteux, de grande ampleur et à long terme ne peut être décrit comme sans fondement…Il faudra un large consensus pour dépasser la complexité et la lourdeur de ce projet, comparable à celui du métropolitain.

M. le rapporteur général. Ce projet reçoit l'assentiment de tous. J'ai bon espoir que nous parvenions début 2011 à un accord sur les tracés et sur le phasage. Dans le Val-de-Marne, toutes les villes, en liaison avec le président du conseil général, ont fait des propositions conjointes, unanimes, qui concilient le projet « Arc express » et le projet « Grand Paris ». En Seine-Saint-Denis, les positions se rapprochent et les problèmes ont été pratiquement résolus dans les Hauts-de-Seine.

Les articles 15 et 16 reprennent les préconisations que nous avions faites dans le rapport. Notre proposition consistant à réactualiser et à rezoner la taxe annuelle sur les bureaux, inchangée depuis 1999, figure ainsi à l'article 15. En revanche, nous proposions de mutualiser ces financements, en les destinant, par exemple, à l'amélioration des schémas directeurs des RER B et C. Là encore, soyons optimistes. Inéluctablement, un dispositif où la société du Grand Paris demeurerait étanche aux autres besoins sera revu. Ce qui compte aujourd'hui, c'est de mettre en place les financements que nous avons proposés.

En ce qui concerne le versement transport, nous avons proposé le rezonage et une augmentation des taux dès le début de l'année 2011. Or l'amendement présenté en ce sens, concernant les villes de 50 000 à 100 000 habitants, que la Commission des finances avait adopté à l'unanimité, a été repoussé à la demande du Gouvernement en seconde délibération en raison de la pression très forte des entreprises au nom de la compétitivité, le versement transport étant assis sur la masse salariale.

C’est pourquoi, à l’article 16, le Gouvernement ne propose aucune augmentation des trois taux du versement transport mais un rezonage dans le cadre d’un décret après simple avis du STIF. Je propose d’inscrire dans la loi la proposition du STIF de se référer explicitement à l’agglomération parisienne au sens de l’INSEE, ce qui contribuera à rapprocher les positions.

Il n’en reste pas moins vrai que l’ensemble des ressources dégagées à l’article 15 va à la société du Grand Paris.

Je suis défavorable à la suppression de l’article proposée par l’amendement CF 59.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l’amendement CF 109 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. L’article 15 prévoit de rénover la taxe sur les bureaux. Toutefois, une augmentation de la charge fiscale d’environ 41 % en une seule année serait trop brutale pour les entreprises disposant de locaux en Île-de-France.

Cet amendement vise donc à lisser cette augmentation afin de la rendre plus supportable.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 6)**.*

Elle examine ensuite l’amendement CF 66 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Daniel Goldberg. Je reconnais que le Grand Paris est un projet très important qui peut susciter la convergence. Toutefois, nous avons perdu dix-huit mois sur son contenu. De plus, nous ignorons combien l’État est prêt à y investir.

Lors du vote de la loi sur le Grand Paris, en vue de convaincre certains parlementaires de la majorité, le Gouvernement a pris l’engagement que l’État verserait 4 milliards d’euros, notamment pour financer les études, sur les 22,7 milliards que coûte le projet. Or l’exposé des motifs de l’article 15 précise simplement que « ces ressources fiscales s’ajoutent aux 4 milliards d’euros de la dotation en capital qui seront mobilisés par l’État et apportés à la société du Grand Paris au fur et à mesure du projet », ce qui n’est en rien un engagement ferme.

L’article 15 ne prévoit donc le financement de la société du Grand Paris que par des ressources fiscales reposant sur les Franciliens.

C’est pourquoi cet amendement propose une répartition plus équilibrée des nouvelles recettes produites par l’article 15, en affectant à la région Île-de-France la totalité du produit de la taxe sur les bureaux, après déduction de la part revenant actuellement à l’UESL et à l’État.

M. Charles de Courson. Les provinciaux que nous sommes souhaiteraient entendre des propos plus équilibrés. Il est en effet normal que ce soit la fiscalité francilienne qui finance ce type d'équipements. En province, nous finançons la totalité de nos réseaux de transport sans recevoir aucune subvention.

De plus, le PIB de la région Île-de-France s'élève à 553 milliards d'euros, ce qui représente 27 % de la richesse nationale pour 23 % de la population.

M. le rapporteur général. Le rapport a fait l'objet d'un consensus : il a retenu le principe selon lequel la région la plus riche de France doit contribuer au financement du projet.

Toutefois, la taxe sur les bureaux n'est payée que par les entreprises d'Île-de-France. Comme il n'est pas possible de demander à l'État un effort supplémentaire que la province aurait ressenti comme une injustice, M. Goldberg, Mme Lepetit, M. Dell'Agnola, M. Jean-François Lamour et moi-même avons proposé à l'État de reverser la part non affectée de cette taxe au projet régional.

Je suis toutefois défavorable à l'amendement, qui me paraît prématuré.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** également l'amendement CF 69 de M. Pierre-Alain Muet.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 110 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Il s'agit d'un amendement très important pour la région Île-de-France, puisqu'il vise à rénover la redevance pour création de bureaux.

Sur le modèle de ce que l'article 15 prévoit pour la taxe sur les surfaces de bureaux, il propose notamment de procéder à une nouvelle délimitation du zonage de la redevance et d'actualiser les tarifs de cette redevance dans les mêmes proportions que celles de la taxe sur les surfaces de bureaux.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 7)**.*

Puis elle est saisie de l'amendement CF 70 de M. Pierre-Alain Muet

M. Daniel Goldberg. Comme, à l'heure actuelle, la société du Grand Paris n'est pas en mesure d'améliorer le réseau de transport francilien, il est utile d'affecter directement au STIF les ressources nouvelles.

M. le rapporteur général. Le choix de l'article 15, d'affecter au Grand Paris ces ressources, n'est pas choquant du fait que les TSE vont aujourd'hui aux établissements publics fonciers régionaux. Avis défavorable à l'amendement.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CF 60 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Daniel Goldberg. Il est prévu que la taxe spéciale d'équipement pèse également sur les revenus des ménages au travers de la taxe d'habitation, laquelle, chacun le sait, repose sur des valeurs locatives qui doivent être révisées. Ce serait donc une nouvelle source d'injustice.

C'est la raison pour laquelle cet amendement vise à supprimer, à l'alinéa 34, la référence à la taxe d'habitation.

M. le rapporteur général. M. Goldberg sait parfaitement qu'une TSE, qui va à un établissement public foncier régional, repose également sur la taxe d'habitation : c'est le cas de toutes les taxes spéciales d'équipement, y compris en province. Avis défavorable à l'amendement.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement CF 61 de M. Pierre-Alain Muet.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 64 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Daniel Goldberg. L'article 15 propose de supprimer la taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant, sur le territoire de la région Île-de-France, des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris, alors que cette taxe pouvait être gardée dans son principe même si son rendement était incertain.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que c'est vous, et non pas l'opposition, qui avez cru à ce versement de 4 milliards permettant de financer la société du Grand Paris.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Cette taxe, proposée et votée au Sénat, avait été rejetée par l'Assemblée nationale. Elle n'a survécu qu'à la faveur de la commission mixte paritaire. Du reste, cette mauvaise taxe, qui bloque le marché, n'apparaissait pas dans le rapport. Celui-ci proposait des participations des aménageurs, qui sont plus efficaces.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 15 **ainsi modifié.***

*

* *

Après l'article 15

La Commission examine l'amendement CF 65 de M. Pierre-Alain Muet, portant article additionnel après l'article 15.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement reprend la philosophie de l'amendement CF 110 de M. le rapporteur général qui a été adopté. La différence porte sur le taux de la redevance au mètre carré et sur l'usage des locaux – bureaux, commerce et stockage.

M. le rapporteur général. Cet amendement est satisfait par l'adoption de l'amendement CF 110.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

*

* *

Article 16

Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Île-de-France

Le présent article vise à moderniser le zonage sur lequel repose le versement de transport perçu en région d'Île-de-France par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

I.– LA SPÉCIFICITÉ DU VERSEMENT DE TRANSPORT EN ÎLE-DE-FRANCE

Le versement de transport est affecté au financement des transports en commun, suivant des modalités qui diffèrent selon qu'il s'applique, ou non, en Île-de-France.

A.– UNE TAXE SUR LES SALAIRES POUR FINANCER LES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS

1.– Présentation générale du versement de transport

Les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales prévoient que le versement de transport est perçu par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de transport, c'est-à-dire par les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU). Il est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics qui concourent à la desserte de l'agglomération.

En 2008, le versement de transport a dégagé un produit total de 5,77 milliards d'euros, dont 2,85 milliards d'euros hors Île-de-France.

2.– Assiette du versement de transport

Le versement de transport est du par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui emploient plus de neuf salariés. N'y sont toutefois pas assujetties les fondations et associations à but non lucratif reconnues d'utilité publique, dont l'activité est de caractère social.

Par ailleurs, les entreprises qui atteignent le seuil de 10 salariés ou plus sont dispensées pendant trois ans du versement et bénéficient d'une réduction de son montant les trois années suivantes.

Le versement de transport est assis sur les salaires payés par l'employeur, c'est-à-dire sur l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations sociales au sens de l'article L. 242-1 du code de sécurité sociale.

Cette taxe est recouvrée par les URSSAF, qui conservent 1 % de son produit pour couvrir leurs frais.

3.– Taux du versement de transport

Le taux du versement de transport est fixé par l'AOTU qui le perçoit, dans les limites prévues par la loi.

Le code général des collectivités territoriales fixe ainsi trois taux plafonds différents : 0,55 % dans les communes ou EPCI dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, 1 % quand elle est supérieure à 100 000 habitants, et 1,75 % quand elle est supérieure à 100 000 habitants et que l'AOTU a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

Par ailleurs, l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales prévoit une majoration de 0,05 % de ces taux plafonds lorsque l'AOTU est un EPCI à fiscalité propre.

B.– DES RÈGLES PROPRES À L'ILE-DE-FRANCE

1.– Affectation du produit

En Île-de-France, le versement de transport est régi par les articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du code général des collectivités territoriales.

Il est perçu par le STIF, établissement public local qui est l'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs d'Île-de-France. D'un montant d'environ 3 milliards d'euros en 2009, il sert désormais essentiellement à financer le déficit d'exploitation du réseau.

2.– Plafonnement des taux selon un zonage spécifique

En Île-de-France, trois taux plafonds s'appliquent également, selon des zones géographiquement délimitées :

Zones	**Taux du versement de transport**	**Communes concernées**
Zone 1	2,6 %	Paris Hauts-de-Seine
Zone 2	1,7 %	Seine-Saint-Denis Val-de-Marne
Zone 3	1,4 %	Essonne Seine-et-Marne Val-d'Oise Yvelines

Le Rapporteur général rappelle que ce zonage, introduit par la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988), a initialement été conçu pour prendre en compte la différence de niveau de service offert entre

les départements. Ce zonage n'apparaît plus tout à fait pertinent compte tenu de la structure actuelle du réseau de transports urbains en Île-de-France et de son futur développement lié au projet du Grand Paris.

II.– LA MODIFICATION DU ZONAGE DU VERSEMENT DE TRANSPORT EN ÎLE-DE-FRANCE

Afin de renforcer le rendement du versement de transport, le présent article propose de rénover la délimitation des trois zones franciliennes, tout en conservant les mêmes taux plafonds.

A.– UNE NOUVELLE DÉFINITION DES CATÉGORIES D'APPLICATION DES TAUX PLAFONDS

1.– Le choix d'un nouveau zonage sans évolution des taux

Le présent article modifie la délimitation des trois zones prévues par l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, mais maintient l'application des taux plafonds actuels dans chacune de ces zones.

La modification de ce zonage entraîne des effets proches de ceux d'une hausse de taux pour certains redevables. En effet, si le glissement d'une commune d'une zone à une autre n'entraîne aucune conséquence pour la collectivité – l'intégralité du produit du versement revenant au STIF – il a néanmoins pour conséquence que les entreprises implantées sur son territoire pourront se voir appliquer un nouveau taux de versement, sous un plafond potentiellement plus élevé.

Cependant, ce phénomène ne concernera précisément pas tous les contribuables de manière identique, tandis qu'un relèvement général des taux plafonds du versement de transport aurait pu être envisagé. En effet, le taux maximal du versement pour les AOTU de province en charge d'un projet de transport en commun en site propre est plus élevé que dans les deux dernières zones d'Île-de-France (1,8 % avec application de la majoration).

2.– Les modalités de détermination du nouveau zonage

a) Le rôle du STIF dans la détermination du zonage

L'alinéa 13 du présent article prévoit que la détermination du nouveau zonage sera précisée par un décret pris après avis du STIF et qu'il sera procédé tous les trois ans, dans les mêmes conditions, à sa révision.

La détermination des trois zones par le STIF s'effectuerait sur la base de critères prévus par le présent article, qui seront détaillés dans un décret en Conseil d'État.

b) Une délimitation reposant sur des critères flous

Les communes d'implantation des entreprises concernées seraient classées dans l'une ou l'autre des trois zones (désormais appelées catégories) en fonction de l'intensité de leur desserte en transports en commun. Cette méthode vise à rétablir un lien entre la contribution des entreprises et les bénéfices qu'elles retirent du développement du réseau de transport francilien.

Les alinéas 6 à 11 du présent article exposent les principaux critères permettant de définir l'intensité de la desserte dans une commune. Seraient ainsi utilisés prioritairement le critère de la fréquence à l'heure de pointe du matin des transports la desservant (ou desservant une commune limitrophe) et celui du temps de trajet le plus court entre une de ses gares (ou de celles d'une de ses communes limitrophes) et une gare de Paris. Pourraient également être pris en compte les critères relatifs au nombre de gares par infrastructure de transport guidé et ferré, et à leur localisation dans la commune considérée.

Le Rapporteur général relève que ces critères restent relativement flous et s'interroge sur l'opportunité de renvoyer leur définition précise à un décret en Conseil d'État, ainsi que le prévoit l'alinéa 12 du présent article, plutôt que de les fixer dès à présent dans la loi.

Par ailleurs, compte tenu du caractère facultatif des critères envisagés, le Rapporteur général se demande s'il ne serait pas préférable d'adopter pour le versement de transport un zonage similaire à celui proposé par l'article 15 du présent projet de loi de finances rectificative pour la taxe sur les bureaux, c'est-à-dire reposant sur l'unité urbaine de Paris – telle que définie par l'INSEE. Il souligne que le lien entre le versement et les bénéfices retirés du développement du réseau serait ainsi pris en compte, étant donné que les communes de l'unité urbaine de Paris disposent d'une desserte en transports en commun d'intensité comparable.

B.– L'IMPACT BUDGÉTAIRE

1.– Un rendement difficile à évaluer

Selon l'exposé des motifs du présent article, cette nouvelle délimitation du zonage du versement de transport devrait permettre d'engendrer, au terme de la montée en charge sur cinq ans (*cf. infra*), une augmentation annuelle de la ressource revenant au STIF de 105 millions d'euros (21 millions d'euros en 2011).

Le Rapporteur général constate que le présent article ne prévoit aucune mesure limitant les éventuelles pertes de recettes liées à la diminution du produit versé par des entreprises implantées sur le territoire d'une commune qui glisserait vers une zone au taux plafond inférieur. Même si ce phénomène ne constitue pas l'objectif du présent article, il ne peut être totalement exclu. Le nouveau zonage pourrait ainsi entraîner des relèvements du versement de transport, mais également, le cas échéant, des baisses qui viendraient effacer ceux-ci.

De façon plus générale, le Rapporteur général souligne que le chiffrage des dispositions du présent article doit être utilisé avec précaution, puisque le rendement de cette taxe dépendra de la délimitation du zonage proposée par le STIF, qui n'est évidemment pas encore connue.

2.– Modalités d'entrée en vigueur

a) Un lissage sur cinq ans des changements de taux pour les entreprises

L'alinéa 14 du présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'État instaure un mécanisme de lissage sur cinq ans de l'évolution du taux applicable dans les communes qui changeraient de catégorie.

L'essentiel des modifications de taux porteront sur des entreprises glissant de la zone 3 à la zone 2 (d'un taux de 1,4 % à 1,7 %, soit 0,3 point d'augmentation). Dans ces cas, probablement les plus nombreux, un lissage sur cinq ans entraînerait une augmentation annuelle moyenne du taux plafond du versement transport de seulement 0,06 point, ce qui semble particulièrement modéré.

b) Des mesures transitoires

Enfin, le Rapporteur général observe que l'amélioration attendue du rendement est subordonnée, non seulement au lissage précédemment évoqué, mais également à l'entrée en vigueur du présent article, que l'alinéa 15 repousse jusqu'à la publication du décret portant nouvelle délimitation des trois zones.

*

* *

La Commission examine les amendements CF 111 du rapporteur général, CF 62 et CF 63 de M. Pierre-Alain Muet, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

M. le rapporteur général. L'amendement CF 111 vise à préciser les critères de la nouvelle délimitation du zonage, dont dépendent les trois taux du versement transport en Île-de-France. En effet, l'article 16 évoque la notion de « qualité de desserte », ce qui revient à donner un blanc-seing au pouvoir réglementaire. Il convient de mieux encadrer les critères sur lesquels repose le décret. Cet amendement répond à la demande du STIF.

M. Charles de Courson. Du reste, le texte gouvernemental risquait d'être annulé par le Conseil constitutionnel.

M. le rapporteur général. C'est vrai.

M. Charles de Courson. On ne peut pas refuser à une partie de la province le financement de ses propres réseaux de transport par une augmentation des taux – c'est aux élus d'en prendre la responsabilité – alors que les taux de la province sont inférieurs aux taux plafonds de la région Île-de-France.

M. le rapporteur général. Je suis de votre avis.

M. Jérôme Chartier. La Commission des finances devrait être consultée, de façon informelle, sur la rédaction du décret.

M. Daniel Goldberg. Nous partageons l'avis du rapporteur général sur le caractère flou des critères retenus dans le PLFR – fréquence, temps de trajet plus court entre une gare d'une commune d'Île-de-France et une gare parisienne, nombre et localisation des gares. Le versement transport doit faire l'objet d'une assise claire, en termes de continuité spatiale, avec référence à l'agglomération parisienne telle que définie par l'INSEE. Il convient également de prendre en considération les zones de développement situées autour des aéroports, afin qu'elles puissent passer dans les catégories intermédiaires du versement transport, qui doit être à la fois stable et évolutif.

Toutefois, l'amendement du rapporteur général ne prévoit aucune augmentation. C'est pourquoi les amendements CF 62 et CF 63 proposent l'augmentation du taux des trois catégories afin de dégager des recettes supplémentaires. L'amendement CF 63 le fait en reprenant le zonage proposé dans l'amendement CF 111, l'amendement CF 62 en prévoyant une légère modification du zonage proposé dans ce même amendement.

M. le rapporteur général. Les amendements CF 62 et CF 63 recouvrent la préoccupation que j'ai évoquée : introduire la notion d'agglomération parmi les critères du décret. En revanche, je suis opposé à tout relèvement des taux à compter du 1er janvier 2011. J'ai préféré déposer un amendement qui, répondant aux souhaits de la région et du STIF, a toutes les chances d'être adopté. Il ne comporte évidemment aucun relèvement des taux.

Monsieur de Courson, l'augmentation intervenant par le biais du rezonage, nous devons reprendre l'amendement relatif aux villes de 50 000 à 100 000 habitants. M. Jean-Pierre Gorges avait proposé un amendement en ce sens il y a trois ou quatre ans. Il serait utile que nos collègues socialistes ainsi que, notamment, M. Bourg-Broc, déposent l'amendement, ce qui permettrait de retrouver l'unanimité sur le sujet.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 111 **(amendement n° 8)**.*

*En conséquence, les amendements CF 62 et CF 63 deviennent **sans objet**.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 16 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article additionnel après l'article 16

Augmentation du plafond du taux du versement transport dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants

Le présent article additionnel permet, pour les agglomérations dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, aux autorités organisatrices des transports ayant décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé de fixer le taux de versement transport sous un plafond de 0,85 % au lieu de 0,55 %.

Il vise ainsi à corriger l'écart considérable avec les agglomérations de plus de 100 000 habitants qui peuvent disposer d'un taux maximum de versement transport de 1,8 %.

Outre que cette différence n'est aujourd'hui plus justifiée, le faible taux de du versement transport dont disposent les agglomérations de moins de 100 000 habitants constitue, de fait, un obstacle au développement d'une offre alternative à la voiture. L'augmentation de ce taux permettra de prendre en compte le fait que l'usage de l'automobile se pose aujourd'hui avec plus d'acuité dans les agglomérations de taille moyenne que dans les grandes agglomérations.

*

* *

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 16.

Suivant l'avis favorable du rapporteur général, elle ***adopte*** *tout d'abord l'amendement CF 58 de M. Pierre-Alain Muet visant à augmenter le taux du versement transport dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants* ***(amendement n° 9)****.*

Puis, elle examine l'amendement CF 67 de M. Pierre-Alain Muet.

M. le rapporteur général. Avis défavorable à cet amendement car il vise à instaurer un taux additionnel.

Toutefois l'amendement ouvre une piste intéressante. En effet, comme, aujourd'hui, les transports infrarégionaux servent de manière croissante au trajet entre le domicile et le travail, il est inévitable que la question de leur financement par le versement de transport soit un jour posée, d'autant que les régions sont appelées à rencontrer des problèmes de financement de leurs infrastructures de transport. C'est, je le répète, une piste à explorer pour trouver de nouveaux financements au profit des régions.

M. Charles de Courson. Il convient de ne pas oublier le régime dérogatoire dont bénéficie l'Île-de-France et qui permet de financer le STIF.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'amendement ne concerne pas que la région Île-de-France.

Chacun connaît la situation financière des régions en matière de transports. C'est une dépense obligatoire qui posera bientôt, pour les départements comme pour les régions, du reste, un problème insurmontable, à moins de recourir à la solution proposée par l'amendement.

M. le rapporteur général. Au travers de l'article 16, le Gouvernement accepte l'augmentation à la marge des taux du versement de transport par le biais du rezonage en Île-de-France.

L'amendement que nous examinons, et qui concerne la province, est assurément fondé. Toutefois, il ne faut pas aborder la question du versement transport par celle du taux, sous peine de voir se liguer toutes les entreprises, au nom de la compétitivité.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je comprends, tout en la regrettant, votre position. Il ne faut pas concevoir la compétitivité des entreprises sous le seul angle fiscal. Permettre à des salariés de se rendre à leur travail à un coût moindre, plus rapidement et de manière moins fatigante participe également de la compétitivité des entreprises. Ne nous laissons pas enfermer dans une dialectique simpliste.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*

* *

Article 17

Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels

Le présent article organise la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux commerciaux et des professions libérales. Il propose :

– d'expérimenter, en 2011, une nouvelle procédure dans cinq départements représentatifs, phase qui serait conclue par la remise d'un rapport au Parlement ;

– de généraliser, en 2012, sous le bénéfice de corrections éventuelles, cette nouvelle procédure à l'ensemble des locaux commerciaux et des professions libérales et d'intégrer les nouvelles valeurs dans les rôles pour 2014 ;

– d'instituer un système permanent de mise à jour annuelle de ces nouvelles valeurs locatives, afin de prévenir leur obsolescence.

I.– LE SYSTÈME D'ÉVALUATION DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES EST À BOUT DE SOUFFLE, MAIS SA RÉVISION EST UNE ENTREPRISE DÉLICATE

La révision des valeurs locatives, et, plus généralement, la réforme des conditions de leur évaluation est unanimement demandée par le Parlement et les associations d'élus locaux depuis 2006. Le présent article est le fruit de la concertation engagée à ce sujet par le Gouvernement avec les élus, qui a permis de dégager certaines orientations consensuelles.

A.– UN SYSTÈME D'ÉVALUATION COMPLEXE CARACTÉRISÉ PAR L'OBSOLESCENCE DES BASES

Les valeurs locatives cadastrales, servant d'assiette à l'essentiel de la fiscalité directe locale (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises et les taxes additionnelles – dont la TEOM), sont évaluées selon un processus à ce point complexe qu'il devait *de facto* se traduire par l'actualisation de ces bases et l'exercice d'une révision générale. Ce phénomène a encore accéléré l'obsolescence des assiettes cadastrales, engendrant de multiples critiques.

1.– Le mécanisme actuel d'évaluation

Les mécanismes actuels d'évaluation de la valeur locative des propriétés bâties sont, certes, opaques, mais ont fait l'objet, depuis 2006, de multiples rapports et travaux ayant concouru sinon à leur vulgarisation, du moins à leur donner une meilleure visibilité. Il n'est donc pas utile de détailler à nouveau dans le présent rapport ces conditions d'évaluation, par ailleurs parfaitement décrites dans le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2009. La commission des Finances a publié depuis 2006 plusieurs rapports faisant le point, notamment, sur cette évaluation des valeurs locatives cadastrales.

D'une manière générale, il convient de garder à l'esprit que :

– La valeur locative des locaux industriels [1] est calculée à partir de leur prix de revient réel inscrit au bilan comptable du propriétaire, de sorte que ces locaux forment une catégorie à part dont l'évaluation peut être regardée comme satisfaisante ;

– La valeur locative des locaux d'habitation, commerciaux et à usage professionnel (non industriels) est évaluée, en pratique [2], par l'administration selon un processus lourd et daté :

> Détermination de la surface du local ou de ses parties.

> Pondération de cette surface afin de l'éloigner de la superficie réelle pour tenir compte, pour les habitations, de la situation géographique, de l'entretien des parties communes, de l'état général, de la présence d'équipements sanitaires, etc., et, pour les locaux professionnels, de l'utilité effective de chaque partie du local, de l'état du bâtiment, etc. Cette pondération est une opération pour le moins illisible, qui mêle tout à la fois des adjonctions de surfaces forfaitaires théoriques et des multiplications par des coefficients, et qui repose sur des appréciations datant de 1970. Est-il par exemple toujours nécessaire en 2010 de majorer les surfaces réelles de 2 m² au titre de l'accès à l'électricité ou de 4 m² au titre de l'accès à l'eau courante ?

> Rattachement du local à une catégorie et comparaison à un local commercial type ou à un local d'habitation de référence, puis correction pour tenir compte des différences entre le local concerné et sa catégorie (ou son local-type).

> Application à la surface pondérée du local du tarif au m² applicable, en 1970, à son local-type dans le secteur géographiquement homogène du département tel que déterminé en 1970.

– Lorsque cette méthode est mise en échec par l'absence de comparabilité du local (pas de local de référence comparable dans une proximité raisonnable, ou encore type de local n'existant pas en 1970), l'administration recourt à la méthode dite de l'appréciation par voie directe. Celle-ci consiste à construire une valeur locative sur la base de la valeur vénale du bien en 1970 et du taux d'intérêt des placements immobiliers depuis lors. Le cas échéant, l'administration entreprend de reconstruire une valeur vénale du local par adjonction à la valeur vénale du terrain en 1970 du coût de la reconstruction (en 1970).

---

(1) Dont la définition a été stabilisée par la jurisprudence administrative et la doctrine.

(2) La méthode d'évaluation des locaux commerciaux reposant sur les loyers ne concerne plus que 4 % de ces locaux car elle s'applique aux immeubles loués dans des conditions normales au 1er janvier 1970 et consiste à retenir le loyer pour obtenir une valeur locative. Étant donné l'ancienneté croissante de la date de référence, son champ d'application se réduit progressivement.

2.– Une complexité doublement source d'obsolescence

Objet de multiples critiques, cette méthode d'évaluation a pour principal défaut d'avoir doublement conduit à éloigner excessivement les valeurs locatives cadastrales de la réalité des coûts et des rentabilités immobilières pour les contribuables.

● En effet, la méthode elle-même repose sur une palette de critères et sur des valeurs de référence datant de 1970. Il observe notamment que l'actualisation opérée en 1980 n'a concerné que les tarifs au m², et que, depuis, aucune modernisation ni des critères ni des valeurs n'a été intégrée.

Or, il convient de rappeler que le défaut majeur d'une telle obsolescence réside dans les écarts d'imposition qu'elle fait naître entre les contribuables locaux. Faute de pouvoir mieux discriminer entre les locaux et de pouvoir actualiser les secteurs et les tarifs, les bases ont évolué forfaitairement depuis 1980, fossilisant peu à peu des écarts de fiscalité dont la justification matérielle demeurait datée de 1970.

● Cette fossilisation a rendu progressivement insoutenable, décennie après décennie, toute tentative d'envisager un retour à la réalité économique ou immobilière des propriétés bâties. Ainsi, la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux a lancé une procédure de révision complète des valeurs locatives cadastrales, qui n'a finalement abouti qu'à dresser deux constats :

– Le retour à des valeurs locatives sincères engendrera des transferts de charge fiscale massifs entre contribuables. Cette considération a scellé le sort de la révision de 1990, le législateur renonçant finalement a en intégrer les résultats dans les rôles.

– Une révision générale est possible dans les conditions d'évaluation prévues par le code général des impôts, mais sa lourdeur et son coût, conjugués aux incertitudes pesant sur sa prise en compte finale dans les rôles, appellent davantage à une réforme simplifiant l'évaluation qui conduirait *de facto* à de nouvelles valeurs locatives.

B.– UN CONSENSUS SE DÉGAGE AUJOURD'HUI SUR UNE REFORME DE L'ÉVALUATION DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

1.– La concertation a permis de dégager un consensus sur les modalités de réforme

Depuis 2006, la révision des valeurs locatives cadastrales a alimenté continuellement le débat public. Omniprésente dans les réflexions nombreuses sur la fiscalité locale – du rapport du Conseil économique et social à celui de la

Commission Balladur – et lors de chaque débat budgétaire, en particulier sous la forme d'amendement, cette révision a fait l'objet de multiples propositions portant sur une réforme de l'évaluation, mais aussi une méthode.

Le Rapporteur général considère aujourd'hui que le sujet a été longuement mûri et réfléchi, comme en témoigne la qualité de la concertation entreprise par le Gouvernement avec le Parlement et les élus locaux depuis 2009. Le présent article engage une voie de réforme qui a été largement balisée depuis trois années.

Ce consensus est absolument indispensable à la conduite d'une telle réforme. Initiée sous la seule pression de l'urgence à moderniser l'assiette de la fiscalité locale, la révision aurait risqué de ne pas aboutir. Or, il est crucial que l'échec, coûteux pour les finances publiques, de l'expérience de 1990 ne se reproduise pas.

2.– Les principes retenus pour la réforme proposée par le présent article

Le Gouvernement a entrepris de lancer des « ballons d'essais » sur les modalités d'une réforme des valeurs locatives, évoquant par exemple la piste d'une évaluation reposant sur la valeur vénale des propriétés. Rapidement cependant, les associations d'élus locaux et les commissions des finances du Parlement ont permis d'éliminer certaines pistes et de dégager un consensus sur d'autres [(1)].

Le présent article enclenche donc une révision des valeurs locatives cadastrales reposant sur plusieurs principes, auxquels le Rapporteur général souscrit pleinement :

– la conservation de valeurs locatives administrées servant de base à la fiscalité directe locale, sans prise en compte de la valeur vénale des biens ;

– une révision s'opérant à pression fiscale constante pour chacune des grandes catégories de contribuables, les ménages et les entreprises ;

– une révision amorcée tout d'abord sur les locaux commerciaux et professionnels, pour mettre fin en priorité à l'inégalité dans l'évaluation des propriétés dont est victime le secteur industriel et éprouver une méthode de révision, sans susciter les inquiétudes légitimes sur les effets de transferts entre les ménages.

Sur la base de ces principes, le Gouvernement a préparé, en concertation avec les élus locaux et nationaux, une proposition de réforme de l'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels. Le Rapporteur général souligne, à cet

---

(1) Le Rapporteur général renvoie sur ce point aux nombreux travaux de la commission des Finances du Sénat, mais également aux débats ayant animé celle de l'Assemblée nationale, comme par exemple à l'occasion de la commission élargie du 4 novembre 2008 sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales *lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C008.asp).*

égard, la grande qualité du travail accompli en amont de la présentation du projet de loi de finances par les services du ministère de l'économie et des finances, en particulier par la direction générale des finances publiques, qui augure positivement des suites concrètes du présent article, qui dépendront largement de ces mêmes services.

Le présent article doit être regardé comme engageant simultanément deux réformes distinctes :

– une modification profonde et simplificatrice de la méthode d'évaluation des locaux commerciaux et professionnels ;

– une révision des valeurs locatives de ces locaux, sur le fondement de cette nouvelle méthode, en vue d'une intégration dans les rôles en 2014.

II.– LE NOUVEAU SYSTÈME D'ÉVALUATION DES LOCAUX PROFESSIONNELS

En préalable de l'analyse du nouveau système d'évaluation proposé par le présent article, il convient d'en préciser le champ d'application. Comme l'indique le I du présent article, la nouvelle méthode d'évaluation et la révision proposées s'appliquent aux locaux commerciaux évalués selon les dispositions de l'article 1498 du code général des impôts et aux locaux professionnels affectés à une activité mentionnée à l'article 92 du même code. Ce dernier groupe d'immeubles concerne les locaux des professions libérales, et plus généralement des titulaires de bénéfices non commerciaux.

La nouvelle méthode d'évaluation repose à la fois sur la construction d'une valeur locative simplifiée par rapport à celle de 1970 et sur de nouvelles modalités de détermination de cette valeur au niveau local.

A.– LA SIMPLIFICATION DU MÉCANISME D'ÉVALUATION DES LOCAUX

Les alinéas 4 à 16 du présent article proposent un nouveau mode de calcul de la valeur locative, en trois étapes, singulièrement simplifié par rapport au calcul actuel, ainsi qu'une méthode d'évaluation subsidiaire.

Ce nouveau mode de calcul, résumé à l'alinéa 7, conserve la colonne vertébrale de l'actuel, qui caractérise la notion de « valeur locative », c'est-à-dire l'application à la superficie du local d'un revenu locatif au m² déterminé par référence à sa localisation et sa destination. Le Rapporteur général souligne que cette architecture est conceptuellement la garantie que la fiscalité directe locale ne taxe *in fine* ni la valeur vénale, ni les loyers.

1.– Étape 1 : La taille du local (ou le calcul de sa surface pondérée)

La première étape de l'évaluation du local consistera à calculer sa surface pondérée, ce qui semble à première vue réintroduire dans le nouveau calcul une partie de la complexité de l'ancien.

a) Utilisation de la surface des parties

Comme le prévoit l'alinéa 13, la surface pondérée du local sera obtenue par l'addition de la surface de toutes ses parties, réduite le cas échéant pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques. En pratique, malgré le renvoi à « *des coefficients fixés par décret* », la pondération consistera donc à distinguer au sein du local la partie dite principale et ses annexes, la superficie de ces dernières étant affectée d'un coefficient de minoration. La pondération sera donc considérablement simplifiée par rapport à la situation actuelle, puisqu'elle devrait ne conduire qu'à distinguer les surfaces principales, celles des annexes couvertes et celles des annexes non couvertes.

b) Pondération indispensable

La pondération de la surface, vécue actuellement comme une source de complexité, est une nécessité liée à l'utilisation de valeurs locatives. Un exemple simple permet de le mesurer :

Soit deux boutiques de la même rue de la même ville comptant toutes deux 60 m². L'une d'entre elles compte 40 m² de surface de vente, et 20 m² d'annexes (cave et réserve, par exemple), la seconde compte 60 m² de surface de vente. Les loyers des deux baux diffèreront probablement car les deux biens diffèrent. Cependant, puisque leurs VLF seront établies sur le même tarif au m² (même catégorie, même secteur), les deux boutiques pourraient *in fine* être valorisées à l'identique au plan fiscal. Pour éviter une telle identité, qui serait insincère au regard des conditions effectives de location, il importe donc de ne pas retenir les 20 m² d'annexes de la première boutique comme s'il s'agissait de 20 m² de principal.

2.– Étape 2 : La nature du local (ou son rattachement à une catégorie de locaux professionnels selon sa destination ou son utilisation effective)

La deuxième étape du calcul consiste à placer le local dans la catégorie de locaux professionnels à laquelle il se rattache selon sa destination, son utilisation effective et ses caractéristiques particulières.

a) L'abandon de la méthode par comparaison avec un local-type

Les alinéas 5 et 6 proposent ainsi d'abandonner la méthode de 1970 dite « par comparaison » au profit d'une grille tarifaire. En effet, il a été observé que la gestion de la comparaison avec des locaux-types souffre de deux faiblesses majeures :

– d'une part, les locaux-types sont figés dans le temps de sorte qu'il devient de plus en plus difficile d'établir des comparaisons ayant du sens ;

– d'autre part, l'actualisation des tarifs de chaque local-type est une opération plus lourde que celle d'une grille tarifaire.

b) La détermination des sous-groupes et des catégories

Le présent article propose donc de classer les propriétés dans une arborescence de sous-groupes de locaux professionnels, chacun étant subdivisé en catégories. À cette occasion, il est envisagé de toiletter les catégories qui avaient été envisagées à l'occasion de la révision de 1990, tant dans une optique de simplification qu'afin de mieux correspondre à la réalité des activités économiques recensées par la NAF.

La détermination des sous-groupes et de leurs catégories est renvoyée à un décret. Cependant, elle a été placée au cœur de la concertation depuis plusieurs mois. L'extrait suivant du projet de grille permet de mesurer concrètement à quoi celle-ci ressemblerait :

Sous-Groupe III – Lieux de dépôt, de garage et de stationnement et terrains à usage commercial

Catégorie 1 : Lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel.
Catégorie 2 : Lieux de dépôt couverts (entrepôts, hangars, garages ...).
Catégorie 3 :. Parcs de stationnement ou de garage à ciel ouvert.
Catégorie 4 : Parcs de stationnement ou de garage couverts.
Catégorie 5 : Installations de stockage destinées à abriter des biens ou à stocker des produits (réservoirs, cuves, silos …).

Au total, la grille compterait dix sous-groupes et 39 catégories, soit dix de moins que la classification envisagée en 1990.

3.– Étape 3 : La situation du local (ou l'application du tarif au m² de sa catégorie dans son secteur géographique)

Le classement du local dans une des catégories permet d'appliquer à sa surface pondérée le tarif au m² fixé pour sa catégorie dans son secteur géographique, ce qui constitue la troisième et dernière étape du calcul.

a) La sectorisation des départements en fonction des loyers

Les alinéas 9 à 12 fixent les modalités de sectorisation du marché locatif. L'unité de détermination serait le département, chaque secteur pouvant regrouper des communes ou des parties de communes, pourvu qu'il soit caractérisé par une certaine homogénéité des tarifs de location.

Les tarifs au m², dans chaque secteur ainsi déterminé et pour chaque catégorie de locaux, seront établis en fonction des relevés des loyers pratiqués. Faute de loyers en nombre suffisamment représentatif, le tarif du secteur pour une catégorie donnée peut être estimé à partir de celui d'une autre catégorie, voire d'un autre sous-groupe dans un autre secteur du département, à la condition que les niveaux de loyer y soient comparables.

b) Le coefficient de localisation

Au terme de cette troisième étape, chaque local est affecté d'une valeur locative. L'alinéa 8 du présent article reconduit cependant la faculté existant actuellement de lui attribuer, en sus, un coefficient de localisation. Ce coefficient peut majorer ou minorer la valeur locative de 10 % ou de 15 %.

Cette souplesse applicable local par local est un élément important, car elle permet d'alléger les contraintes pesant sur la détermination des secteurs homogènes pour chaque catégorie. En effet, si l'application du tarif au m² du secteur ne pouvait être modulée, fut-ce marginalement, il serait indispensable de procéder à des découpages excessivement fins, tenant compte au cas par cas de la proximité plus grande avec le bord de mer, l'épicerie de proximité ou la station de bus. De telles circonstances pèsent assurément dans les conditions auxquelles sont « baillés » les locaux, mais le coefficient de localisation permettra malgré tout de globaliser dans un secteur homogène des variations de loyers de plus ou moins 15 %, sans biaiser l'évaluation.

4.– La méthode d'évaluation alternative

Les alinéas 14 à 16 prévoient le recours à une méthode d'évaluation subsidiaire lorsque celle de droit commun décrite ci-dessus est mise en échec. Le présent article propose ainsi que se pérennise une faculté d'apprécier la valeur locative par la voie directe. Celle-ci consiste à appliquer mécaniquement un taux de 8 % à la valeur vénale du locale. Le Rapporteur général précise que ce taux est celui appliqué à la valeur comptable des locaux industriels, pour déterminer leur valeur locative, en application des articles 1499 du code général des impôts et 310 M de l'annexe II du même code [(1)]. La valeur vénale peut elle-même, le cas échéant, être reconstituée en additionnant, comme aujourd'hui, la valeur vénale du terrain (mais en 2012 et non en 1970) et le coût de la reconstruction du local.

---

(1) En réalité, le taux applicable aux locaux industriels, tel que fixé par l'article 310 M, est de 12 % mais sous le bénéfice d'un abattement d'un tiers à la base, prévu par l'article 310 J bis*, qui,* de facto*, ramène le taux à 8 %.*

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION PAR LES ÉLUS LOCAUX ET LA DGFIP

Les alinéas 17 à 32 et 50 à 68 du présent article fixent les conditions d'application de cette nouvelle méthode d'évaluation, qui se traduira donc par une révision générale des valeurs locatives des locaux professionnels.

Cette révision s'opèrera en premier lieu grâce à la collecte de données par l'administration fiscale, puis en second lieu par l'intervention d'une commission départementale, qui sollicitera l'avis des commissions communales ou intercommunales des impôts directs locaux (CCID et CIID) et, le cas échéant, l'arbitrage de la commission départementales des impôts directs locaux (CDID).

1.– La collecte de nouvelles données par la DGFiP

Dès lors que l'évaluation des VLF des locaux professionnels demeurera conditionnée par le marché locatif, vers lequel la révision doit permettre de tendre de nouveau, il est évidemment indispensable que la DGFiP dispose de toutes les informations nécessaires sur ledit marché locatif. Les alinéas 51 à 66 du présent article visent à lui assurer l'accès à ces informations sous trois formes : une obligation déclarative généralisée en 2012, un renforcement des obligations déclaratives annuelles ou ponctuelles existantes, et un droit de communication nouveau.

a) Une déclaration spécifique pour amorcer la révision

L'alinéa 51 impose à tous les propriétaires d'un local commercial ou affecté à l'exercice d'une profession libérale ou génératrice de BNC de déclarer, en 2012, toutes les informations nécessaires à leur évaluation. Le contenu précis de cette déclaration est renvoyé à un arrêté ministériel, mais il ne fait pas de doute qu'il devra comprendre au minimum les indications de surface, de loyer et de destination du bien, sinon son classement dans une des catégories de la grille tarifaire. Cette déclaration générale des propriétés constituera donc la base d'appréciation tant des locaux eux-mêmes que de la sectorisation du marché locatif.

b) Un complément à la liasse fiscale et la déclaration de changement du local

En complément de cette déclaration générale, l'alinéa 60 étend les obligations déclaratives existantes des professionnels utilisant les locaux – communément appelée la « liasse fiscale » –, quel qu'en soient les contours précis selon les régimes fiscaux. Ces professionnels devront déclarer avec cette liasse, à compter du 1er janvier 2013 comme le prévoit l'alinéa 64, les informations sur les locaux qui leur sont « baillés ». La liste de ces informations sera également définie par arrêté ministériel.

De plus, les alinéas 55 et 57 prévoient d'inclure dans les changements affectant un local qui donnent lieu à une déclaration impérative aux services fiscaux les changements d'utilisation (afin de faire glisser, le cas échéant, le local au sein d'un sous-groupe d'une catégorie à une autre) et instaurent une obligation déclarative ponctuelle pesant sur les propriétaires à qui l'administration fiscale en fait la demande. Cette déclaration serait définie par décret.

Par ailleurs, l'alinéa 63 propose d'insérer un nouvel article 1729 C dans le code général des impôts afin de prévoir une sanction pécuniaire pour non respect des obligations déclaratives fixées par le présent article.

c) Un droit de communication permettant d'assurer les contrôles

Enfin, l'alinéa 66 du présent article insère un nouvel article L. 96 dans le livre des procédures fiscales, afin d'instaurer, au bénéfice de l'administration fiscale, un droit de communication opposable aux professionnels du secteur de l'immobilier dont l'activité concerne au moins en partie des locaux professionnels. Ce droit de communication serait opposable dès le 1er janvier 2012, afin que l'administration puisse contrôler la sincérité et l'effectivité des déclarations.

2.– Une instance pivot : la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels

Sur la base des données collectées, la procédure de révision elle-même repose sur l'intervention de plusieurs commissions locales. La principale d'entre elles, la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLP), est instaurée par les alinéas 26 à 28 du présent article dans chaque département. Elle est composée de deux représentants des services fiscaux, deux conseillers généraux, quatre maires et quatre représentants des EPCI et neuf représentants des contribuables, ces derniers étant désignés par le préfet. Elle est présidée par un représentant des collectivités territoriales ou des EPCI, qui a voix prépondérante en cas de partage.

Les alinéas 18 à 24 du présent article assignent un quadruple rôle à ces commissions départementales.

a) Elle définit les secteurs et arrête les tarifs pour chacun d'entre eux

En premier lieu, la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels arrête la sectorisation du département, c'est-à-dire fixe les délimitations de chaque secteur et, au sein de chacun, les tarifs de la grille des catégories de locaux. Cette première fonction consiste donc à appréhender le marché locatif dans le département, sur la base des informations collectées par la DGFiP.

b) Elle classe les locaux dans les catégories et leur affecte un coefficient de localisation

En second lieu, la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels fixe la valeur locative des locaux. Pour y parvenir, elle classe tout d'abord les propriétés déclarées dans une catégorie de la grille tarifaire, affectée d'un tarif. Le cas échéant, la commission affecte ensuite le local d'un coefficient de localisation, qu'elle fixe dans la fourchette prévue par le présent article (*cf. supra*).

3.– Un échelon consultatif et un échelon d'arbitrage

Le Rapporteur général partage pleinement l'idée du Gouvernement selon laquelle la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels ne pourra réellement assumer ces quatre rôles qu'avec l'appui et la connaissance du terrain que lui apporteront les commissions communales et intercommunales des impôts directs.

a) Le rôle consultatif des commissions communales et intercommunales des impôts directs

Ces deux commissions, prévues respectivement par les articles 1650 et 1650 A du code général des impôts, assurent aujourd'hui le rôle d'évaluation des propriétés. L'article 1650 A dispose que la commission intercommunale peut être créée dans tout EPCI soumis au régime de la taxe professionnelle unique (« à fiscalité professionnelle unique » à compter de 2011). Ces deux commissions sont exclusives l'une de l'autre : lorsque la commission intercommunale existe, elle se substitue aux commissions communales sur son périmètre.

L'alinéa 61 du présent article généralise l'existence des commissions intercommunales en les rendant impératives dans tous les EPCI à fiscalité professionnelle unique. Le Rapporteur général souligne que cette évolution assez naturelle est aussi largement dictée par la réforme de la taxe professionnelle, qui a conduit à transférer la part départementale de la taxe d'habitation à ces EPCI. Ils partageront donc dorénavant, avec leurs communes membres, des impositions assises sur toutes les VLF, qu'elles concernent des entreprises ou des ménages.

L'alinéa 19 prévoit que la CCID, ou la CIID, est consultée obligatoirement par la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels, et lui rend un avis tant sur la sectorisation envisagée, que sur le classement des propriétés et la fixation des coefficients de localisation. L'alinéa 20 prévoit qu'en cas d'accord entre la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels et la CCID ou la CIID, la première arrête définitivement les secteurs, tarifs, classement et coefficients.

b) L'arbitrage éventuel par la commission départementale des impôts directs locaux

Cependant, en cas de désaccord, l'alinéa 21 prévoit la saisine par la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels, ou par le préfet en cas de carence, d'une commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL).

Cette nouvelle commission est instaurée dans chaque département par les alinéas 29 à 32. Elle est présidée par le président du tribunal administratif territorialement compétent, et composée de trois représentants des services fiscaux, cinq des contribuables désignés par le préfet, un conseiller général, trois maires et deux représentants des EPCI.

En cas de litige entre la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels et les CCID ou CIID, cette nouvelle commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels arbitre en arrêtant les secteurs, classements, tarifs et coefficients. En cas de carence, le préfet s'y substitue.

Même s'il partage le souci d'organiser une concertation locale assez large sur l'évaluation des VLF, le Rapporteur général se demande si cette procédure de saisine pour avis, de saisine pour arbitrage et de substitution en cas de carence ne se révèlera pas, à l'usage, excessivement lourde et surtout longue. Il relève que les modalités pratiques d'intervention de chaque commission sont renvoyées à des décrets en Conseil d'État par le présent article, en particulier les délais qui seraient alloués à chaque commission pour statuer. Compte tenu du calendrier particulièrement resserré (*cf. infra*) de la révision proposée par le présent article, il serait hasardeux de courir le risque que le dialogue entre les commissions (ou son échec) prenne plus de neuf mois en tout, sous peine de paralyser la révision.

III.– LES PHASES DE LA RÉVISION : EXPÉRIMENTATION, GÉNÉRALISATION, INTÉGRATION DANS LES RÔLES ET MISE À JOUR ULTÉRIEURE

Le Gouvernement a souhaité modeler la présente réforme dans un calendrier relativement étalé, afin notamment que se succèdent une phase d'expérimentation, une de généralisation et une d'incorporation dans les rôles. Ce phasage subsiste dans le présent article, mais la concertation a conduit le Gouvernement à proposer un calendrier plus resserré qu'initialement. Il s'étalerait sur trois exercices seulement, avec comme objectif une incorporation dans les rôles pour 2014. Sitôt la révision achevée et incorporée, le présent article prévoit qu'un dispositif novateur de mise à jour permanente prenne le relais afin d'éviter que l'assiette des impôts locaux s'écarte à nouveau de la réalité économique et foncière.

A.– LES PHASES DE RÉVISION

Comme le Rapporteur général l'a détaillé précédemment, la procédure de révision prévue par le présent article devrait prendre corps à compter de 2012, qu'il s'agisse du rôle des commissions ou des obligations déclaratives. En effet, le Gouvernement a souhaité réserver l'année 2011 à une expérimentation conduite sur un nombre restreint de départements.

1.– Année 2011 : une expérimentation indispensable

Les alinéas 70 et 71 du présent article fixent les conditions de cette expérimentation.

a) Modalités d'expérimentation

Il ne s'agit pas à proprement parler d'une expérimentation mais d'un relevé d'informations par l'administration fiscale, afin d'évaluer les contraintes et les conséquences de la réforme proposée.

Ce test grandeur nature aurait lieu dans cinq départements, dont l'échantillonnage a été choisi pour être représentatif : l'Hérault, le Haut-Rhin, le Pas-de-Calais, Paris et la Haute-Vienne. Dans chacun de ces départements, l'alinéa 71 prévoit de doubler l'obligation déclarative des propriétaires d'une première déclaration (identique à la seconde) à remettre dès 2011. Cette obligation supplémentaire est indispensable à la conduite de l'expérimentation.

b) Dépôt d'un rapport d'évaluation avant le 30 septembre 2011

L'objectif de ce test est de permettre au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 30 septembre 2011, un rapport, prévu à l'alinéa 70, qui présentera un bilan global de la réforme pour les contribuables, les collectivités territoriales et l'État. Le Rapporteur général souligne que ce délai ne saurait être repoussé et devra être absolument respecté, puisqu'il garantit que le Parlement dispose des informations en temps utile pour corriger éventuellement le processus de révision dans le projet de loi de finances pour 2012.

2.– Années 2012 et 2013 : généralisation de la révision

Sous réserve de la modification éventuelle du processus en loi de finances pour 2012, la révision des VLF professionnelles serait généralisée en 2012.

a) Le calendrier envisagé

Cette généralisation commencerait par deux étapes menées de front : l'envoi puis l'exploitation des déclarations sur les 3 millions de locaux professionnels concernés, d'une part, et la constitution des commissions locales, d'autre part.

Dès la fin de 2012, les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels commenceraient leur tâche de sectorisation et de classement des propriétés. Ce travail s'échelonnerait jusqu'à la mi-2013 afin de ménager le temps nécessaire à l'intervention de chaque commission locale, les délais de recours et le délai d'intégration des résultats dans les applications de la DGFiP.

b) La question de la mise en suspens de l'évaluation des VLC de 2012 à 2014

Ce calendrier de révision entraîne que les VLF professionnelles seront évaluées – tant sur les aspects concernant les locaux que sur ceux relatifs aux secteurs ou aux tarifs – au 1er janvier 2012. Dès lors, le Rapporteur général souligne que la révision entraînera nécessairement, vu l'ampleur de la tâche, un décalage d'un an dans la prise en compte des VLF puisque les locaux seront évalués au 1er janvier 2012, pour une taxation en 2014. Ceci ne concernera évidemment pas les constructions nouvelles ou les changements de consistance ou d'affectation d'un local qui donneront lieu, le cas échéant en cours d'année 2012 ou 2013, à une déclaration fiscale, en application de l'article 1406 du code général des impôts.

B.– L'INTÉGRATION DANS LES RÔLES DE 2014

Les alinéas 43 à 49 du présent article projètent une incorporation dans les rôles pour l'année 2014. Cette incorporation s'opèrera sous le bénéfice d'une correction mathématique des VLF révisées afin de garantir la neutralité budgétaire de la réforme pour chaque collectivité ou EPCI, et la stabilité de la pression fiscale pour l'ensemble des entreprises.

1.– Une intégration neutre du point de vue de la pression fiscale sur les locaux professionnels pris dans leur ensemble

Dans une perspective de révision de l'ensemble de l'assiette de la fiscalité directe locale, il aurait pu être envisagé de stabiliser la pression et la recette fiscales en jouant sur les taux de prélèvement. Cette solution est interdite par le fait que la présente réforme ne concerne qu'une fraction de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'autre partie de l'assiette (les habitations) n'étant pas révisée. Toute modulation du taux entraînerait donc des conséquences non souhaitables sur les ménages.

Les services du ministère de l'économie et des finances ont donc conçu un ingénieux mécanisme de neutralisation de la pression fiscale à l'échelle de la collectivité ou du groupement bénéficiaire de l'impôt.

a) Le coefficient de neutralisation stabilise la pression fiscale

Ce mécanisme, prévu aux alinéas 45 à 48, consiste à appliquer aux VLF révisées un coefficient de modération, unique sur l'ensemble du périmètre de la collectivité ou du groupement. Ce coefficient est égal au rapport entre l'assiette 2012 ayant servi à l'établissement des taxes (VLF 2011 et revalorisation forfaitaire) et l'assiette 2012 révisée servant pour les rôles 2014. Ce coefficient mesure donc la tendance générale d'évolution des bases brutes taxables sur la commune, le périmètre intercommunal ou le département.

Il sera inférieur à 1 si la somme des VLF révisées est supérieure à l'assiette antérieure (ce qui sera probablement l'effet le plus couramment observé) et aura donc pour effet de retrancher à l'évolution individuelle de chaque VLF du fait de la révision, l'évolution moyenne observée sur le périmètre de la collectivité. L'effet sera inverse dans le cas contraire.

Par conséquent, l'application de ce coefficient aura deux conséquences :

– Au niveau individuel : chaque VLF aura une valeur finale dont l'évolution avec 2011 dépendra de l'écart à l'évolution moyenne. Si l'effet de la révision sur un local est de majorer sa VLF moins vite que la moyenne, l'application du coefficient diminuera finalement cette VLF.

– Au niveau de la collectivité ou de l'EPCI, mathématiquement, l'application de ce coefficient à chaque VLF entraînera que leur somme sera strictement égale à l'assiette des VLF non révisées (puisque c'est ainsi que le coefficient est calculé). Par conséquent, à taux constant, l'impôt globalement acquitté sur les locaux professionnels sera aussi constant.

b) Ce coefficient ne ménagera pas les effets de transfert

L'existence de ce coefficient est un aspect majeur de la présente réforme. En effet, elle garantit la stabilité de la fiscalité au niveau global de chaque collectivité pour la catégorie des contribuables professionnels, mais conserve pleinement l'effet recherché de la réforme, c'est-à-dire le retour à une charge fiscale supportée de façon plus équitable entre les contribuables.

Ainsi, le coefficient ne neutralise aucunement les effets de transferts d'un contribuable à l'autre, comme en témoigne l'exemple de calcul retracé ci-après. Il limite l'effet de la réforme à une meilleure répartition entre les contribuables d'un impôt local constant.

Dans l'exemple suivant, on observe bel et bien l'identité du produit fiscal total avant et après la révision, mais aussi la déformation de la charge pesant sur chaque local en fonction de la révision de sa VLF, quelle que soit *in fine* la valeur exacte retenue pour celle-ci. Il peut ainsi paraître surprenant que le local 3, dont la VLF passerait de 3000 à 3500, soit finalement taxé sur une VLF de 2804, c'est-à-dire en diminution. Mais tel est en réalité l'objectif de la réforme : ce local pèse moins lourd en 2014 dans l'assiette totale de la commune, qu'en 1970. Il faut donc que le contribuable supporte une charge moindre qu'auparavant.

EXEMPLE D'APPLICATION DU COEFFICIENT DE NEUTRALISATION FISCALE

Dans cet exemple, on suppose une commune comptant cinq locaux professionnels, dont la somme des VLF en 2011 est de 15 000. Le produit de CFE perçu en 2012, après revalorisation forfaitaire de +1,5 % et au taux de CFE de 28 %, est de 4 263.

La révision des VLF entraîne une hausse de l'évaluation de chaque local, dans cet exemple, mais dans des proportions variables pour chacun. Au total, l'assiette révisée de la commune serait de 19 000. Le coefficient à appliquer à cette assiette pour revenir à une base totale de 15 225 (assiette 2012) est de 0,801315.

Ce coefficient est appliqué individuellement à chaque local, pour obtenir sa VLF 2014. On observe que les locaux 1 et 3, qui ont augmenté comme la moyenne, retrouvent quasiment leur VLF initiale : leurs poids respectifs dans l'impôt local seront constants. Les locaux 2 et 5 ont des VLF qui ont crû moins vite que la moyenne : l'application du coefficient a donc pour effet de minorer leur VLF par rapport à 2012, c'est-à-dire que l'impôt local pèsera moins sur ces contribuables. Enfin, le local 4 a vu sa VLF se renchérir plus vite que la moyenne, de sorte que l'application du coefficient fait malgré tout apparaître une hausse : ce contribuable acquittera une proportion plus grande de l'impôt local.

(en euros)

revalorisation 2012	1,50%	**taux 2012-14**	28 %

coefficient VLC	**0,801315789**

	loc 1	loc 2	loc 3	loc 4	loc 5	total	impôt
VLF 2011	2 000	3 000	4 000	1 000	5 000	15 000	4 200
VLF 2012 revalorisée	2 030	3 045	4 060	1 015	5 075	15 225	**4 263**
impôt 2012	568,4	852,6	1 136,8	284,2	1 421	**4 263**	
VLF 2012 révisée	2 500	3 500	5 000	2 000	6 000	19 000	
VLF 2014	2 003,3	2 804,6	4 006,6	1 602,6	4 807,9	15 225	
impôt 2014	560,9	785,3	1 121,8	448,7	1 346,2	**4 263**	

2.– Les effets concrets de la neutralisation

Ce mécanisme de neutralisation de l'évolution globale de la masse taxable va entraîner plusieurs effets concrets : la multiplicité des valeurs locatives pour un même local, et des effets de transfert entre des catégories de contribuables professionnels.

a) La superposition de plusieurs valeurs locatives pour un même local

Le coefficient est unique pour une même VLF, qu'elle soit taxée à la CFE ou à la taxe foncière. Il est unique sur l'ensemble du périmètre de la commune, de l'EPCI ou du département. Toutefois, par construction, son calcul donne un résultat différent s'il neutralise l'évolution de l'assiette totale communale, intercommunale ou départementale. Par conséquent, afin de neutraliser les produits globaux de taxe foncière, par exemple, il faut qu'un local donné soit affecté de trois coefficients différents :

– le coefficient communal pour la TFPB revenant à la commune ;

– le coefficient intercommunal pour la TFPB revenant éventuellement à l'EPCI ;

– et le coefficient départemental pour la TFPB revenant au département.

Dès lors, l'avis d'imposition du contribuable devra nécessairement indiquer les trois nouvelles VLF du local taxé, selon l'échelon bénéficiaire de l'imposition. Ces trois VLF seront différentes entre elles, mais également différentes de la VLF révisée. Cette superposition durera aussi longtemps que le coefficient lui-même, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une révision générale des locaux d'habitation complète la présente réforme et qu'un ajustement des taux d'imposition se substitue au coefficient.

b) Champ d'application et pérennité du coefficient

Le Rapporteur général souligne que ce constat entraîne nécessairement que le coefficient de neutralisation soit pérenne. Calculé pour neutraliser le coût pour les contribuables de la révision elle-même, sa baisse ou sa hausse future aurait un impact malheureux sur la pression fiscale supportée par les entreprises et la recette budgétaire des collectivités.

En outre, ce coefficient de neutralisation appelle deux remarques conclusives :

● Le coefficient est calculé sur l'ensemble des bases taxables des locaux professionnels, y compris les locaux industriels évalués selon la méthode comptable, bien que ceux-ci ne soient pas révisés. Le Rapporteur général précise que cette opération est parfaitement légitime, puisqu'il faut noter que ces locaux sont révisés, en temps réel depuis 1970, par inscription au bilan du propriétaire. Leurs VLF sont donc parfaitement actuelles.

Il y a donc eu un accroissement au fil du temps de la charge fiscale réellement supportée par les contribuables disposant de locaux industriels, par comparaison à celle des autres professionnels. C'est pourquoi les VLF industrielles doivent aussi bénéficier du coefficient global, comme le prévoit l'alinéa 45. Dans l'immense majorité des cas, le renchérissement des VLF commerciales et professionnelles entraînera un coefficient inférieur à 1, qui diminuera donc le poids de l'impôt pesant sur les industries. Ceci n'est autre que la correction de l'augmentation de ce poids, au fil du temps, depuis 1970 en raison du gel des VLF commerciales (1).

● Comme le prévoit l'alinéa 49 du présent article, il est indispensable que le coefficient soit également affecté à la VLF calculée pour la première fois, sur un local nouvellement construit ou dont l'affectation deviendrait commerciale ou professionnelle postérieurement au 1er janvier 2012.

C.– UN NOUVEAU DISPOSITIF PERMANENT DE MISE À JOUR ANNUELLE DES VLF

Les alinéas 33 à 39 du présent article prévoient la mise en place d'un dispositif d'actualisation permanente des VLF professionnelles, à compter de 2015. Ce mécanisme de mise à jour, dont le Rapporteur général se félicite car il préviendra à l'avenir l'obsolescence des bases, se décline en deux volets selon que l'actualisation sera opérée « mécaniquement » par l'administration fiscale ou qu'elle nécessitera l'intervention des commissions locales prévues pour l'évaluation.

1.– Les mises à jour automatiques par l'administration fiscale

a) L'actualisation des tarifs sectoriels

L'alinéa 34 prévoit que les tarifs au m² de chaque catégorie dans chaque secteur défini par la révision de 2012 seront actualisés, chaque année, par les services fiscaux. Cette actualisation sera opérée grâce à la collecte, dans les liasses fiscales, des informations sur les baux conclus par les professionnels qui fourniront une appréciation du marché locatif.

---

(1) À l'évidence, dans l'hypothèse marginale où les VLF commerciales et professionnelles diminueraient globalement dans une commune ou un EPCI, le coefficient de neutralisation serait supérieur à 1. Dans ce cas, le local industriel verrait sa VLF augmenter, et avec elle la charge fiscale qu'il supporte dans le total communal. Ce cas de figure ne serait pas moins légitime, car il traiterait le cas où la VLF industrielle se serait maintenue dans le temps pendant que le marché locatif des bureaux et commerces s'effondrait. Le déplacement de la charge fiscale serait donc légitime également.

b) La fin de la revalorisation forfaitaire

Les alinéas 38 et 39 proposent que les VLF professionnelles soit actualisées, chaque année, en fonction des tarifs ainsi revus. En outre, les VLF industrielles seraient également actualisées en fonction de la tendance d'évolution du marché locatif constatée dans leur secteur, par application d'un coefficient.

Le Rapporteur général souligne que ce dispositif substituera donc à la revalorisation forfaitaire, votée chaque année par le législateur à l'article 1518 *bis* du code général des impôts, une revalorisation beaucoup plus proche de la réalité du marché foncier.

2.– L'intervention de la commission départementale

Par ailleurs, les alinéas 35 à 37 prévoient que la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels interviendra pour trois motifs dans la mise à jour des VLF.

a) La création des nouveaux tarifs

En premier lieu, la commission statuera, dans les mêmes conditions que pour l'évaluation de 2012, sur les créations de nouveaux tarifs dans les secteurs de leur ressort.

b) Le coefficient de localisation

En second lieu, la commission pourra modifier, chaque année, le coefficient de localisation dont elle a affecté chaque propriété, après avis de la CCID ou de la CIID.

c) La révision des secteurs

Enfin, la commission départementale des VL des locaux professionnels procèdera à une révision de la délimitation des secteurs de tarification, chaque année suivant le renouvellement des conseils municipaux. Cette révision s'opèrera dans les mêmes conditions que l'évaluation de 2012. Elle interviendra pour la première fois en 2018.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 112 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Des réunions de concertation sur la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux ont eu lieu durant l'été : la procédure qui nous est proposée, et qui vise à régler un problème vieux de vingt ans, est de qualité, je tiens à le souligner. C'est la raison pour laquelle je n'ai déposé qu'un amendement modifiant le texte à la marge.

L'amendement CF 112 vise à préciser les délais dans lesquels interviendront toutes les commissions d'élus chargées de se prononcer sur la révision. En effet, il convient de ne pas de sous-estimer la lourdeur des opérations ultérieures d'intégration dans les rôles et dans les bases de la direction générale des finances publiques. Si nous voulons respecter la date butoir d'intégration des nouvelles valeurs locatives dans les rôles, qui est 2014, il faut encadrer dans un délai précis le travail des commissions.

En 2011, une expérimentation blanche se fera dans quatre ou cinq départements : toutes les valeurs locatives réelles seront relevées et il sera procédé à une sectorisation. Cette expérimentation sera généralisée en 2012 à toute la France. Les secteurs seront définis en 2013, pour une intégration dans les rôles en 2014, après les élections municipales.

M. Charles de Courson. J'ai toujours été favorable à la révision des bases, dont la valeur date du 1er janvier 1990.

N'est-il pas étrange que le Gouvernement n'ait pas pour objectif de procéder à une réévaluation de l'ensemble des bases, comme cela avait été fait en 1990 ? Pourquoi se limite-t-il à une partie d'entre elles ?

M. le président Jérôme Cahuzac. En effet, tant qu'à réaliser une opération expérimentale blanche, cela aurait permis de gagner du temps !

M. Charles de Courson. La révision ne concerne qu'une partie des bâtiments d'entreprises et ignore les locaux d'habitation. Il aurait été préférable, au moins, de réviser les valeurs locatives foncières de toutes les entreprises, ce qui aurait permis de rendre homogène l'assiette de la contribution foncière des entreprises. Réviser également les valeurs locatives des locaux d'habitation aurait eu, de plus, l'avantage de rendre homogène le calcul de la valeur locative de tout le foncier bâti.

M. le rapporteur général. La question des locaux d'habitation fait, depuis vingt ans, l'objet d'un blocage. Il y a 30 millions de logements et seulement 3 millions de locaux professionnels. Il s'agit de prouver que la révision des valeurs locatives de ces 3 millions de locaux est réalisable avant de passer aux logements. Si nous sommes trop ambitieux, le blocage perdurera.

En revanche, la révision concerne bien la totalité des locaux professionnels, exception faite des locaux industriels dont le régime relève de la méthode comptable – la question ne se pose donc pas. Toutefois, comme les locaux industriels ont des valeurs locatives plus proches de la réalité, ils ont été, au fil du temps, pénalisés : d'où, sur proposition de M. Jean-Pierre Balligand, un abattement de 30 % de la CFE les concernant.

M. Charles de Courson. J'ai toujours été choqué de la différence de méthode appliquée aux locaux industriels et aux autres locaux : elle est intenable car elle aboutit à aggraver la pression fiscale relative sur les industries – vous venez de l'expliquer. Dans ces conditions, pourquoi les locaux industriels ne font-ils pas partie de la révision, en vue d'établir des bases homogènes ?

La Commission ***adopte*** *l'amendement* ***(amendement n° 10)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 17* ***ainsi modifié****.*

*
* *

Article additionnel après l'article 17

Information des collectivités territoriales sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

La Commission examine l'amendement CF 113 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. M. Thierry Carcenac a proposé hier matin au comité des finances locales que les collectivités territoriales puissent disposer d'informations « par impôt et par redevable » sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Charles de Courson. Il faut en effet préciser que l'information sera donnée entreprise par entreprise.

La Commission ***adopte*** *l'amendement* ***(amendement n° 11)****.*

*
* *

Article additionnel après l'article 17

Extension aux parcs d'attractions et de loisirs de l'appréciation *prorata temporis* de la valeur locative des équipements et biens immobiliers

La Commission examine l'amendement CF 1 de M. Jean-François Mancel.

M. Jean-François Mancel. Cet amendement vise à compléter le V de l'article 1478 du code général des impôts en étendant la réduction « *prorata temporis* » de la valeur locative des équipements et biens immobiliers, aux parcs d'attractions et de loisirs exerçant une activité saisonnière.

En effet, l'article 1478-V du code général des impôts liste les cafés, les discothèques, les établissements de spectacles et de jeux ou les parcs qui vendent des boissons, font de la musique, présentent des spectacles ou proposent des jeux, mais non les parcs dits seulement « de loisirs » ou « d'attractions » exerçant une activité saisonnière. Il convient donc de réparer cette injustice.

M. le rapporteur général. Avis favorable. Comme cet amendement deviendra celui de la Commission des finances, j'aurai le plaisir de le défendre dans l'hémicycle.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 12)**.*

*

* *

Après l'article 17

La Commission est saisie de l'amendement CF 13 de M. Michel Bouvard, visant à exonérer de taxe foncière les immeubles construits dans le cadre de contrats comportant le transfert de droits réels à une société de projet constituée entre des personnes publiques afin de valoriser le patrimoine universitaire.

M. le rapporteur général. Monsieur Bouvard, je vous propose de retirer cet amendement, dans la mesure où nous examinerons cet après-midi en séance plénière la proposition de loi du sénateur Adnot relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur. Nous introduirons d'éventuelles corrections au dispositif dans le cadre de l'article 88.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission examine l'amendement CF 83 de M. Jean-Pierre Balligand.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement tend à relever les plafonds de revenus applicables aux dispositifs de dégrèvement et d'exonération de la taxe d'habitation, afin qu'ils puissent bénéficier aux classes moyennes.

M. le rapporteur général. Avis défavorable, en raison du coût d'une telle mesure.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 84 de M. Jean-Pierre Balligand.

M. Pierre-Alain Muet. Il s'agit de fixer à 3,5 % le taux de plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée, ce qui permettra d'accroître les ressources fiscales des collectivités locales. Celles-ci ont été fortement pénalisées par la suppression de la taxe professionnelle, dont la contrepartie, l'instauration d'une taxe carbone, n'a jamais vu le jour.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : l'abaissement du taux de plafonnement de 3,5 % à 3 % profite aux activités industrielles.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*

* *

D.– Encourager les comportements favorables à l'environnement

Article 18

Modification du barème du malus automobile

Le présent article a pour objet d'aménager le « malus » frappant l'acquisition des véhicules automobiles les plus polluants.

I.– LE BONUS/MALUS AUTOMOBILE

A.– LE DISPOSITIF ACTUEL

Afin d'inciter à l'acquisition de véhicules automobiles « propres », l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 a créé le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres dont la gestion est confiée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) devenu l'Agence de services et de paiement (ASP) en avril 2009. Ce fonds est alimenté par le produit du « malus », *via* un compte de concours financiers qui constitue la mission *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.*

Le dispositif se présente comme suit :

● **Un « bonus écologique »** de 100 à 5 000 euros selon le taux d'émission de CO_2, versé aux acquéreurs de véhicules neufs et à ceux qui réalisent la transformation des véhicules à essence en véhicules fonctionnant au GPL (aide de 2 000 euros).

Pour les véhicules autres que ceux fonctionnant au GPL, le montant de l'aide s'établit comme suit [1] :

(en euros)

Taux d'émission de CO_2 (g/km)	**Année de facturation**				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Taux < ou = 60	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
60 < Taux < ou = 90	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
90 < Taux < ou = 95	1 000	1 000	1 000	500	500
95 < Taux < ou = 100	1 000	1 000	500	500	500
100 < Taux < ou = 105	700	700	500	500	500
105 < Taux < ou = 110	700	700	500	500	500
110 < Taux < ou = 115	700	700	500	100	100
115 < Taux < ou = 120	700	700	100	100	100
120 < Taux < ou = 125	200	200	100	0	0
125 < Taux < ou = 130	200	200	0	0	0

(1) Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition de véhicules propres.

Les montants du « bonus » applicables en 2010 ont été réduits par le décret n° 2010-447 du 3 mai 2010. Pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 96 grammes et 115 grammes de CO_2 par kilomètre, le montant de l'aide versée est passé de 700 à 500 euros. Pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 grammes et 125 grammes de CO_2 par kilomètre, le montant de l'aide versée est de 100 euros au lieu de 200 euros initialement prévus.

● **Un « superbonus »** de 300 euros lorsque l'acquisition ou la prise en location d'un véhicule neuf s'accompagne simultanément du retrait de la circulation d'un véhicule âgé de plus de quinze ans (1).

● **Un « malus »** prenant la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules les plus polluants, codifié à l'article 1011 *bis* du code général des impôts. Le « malus » est compris entre 200 et 2 600 euros selon le taux d'émission de CO_2 des véhicules concernés (2).

(en euros)

Taux d'émission de CO_2 (g/km)	Année de facturation				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux < ou = 150	0	0	0	0	0
151 < Taux < ou = 155	0	0	0	200	200
156 < Taux < ou = 160	0	0	200	750	750
161 < Taux < ou = 165	200	200	750	750	750
166 < Taux < ou = 190	750	750	750	750	750
191 < Taux < ou = 195	750	750	750	1 600	1 600
196 < Taux < ou = 200	750	750	1 600	1 600	1 600
201 < Taux < ou = 240	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
241 < Taux < ou = 245	1 600	1 600	1 600	2 600	2 600
246 < Taux < ou = 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
250 < Taux	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

L'article 93 de la loi de finances pour 2010 a anticipé d'un an la baisse de 5 g/km des seuils de déclenchement du « malus ». Les seuils initialement applicables en 2012 le seront donc dès 2011.

B.– UN DISPOSITIF EFFICACE, MAIS TRES COÛTEUX POUR L'ÉTAT

1.– Un dispositif efficace

L'objectif du bonus/malus est d'envoyer un « signal-prix » afin d'inciter les agents économiques (entreprises, ménages, constructeurs automobiles) à concevoir et à acquérir les véhicules automobiles les moins polluants. Ceux-ci ont réagi au signal-prix au-delà des attentes.

---

(1) Suspendu pendant toute la durée d'application de la prime à la casse, ce super-bonus sera donc réactivé à la fin de celle-ci au 31 décembre 2010.

(2) L'article 33 de la loi de finances pour 2009 a en outre introduit un correctif en faveur des familles nombreuses. Le troisième alinéa du III de l'article 1011 bis *dispose ainsi que «* le taux d'émission de dioxyde de carbone des véhicules est diminué de 20 grammes par kilomètre par enfant à charge *[…]* à compter du troisième enfant et pour un seul véhicule de cinq places assises par foyer *».*

En effet, en termes d'émission moyenne des véhicules neufs, avec 131 grammes de CO_2/km en moyenne en 2010, **la France est l'un des pays européens les plus performants en matière de sobriété en carbone**. Alors que la baisse moyenne des émissions était de l'ordre de 1 gramme de CO_2/km par an au cours des années 2001-2007, elle a été de 9 grammes en 2008 et à nouveau 9 grammes en 2009, soit une baisse de 18 grammes en moins de trois ans d'application du dispositif.

2.– Un coût élevé pour les finances publiques

Tel qu'il a été conçu fin 2007, le dispositif du bonus/malus devait être équilibré sur le plan budgétaire (483 millions d'euros en recettes comme en dépenses). Or, il est apparu rapidement que le produit du « malus » ne compensait pas les aides versées (bonus) en raison d'un calibrage des recettes particulièrement déficient. Le déficit non prévu du dispositif, couvert en gestion par la trésorerie de l'État, a *in fine* dégradé le solde budgétaire de 214 millions d'euros en 2008. La loi de finances pour 2009 a, quant à elle, entériné le déséquilibre du dispositif en prévoyant un déficit de 161 millions d'euros.

Or, l'estimation des dépenses de l'année 2009 a été faite sur la base de l'évolution des dépenses enregistrées au premier semestre de l'année 2008. Elle ne prenait pas en compte l'instauration dans le cadre du plan de relance de l'économie du dispositif de la prime à la casse [(1)].

Au cours de l'année 2009, la prime à la casse a eu un effet fortement incitatif sur l'achat des véhicules et permis de soutenir le marché automobile. Elle a amplifié le caractère incitatif du dispositif du « bonus/malus » en encourageant les ventes des véhicules éligibles au « bonus », lesquels ont représenté 58 % des véhicules vendus. **Le déficit a ainsi atteint 520 millions d'euros en 2009** (contre 214 millions d'euros en 2008 et 161 millions prévus).

Pour 2010, le Gouvernement tablait, dans le projet de loi de finances pour 2010, sur une baisse significative des dépenses du compte liée au durcissement des seuils du « bonus » par le décret susmentionné et de la réduction de la prime à la casse. Il est ainsi prévu que le déficit s'établira à 126,2 millions d'euros.

Cependant**, les constructeurs ont compensé la diminution des offres gouvernementales par de nouvelles offres**, certains d'entre eux proposant sur plusieurs modèles, de multiplier par deux voire par trois le montant des aides gouvernementales. L'effet de ces mesures a contrecarré les effets attendus de la réduction des montants de la prime à la casse et du bonus en 2010 et du durcissement du « malus ». **La capacité d'adaptation de l'offre des constructeurs au nouveau barème de bonus a été sous-estimée**.

---

(1) Cette prime de 1 000 euros est versée pour la mise à la casse des véhicules de plus de dix ans accompagnant l'achat d'un véhicule neuf dont les émissions de CO_2 sont inférieures à 160 grammes par kilomètre. Ce montant a été réduit à 500 euros pour les véhicules acquis en 2010.

Au final, **le déficit du dispositif de « bonus /malus » pour l'année 2010 est estimé désormais à 500 millions d'euros**.

Le Rapporteur général observe que, **comme pour le crédit d'impôt en faveur du développement durable**, la dépense est systématiquement sous-évaluée par le Gouvernement et que les mesures destinées à réduire le déficit du dispositif ont jusqu'à présent toutes échoué.

Pour 2011, le Gouvernement évalue le déficit prévisionnel du dispositif de « bonus/malus » automobile à 150 millions d'euros en raison d'une prévision de dépenses réduites de moitié, notamment par une révision à la baisse des seuils et des montants du « bonus ».

II.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A.– LE DURCISSEMENT DU « MALUS » APPLICABLE EN 2012

Les **alinéas 1 et 2** du présent article aménagent à la fois les montants et les seuils de déclenchement du « malus » applicables aux véhicules acquis à compter du 1er janvier 2012 (1) :

(en euros)

Taux d'émission de CO_2 (g/km)	Taux actuellement applicables en 2012	Taux applicables en 2012 proposés par le présent article
Taux < ou = 140	0	0
141 < Taux < ou = 145	0	200
146 < Taux < ou = 150	0	200
151 < Taux < ou = 155	200	500
156 < Taux < ou = 160	750	750
161 < Taux < ou = 165	750	750
166 < Taux < ou = 180	750	750
181 < Taux < ou = 190	750	1 100
191 < Taux < ou = 195	1 600	1 600
196 < Taux < ou = 200	1 600	1 600
201 < Taux < ou = 230	1 600	1 600
231 < Taux < ou = 235	1 600	2 600
236 < Taux < ou = 240	1 600	2 600
241 < Taux < ou = 245	2 600	2 600
246 < Taux < ou = 250	2 600	2 600
250 < Taux	2 600	2 600

Les aménagements sont les suivants :

– le seuil de déclenchement du « malus » (à 200 euros), actuellement fixé à 151 g/km, sera abaissé de 10 g/km à 141 g/km ;

– le « malus » applicable aux véhicules émettant entre 151 et 155 g/km de dioxyde de carbone, actuellement fixé à 200 euros, sera relevé à 500 euros ;

*(1) Les **alinéas 3 et 4** créent par ailleurs une tranche intermédiaire de 1 100 euros pour les véhicules ayant une puissance fiscale de 10 ou 11 chevaux-vapeur.*

– le « malus » applicable aux véhicules émettant entre 181 et 190 g/km de dioxyde de carbone, actuellement fixé à 750 euros, sera relevé à 1 100 euros ;

– enfin, le seuil de déclenchement du « malus » de 2 600 euros qui, actuellement, ne frappe que les véhicules émettant plus de 241 g/km de dioxyde de carbone, sera abaissé à 231 g/km.

B.– LES GAINS ATTENDUS

Selon les estimations du ministère de l'économie, des finances et l'industrie, le gain résultant du présent article s'élèverait à **70 millions d'euros en 2012**.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 37 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. On nous avait promis que le système du bonus-malus automobile serait neutre pour les finances publiques ; or, l'an passé, il a coûté 530 millions d'euros à l'État ! Il convient de revenir au principe initial, en augmentant les montants du malus.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : ce n'est pas tant le malus qui pose problème que le bonus. Toutefois, je partage votre analyse : on nous fait miroiter depuis si longtemps le rééquilibrage du dispositif que c'en est désespérant !

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 **sans modification**.*

*
* *

Article 19

Aménagement du régime de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur l'acide chlorhydrique et sur les émissions d'oxydes de soufre et d'azote

Le présent article a pour objet d'augmenter progressivement, en 2011 et 2012, les taux de la TGAP sur les émissions d'oxyde d'azote.

I.– LA TGAP SUR LES ÉMISSIONS POLLUANTES DANS L'ATMOSPHERE

A.– LE RÉGIME DE LA TGAP

1.– Jusqu'à la loi de finances pour 2009

En application du 2 de l'article 266 *sexies* et du 2 de l'article 266 *septies* du code des douanes, l'émission dans l'atmosphère d'oxydes de soufre et autres composés soufrés, d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, d'acide chlorhydrique, d'hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés organiques volatils est soumise à la TGAP dans les conditions fixées par le décret n° 99-508 du 17 juin 1999.

Le taux de la TGAP est fixé à :

– 44,49 euros par tonne pour les émissions d'acide chlorhydrique, hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés organiques volatils ;

– 53,39 euros par tonne pour les émissions d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote ;

– 66,74 euros pour les émissions de protoxyde d'azote.

Les redevables de la TGAP sur les émissions polluantes dans l'atmosphère qui sont membres d'organismes de surveillance de la qualité de l'air [(1)] sont en outre autorisés à **déduire de la TGAP due au titre de leurs installations situées dans une zone surveillée par le réseau de mesure de ces organismes les contributions ou dons de toute nature qu'ils ont versés à ceux-ci**. La déduction est limitée à 152 000 euros ou 25 % du montant de TGAP dû (article 266 *decies* du code des douanes).

---

(1) En application de l'article L. 221-3 du code de l'environnement, l'État confie dans chaque région, et dans la collectivité territoriale de Corse, la mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air à un ou des organismes agréés. Ceux-ci associent, de façon équilibrée, des représentants de l'État et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des collectivités territoriales, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement agréées, des associations agréées de consommateurs et, le cas échéant, faisant partie du même collège que les associations, des personnalités qualifiées. Il y a 36 organismes de surveillance de la qualité de l'air dans le territoire d'application de la TGAP, soit un par région, ainsi que deux en Franche-Comté, trois en Lorraine, trois en région PACA, six en région Rhône-Alpes, et une par DOM.

2.– Les aménagements en loi de finances pour 2009

● L'élargissement de l'assiette aux poussières totales en suspension

Les poussières totales en suspension, en raison de leur taille inférieure à 50 micromètres, sont **particulièrement nocives pour la santé** ; n'étant retenues ni dans les narines ni dans la gorge, elles pénètrent en effet profondément dans l'organisme, en particulier dans les poumons.

C'est pourquoi l'article 29 de la loi de finances pour 2009 les a intégrées dans l'assiette de la TGAP sur les émissions polluantes dans l'atmosphère avec un taux de 64,86 euros par tonne en 2009, automatiquement relevé à 85 euros par tonne à compter de 2010.

● L'augmentation de la déduction pour versement à des organismes de surveillance de la qualité de l'air

Le montant que les redevables de la TGAP sur les émissions polluantes dans l'atmosphère peuvent déduire au titre de leur versement aux organismes de surveillance de la qualité de l'air était fixé à 152 000 euros depuis 1999. L'article 29 de la loi de finances pour 2009 a rehaussé, dans le 2 de l'article 266 *decies* précité, ce montant à 171 000 euros.

Au final, la TGAP sur les émissions polluantes est payée par 644 redevables pour un produit total de 22 millions d'euros en 2009, auquel il faut déduire 10 millions d'euros versés aux organismes de surveillance de la qualité de l'air. **Le produit net s'élève donc à 12 millions d'euros**.

B.– DES TAUX TROP FAIBLES POUR ÊTRE EFFICACES

L'une des critiques fréquemment adressées à la TGAP, notamment à sa composante relative aux émissions polluantes dans l'atmosphère, est son **inefficacité résultant de taux fixés à un niveau si bas** qu'ils n'inciteraient pas les entreprises concernées à réduire lesdites émissions, pas plus qu'ils n'internaliseraient les dommages causés par celles-ci.

Ainsi que le relevait le Conseil des impôts dans son rapport sur la fiscalité environnementale (2005), « *les taux ne sont pas fixés de manière à correspondre au coût des dommages provoqués par les émissions de polluants atmosphériques ni en fonction du coût des mesures de lutte contre la pollution. Ils ont été fixés, à l'origine, à des niveaux faibles sans rapport avec les coûts environnementaux. En dépit d'une actualisation en fonction de l'inflation, la taxe ne compense qu'une partie infime des dommages* ».

S'agissant plus particulièrement des **émissions d'oxyde d'azote – ou NOx –**, plusieurs études, notamment celle menée dans le cadre du plan « particules » du « Grenelle de l'environnement », ont récemment montré que les taux de la TGAP qui leur sont applicables sont insuffisants pour avoir un impact significatif sur le niveau des émissions.

C'est ainsi que **le niveau d'émissions de notre pays en matière d'oxyde d'azote (Nox) est parmi le plus élevé de l'Union européenne** et au-delà des plafonds définis par la directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001 fixant les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques. Or, **l'impact des Nox en termes de santé publique et de dommages environnementaux** est particulièrement lourd : aggravation de la fréquence et de la gravité des crises d'asthme et des infections pulmonaires, pluies acides, eutrophisation des sols et atteinte à la couche d'ozone stratosphérique *via* l'accroissement de l'effet de serre.

La France a par conséquent reçu de la Commission européenne, en juin dernier, une demande d'information sur les mesures qu'elle envisage d'adopter afin de respecter les plafonds susmentionnés.

II.– LES DISPOSITIONS DU PRESENT ARTICLE

A.– L'AUGMENTATION DU TAUX APPLICABLE AUX EMISSIONS D'OXYDE D'AZOTE ET AUTRES COMPOSES OXYGENES DE L'AZOTE

Afin d'inciter les entreprises (essentiellement dans la production d'énergie, le raffinage, la sidérurgie et le ciment) à réduire leurs émissions de Nox, **l'alinéa 1** du présent article propose de rehausser le taux applicable aux émissions d'oxyde d'azote et assimilés, actuellement fixé à 53,39 euros par tonne, à 107,2 euros en 2011 puis 160,8 euros en 2011. En d'autres termes, **le taux triplera en deux ans**.

Par ailleurs, considérant que l'augmentation susmentionnée est suffisamment conséquente, les dispositions du 1 *bis* de l'article 266 *nonies* du code des douanes, relatives à l'indexation annuelle des taux de la TGAP sur l'inflation, ne seront pas applicables aux émissions d'oxyde d'azote et assimilés en 2011 et 2012 (**alinéa 2** du présent article).

B.– GAIN POUR L'ÉTAT

Selon les informations transmises par le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, le gain brut résultant de ce doublement puis de ce triplement du taux applicable aux émissions d'oxyde d'azote serait de **13 millions d'euros en 2011 puis de 26 millions d'euros en 2012**.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 19 **sans modification**.*

*
* *

Article 20

Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds

Cet article vise à sécuriser la collecte et le contrôle de la taxe poids lourds instituée à l'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et modifiée par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009. Il vise également à clarifier la répartition des tâches entre l'État et le prestataire tout en garantissant les droits des redevables.

Pour ce faire, il modifie l'article 153 de la loi de finances pour 2009, les articles 269 à 283 *quater* ainsi que l'article 285 *septies* du code des douanes, et l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

I.– L'ÉCO-TAXE POIDS LOURDS : DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE

A.– UNE IMPOSITION DE TOUTE NATURE S'INSCRIVANT DANS UN CADRE EUROPÉEN

1.– L'éco-taxe poids lourds est une imposition de toute nature poursuivant des objectifs environnementaux mais aussi de régulation du trafic

Conformément au Grenelle de l'environnement, la taxe vise à faire payer aux poids lourds, grâce aux techniques modernes du télépéage pour la collecte des données d'assiette, l'usage du réseau routier non concédé – actuellement gratuit – et des routes départementales et communales susceptibles de subir un report de trafic du fait de la taxe.

Les objectifs sont triples :

– réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises en tenant compte des externalités négatives ;

– réguler le flux de poids lourds sur les routes ;

– dégager des ressources pour financement des infrastructures de transport alternatives à la route, le produit de la taxe issue du réseau national étant versé à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) tandis que celui issu des réseaux locaux ira aux collectivités territoriales.

2.– Le cadre est fixé par le droit communautaire

La directive « Eurovignette » met en place les règles de prélèvement par les États membres des péages et des droits d'usage sur les routes du réseau transeuropéen (RTE). En particulier, elle fixe les modalités de calcul des taux

plafonds et les paramètres de modulation de ces taux. Elle rappelle les règles de non discrimination et définit les procédures d'information de la Commission européenne.

Une modification est en cours de discussion en vue de « verdir » la directive en permettant une modulation des taxes en fonction des heures de pointe, de la pollution atmosphérique et sonore.

La directive « Interopérabilité » permet la technique de télépéage pour la collecte des données d'assiette sur les parcours des camions assujettis à la taxe. Elle a pour objectif de mettre en place un service européen de télépéage garantissant l'interopérabilité de tous les systèmes de télépéage en Europe.

B.– UNE TAXE QUI DEVRAIT ÊTRE EFFECTIVE MI 2012 EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

1.– Une expérimentation est prévue en Alsace avant la généralisation à l'ensemble de la France métropolitaine

L'anticipation de la mise en œuvre de la taxe en Alsace est la conséquence de l'effet report subi par les routes alsaciennes du fait de la taxe poids lourds en Allemagne. Aux termes du décret n°2009-1589 du 20 décembre 2009, la taxe concerne le trafic poids lourds sur l'autoroute A 35 entre Lauterbourg et Mulhouse et les axes locaux parallèles (RD 1083 et RD 83), soit 190 kilomètres dont 135 kilomètres de voies du réseau routier national.

L'entrée en vigueur de cette expérimentation est prévue avant la fin de l'année 2010.

2.– Le processus de mise en œuvre devrait aboutir à l'été 2012

L'avis d'appel d'offres public à concurrence a été envoyé le 31 mars 2009 et les dossiers de candidature réceptionnés le 9 juin 2009. Cinq dossiers ont été jugés acceptables pour engager la procédure de dialogue par décision du ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Ces cinq candidats sont :

– le groupement réunissant Vinci SA, Deutsche Telekom AG et SOC 29 ;

– le groupement réunissant Sanef SA, la Caisse des dépôts et consignations, Egis Project SA, Atos Wordline SAS et Siemens Project Ventures GMBH ;

– autostrade per Italia SpA ;

– le groupement réunissant France Telecom SA, CS Système d'Information, ETDE SA, Kapsch TrafficComAG, FIDEPPP, SEIEF et DIF Infrastructure II BV ;

– Billoo Développement BV.

Le 7 janvier 2010, les quatre candidats en lice, après retrait de Vinci, ont déposé leur proposition initiale, base du dialogue compétitif. Les quatre solutions proposées sont toutes à base de technologie satellitaire.

La demande d'offre finale a été remise aux candidats le 12 juillet 2010, pour une remise des offres finales le 29 septembre 2010 et un choix du candidat avant la fin de l'année 2010.

L'entrée en vigueur devrait intervenir aux alentours du mois de juin 2012. La taxe devrait générer un produit net d'un milliard d'euros réparti pour 800 millions à l'AFITF et 200 millions aux collectivités territoriales.

II.– LA NÉCESSITÉ D'ADAPTATIONS LÉGISLATIVES

Les travaux menés dans le cadre du dialogue compétitif ont permis de mettre en évidence la nécessité d'adaptations législatives pour sécuriser la collecte et le contrôle de la taxe, clarifier la répartition des tâches entre l'État et le prestataire et garantir les droits des redevables. C'est l'objet du présent article.

A.– SÉCURISER LA COLLECTE ET LE CONTRÔLE ET GARANTIR LES DROITS DES REDEVABLES

● Les dispositions du A du II de l'article 153 de la loi de finances pour 2009 ne sécurisent pas suffisamment le dispositif

L'utilisation de deux notions différentes – territoire douanier et territoire métropolitain – pour déterminer le champ d'application de la taxe crée une ambiguïté. De plus, l'utilisation de la notion de « véhicules immatriculés en France » englobe les départements d'outre-mer alors que ceux-ci ne sont pas concernés.

La majoration de retard est difficilement applicable en cas de non paiement de la taxe par le redevable du fait de la distorsion créée entre le redevable abonné qui paie la majoration et le redevable non abonné qui verse une avance avant l'utilisation du réseau taxable et pour lequel la mobilisation des moyens nécessaires au recouvrement de la majoration serait disproportionnée. De plus, la possibilité de sursis en cas de contestation de la taxe est potentiellement applicable au redevable abonné, mais ne l'est pas au redevable non abonné du fait du dépôt d'une avance.

Les éléments prévus pour permettre la liquidation de la taxe manquent de précision et de cohérence. En particulier :

– l'homologation est limitée au seul EE ;

– la loi ne prévoit pas de liquider la taxe par anticipation pour en garantir le recouvrement ;

– le délai d'acquittement de la taxe en cas de paiement mensuel par le redevable non abonné est incohérent avec le délai d'imputation prévu pour le non abonné ;

– le sursis de paiement lors d'une contestation par un redevable non abonné est incompatible avec l'obligation de constituer une avance sur la taxe ;

– l'homologation est limitée aux seuls appareils de contrôle automatique ;

– l'établissement d'une taxe forfaitaire en cas de connaissance par l'État des éléments de liquidation est contestable, et l'affectation du produit de la taxe forfaitaire n'est pas précisée.

● En conséquence, le présent article précise les dispositions de l'article 153 pour rendre le dispositif plus efficace et mieux garantir les droits des redevables

Le présent article unifie le champ de la taxe en remplaçant la notion de « territoire douanier » par celle de « territoire métropolitain » au 2° du I de l'article 270 du code des douanes.

Il supprime la lettre de rappel et la majoration de 10% correspondante adressée aux SHT, ainsi que le sursis de paiement en cas de contestation de la taxe due par les redevables abonnés afin d'égaliser les conditions entre redevables abonnés et redevables non abonnés.

Il précise les modalités de détermination des catégories de véhicules et prévoit d'autres catégories à partir d'un nouveau critère : le poids total roulant autorisé (alinéa 1 de l'article 275 du code des douanes).

Est également précisé le périmètre du territoire taxable pour les véhicules immatriculés en France, en faisant obligation aux véhicules immatriculés en France d'être équipés d'un EE et en excluant les départements d'outre-mer (alinéas 10 et 3 du 1 de l'article 276 du code des douanes).

De même, sont définis tous les éléments nécessaires à la liquidation pour éviter tout risque de contentieux : informations collectées automatiquement par l'EE, informations déclarées lors de l'enregistrement du véhicule et données paramétrées dans l'EE (2 de l'article 276 du même code).

Par ailleurs, le présent article étend l'homologation de la chaîne de collecte qui comprend l'EE, mais aussi les différents processus informatiques de recueil des informations, de liquidation et de recouvrement de la taxe.

Il précise la compétence attribuée par le redevable abonné à la SHT en prévoyant à l'alinéa premier du 3 de l'article 276 du même code que la signature d'un contrat d'abonnement vaudra mandat donné à la SHT de déclarer ces véhicules assujettis et acquitter la taxe pour le compte du mandataire.

Le présent article introduit la possibilité de liquider la taxe de manière anticipée (insertion d'un nouvel alinéa au 3 de l'article 276 du même code), et harmonise les délais d'acquittement de la taxe pour les redevables non abonnés en modifiant le premier alinéa de l'article 279 du même code.

En outre, le présent article supprime la lettre de rappel et la majoration de 10 % correspondante adressée aux redevables non abonnés, ainsi que le sursis de paiement lors de la contestation d'une taxe due. Il propose donc la suppression de l'article 279 du même code.

Est introduite la notion de taxe au réel à l'article 282 du même code afin de permettre de prendre en compte la situation des redevables en manquement pour lesquels l'État dispose, dès la contestation, de tous les éléments permettant une liquidation au réel.

Le présent article étend l'homologation à l'ensemble des chaînes de contrôle pour garantir les données relatives aux contrôles effectués par les appareils automatiques à l'article 283 *ter* du même code.

Enfin, il affecte à l'AFITF le produit de la taxe forfaitaire (article 283 *quater* du même code).

B.– CLARIFIER LA RÉPARTITION DES TACHES ENTRE L'ÉTAT ET LE PRESTATAIRE

● Les dispositions du A du III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009 n'incluent pas toutes les missions susceptibles d'être confiées à un prestataire et ne précisent pas suffisamment les obligations de celui-ci

La suppression de la notification de l'avis de rappel empêche sa délégation au prestataire qui ne peut recouvrer les sommes correspondantes à la majoration de 10 %.

En outre, le remboursement de la taxe par le prestataire n'est pas prévu par la loi.

De même, le mandat donné par le redevable à la SHT, non identifié en tant que redevable, est limité au paiement de la taxe en son nom et pour son compte. Rien ne permet donc de notifier à la SHT les manquements du transporteur dont elle ne peut être tenue pour juridiquement responsable.

Le cadre de la délégation au prestataire de la constatation du manquement n'est plus adapté du fait de la modification proposée par la taxation en cas de manquement – taxation au réel.

La loi ne permet pas la délégation de la mission de traitement de la demande du redevable en rectification ou en annulation de la créance notifiée suite à un manquement. Or le prestataire est le plus à même d'assumer cette mission dans la mesure où il dispose de toutes les informations nécessaires.

Elle ne permet pas non plus la délégation de la mission d'archivage des données relatives à la collecte et au contrôle de la taxe, ainsi que de la mission d'information nominative délivrée au redevable, relative à la taxe due et aux manquements constatés.

La réalisation de la mission de communication impliquant la manipulation de données personnelles et confidentielles concernant les redevables n'est conditionnée ni à l'agrément des personnels du prestataire, ni à l'obligation du secret professionnel. En outre, l'attribution de l'agrément du personnel du prestataire au préfet du département du siège social du prestataire n'est pas conforme au droit communautaire car celui-ci n'oblige pas le prestataire à établir son siège social en France, en application des principes de libre prestation de service et de liberté d'établissement.

Par ailleurs, l'état liquidatif transmis le 25ème jour du mois suivant la liquidation, en même temps que le versement, ne reprend pas les données de liquidation.

Aucun dispositif ne protège le prestataire de la défaillance d'une SHT au regard de son obligation de versement des sommes facturées.

Le dispositif législatif ne définit pas suffisamment les comptes destinés à gérer les opérations relatives à la taxe poids lourds, et la notion de « recettes collectées par l'État » ne permet pas de cerner tous les fonds devant faire l'objet d'une comptabilité distincte, ni d'appréhender toutes les opérations pour lesquelles le prestataire n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique.

Enfin, aucun dispositif n'empêche les collectivités territoriales de percevoir une redevance domaniale pour les équipements de contrôle installés sur leur territoire.

● Le présent article optimise la collecte et le contrôle de la taxe, précise et sécurise le dispositif à mettre en place par le prestataire

Le présent article met en cohérence les missions pouvant être déléguées par l'État suite à la suppression de l'avis de rappel et de la majoration de 10 %.

Il crée la possibilité de déléguer l'instruction des demandes de restitution portant sur la taxe facturée par le prestataire, en adaptant l'alinéa 2 du 1 de l'article 352 du code des douanes.

Il limite la notification des manquements aux redevables pour tenir compte de la qualité des redevables désignés à l'article 272 et au II de l'article 285 *septies* du code des douanes.

Il met en cohérence la mission définie au 8 du III du A de l'article 153 de la loi de finances pour 2009 avec la proposition de prévoir une taxation au réel en cas de manquement.

Il permet la délégation de la mission de traitement de la demande du redevable en rectification ou en annulation de la créance à la suite d'un manquement. Le recouvrement forcé et l'application de l'amende restent de la compétence exclusive de l'administration des douanes.

Est introduite la possibilité de déléguer la mission d'archivage des données relatives à la collecte et au contrôle. L'agrément et l'obligation du secret professionnel sont élargis à tous les personnels susceptibles de traiter des données personnelles et confidentielles, et l'agrément préfectoral est remplacé par un agrément délivré par l'administration des douanes et des droits indirects.

Est en outre supprimée l'obligation de transmettre les données ayant permis la liquidation de la taxe versée le 25ème jour du mois suivant la liquidation.

Le présent article introduit également la possibilité de libérer le prestataire de l'obligation de verser les sommes facturées lorsque celles-ci deviennent irrécupérables auprès des SHT. Il précise les exigences de l'État pour sécuriser les sommes perçues par le prestataire pour son compte : ouverture d'un compte par le prestataire à la Banque de France spécifiquement dédié à recevoir le produit de la taxe, ouverture d'un second compte pour la gestion des opérations relatives à la taxe, impossibilité de saisir les sommes déposées sur ces comptes afin de garantir à l'État le versement de ces sommes.

Le périmètre des sommes soumises à une comptabilité distincte par le prestataire est élargi afin de fiabiliser les opérations réalisées et leur contrôle.

Enfin, le présent article rend les installations non sujettes à la redevance domaniale.

*

* *

La Commission ***adopte*** *l'article 20* ***sans modification****.*

*

* *

Après l'article 20

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 20.

Elle examine d'abord l'amendement CF 45 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je précise que cet amendement, relatif au niveau de défiscalisation des biocarburants, n'aura aucune conséquence budgétaire en 2011. En revanche, si nous ne l'adoptons pas, il faudra fixer de nouveaux taux de réduction de la taxe intérieure de consommation dans le prochain projet de loi de finances. Il n'a jamais été dit qu'ils seraient nuls après 2012 !

M. le président Jérôme Cahuzac. Je rappelle que cet amendement avait été rejeté par la Commission lors de l'examen du projet de loi de finances initiale.

Après avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 16 de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. L'article 266 *quinquies* du code des douanes indique que les installations de cogénération hors obligation d'achat peuvent prétendre à l'exonération des taxes intérieures de consommation, à condition que leurs opérateurs renoncent à l'exonération temporaire de cinq ans qui leur est applicable à compter de leur mise en service. Or la plupart ne peuvent renoncer à ce régime, puisqu'elles n'en bénéficient plus depuis longtemps ! Le présent amendement vise à corriger la distorsion de concurrence créée par cette rédaction absurde, en rendant éligible à l'exonération toutes les installations de cogénération, quelles qu'elles soient.

J'avais présenté un amendement similaire l'an dernier, dont le rapporteur général avait jugé la rédaction par trop imprécise. J'espère que celle-ci lui conviendra mieux.

M. le rapporteur général. Il subsiste cependant un problème : il n'y a aucune raison que cette exonération de taxe charbon profite aux installations de cogénération qui bénéficient d'un contrat d'achat d'électricité ! Je vous conseille de retirer votre amendement et d'en présenter une nouvelle version dans le cadre de l'article 88.

L'amendement est ***retiré****.*

La Commission est saisie de l'amendement CF 51 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement avait pour objet de limiter la distribution des sacs non dégradables, mais on vient de me transmettre une dépêche AFP indiquant que la Commission des finances du Sénat a adopté un

amendement au projet de loi de finances pour 2011 visant à vendre opérationnel le dispositif de taxation des sacs plastiques distribués dans les supermarchés que l'Assemblée avait adopté en première lecture.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous examinerons donc la question en commission mixte paritaire.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

E.– Moderniser et simplifier les procédures fiscales et douanières

Article 21

Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe

Mettant en œuvre l'une des propositions du rapport sur la qualité et la simplification du droit de M. Jean-Luc Warsmann, le présent article a pour objet de créer, à compter du 1er janvier 2012, un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe de sociétés, inspiré du régime de groupe de l'article 223 A du code général des impôts en matière d'impôt sur les sociétés.

I.– LES RÈGLES DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT DE LA TVA

A.– LES RÈGLES APPLICABLES

Les assujettis qui relèvent du régime réel normal de la TVA peuvent déclarer les opérations réalisées selon deux modalités (1) :

1.– Le régime de droit commun

Les assujettis soumis au **régime réel d'imposition** doivent, en application de l'article 1692 du code général des impôts, déclarer mensuellement sur la déclaration CA3, pour le mois précédent, d'une part, le montant total des opérations réalisées et, d'autre part, le détail des opérations imposables (2).

En application du même article 1692, **le paiement de la TVA intervient au moment de sa déclaration**.

Les déclarations sont en principe souscrites sur support papier. Cependant, les assujettis dont le chiffre d'affaires de l'exercice précédent est supérieur à 760 000 euros hors taxes ont l'obligation de déposer leur déclaration par voie électronique. Ces mêmes assujettis doivent également acquitter la TVA par télérèglement.

Par ailleurs et quel que soit leur chiffre d'affaires, les assujettis relevant de la direction des grandes entreprises sont également soumis à l'obligation de télédéclaration et de télérèglement.

---

(1) Des régimes particuliers sont en outre prévus pour les redevables de la TVA immobilière, de la TVA agricole et pour les bénéficiaires de la franchise en base.

(2) Cependant, lorsque le montant de TVA exigible annuellement est inférieur à 4 000 euros, les redevables sont admis à déposer leur déclaration par trimestre civil.

En d'autres termes, **du point de vue de la TVA, que ce soit pour la déclaration ou le paiement, l'administration fiscale ne connaît que l'assujetti**. C'est ainsi que les entreprises possédant plusieurs établissements ne doivent déposer qu'une seule déclaration CA3 et payer la TVA due pour l'ensemble de ceux-ci. De même, s'agissant des groupes de sociétés, toutes les sociétés membres sont des assujettis devant individuellement déclarer et payer la TVA.

2.– Le régime simplifié

En application de l'article 302 *septies* A du code général des impôts, le régime simplifié de TVA s'applique aux assujettis ne bénéficiant pas de la franchise en base (1) dont le chiffre d'affaires n'excède pas 763 000 euros pour les entreprises de vente et 230 000 euros pour les entreprises de services.

Ces assujettis ne déclarent pas la TVA mensuellement mais sont simplement tenues, en application de l'article 287 du même code, de verser des acomptes trimestriels qui font ensuite l'objet d'une régularisation annuelle lors du dépôt de la déclaration CA12.

B.– LES DIFFICULTÉS POSÉES

Les règles de déclaration et de paiement de la TVA sont clairement établies. Cependant, **si des règles simplifiées particulières sont applicables aux petites entreprises, il n'en va pas de même pour les groupes de sociétés** dont les sociétés membres doivent, pour chacune d'entre elles, déclarer leur chiffre d'affaires et payer la TVA due.

Dans le **rapport sur la qualité et la simplification du droit qu'il a remis au Premier ministre le 29 janvier 2009,** M. Jean-Luc Warsmann, Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a ainsi proposé « *de permettre aux sociétés qui ont opté pour le régime d'intégration fiscale de bénéficier, pour le recouvrement de la TVA, d'une déclaration commune - au lieu d'une déclaration pour chaque société du groupe aujourd'hui - par la société mère et d'un règlement réalisé sur le solde de TVA de toutes les sociétés du groupe* ». Une telle consolidation du paiement de la TVA au niveau du groupe aurait deux conséquences positives :

– **une réduction des charges de gestion de l'administration fiscale** avec, pour préalable, une adaptation des systèmes informatiques de la DGFip ;

– **un avantage en trésorerie** pour les groupes qui, du fait de la consolidation du paiement de la TVA, enregistreraient moins de crédits de TVA dont le remboursement par l'administration fiscale prend environ douze jours.

---

(1) Bénéficient de la franchise en base les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 80 000 euros pour les entreprises de vente et 32 000 euros pour les entreprises de services. Cette franchise en base, qui a les effets d'une exonération, dispense les redevables qui en bénéficient de la déclaration et du paiement de la TVA.

II.– LE PRÉSENT ARTICLE CRÉE UN RÉGIME DE CONSOLIDATION DU PAIEMENT DE LA TVA AU SEIN D'UN GROUPE

Conformément à la possibilité offerte par l'article 11 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006, **l'alinéa 1** du présent article insère dans le code général des impôts un nouvel article 1693 *ter* créant une option pour un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe de sociétés. Une société mère d'un groupe pourra donc désormais acquitter la TVA due par celles de ses filiales intégrées dans le périmètre de consolidation, se substituant à elles comme redevable commun pour le paiement de la taxe mais sans remettre en cause leur propre assujettissement à la TVA ni l'ensemble des obligations qui en découlent, parmi lesquelles celle de déposer leur déclaration CA3.

Le présent article ne reprend donc pas l'intégralité de la proposition de M. Jean-Luc Warsmann dans le rapport précité, laquelle visait non seulement le paiement de la TVA par la société mère d'un groupe fiscalement intégré mais également la déclaration de cette taxe, la déclaration de chiffre d'affaires de la société mère devant se substituer à celle de ses filiales. Contrairement au paiement commun, **la déclaration commune présentait en effet des risques en matière de contrôle fiscal et des difficultés très importantes de mise en œuvre**.

A.– L'OPTION POUR LE RÉGIME CONSOLIDÉ DE PAIEMENT DE LA TVA

1.– Les assujettis concernés

a) La société mère d'un groupe de sociétés et les sociétés qu'elle contrôle au sens du code de commerce

Aux termes de **l'alinéa 2** du présent article, un redevable de la TVA pourra, sur option, choisir d'acquitter celle-ci ainsi que les taxes assimilées déclarées sur l'annexe de la déclaration CA3 dues par les membres du groupe qu'il constitue avec des assujettis dont il détient, directement ou indirectement, **plus de la moitié du capital ou des droits de vote** et obtenir le remboursement des excédents de taxes déductibles dont ceux-ci bénéficient.

Le périmètre de la consolidation du paiement de la TVA ne sera donc pas celui de l'intégration fiscale qui est bien plus restrictif puisqu'aux termes de l'article 223 A du code général des impôts, celle-ci ne s'applique qu'aux filiales dont le capital est détenu à plus de 95 % par la société-mère. Le présent article retient, pour la définition dudit périmètre, le contrôle au sens des articles L. 233-1 du code de commerce, c'est-à-dire la majorité du capital ou des droits de vote.

En outre, aux termes de **l'alinéa 8** du présent article, la détention de plus de la moitié du capital ou des droits de vote devra être continue sur la période couverte par l'option.

b) Des sociétés membres remplissant des conditions strictes

Aux termes **des alinéas 4 à 7** du présent article, l'option ne pourra concerner que les membres du groupe remplissant les trois conditions suivantes :

● Ils relèvent des catégories mentionnées au I de l'article 1649 *quater* B *quater* du code général des impôts et sont soumis aux modalités déclaratives prévues par cet article. En d'autres termes, **ils devront relever de la compétence de la direction des grandes entreprises**, cette exigence étant de nature à faciliter la gestion de l'option par la DGFip, en particulier *via* l'obligation de télédéclaration et de télépaiement.

● **Ils ouvrent et clôturent leurs exercices comptables aux mêmes dates**. Une telle exigence est dictée par les nécessités du contrôle fiscal et les modalités d'exercice de l'option qui prendra effet à compter du premier jour du premier exercice comptable suivant celui au cours duquel elle a été exprimée (voir *infra*). Dès lors, l'éventuelle entrée en vigueur de l'option à des dates différentes selon les sociétés membres du groupe aurait compliqué le contrôle fiscal.

● Ils déposent leur déclaration dans les conditions prévues au premier aliéna du 2 de l'article 287 du même code. Ce rappel du fait que les sociétés membres du groupe doivent déposer leur déclaration CA3 dans les conditions de droit commun emporte une double conséquence :

– seules les filiales soumises au régime normal d'imposition à la TVA pourront bénéficier du régime de consolidation, à l'exclusion donc des filiales bénéficiant du régime simplifié ;

– **les filiales resteront, du point de vue du droit fiscal, assujetties en tant que telles à la TVA**. Le régime de consolidation créé par le présent article se révèle donc en deçà de ce qu'autorise l'article 11 de la directive 2006/112/CE. En effet, celui-ci permet aux États-membres de considérer comme un seul assujetti « *les personnes établies sur* [leur] *territoire qui sont indépendantes du point de vue juridique mais qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation* ». L'option créée par le présent article n'aura pas pour effet de délivrer les filiales de l'ensemble de leurs obligations découlant de leur assujettissement à la TVA, à l'exception de celles relatives au paiement qui incombera désormais au seul redevable commun que sera la société mère.

Enfin, l'intégration d'un membre du groupe au périmètre de consolidation cessera, aux termes de **l'alinéa 12** du présent article, à compter du premier jour suivant celui au cours duquel les conditions susmentionnées cesseront d'être remplies.

2.– Les modalités d'exercice de l'option

a) La prise de l'option

En application de **l'alinéa 3** du présent article, l'option ne pourra être exercée « *qu'avec l'accord des membre du groupe intéressés* ». Cette précision apparaît *a priori* inutile dès lors que le capital du membre du groupe ou les droits de vote seront détenus en majorité par la société-mère, celle-ci pouvant dès lors **imposer le périmètre de consolidation qui lui sera le plus favorable**.

Cependant, **cette précision est nécessaire non du point de vue du droit fiscal mais du point de vue du droit des sociétés** en ce que les filiales sont des personnes juridiquement distinctes de la société mère. Leur accord est dès lors nécessaire pour un acte de gestion qui les concernera directement.

En outre, **cet accord sera probablement formalisé dans une convention** qui réglera notamment la répartition des crédits de TVA des filiales qui seront globalement remboursés au redevable commun (voir *infra*). Ceux-ci devront leur être redistribués par ce dernier qui, si ce n'est pas le cas, pourrait s'exposer à des recours d'éventuels actionnaires minoritaires de ses filiales.

Aux termes de **l'alinéa 11** du présent article, **le redevable commun pourra, toujours avec leur accord, exclure certains membres du groupe ou en introduire de nouveaux**. Ces modifications ne pourront cependant prendre effet qu'à compter du second exercice compris dans la période d'option et seront sans incidence sur la durée initiale de celle-ci.

Aux termes de **l'alinéa 9** du présent article, l'option prendra effet à compter du premier jour du premier exercice comptable suivant celui au cours duquel elle a été exprimée. En d'autres termes, **les entreprises ayant un exercice comptable coïncidant avec l'année civile pourront opter à compter du 1er janvier 2012 pour une application à l'exercice comptable commençant le 1er janvier 2013**. Un délai d'un an est donc laissé aux entreprises afin qu'elles estiment le bénéfice qu'elles pourraient retirer du présent régime et, si bénéfice il y a, un délai d'un an supplémentaire pour adapter en conséquence leurs systèmes informatiques.

b) La dénonciation de l'option

En application de **l'alinéa 10** du présent article, le redevable pourra dénoncer l'option à compter du troisième exercice comptable suivant celui de la prise d'effet de l'option dans un délai d'un mois qui suit la clôture de l'exercice précédent. Cette dénonciation prendra effet à compter du premier jour de l'exercice qu'elle vise. En d'autres termes, pour une entreprise dont l'exercice comptable coïncide avec l'année civile, une option prise en 2012 s'appliquera à compter du 1er janvier 2013 et pourra être dénoncée entre le 1er et le 31 janvier 2015. **Aucun formalisme particulier n'est prévu pour cette dénonciation qui pourra prendre la forme d'un courrier simple**.

B.– LES CONSÉQUENCES DE L'OPTION

1.– En matière de déclaration de chiffre d'affaires

L'option pour le paiement consolidé de la TVA, comme son nom l'indique, ne concerne que le paiement de la TVA et non la déclaration. Aux termes de **l'alinéa 13** du présent article, les sociétés membres du groupe devront donc, comme actuellement, déposer mensuellement leur déclaration CA3 mais à des dates « *fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget* ».

À ces déclarations déposées par les sociétés membres du groupe s'ajoutera par ailleurs, aux termes de **l'alinéa 14** du présent article, une déclaration par la société mère qui, à des dates fixées par ce même arrêté, déposera « *une déclaration récapitulative conforme au modèle défini par l'administration* ». Cette déclaration récapitulative devrait se présenter comme un simple bordereau faisant la somme des TVA nettes dues par les membres du groupe ainsi que des crédits de TVA dont ils sont bénéficiaires.

En effet, **il convient de dissocier les dates auxquelles les sociétés membres du groupe et le redevable commun devront respectivement déposer leur déclaration de chiffre d'affaires afin de laisser le temps à ce dernier de consolider les montants dus et à recevoir**. La date retenue pour les déclarations des sociétés membres devrait ainsi être le 20 du mois et celle pour le redevable commun le 24 du mois.

Ainsi, contrairement au droit commun, les assujettis membre du groupe continueront à déposer leur déclaration CA3 mais à celle-ci ne sera plus associés ni paiement ni remboursement de crédits de TVA.

2.– En matière de paiement de la TVA

a) Paiement de la TVA, des taxes assimilées et des pénalités éventuelles

Aux termes de **l'alinéa 15** du présent article, le redevable commun qu'est la société mère acquittera un montant de TVA « *égal à la différence entre la somme des taxes nettes due et la somme des crédits de taxe portés sur les déclarations* [CA3] *déposées au titre du même mois par chacun des membres du groupe* » (1). Si le solde est négatif, c'est-à-dire si le groupe bénéficie en tant que tel d'un crédit de TVA, la société mère pourra soit en obtenir le remboursement dans les conditions fixées par décret (2), soit le reporter sur la déclaration déposée au titre du mois suivant dans les conditions de droit commun.

---

*(1) En application de **l'alinéa 16** du présent article, la société mère acquittera également les taxes, contributions et redevances qui figurent sur les déclarations de chiffre d'affaires*

(2) Un décret est en effet nécessaire afin d'adapter les dispositions des articles 242-0 A et suivants de l'annexe II au code général des impôts relatives au remboursement des crédits de TVA.

En application de **l'alinéa 17** du présent article, c'est également la société mère qui devra acquitter les droits, les intérêts de retard et, le cas échéant, les pénalités en conséquence des infractions commises par les assujettis membres du groupe, le montant de ceux-ci pouvant naturellement être répercuté sur ces derniers selon des modalités qui seront définies dans la convention précitée. **Une telle responsabilité de la société mère est cependant de nature à amoindrir l'intérêt pour elle du présent régime de consolidation**.

b) La solidarité de paiement

En application de **l'alinéa 18** du présent article, chaque assujetti membre du groupe sera tenu solidairement avec le redevable commun au paiement de la TVA et des taxes, contributions et redevances assimilées et, le cas échéant, des pénalités correspondantes que le redevable commun sera chargé d'acquitter **à hauteur des droits et pénalités dont ils seraient redevables si l'option n'avait pas été exercée**.

Le présent article organise donc une solidarité de paiement verticale entre les assujettis membres du groupe et le redevable commun. En revanche, les assujettis membres du groupe ne seront pas solidaires entre eux.

3.– En matière de crédits de TVA

L'alinéa 19 du présent article insère dans le code général des impôts un nouvel article 1693 *ter* A afin de définir les modalités applicables aux remboursements de crédits de TVA en cas d'exercice de l'option susmentionnée pour le régime consolidé de paiement de la TVA.

Deux cas figures sont prévus par le nouvel article 1693 *ter* A :

● Le cas des crédits de TVA constatés par un assujetti membre du groupe antérieurement à l'entrée en vigueur de l'option

En application de **l'alinéa 20** du présent article (premier alinéa du nouvel article 1693 *ter* A), ces crédits ne pourront faire l'objet d'un report sur la déclaration CA3 dont les éléments seront pris en compte pour le calcul du solde mentionné sur la déclaration commune. Ce crédit donnera donc lieu à un **remboursement à ce membre – et non au redevable commun – dans les conditions de droit commun** de l'article 271 du code général des impôts.

● Le cas des crédits de TVA constatés par un assujetti membre du groupe pendant la durée d'application de l'option

En application de **l'alinéa 21** du présent article (deuxième alinéa du nouvel article 1693 *ter* A), ces crédits ne pourront faire l'objet d'un report sur une déclaration ultérieure de l'assujetti membre du groupe. Ils seront définitivement transférés au redevable commun qui en obtiendra le remboursement dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (voir *supra*).

Il va de soi que la société mère ne conservera pas pour elle les crédits de TVA dont elle aura obtenu le remboursement suite à l'exercice de l'option pour le régime de paiement consolidé de la TVA. **Elle devra les restituer aux sociétés membres du groupe mais également organiser les transferts financiers avec ses filiales rendus nécessaires par la compensation des TVA dues et des crédits de TVA au niveau du redevable commun**.

Exemple : une société-mère constitue avec trois filiales un groupe au sens de l'article 1693 *ter* précité. Deux de ces filiales, A et B, présentent chacune un crédit de TVA de 100 alors que la troisième, C, doit payer une TVA nette de 100. En application de ce même article 1693 *ter*, la société mère, en tant que redevable commun, consolidera ces différents montants et, *in fine*, bénéficiera d'un crédit de TVA de 100 dont elle obtiendra le remboursement dans un délai moyen de douze jours.

De cet exemple, outre le fonctionnement du remboursement des crédits de TVA, il est possible de déduire l'intérêt que peut représenter l'option pour le paiement consolidé de la TVA pour les groupes de sociétés.

En l'absence du régime de paiement consolidé de la TVA créé par le présent article, les filiales A et B auraient bénéficié à elles deux d'un crédit de TVA de 200 dont elles auraient supporté la charge en trésorerie pendant une moyenne de douze jours avant d'en obtenir le remboursement. En application du présent article, les crédits de TVA des filiales A et B seront remboursés comme suit :

– la filiale C transférera à la société mère – redevable commun – l'équivalent des 100 de TVA nette qu'elle aurait du payer, celle-ci pouvant dès lors transférer immédiatement 50 à chacune des filiales A et B ;

– la société mère, en tant que redevable commun, bénéficiera dans une moyenne de douze jours d'un remboursement de 100 qu'elle répartira à égalité entre les filiales A et B qui, *in fine*, bénéficieront bien d'un remboursement de 100 chacune.

Dans les deux cas, les modalités de transferts financiers et de répartition des crédits de TVA remboursés au redevable commun devront être réglées par la convention entre celui-ci et les sociétés membres du groupe.

Par conséquent, **ce régime de consolidation – *via* la compensation qu'il permet au niveau du groupe – diminuera la charge en trésorerie que représentent les crédits de TVA** pour les sociétés membres de ce groupe.

Enfin, aux termes de **l'alinéa 15** du présent article, en cas de dénonciation ou de caducité de l'option, le crédit de taxe existant à l'issue de la période couverte par l'option fera l'objet d'une restitution au redevable commun.

4.– En matière de contrôle et de contentieux fiscal

En application de **l'alinéa 17** du présent article, **les déclarations et l'annexe des sociétés membres du groupe resteront soumises au contrôle de l'administration fiscale dans les conditions de droit commun**. En effet, comme il a été souligné *supra*, celles-ci resteront assujetties à la TVA en tant que telles et c'est leur comptabilité qui sera, en cas de doute, contrôlée par l'administration fiscale et non celle du redevable commun (sauf, bien sûr, pour la TVA dont il est redevable en tant qu'assujetti).

En effet, la déclaration récapitulative se contentera de consolider des TVA nettes et des crédits de TVA qui résulteront des déclarations de chacun des membres du groupe. Le contrôle de la déclaration récapitulative se bornera donc à comparer ces montants avec les montants des déclarations CA3 des membres du groupe. En revanche, **l'assiette de la TVA elle-même, en particulier le bien-fondé des droits à déduction, ne peut être contrôlée qu'au sein des membres du groupe où ces derniers sont nés**.

Par ailleurs, on rappelle qu'en application de **l'alinéa 17** du présent article, en cas d'infractions commises par les sociétés membres du groupe, ce sera la société mère, en tant que redevable commun, qui devra acquitter les pénalités et les intérêts de retard éventuellement applicables, celle-ci conservant bien sûr la possibilité – *via* la convention – de les répercuter sur la filiale responsable. En d'autres termes, lorsque le régime de consolidation du paiement de la TVA sera applicable, **le contrôle fiscal et ses éventuelles conséquences financières seront dissociés (sous réserve des dispositions de la convention)**.

Plusieurs règles particulières sont par ailleurs insérées par le présent article dans le livre des procédures fiscales afin de tirer les conséquences de la création de ce régime de paiement consolidé de la TVA.

a) L'information de l'assujetti membre du groupe

En application de l'article L. 48 du livre des procédures fiscales, à l'issue d'une vérification de comptabilité, lorsque des rectifications sont envisagées, l'administration doit indiquer le montant des droits, taxes et pénalités résultant de celles-ci. Si ces rehaussements sont ensuite modifiés pour tenir compte des observations du redevable et des avis recueillis au cours de la procédure, cette modification est portée par écrit à la connaissance de celui-ci avant la mise en recouvrement.

Pour les sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A du code général des impôts, c'est-à-dire intégré fiscalement, « *l'information porte, en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, l'imposition forfaitaire annuelle et les pénalités correspondantes, sur les montants dont elle serait redevable en l'absence d'appartenance à un groupe* ».

Les alinéas 22 à 24 du présent article reproduisent les dispositions applicables aux sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A aux assujettis membres d'un groupe au sens de l'article 1693 *ter* nouvellement créé. Pour ceux-ci, l'information portera également, en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes, contributions et redevances assimilées, et les pénalités correspondantes, « *sur les montants dont ils seraient redevables en l'absence d'appartenance au groupe* ».

b) Le droit de reprise

En application des **alinéas 25 et 26** du présent article, la TVA mentionnée sur les déclarations souscrites par les assujettis membres d'un groupe au sens de l'article 1693 *ter* précité qui a concouru à la détermination du crédit de TVA dont a bénéficié le redevable commun pourra être remise en cause **à hauteur du montant de ce crédit**, dans les deux limites suivantes :

– celle du premier alinéa de l'article L. 176 du livre des procédures fiscales qui, pour les taxes sur le chiffre d'affaires, borne le droit de reprise de l'administration à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible ;

– celle du troisième alinéa du même article, qui permet à l'administration d'exercer son droit de reprise jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle la taxe est devenue exigible lorsque l'administration a dressé un procès-verbal de flagrance fiscale au titre d'une année postérieure ou lorsque le contribuable exerce une activité occulte.

Cette disposition doit cependant être comprise par cohérence avec celle de **l'alinéa 18** du présent article qui dispose que les assujettis membres du groupe seront tenus solidairement avec le redevable commun au paiement de la TVA et des taxes, contributions et redevances assimilées et, le cas échéant, des pénalités correspondantes que le redevable commun sera chargé d'acquitter **à hauteur des droits et pénalités dont ils seraient redevables si l'option n'avait pas été exercée.** En d'autres termes, quand bien même le redevable commun aurait bénéficié d'un crédit de TVA de 150, une filiale qui a contribué pour 50 à ce crédit ne pourra faire l'objet d'une reprise qu'à hauteur de ce dernier montant.

En outre, dans le cas où le groupe aurait entre temps cessé d'exister, ces règles demeureront applicables, aux termes de **l'alinéa 27** du présent article, pour le contrôle du crédit de TVA dont aura bénéficié le redevable commun.

c) La preuve de la déductibilité de la TVA

En application de l'article L. 177 du livre des procédures fiscales, les redevables de la TVA doivent justifier du montant de la taxe déductible et du crédit de taxe dont ils demandent à bénéficier, par la présentation de documents même établis antérieurement à l'ouverture de la période soumise au droit de reprise de l'administration.

Les **alinéas 28 et 29** du présent article complètent ces dispositions par un nouvel alinéa disposant que celles-ci s'appliqueront aux assujettis membres d'un groupe au sens de l'article 1693 *ter* précité pour la justification de la taxe déductible et du crédit de taxe dont le redevable commun aura demandé à bénéficier.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 114 du président de la Commission et du rapporteur général.

M. le président Jérôme Cahuzac. Cet amendement, que je présente conjointement avec le rapporteur général, vise à réintroduire une mesure qui avait été adoptée par notre assemblée lors de l'examen en séance publique du projet de loi de finances initiale, avant d'être supprimée lors d'une deuxième délibération, visant à consolider au niveau du groupe le chiffre d'affaires servant au calcul de dégrèvement de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. L'argument avancé par le Gouvernement pour justifier cette décision ayant été jugé pertinent par le rapporteur général, celui-ci a corrigé la rédaction initiale. Nous ne comprendrions pas que cette nouvelle version ne soit pas acceptée !

M. Charles de Courson. D'autant plus que le présent article prévoit la création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au niveau du groupe ! Si le Gouvernement n'était pas favorable à cet amendement, je ne vois pas pourquoi nous adopterions l'article…

La Commission ***adopte*** *l'amendement* ***(amendement n° 13)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 21* ***ainsi modifié.***

*

* *

Article 22

Simplification des procédures douanières et fiscales

Le présent article a un triple objet :

– il étend la dispense de cautionnement en matière de TVA à toutes les autres garanties devant être présentées pour des opérations de dédouanement ou en lien avec le dédouanement ;

– il supprime la déclaration des débitants de boissons ;

– il ouvre la possibilité d'utiliser le laser pour le poinçon de garantie applique aux ouvrages de métaux précieux.

I.– L'EXTENSION DE LA DISPENSE DE CAUTIONNEMENT DE LA TVA EN MATIÈRE DOUANIÈRE

A.– LA DISPENSE DE CAUTIONNEMENT EST ACTUELLEMENT LIMITÉE AU PAIEMENT DE LA TVA A L'IMPORTATION

1.– Les règles applicables

Lorsqu'un assujetti importe des marchandises, il est redevable de la TVA à l'importation qu'il doit acquitter auprès de l'administration des douanes, TVA qu'il peut ensuite déduire dans la déclaration CA3 déposée en principe mensuellement auprès de la direction générale des finances publiques. En outre, en application de l'article 113 du code des douanes, les marchandises ne peuvent être enlevées sans l'autorisation de celle-ci et « *sans que les droits et taxes n'aient été préalablement payés, consignés ou garantis* ».

Afin de limiter le coût en trésorerie pour les entreprises résultant du « portage » de la TVA à l'importation et en l'absence d'auto-liquidation de celle-ci sur la déclaration CA3 en raison de ses conséquences sur l'organisation de l'administration des douanes, **l'article 114 du code des douanes permet aux receveurs des douanes d'autoriser l'enlèvement des marchandises** « *au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits et taxes exigibles, moyennant soumission dûment cautionnée* ».

Sont dispensés pour la taxe sur la valeur ajoutée, sur leur demande, de fournir la caution susmentionnée, les personnes qui, en application du 1 *bis* du même article 114 :

– satisfont, pour l'application de cette disposition, à certaines obligations comptables, dont la liste est déterminée par le décret n° 2006-741 du 27 juin 2006 ;

– et ne font l'objet ni d'une inscription non contestée du privilège du Trésor ou de la sécurité sociale, ni d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

Les conditions de l'octroi et de l'abrogation de la dispense sont, en application du 1 *ter* du même article 114, fixées par le décret précité.

2.– La nécessité d'assouplir les formalités douanières

La dispense de cautionnement susmentionnée, pour utile qu'elle soit, n'est cependant applicable qu'en matière de paiement de la TVA à l'importation et non pour les autres régimes douaniers. C'est ainsi que l'article 120 du code des douanes dispose que « *les marchandises transportées sous douane ou placées sous régime douanier suspensif des droits, taxes ou prohibitions, doivent être couvertes par un acquit-à-caution* ». Celui-ci comporte, outre la déclaration détaillée des marchandises, la constitution d'une caution « *bonne et solvable* » pour des marchandises, celle-ci pouvant être remplacée par la consignation des droits et taxes.

Il va sans dire qu'une telle caution n'est pas gratuite, pas plus que la consignation des droits de douane et autres taxes exigibles, autant de coûts qui renchérissent les opérations de dédouanement en France. Or, **la France souffre d'un manque de compétitivité en matière de formalités douanière, à la fois en termes de simplicité et de coût, dont la conséquence est une moindre attractivité de nos ports pour les opérations de commerce extérieur**. Pour ces raisons, les opérateurs préfèrent souvent utiliser des ports comme Rotterdam ou Anvers plutôt que le Havre ou Marseille.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Afin d'alléger encore les frais financiers inhérents à ces opérations, **les alinéas 2 à 6 du présent article étendent la dispense de cautionnement** de l'article 114 du code des douanes à toutes les autres garanties devant être présentées pour des opérations de dédouanement ou en lien avec le dédouanement en application de l'article 120 du même code.

Ils reprennent ainsi à l'identique, dans cet article 120, la rédaction du 1 *bis* de l'article 114 précité, c'est-à-dire que seront dispensées, sur leur demande, de fournir la caution pour le paiement de la TVA les personnes qui :

– satisfont, pour l'application de cette disposition, à certaines obligations comptables, la liste de celles-ci étant déterminée par décret en Conseil d'État ;

– et ne font l'objet ni d'une inscription non contestée du privilège du Trésor ou de la sécurité sociale, ni d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

Les conditions de l'octroi et de l'abrogation de la dispense seront fixées par décret en Conseil d'État.

La liste et les conditions susmentionnées seront déterminées par le même décret n° 2006-741 précité.

II.– LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION DES DÉBITANTS DE BOISSONS

A.– LE DROIT APPLICABLE

En application de l'article 502 du code général des impôts et afin de **contrôler le commerce de l'alcool**, les cabaretiers, aubergistes, traiteurs, restaurateurs, maîtres d'hôtels garnis, cafetiers, liquoristes, buvetiers, débitants de vin, concierges et autres donnant à manger au jour, au mois ou à l'année, et, en général, les personnes qui veulent se livrer à la vente au détail d'alcools ou à celle de boissons ne provenant pas de leur récolte ou vendanges, doivent, avant de commencer leurs opérations, en faire la déclaration à l'administration et désigner le lieu de vente, les espèces et quantités de boissons qu'ils possèdent.

Les boissons ainsi déclarées sont prises en charge à titre imposable, sauf justification du paiement antérieur des droits de consommation.

L'administration des douanes a cependant d'autres moyens de contrôler le paiement du droit de consommation sur les alcools, et la déclaration de l'article 502 était surtout utile au recouvrement et au contrôle du droit de licence dû annuellement par les débitants de boissons. Or, celui-ci a été supprimé par l'article 27 de la loi de finances pour 2003 et **la déclaration de l'article 502 ne présente dès lors plus d'enjeu en matière fiscale**.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le droit de licence ayant été supprimé, la déclaration n'est plus utile et les **alinéas 8 à 11** du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 502 qui ne la mentionnera plus.

La suppression de la déclaration allégera la charge administrative des débitants de boissons mais également celle des services de l'administration des douanes chargés d'enregistrer celles-ci.

En revanche, toute personne se livrant à la vente au détail de boissons ne provenant pas de sa récolte ou vendange sera considérée comme exerçant une activité de débitant de boissons et sera soumise en tant que telle à la législation sur les contributions indirectes. Elle devra en outre justifier toute détention de boissons par le document d'accompagnement prévu à l'article 302 M du même code ou par une quittance attestant du paiement des droits. **Le contrôle de l'administration des douanes découlera donc désormais de l'exercice d'une activité de débitant de boissons** et non plus de la déclaration susmentionnée.

Par coordination, **l'alinéa 12** du présent article abroge les articles 482 et 501 du code général des impôts dont les dispositions se référaient à l'obligation déclarative désormais supprimée.

III.– LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE LASER POUR LE POINÇON DE GARANTIE APPLIQUÉ AUX OUVRAGES DE MÉTAUX PRÉCIEUX

A.– LE DROIT APPLICABLE

En application de l'article 521 du code général des impôts, les fabricants d'ouvrages d'or, d'argent ou de platine sont soumis à la législation de la garantie prévue par le même code, notamment la garantie du titre, c'est-à-dire la quantité de métaux précieux contenue dans lesdits ouvrages. Aux termes de l'article 523 du même code, « *la garantie du titre est attestée par des poinçons appliqués sur chaque pièce* ». L'article 524 du même code dispose que ces poinçons sont appliqués :

– soit par l'administration des douanes et droits indirects ;

– soit par un organisme de contrôle agréé ;

– soit par les professionnels habilités par une convention conclue avec l'administration des douanes et droits indirects.

En application de l'article L. 121-3 du code monétaire et financier, il appartient à la Monnaie de Paris de « *fabriquer et commercialiser tous les poinçons de garantie des matières d'or, d'argent et de platine* ».

Cependant, en application de l'article 275 *bis* F de l'annexe II au code général des impôts, **le professionnel habilité peut également utiliser d'autres procédés** sous réserve d'une autorisation délivrée par le directeur régional des douanes et droits indirects et dans les conditions qu'il détermine : ceux-ci doivent en particulier présenter un degré de sécurité équivalent aux poinçons de la Monnaie de Paris. C'est sur ce fondement que **la DGDDI a autorisé, le 18 février 2008, à titre expérimental, le marquage au laser du poinçon de garantie du titre**.

Après quasiment trois ans d'expérimentation du poinçonnage au laser des ouvrages de métaux précieux, les avantages de celui-ci ne sont plus à démontrer :

– le laser permet d'appliquer le poinçon de garantie sans risque de détériorer les petits objets ;

– le poinçonnage au laser, intégré à la chaîne de production, permet de réduire les coûts de fabrication et, donc, d'accroître la compétitivité des fabricants français d'ouvrages de métaux précieux.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Prenant acte des avantages du marquage au laser du poinçon de garantie, les **alinéas 14 à 17** du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 523 précité disposant que la garantie du titre des ouvrages de métaux précieux est attestée :

– soit par l'apposition des poinçons de garantie métalliques fabriqués et commercialisés par la Monnaie de Paris ;

– soit par le marquage au laser de ces poinçons autorisé par l'administration des douanes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'alinéa 18 du présent article aménage la rédaction de l'article L. 121-3 du code monétaire et financier précité en limitant la mission de la Monnaie de Paris à la fabrication et à la commercialisation « *des poinçons de garantie métalliques* ». En effet, selon les informations communiquées au Rapporteur général, **la Monnaie de Paris n'a pas souhaité exercer au titre du poinçonnage au laser les compétences qui sont les siennes en matière de poinçonnage métallique**. C'est donc un autre organisme – encore à déterminer – qui se verra confier la mission de concevoir et de commercialiser les fichiers comportant la version dématérialisée des poinçons de garantie destinés à être appliqués au laser sur les ouvrages de métaux précieux.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 22 **sans modification**.*

*
* *

Article 23

Allègement des obligations déclaratives des ayants-droit l'année du décès

Le présent article prévoit de prolonger, au bénéfice des ayants droit d'un contribuable décédé, le délai de production de la déclaration des revenus imposables à l'impôt sur le revenu.

I.– LES CONDITIONS EN VIGUEUR DE PRODUCTION DE LA DÉCLARATION DU DÉFUNT

1.– Le revenu imposable

L'article 204 du code général des impôts prévoit que « *dans le cadre de décès du contribuable ou de l'un ou l'autre des époux soumis à une imposition commune, l'impôt sur le revenu est établi en raison des revenus dont le défunt a disposé pendant l'année de son décès et des bénéfices industriels et commerciaux réalisés depuis la fin du dernier exercice taxé* ».

À ces revenus s'ajoutent, le cas échéant :

– les revenus dont la distribution ou le versement sont la conséquence du décès à la condition qu'ils n'aient pas été précédemment imposés ;

– les revenus acquis par le contribuable avant son décès, mais dont il n'aurait pas eu la disposition de son vivant.

La déclaration de ce revenu est soumise aux règles et sanctions de droit commun applicables aux déclarations annuelles. Par conséquent, l'administration des impôts peut adresser des demandes d'éclaircissement et de justification, ainsi que des propositions de rectification aux ayants droits du défunt.

À cet égard, l'article L. 172 du livre des procédures fiscales précise qu'en cas de déclaration insuffisante ou d'absence de déclaration l'année du décès ou de l'une des quatre années antérieures, l'impôt sur le revenu qui n'a pas été établi peut être mis en recouvrement jusqu'à la fin de la deuxième année suivant l'année de la déclaration de succession ou, si cette déclaration n'a pas été faite, l'année du paiement par les héritiers des droits de mutation par décès.

Par conséquent, les ayants droits d'un défunt sont soumis aux mêmes obligations de déclaration que les autres contribuables.

2.– Le délai de déclaration

Le décès d'un contribuable est considéré, dans le droit en vigueur, comme un événement pouvant compromettre le recouvrement de l'impôt. Afin d'écarter ce risque, le législateur a prévu des délais de déclaration dérogatoires du droit commun.

Ainsi, la déclaration des revenus imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune doit intervenir dans une période de six mois suivant le décès. Ce délai est prévu en matière d'impôt sur le revenu à l'article 204 du code général des impôts depuis 1979 et pour l'impôt de solidarité sur la fortune à l'article 885 W du même code depuis 1983.

Si le décès est intervenu le 1er février 2010, les ayants droit du défunt doivent souscrire, dans le délai légal (1), la déclaration à l'impôt sur le revenu des revenus de l'année 2009 puis, la déclaration des revenus de l'année 2010 au plus tard au 1er août 2010. Cette seconde déclaration anticipe donc le délai de déclaration normal qui aurait été appliqué à ces revenus si cet événement n'était pas intervenu.

Les ayants droits doivent par conséquent remplir deux déclarations (accompagnées, le cas échéant, de déclarations spéciales relatives à certaines catégories de revenus). L'impôt dû doit être déterminé en tenant compte de la législation en vigueur au moment du décès.

Cette contrainte calendaire est donc potentiellement source d'erreurs ou de difficultés. En pratique, cette obligation est souvent contournée, sur recommandation des services déconcentrés de l'administration fiscale, au motif que les imprimés relatifs au millésime de la déclaration concernée ne sont pas disponibles. Les ayants droits s'acquittent alors de l'impôt dû à la date d'échéance de droit commun (soit en année n+1).

Le délai de six mois s'applique également en matière de déclaration à l'impôt de solidarité sur la fortune, sans qu'il paraisse déraisonnable au regard de l'obligation de produire une déclaration unique. En effet, pour un décès intervenu le 1er janvier 2010, l'échéance de déclaration serait le 1er juin 2010, soit seulement quinze jours avant l'échéance de droit commun (prévue au 15 juin par l'article 885 W précité). Par conséquent, les ayants droits concernés bénéficient le plus souvent de davantage de temps pour établir cette imposition qu'il n'en est accordé aux autres contribuables.

---

(1) Le délai légal est fixé au 1er mars en vertu de l'article 175 du CGI, mais des délais de prolongation sont systématiquement prévus. En 2009, la dernière échéance est ainsi intervenue le 18 juin.

II.– L'ALLONGEMENT DU DÉLAI DE PRODUCTION DE LA DÉCLARATION À L'IMPÔT SUR LE REVENU

Dans un premier temps, le présent article prévoit de supprimer la référence au délai de six mois prévu à l'article 204 précité afin que les ayants droit puissent s'acquitter de l'impôt sur le revenu au titre des revenus du défunt dans le délai de droit commun.

Dans un second temps, il réaffirme l'obligation pour les ayants droit de déclarer la fortune dont disposait le contribuable défunt au titre de l'impôt solidarité sur la fortune dans un délai de six mois.

Ces dispositions s'appliquent à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 en matière d'impôt sur le revenu et à compter du 1er janvier 2011 en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 23 **sans modification**.*

*
* *

Article 24

Simplification du calcul du seuil de chiffre d'affaires applicable aux auto-entrepreneurs

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a ouvert à certaines entreprises individuelles pouvant relever du régime fiscal des micro-entreprises le bénéfice d'un régime social de faveur (dit régime micro-social) et d'un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.

La combinaison de ces deux dispositifs est généralement qualifiée de régime de l'auto-entrepreneur. Il convient de noter que le cumul n'est toutefois pas systématique, une entreprise individuelle pouvant opter pour le régime micro-social sans avoir opté ou sans pouvoir opter pour le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, l'inverse étant, en revanche, impossible (l'option pour le prélèvement libératoire est notamment conditionnée par l'option pour le régime micro-social).

Comme les autres micro-entreprises, les auto-entrepreneurs bénéficient, en outre, du régime de la franchise en base de TVA les dispensant du paiement de cette taxe.

Le bénéfice du régime fiscal des micro-entreprises et de la franchise en base de TVA est conditionné par le respect de seuils de chiffres d'affaires (en principe, 80 300 euros pour les activités de vente et 32 100 euros pour les prestations de services). Ces seuils conditionnent donc également le bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur.

Pour les entreprises nouvelles ou cessant leur activité en cours d'année, la loi prévoit, pour l'appréciation de ces seuils, l'ajustement du chiffre d'affaires au *prorata temporis* de la période d'activité de sorte qu'une entreprise ne peut bénéficier de ces régimes du fait de sa création ou à son arrêt en cours d'année si son niveau d'activité en année pleine est supérieur aux seuils.

Le présent article propose d'écarter l'application de cette règle de *prorata temporis* pour les seuls auto-entrepreneurs (la règle étant, en revanche, maintenue pour les autres micro-entreprises) de manière rétroactive (application aux revenus perçus en 2009) mais pérenne. Selon les informations apportées par le Gouvernement au Rapporteur général, l'application rétroactive de l'article vise à traiter la situation de certains auto-entrepreneurs ayant créé leur activité en 2009 et auxquels l'administration sociale a apporté une information inexacte sur leurs droits. La modification pérenne proposée est, quant à elle, justifiée par l'exposé des motifs par la volonté de « *simplifier le calcul des seuils* ».

Toutefois, l'assouplissement proposé apparaît, à l'examen, permettre à certains contribuables de bénéficier abusivement des régimes de faveur et introduire, pour les autres, une complexité de nature à créer de nombreuses difficultés à l'avenir.

I.– LES RÉGIMES FISCAUX ET SOCIAUX DE FAVEUR APPLICABLES AUX PLUS PETITES ENTREPRISES

Le régime dit de l'auto-entrepreneur constitue, en matière fiscale, un « *sous-régime* » optionnel ouvert aux entreprises individuelles pouvant relever du régime des micro-entreprises (ou, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, du régime équivalent dit régime déclaratif spécial).

Le bénéfice du régime fiscal des micro-entreprises conditionne donc l'option pour le régime fiscal de l'auto-entrepreneur. Il conditionne également l'option pour le régime micro-social. Il est donc proposé de présenter successivement le régime des micro-entreprises « général » avant de présenter les régimes fiscal et social particuliers des auto-entrepreneurs.

A.– LE RÉGIME DES MICRO-ENTREPRISES

1.– Les modalités particulières d'imposition des bénéfices

Le bénéfice du régime micro est conditionné par un **seuil de chiffre d'affaires** qui est pour 2010 :

– de **80 300 euros hors taxes** pour les **livraisons de biens, les ventes à consommer sur place et les prestations d'hébergement**, à l'exclusion de la location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés ;

– de **32 100 euros hors taxes au titre des autres prestations de services** (qu'elles soient imposées en BIC ou en BNC).

Il convient de noter que ces seuils sont, en application de l'article 3 de la loi de modernisation de l'économie, **actualisés chaque année** dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondis à la centaine d'euros la plus proche.

Dans le régime micro, l'entreprise est imposée sur un résultat déterminé de manière forfaitaire à partir de son chiffre d'affaires minoré par un abattement représentatif des charges (lesquelles ne sont conséquemment pas déductibles). Cet abattement est de :

– **71 % pour les activités de vente** ;

– **50 % pour les activités de prestations de service** relevant de la catégorie des **BIC** ;

– **34 % pour les activités de prestations de service** relevant de la catégorie des **BNC**.

Il convient de noter que ce mécanisme de calcul du résultat n'est **pas nécessairement favorable à l'entreprise**, qui peut supporter des charges déductibles d'un montant supérieur à celui de l'abattement. Les entreprises conservent donc la possibilité de ne pas appliquer le régime micro et d'opter, à la place, pour une imposition au régime réel. Celui-ci imposant des obligations notamment comptables plus lourdes, des entreprises font toutefois, par souci de simplicité, le choix du régime micro bien qu'il leur soit moins favorable.

2.– La franchise en base de TVA

La franchise en base de TVA est un dispositif qui dispense les entreprises de la déclaration et du paiement de la TVA sur les prestations ou ventes qu'elles réalisent.

Ce régime fiscal s'applique en 2010 aux entreprises dont le chiffre d'affaires n'a pas dépassé en 2009 **les seuils conditionnant le bénéfice du régime des micro-entreprises**, sous réserve de modalités particulières en cas de dépassement de seuils qui sont présentées ci-après.

3.– Le coût

Le régime des micro-entreprises n'est pas considéré comme une dépense fiscale. Selon le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, son coût peut être évalué à **100 millions d'euros** tandis que le coût du régime de franchise en base en matière de TVA est évalué à **500 millions d'euros**.

B.– LE RÉGIME DE L'AUTO-ENTREPRENEUR

1.– Le régime micro-social

Les cotisations et contributions sociales des indépendants (les travailleurs non salariés non agricoles) sont assises, en application de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale, **sur leur revenu professionnel** retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu (éventuellement majoré du revenu exonéré en application de certains avantages fiscaux notamment zonés).

La combinaison de ce principe avec le régime fiscal de la micro-entreprise en application duquel le résultat imposable est réputé égal à une fraction du chiffre d'affaires aboutissait **de fait à définir indirectement l'assiette des cotisations et contributions à partir de ce chiffre d'affaires**.

Ce constat ainsi que les difficultés pouvant être rencontrées par certains entrepreneurs en raison de la baisse de leurs revenus ont conduit à la mise en place, par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, d'un **« bouclier social »** en faveur des travailleurs indépendants soumis au régime de la micro-entreprise plafonnant la somme de leurs cotisations et contributions sociales en pourcentage de leur chiffre d'affaires.

Ces pourcentages ont été fixés par le décret n° 2007-966 du 15 mai 2007 en **appliquant à la fraction du chiffre d'affaires représentative du résultat imposable dans le régime de la micro-entreprise le taux cumulé de cotisations et contributions sociales** (soit environ 49 %). Il en a résulté un « plafond » de cotisations et de contributions sociales égal à :

– à 14 % (48 % x 29 %) du chiffre d'affaires pour les activités commerciales ;

– et à 24,6 % (49 % x 50 %) du chiffre d'affaires pour les activités artisanales et de services.

Les cotisations et contributions sociales demeuraient toutefois calculées dans un premier temps selon les règles de droit commun (et notamment en appliquant, le cas échéant, des cotisations minimales), une réduction assurant le respect du plafond étant opéré au moment de l'appel des cotisations et contributions. Cette réduction constituait une **exonération de cotisations sociales** compensée par l'Etat au régime social des indépendants (RSI) et **ne pouvant se traduire par la diminution des montants dus au titre des contributions sociales** (CSG et CRDS).

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a simplifié ce dispositif par la création d'un régime dit micro-social organisant directement le calcul des cotisations et des contributions sociales à partir du chiffre d'affaires.

Les **taux appliqués** ont été définis par décret à des niveaux plus favorables aux entrepreneurs individuels que ne l'était l'état du droit antérieur à savoir :

– **12 % pour les activités de vente** ;

– **18,3 % pour les activités libérales** relevant de la Caisse interprofessionnelle d'assurance vieillesse (CIPAV), au titre de l'assurance vieillesse

– **21,3 % pour les activités de prestations imposées en BIC** ainsi que pour **les activités libérales relevant du RSI**.

2.– Le régime fiscal

Les entreprises individuelles relevant du régime fiscal des micro-entreprises et ayant opté pour le régime micro-social peuvent, sous condition de revenu, opter pour un **prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu**.

Cette option est ouverte à la condition que **les revenus du foyer fiscal** au titre de l'avant-dernière année soient **inférieurs à la limite de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu** (soit 26 420 euros pour les revenus de 2010) par une part de quotient familial, cette limite étant majorée respectivement de 50 % et de 25 % par demi-part ou quart de part supplémentaire.

Ce prélèvement libératoire est calculé en appliquant au chiffre d'affaires un taux de **1 % pour les ventes**, de **1,70 % pour les prestations** relevant de la catégorie des **bénéfices industriels et commerciaux** et de **2,20 % pour les prestations** relevant de la catégorie des **bénéfices non commerciaux**.

3.– Le coût

Comme le rappelait l'avis de M. Nicolas Forissier au nom de la commission des finances sur le projet de loi de modernisation de l'économie, le coût du régime de l'auto-entrepreneur était initialement estimé comme suit :

– en matière fiscale, le « *versement libératoire fiscal devrait rapporter environ 30 millions d'euros à compter de 2009, le manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu étant de l'ordre de 50 millions d'euros à compter de 2010. Le coût net pour l'État devrait donc être de l'ordre de 20 millions d'euros à compter de 2010* » ;

– et, en matière sociale, le dispositif générerait « *une perte de recettes pour les organismes sociaux qui est évaluée à environ 50 millions d'euros et qui sera compensée par l'État* ».

En vue de la préparation du rapport d'application de la loi fiscale, il a été demandé au Gouvernement, en avril 2010, d'actualiser ces chiffres et de préciser le coût des mesures fiscales et sociales bénéficiant aux auto-entrepreneurs.

Le Gouvernement a, en réponse, indiqué, fin avril 2010, que « *le nombre de contribuables ayant opté pour le régime de l'auto-entrepreneur au titre des revenus 2009 sera connu dans quelques semaines en exploitant les déclarations fiscales déposées en 2010* » et qu'« *il en sera de même pour ce qui concerne la dépense fiscale et la dépense sociale* ».

Ces informations n'ont toutefois toujours pas été transmises au Rapporteur général au jour de la rédaction du présent rapport.

II.– LES MODALITÉS D'APPRÉCIATION DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES

A.– L'ÉTAT DU DROIT

Les dispositions du code général des impôts organisant le régime des micro-entreprises imposées dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (article 50-0) ou des bénéfices non commerciaux (régime déclaratif spécial prévu par l'article 102 *ter*) ainsi que celles relatives à la franchise en base de TVA (article 293 D) prévoient expressément que les seuils de chiffre d'affaires conditionnant le bénéfice de ces régimes sont appréciés, le cas échéant, après **ajustement du chiffre d'affaires au prorata du temps d'exploitation.**

En cas de **dépassement des seuils** de chiffre d'affaires, des règles différentes sont applicables pour la franchise en base et pour les régimes des micro-entreprises.

Pour la **franchise en base**, le bénéfice du régime est maintenu :

– l'année du dépassement de seuil (n) si le chiffre d'affaires réalisé au titre de cette année n'excède pas des seuils majorés (de l'ordre de 110 % des seuils de droit commun, soit respectivement, selon la nature de l'activité, 88 300 et 34 100 euros) et si le chiffre d'affaires de l'année précédente n'a pas excédé le seuil de droit commun (respectivement, 80 300 et 32 100 euros) ;

– l'année suivant celle du dépassement de seuil (n+1) si :

– le chiffre d'affaires de cette année (n+1) n'excède pas les seuils majorés,

– le chiffre d'affaires de l'année du dépassement (n) est compris entre le seuil de droit commun et le seuil majoré,

– le chiffre d'affaires de l'année précédant celle du dépassement (n-1) n'excède pas le seuil de droit commun.

Le bénéfice des **régimes des micro-entreprises** est, quant à lui, maintenu au titre des deux premières années au cours desquelles les seuils de chiffre d'affaires sont dépassés, à la condition toutefois que les contribuables concernés bénéficient de la franchise en base de TVA, le bénéfice du régime micro étant perdu à compter du 1er janvier de l'année d'assujettissement à la TVA.

Enfin, le bénéfice du **régime micro-social** demeure applicable au titre des deux premières années au cours desquelles le chiffre d'affaires est dépassé (alignement sur la règle du régime fiscal des micro-entreprises) ou jusqu'au 31 décembre de l'année civile au cours de laquelle les montants majorés de chiffre d'affaires conditionnent le bénéfice de la franchise en base de TVA.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article comprend quatre paragraphes.

Les trois premiers tendent à compléter respectivement les articles 50-0 (régime micro-BIC), 102 *ter* (régime déclaratif spécial des BNC) et 293 D (appréciation du chiffre d'affaires pour le régime de franchise en base de TVA) afin d'**écarter la règle d'ajustement du chiffre d'affaires au prorata du temps d'activité pour les entrepreneurs individuels ayant exercé l'option pour le régime micro-social**.

Le quatrième paragraphe organise **l'entrée en vigueur de ces dispositions de manière rétroactive**, à compter du 1er janvier 2009 pour les dispositions relatives à l'imposition des bénéfices et à compter du 1er janvier 2010 pour la disposition relative à la TVA.

C.– DES DISPOSITIONS GÉNÉRALISANT ABUSIVEMENT UN RÉGIME LÉGITIME DANS CERTAINS CAS PARTICULIERS

Le présent article vise, d'une part, à régler une situation passée et, d'autre part, à modifier le droit, de manière pérenne, pour l'avenir.

S'agissant du premier aspect, il s'agirait, selon les informations apportées par le Gouvernement, de traiter le cas des auto-entrepreneurs ayant créé une activité la première année d'application du régime (c'est-à-dire en 2009).

Certains de ces contribuables n'auraient, en effet, pas été informés en temps utile de l'éventuel ajustement au *prorata temporis* du chiffre d'affaires et auraient découvert cette règle en apprenant de l'administration sociale leur radiation du régime (à raison du dépassement du seuil de chiffre d'affaires).

Environ 2 000 contribuables seraient concernés.

Pour traiter ce cas, le Gouvernement a décidé « *une mesure de tolérance* », « *afin de pouvoir procéder à la réintégration dans le régime de l'auto-entrepreneur des personnes exclues par application de la règle du prorata temporis* » (1).

Le premier objet du présent article est donc de légaliser cette tolérance administrative, solution probablement nécessaire dès lors qu'un défaut d'information serait effectivement imputable à l'administration.

Le présent article propose également, et c'est son second aspect, de supprimer la règle du *prorata temporis* pour l'avenir.

La seule justification apportée à la mesure est la simplification qui en résulterait.

À l'examen, cette simplification alléguée doit être pour le moins nuancée.

L'état du droit a, en effet, le grand mérite d'assurer aux nouvelles entreprises individuelles le bénéfice d'un régime fiscal et social stable. L'ajustement *prorata temporis* (dont la complexité ne parait, en outre, pas insurmontable) assure qu'une entreprise sera, en principe (et sous réserve évidemment de l'évolution de son volume d'activité), soumise en année pleine au même régime que celui qui lui était applicable l'année de création.

---

(1) Réponse publiée au JO du 6 juillet 2010 à la question écrite n° 76827 de Mme Fabienne Labrette-Ménager.

Par construction, la suppression de l'ajustement *prorata temporis* proposée par le présent article a précisément l'effet inverse puisqu'elle a, en principe, pour effet de rendre éligible aux divers régimes micro au titre de l'année de création une entreprise individuelle qui dépassera les seuils d'éligibilité au titre de la première année pleine d'activité.

Or, comme on l'a rappelé, l'effet du franchissement du seuil est variable selon les régimes.

Pour les activités non assujetties à la TVA, le régime micro sera **maintenu au titre des deux premières années de dépassement** du seuil et ce, **quel que soit le niveau de chiffre d'affaires** constaté au titre de ces années.

Il en résulte qu'une entreprise individuelle créée le 1er décembre 2011 et réalisant au titre de son premier mois d'activité un chiffre d'affaires de 30 000 euros, bénéficiera du régime micro en 2012 et en 2013 quel que soit son chiffre d'affaires au cours de ces années (celui-ci pouvant être, par exemple, de l'ordre de 360 000 euros par an, dans l'hypothèse d'une activité qui ne se développe pas).

Il en résulte donc un effet d'aubaine potentiellement considérable, au seul bénéfice des entreprises individuelles ayant opté pour le régime de l'auto-entrepreneur auxquelles le bénéfice d'un avantage fiscal substantiel serait accordé par rapport aux autres entreprises, y compris celles relevant du régime micro « *de droit commun* » n'ayant pas opté pour le statut de l'auto-entrepreneur.

Pour les activités assujetties à la TVA, la situation est plus compliquée. L'entreprise créée et pour laquelle la suppression de la règle de *prorata temporis* produit un effet va, en principe, **dépasser le seuil conditionnant le bénéfice de la franchise en base de TVA dès la première année pleine d'activité**.

Ce dépassement de seuil produira, au titre de la TVA, un effet à compter du premier jour du mois au cours duquel le chiffre d'affaires est dépassé (2 du II de l'article 293 B).

Conséquemment, et en application soit du b du 2 de l'article 50-0 (pour les BIC) soit du b du 6 de l'article 102 *ter* (pour les BNC), **l'entreprise perdra également le bénéfice du régime micro à compter du 1er janvier de l'année d'assujettissement à la TVA**. Le régime fiscal de l'auto-entrepreneur (versement libératoire d'impôt sur le revenu) cessera également de s'appliquer au titre de la même année (1° du IV de l'article 151-0).

Enfin, le bénéfice du régime micro-social sera, lui, perdu (en application du dernier alinéa de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale) à compter du 1er janvier de l'année suivant celle de « sortie » de la franchise en base de TVA.

Le cheminement « normal » d'une entreprise individuelle assujettie à la TVA et bénéficiant de la mesure proposée par le présent article sera donc :

– bénéfice du prélèvement libératoire d'IR, de la franchise en base de TVA et du régime micro-social au titre de l'année de création N,

– bénéfice du régime micro-social au titre de l'année suivante (N+1) et bénéfice de la franchise en base de TVA au cours d'une fraction de cette année mais imposition du bénéfice au régime réel (probablement simplifié) pour la totalité de l'année,

– droit commun (pas de franchise de TVA, pas de micro-social et régime réel pour l'impôt sur les bénéfices) au titre de l'année N+2.

En résumé, les dispositions proposées aboutiraient donc à créer :

– **un avantage injustifié pour les entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA**, au détriment notamment des entreprises concurrentes relevant du régime micro « de droit commun » ;

– **une grande complexité pour les entreprises assujetties à la TVA** qui ne bénéficieront, en principe, du régime de l'auto-entrepreneur que pendant quelques mois en matière fiscale et jusqu'au terme de l'année suivant celle de leur création en matière sociale.

Enfin, il convient de noter que **le coût** des dispositions du présent article, qui ont, par construction, pour effet d'assouplir les conditions d'accès à des régimes fiscaux et sociaux de faveur, n'est pas connu, l'évaluation préalable du présent article le jugeant « **non chiffrable** ».

*

* *

La Commission examine les amendements CF 74 de M. Pierre-Alain Muet et CF 115 du rapporteur général.

M. Pierre-Alain Muet. En supprimant le recours au *prorata temporis* pour calculer le seuil de chiffre d'affaires applicable aux auto-entrepreneurs, l'article 24 risque de provoquer des abus et d'être coûteux pour les finances publiques. C'est pourquoi nous proposons de le supprimer.

M. le rapporteur général. Je suis d'accord. Toutefois, étant donné qu'il a déjà été indiqué que la proratisation ne s'appliquerait pas aux auto-entreprises créées en 2009 et 2010, il convient de légaliser cette situation, sans pour autant modifier l'état du droit pour l'avenir – c'est ce que propose mon amendement CF 115.

Par ailleurs, on m'informe que le secrétaire d'État chargé des PME a annoncé que les auto-entrepreneurs seront exonérés de cotisation foncière des entreprises (CFE) pendant trois ans. Cette mesure pourrait soulever des problèmes, si elle aboutissait à ce que les auto-entrepreneurs ne paient même plus la cotisation minimum de taxe professionnelle.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas raisonnable ! Nous nous honorerions en présentant un amendement visant à soumettre les auto-entrepreneurs à la CFE, dans la limite de l'équivalent du plafond des 3 % – soit, en fonction du régime choisi, 2,4 % ou 1,5 % du chiffre d'affaires. J'ai d'ailleurs cru comprendre qu'on y pensait à Bercy.

M. Olivier Carré. Dans ce cas, pourquoi ne pas les assujettir à la cotisation minimum ?

M. Charles de Courson. Parce que la moyenne de leurs chiffres d'affaires s'établit à 2 000 ou 3 000 euros annuels, et que 20 % des auto-entrepreneurs n'en font pas !

M. Christian Eckert. Nous connaissons tous les excès et les dévoiements de ce système. Pourquoi ne pas créer un groupe de travail sur les auto-entrepreneurs ?

M. le rapporteur général. Je souhaitais traiter du statut de l'auto-entrepreneur dans mon rapport sur l'application de la loi fiscale de juin 2010, mais je n'ai pu le faire faute de données. Je présenterai un amendement demandant qu'un rapport soit rédigé sur le sujet d'ici au 31 mai 2011.

M. Pierre-Alain Muet. Je retire mon amendement au profit de celui du rapporteur général.

L'amendement CF 74 est ***retiré.***

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 115* ***(amendement n° 14)****, puis l'article 24* ***ainsi modifié****.*

*

* *

Article 25

Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP

Le présent article vise à harmoniser les pratiques et les outils mis en œuvre dans le cadre de procédures de recouvrement forcé par les comptables du Trésor et les comptables des impôts, désormais réunis au sein de la direction générale des finances publiques et dénommés comptables publics.

Cette harmonisation se décline au travers de six modifications de la législation en vigueur :

– la définition d'un schéma de relance des défaillants unique pour l'ensemble des contribuables, fondé sur l'envoi d'une mise en demeure de payer, précédé en cas de première défaillance d'une lettre de relance ;

– le recours à un avis de mise en recouvrement, plutôt qu'au rôle, pour le recouvrement des rehaussements en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux ;

– l'uniformisation des pénalités de recouvrement en cas de retard de paiement de leur imposition par les contribuables professionnels ;

– l'alignement des modalités de calcul des frais de poursuite réclamés aux redevables professionnels sur ceux réclamés aux redevables particuliers ;

– l'ouverture de la procédure de la saisie à tiers détenteur à l'ensemble des produits recouvrés pour le compte de tiers ;

– l'amélioration des conditions matérielles d'émission des titres.

I.– LE DROIT EN VIGUEUR

A.– LES ENJEUX LIÉS À LA MISSION DE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

1.– Les objectifs de recouvrement de l'impôt

Les procédures de recouvrement de l'impôt nécessitent une organisation efficace afin de répondre à trois objectifs :

– un objectif budgétaire au travers de la mise en œuvre de procédures de recouvrement distinctes selon que le contribuable s'acquitte ou non de son imposition et, dans ce dernier cas, de son comportement (bonne foi, manquement délibéré…) ;

– un objectif répressif par le recours à des sanctions en cas de non versement des droits dus ;

– un objectif dissuasif afin d'inciter les contribuables au civisme fiscal.

Ces trois objectifs sont pour partie remplis par l'organisation actuelle des services de recouvrement, puisque 98 % des contribuables s'acquittent de leur imposition sans qu'il soit nécessaire d'engager une procédure de recouvrement forcé.

Les 2 % de contribuables pour lesquels il est constaté des restes à recouvrer constitutifs d'une défaillance de paiement ont néanmoins une dette envers l'administration fiscale de l'ordre de **30 milliards d'euros par an**.

Les procédures de recouvrement forcé constituent donc un outil déterminant pour l'action la direction de la législation fiscale (DGFIP) contre les créances complexes et les contribuables peu coopératifs.

2.– Les conséquences de la fusion de la DGI et de la DGCP au sein de la DGFIP

En vertu du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, celle-ci est née de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale des comptes publics (DGCP).

Les comptables des impôts et les comptables du Trésor ont néanmoins conservé leur culture respective en matière de recouvrement, tandis que les règles de droit applicables n'ont fait l'objet que d'une harmonisation partielle. Par conséquent, des pratiques différentes demeurent de façon à répondre au mieux à la gestion de publics (particuliers, professionnels) et de créances (fiscales, amendes, produits divers ou locaux) distincts.

Les comptables du Trésor sont chargés du recouvrement d'un grand nombre d'impôts directs, et en principe recouvrés par voie de rôle, concernant majoritairement les particuliers, comme l'impôt sur le revenu, les impôts directs locaux, les prélèvements sociaux et la plupart des taxes d'urbanisme.

En vertu de l'article 1663 du code général des impôts, « *les impôts directs, produits et taxes assimilées, visés par le présent code, sont exigibles trente jours après la date de la mise en recouvrement du rôle* ». Si le paiement n'a pas été versé à cette échéance, le comptable du Trésor peut entamer une procédure de recouvrement forcé.

Les comptables des impôts recouvrent quant à eux principalement les impôts acquittés spontanément par les professionnels, mais aussi par les particuliers, soit l'impôt sur les sociétés, les contributions additionnelles, l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés (IFA), les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'enregistrement et assimilés, les droits de timbre, l'impôt de

solidarité sur la fortune, certains revenus et prélèvements à la source, les taxes assises sur les salaires, etc. Ces impositions doivent être recouvrées au plus tard à leur date d'exigibilité. À défaut, le comptable des impôts émet un avis de mise en recouvrement à l'encontre du contribuable défaillant.

Ces différences se déclinent dans toutes les étapes de la procédure de recouvrement forcé. Or, dans le cadre d'une direction fusionnée, elles ne permettent pas d'assurer un traitement cohérent des différentes catégories de contribuables et d'imposition. Fort de ce constat, un groupe de travail a tenté de déterminer les modalités d'harmonisation les plus adaptées à l'objectif d'efficacité de la mission de recouvrement dans le respect des droits des contribuables concernés.

B.– LES DIFFÉRENCES DE RÈGLES ET DE PRATIQUES EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT NUISENT À LA COHÉRENCE DE L'ACTION MENÉE PAR LA DGFIP

Les comptables publics, ainsi dénommés en application de l'ordonnance portant adaptation des dispositions résultant de la fusion de la DGI et de la DGCP n° 2010-420 du 27 avril 2010, recourent aux mêmes outils juridiques de recouvrement, sans que les règles qui leur sont applicables ne soient identiques.

1.– La relance des défaillants

En vertu du droit existant, la relance des défaillants est réalisée de manière différente selon que le contribuable est un particulier ou un professionnel.

● Les comptables du Trésor mettent en œuvre une procédure automatisée de relance, caractérisée par son caractère progressif.

À la suite du constat de la défaillance de paiement, soit lorsque le contribuable ne s'est pas acquitté de son imposition à la date limite de paiement ou qu'il n'a pas formulé de réclamation contentieuse assortie d'une demande de sursis de paiement (en application de l'article L. 277 du livre des procédures fiscales), le comptable du trésor envoie une lettre de rappel avant la notification du premier acte de poursuites devant donner lieu à des frais (article L. 255 du LPF). Cette lettre ne peut donner lieu à contestation.

Le contribuable dispose alors d'un délai de vingt jours pour s'acquitter de son imposition. Dans le cas contraire, le comptable peut engager soit les poursuites prévues par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances et opérées par les huissiers de justice ou tout agent habilité à les exercer au nom du comptable, soit la procédure de l'avis à tiers détenteur prévue aux articles L. 262 et L. 263 du LPF.

En cas de poursuites prévues par le code de procédure civile, une lettre comminatoire, intervenant entre la lettre de relance et le commandement de payer peut également être envoyée afin de relancer à nouveau le contribuable défaillant. En cas de non paiement, le comptable envoie alors le commandement de payer qui constitue le premier acte de poursuite et permet, après un délai de huit jours, d'engager une procédure de saisie-vente. Ce commandement de payer s'accompagne de frais à la charge du contribuable, correspondant à 3 % du montant du débet.

● Les comptables des impôts qui traitent d'une population moins importante (principalement des professionnels), mais dont l'imposition représente un enjeu financier conséquent, mettent directement en œuvre une mise en demeure de payer si le contribuable ne s'est pas acquitté des sommes mentionnées sur l'avis de mise en recouvrement et n'a pas effectué de réclamation assortie d'une demande de sursis au paiement.

Cette mise en demeure de payer est un préalable à l'engagement de poursuites et peut donc être contestée par la voie de l'opposition à poursuite.

L'article L. 281 du LPF prévoit en effet que les contestations relatives au recouvrement des impôts, taxes, redevances et sommes dont la perception incombe aux comptables publics compétents peuvent porter soit sur la régularité formelle de l'acte, soit sur l'existence de l'obligation de payer, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt.

Les recours contre les décisions prises par l'administration sur ces contestations sont portés, en cas de contestation de la régularité formelle de l'acte, devant le juge de l'exécution, et pour les contestations de fond, devant le juge de l'impôt (tribunal administratif ou tribunal de grande instance selon la nature de la créance).

Dans le cas où il ne contesterait pas la mise en demeure de payer, le contribuable dispose de 20 jours pour s'acquitter de sa créance. À défaut, le comptable des impôts peut engager des poursuites identiques à celles mises en œuvre par le comptable du trésor.

Les professionnels disposent ainsi d'un moindre laps de temps pour s'acquitter de leur imposition (20 jours contre 28 jours pour les particuliers avant l'enclenchement des poursuites).

Le schéma ci-dessous récapitule les différentes étapes mises en œuvre par les deux types de comptables.

RELANCE DES DÉFAILLANTS DE PAIEMENT DANS LE SCHÉMA ACTUEL

Source : direction générale des Finances publiques

2.– Procédure de mise en recouvrement des impositions rectificatives

● À la suite d'un contrôle fiscal externe, des rehaussements d'impositions peuvent être décidés par le comptable du trésor. Ils sont alors mis en recouvrement par voie de rôles supplémentaires, émis selon un calendrier contraint par la lourdeur de cette procédure.

● Le comptable des impôts saisit le document de prise en charge servi par le service de contrôle et établit un avis de mise en recouvrement dans un délai maximum de quinze jours.

Les délais de recouvrement des impositions rectificatives peuvent donc varier de manière significative selon que le comptable qui en est chargé est un comptable du Trésor ou un comptable des impôts. De plus, l'imposition par le rôle apparaît peu adaptée à la procédure de contrôle externe car elle nécessite des délais plus longs du fait d'un cadencement de la procédure contraint par la capacité des services informatiques (l'émission de six rôles supplémentaires est possible en matière d'impôt sur le revenu, deux rôles étant prévus en matière de contribution sociale généralisée). Dans le cadre d'un impôt autoliquidé, le recours à un avis de mise en recouvrement permet une plus grande réactivité et augmente ainsi les chances d'aboutir au versement de la créance.

3.– Les pénalités de recouvrement

Un contribuable qui ne paye pas son impôt dans le délai qui lui est imparti se voit appliquer des pénalités de recouvrement distinctes selon que le comptable, chargé de recouvrir son imposition, appartenait à la DGI ou à la DGCP. La différence de procédure repose une fois encore sur la distinction entre impôts recouvrés par voie de rôle et impôts autoliquidés.

● En application de l'article 1730 du code général des impôts, si le comptable compétent est le comptable du Trésor, une majoration de 10 % est appliquée pour tout défaut de paiement ou paiement tardif des impositions recouvrées par voie de rôle. Cette majoration s'applique :

– aux sommes comprises dans un rôle qui n'ont pas été acquittées dans les quarante-cinq jours suivant la date de mise en recouvrement du rôle, sans que cette majoration puisse être appliquée avant le 15 septembre pour les impôts établis au titre de l'année en cours ;

– aux acomptes qui n'ont pas été versés le 15 du mois suivant celui au cours duquel ils sont devenus exigibles.

La majoration est exclusive de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du même code.

● En application de l'article 1731 du même code, si le comptable compétent est le comptable des impôts, la majoration sera de 5 %. Cette majoration sera complétée d'un intérêt de retard de 0,4 % par mois des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé (article 1727 précité).

Par conséquent, un même contribuable peut se voir appliquer des majorations différentes selon que les créances dont il ne s'est pas acquitté sont relatives à des impôts autoliquidés ou recouvrés par voie de rôle.

4.– Les frais de poursuite

Les frais de poursuites afférents aux créances des contribuables qui n'ont pas versé leur imposition dans les délais prévus, sont composés de frais proportionnels au montant de la créance (prévus à l'article 1912 du code général des impôts), et de frais accessoires aux poursuites (prévus à l'article 415 de l'annexe III du même code).

Ces poursuites sont engagées par les comptables publics par l'intermédiaire des huissiers du Trésor ou des huissiers de justice.

● Si le comptable du Trésor engage des poursuites, l'huissier de justice ou du Trésor porte sur l'acte de poursuite, en sus du montant de la créance, les frais proportionnels à la créance.

En vertu de l'article 1912 du même code, les frais proportionnels représentent pour chacun des actes suivants :

– Commandement de payer : 3 % du montant du débet ;

– Saisie : 5 % du montant du débet ;

– Opposition sur saisie antérieure : 2,5 % du montant du débet ;

– Signification de vente : 1,5 % du montant du débet ;

– Affiches : 1,5 % du montant du débet ;

– Inventaire des biens saisis : 1 % du montant du débet ;

– Procès-verbal de vente : 1 % du montant du débet.

S'y ajoutent les frais accessoires, relatifs notamment aux montants réels des frais d'ouverture des portes, de notification, de remise des actes, de transport ou de garde des objets saisis. Les frais accessoires autres que ceux énumérés à l'article 415 précité sont supportés par le Trésor.

● Si les poursuites sont engagées par le comptable des impôts, la créance n'est majorée que des frais d'huissier de justice. Ces derniers perçoivent un droit fixe, un droit proportionnel dégressif et un droit d'engagement des poursuites dont les modalités de calcul sont prévues par le décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996 portant fixation du tarif des huissiers de justice en matière civile et commerciale.

La rémunération des huissiers, calculée sur les sommes encaissées ou recouvrées, est identique quelle que soit l'imposition concernée.

Par conséquent, le montant des frais de poursuites venant majorer la créance diffère selon le comptable saisi, ce qui ne contribue pas à la cohérence d'ensemble de la mission de recouvrement de la DGFIP.

II.– L'HARMONISATION DES PRATIQUES VISE À RENFORCER L'EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT ET À CONSOLIDER LES DROITS ET OBLIGATIONS DU CONTRIBUABLE

1.– Une procédure unique de relance des défaillants pour l'ensemble des contribuables

a) Une procédure favorable aux primo-défaillants

Après le constat d'une défaillance de paiement, les comptables publics compétents enverront une mise en demeure de payer (envoyée par courrier simple et non signée). Le contribuable, professionnel ou particulier, disposera alors de 30 jours pour s'acquitter de son imposition. À défaut de paiement, le comptable pourra engager des poursuites.

Par exception à cette règle, une lettre de relance pourra néanmoins précéder l'envoi de la mise en demeure pour les contribuables considérés comme primo-défaillants, soit n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de recouvrement forcé lors des trois années précédant la notification de l'avis de mise en recouvrement ou de la date limite de paiement. Cette notion s'apprécie pour chacun des redevables au titre d'une même catégorie d'imposition.

L'un des membres d'un foyer fiscal est propriétaire d'une société et, ne s'étant pas acquitté de la totalité de l'impôt sur les sociétés, fait l'objet d'une procédure de recouvrement forcé. Dans le cas où, l'année précédente, ce même foyer fiscal n'aurait pas payé son impôt sur le revenu à la date d'échéance, le contribuable propriétaire de la société serait néanmoins considéré comme primo-défaillant à la condition d'avoir payé dans le temps qui lui était imparti les impôts liés à son activité professionnelle les trois années précédant ce premier défaut de paiement.

Dans ce cas, l'administration envoie au contribuable une lettre de relance (adressée par courrier simple et non signée) et celui-ci dispose de 30 jours pour payer. À défaut de paiement, le comptable peut engager des poursuites :

– par la notification d'un avis à tiers détenteur ;

– ou par l'envoi d'une mise en demeure de payer qui accorde huit jours supplémentaires au contribuable pour s'acquitter de sa dette avant l'engagement d'une saisie vente.

Toutefois, cette relance progressive ne s'applique pas aux créances :

– issues de l'application de rectification ou d'une procédure d'imposition d'office ;

– dont le montant est supérieur à 15 000 euros ;

– nées postérieurement au jugement d'ouverture d'une procédure collective ;

– des entreprises gérées par la direction des grandes entreprises (DGE).

À l'exception de ces cas, les contribuables primo-défaillants disposent donc d'un délai de 38 jours au lieu de 30 jours pour les autres contribuables.

Il apparaît légitime de traiter différemment des contribuables selon leur comportement et de favoriser par l'envoi d'une lettre de relance en courrier simple et non signée, à laquelle n'est attaché aucun effet juridique, ceux d'entre eux qui ont respecté les délais de paiement les années précédant leur premier manquement.

Au contraire, l'administration est en droit de manifester davantage la gravité d'un manquement répété aux règles d'imposition par le biais de l'envoi d'un avis de mise en demeure de payer, par courrier recommandé en cas de prescription ou de contentieux à venir ou dans les cas où la relance progressive est expressément exclue (voir *supra*). Cet avis constitue un acte de poursuite susceptible de contestation par la voie de l'opposition à poursuite et interrompt le délai de prescription de quatre ans au-delà duquel les comptables sont déchus de tous droits et de toutes actions contre le redevable s'ils n'ont pas engagé de poursuite.

Dans le cas de la réalisation d'une saisie-vente, la notification de la mise en demeure de payer se substitue au commandement prescrit par le code de procédure civile. Le délai de huit jours entre sa signification au contribuable et le déroulement de la saisie-vente prévu par le commandement est donc désormais compris dans la période des trente jours accordée par la mise en demeure de payer ou, dans le cas où le contribuable serait primo-défaillant, dans le délai de trente-huit jours qui lui est accordé.

RELANCE DES DÉFAILLANTS DE PAIEMENT EN MATIÈRE FISCALE

NOUVEAU SCHÉMA

Source : direction générale des Finances publiques

b) Les cas d'exigibilité immédiate

Certaines situations légitiment toutefois une très grande réactivité de la part de l'administration pour garantir l'aboutissement de la procédure de recouvrement. Ainsi, en cas de déménagement hors du ressort du service chargé du recouvrement ou d'une vente volontaire ou forcée, la totalité de l'impôt est exigible immédiatement, soit dès la mise en recouvrement du rôle (en application des dispositions prévues par l'article 1663 du code général des impôts). L'exigibilité immédiate ne s'applique pas si le contribuable a fait connaître, justifications à l'appui, son nouveau domicile.

Cette procédure exceptionnelle s'applique également dans le cadre d'une majoration pour non-déclaration ou déclaration tardive, d'une insuffisance de revenus et bénéfices imposables ou d'un déménagement à l'étranger si le contribuable n'a pas apporté de garanties suffisantes au comptable qui puissent justifier un délai de paiement supplémentaire ne menaçant pas le recouvrement.

L'article prévoit ainsi qu'en application de l'article L. 260 du LPF, le comptable public puisse faire signifier une mise en demeure de payer au contribuable dès l'exigibilité de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales, de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et des impositions recouvrées selon les mêmes modalités. À défaut de paiement immédiat, la saisie-vente intervient un jour après la signification de la mise en demeure de payer.

c) Les impositions visées par cette procédure

Cette nouvelle procédure s'applique à un large champ de produits, soit :

● L'ensemble des produits fiscaux de l'État (A du I du présent article), ainsi que des produits divers :

– les contributions indirectes recouvrées par les comptables de la direction générale des douanes et des droits indirects ;

– les produits domaniaux de l'État (C du I) ;

– la redevance d'archéologie (E du I).

● L'ensemble des produits fiscaux locaux [1] (B du I du présent article), ainsi que des produits divers notamment :

– les produits domaniaux des collectivités territoriales (C du I)

– les recettes des groupements de coopération sanitaire (D du I) ;

– les recettes des associations syndicales (F du I) ;

– les recettes d'un groupement d'intérêt public si des collectivités territoriales et leurs établissements publics détiennent la majorité du capital du groupement ou des voix à l'assemblée générale des membres du groupement (I du I).

---

(1) Dans le cas d'une procédure de recouvrement forcé au titre d'un produit local, le comptable peut soit envoyer une lettre de relance, soit demander à l'huissier de justice d'envoyer une lettre comminatoire. Si la réforme accorde une souplesse supplémentaire dans ce cas précis, le comptable doit néanmoins choisir entre les deux procédures qui, contrairement aux pratiques actuelles, sont désormais exclusives l'une de l'autre.

● Les redevances mentionnées à l'article L. 213-10 code de l'environnement, et notamment les redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, etc. (H du I).

En sont donc exclues les amendes au motif que l'avis d'amende forfaitaire majorée constitue d'ores et déjà une lettre de rappel, ainsi que les taxes d'urbanisme dont le recouvrement devrait être semblable à celui du recouvrement des impôts locaux à l'issue de la réforme en cours (présenté à l'article 14 du présent projet de loi).

2.– Une plus grande efficacité des procédures de recouvrement intervenant à la suite d'un contrôle fiscal externe

Le présent article harmonise la procédure de recouvrement des impositions rectificatives en substituant au rôle l'avis de mise en recouvrement dans le cadre d'un contrôle fiscal externe. Ces deux titres exécutoires ont la même valeur, mais ne produisent pas les mêmes effets en termes d'effectivité du recouvrement (suppression des contraintes calendaires d'émission des rôles supplémentaires).

Cette mesure est limitée aux rehaussements d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux résultant d'un contrôle fiscal externe qui seront directement pris en charge par les pôles de recouvrement spécialisés.

Les procédures engagées à la suite d'un contrôle sur pièce sont donc inchangées.

3.– Harmonisation des pénalités de recouvrement applicables aux contribuables professionnels

a) La clarification des règles relatives aux pénalités de recouvrement pour les produits fiscaux recouvrés par la DGFIP

L'article prévoit de rationaliser l'application des pénalités de recouvrement en recourant à une distinction fondée sur le public concerné. La règle générale proposée s'énonce ainsi : « *Donne lieu à l'application d'une majoration de 5 % tout retard dans le paiement des sommes qui doivent être versées à l'administration fiscale au titre des impositions autres que celles mentionnées à l'article 1730* », soit les impôts recouvrés par voie de rôle.

Par conséquent, la majoration de 10 % n'est plus qu'une mesure dérogatoire à cette règle, réservée aux sommes restant à recouvrer au titre de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et des impositions recouvrées selon les mêmes modalités.

L'article vise ainsi à ce que les mêmes règles s'appliquent aux pénalités venant majorer les impositions dues par les professionnels. La pénalité de recouvrement au taux de 5 % majorée des intérêts de retard s'appliquera ainsi à la

taxe professionnelle et la cotisation foncière des entreprises, alors qu'elles étaient auparavant soumises à la pénalité de 10 %. La même disposition est prévue pour le paiement tardif des acomptes de TVA.

L'objectif est d'achever le transfert du recouvrement des impôts professionnels par les services des impôts des entreprises (SIE). À compter des rôles supplémentaires de taxe professionnelle et des rôles généraux et supplémentaires de cotisation foncière des entreprises émis en 2011, ces services seront compétents pour recouvrer ces impositions et disposeront pour cela d'un dispositif unique de pénalités.

Le dispositif sera également plus lisible pour le contribuable professionnel.

b) L'application d'une pénalité de 10 % pour les produits divers de l'État

Par souci de cohérence, l'article prévoit également de soumettre à une pénalité de recouvrement de 10 % l'ensemble des produits divers qui n'étaient soumis à aucune pénalité.

4.– L'harmonisation des seuils de poursuites

L'article 1912 fait l'objet d'une réécriture globale afin d'harmoniser les frais de poursuites mis à la charge du redevable quels que soient le comptable chargé du recouvrement et l'huissier établissant l'acte.

Les frais proportionnels seront calculés en application d'un pourcentage qui ne pourra excéder 5 % du montant total de la créance et seront plafonnés à 500 euros. Un décret en Conseil d'État viendra préciser le pourcentage applicable à chaque catégorie d'acte.

Par ailleurs, l'article prévoit la suppression des frais de 3 % attachés au commandement de payer. La procédure de mise en demeure de payer est donc en ce sens plus favorable au contribuable que l'ancienne procédure.

Les contribuables professionnels ne s'acquittant, dans le droit en vigueur, que de la rémunération des huissiers de justice, cette disposition permet de rétablir l'égalité de traitement entre les contribuables particuliers et professionnels, tout en limitant une augmentation trop importante du montant de ces frais par le biais de l'instauration d'un plafond.

Les frais accessoires seront quant à eux fixés par décret (ils sont actuellement codifiés aux articles 416 et 416 de l'annexe III du code général des impôts).

5.– Amélioration des conditions de recouvrement des produits étrangers à l'impôt et au domaine

a) L'extension de la saisie à tiers détenteur au recouvrement effectué pour le compte de tiers

En application de l'article 273 A du LPF, seules les créances que l'État est habilité à recevoir et pour lesquelles il a émis un titre de perception (visé à l'article 252 A) peuvent faire l'objet de la procédure de saisie à tiers détenteur.

Cette procédure permet aux comptables publics d'obtenir le paiement des impositions dues par le contribuable défaillant en saisissant les sommes d'argent détenues par des tiers mais que ces derniers doivent au contribuable.

Toutefois, elle ne s'applique pas aux créances revenant à des tiers que l'État a la charge de recouvrer. Par conséquent, les comptables sont contraints de recourir à la procédure de saisie de droit commun plus complexe et génératrice de frais. L'objectif de recouvrement peut en être affecté.

Le présent article étend donc le bénéfice de cette procédure aux créances que l'État est chargé de recouvrer pour le compte d'un tiers.

b) La simplification des conditions matérielles d'émission des titres

L'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 prévoit que toute décision prise par l'autorité administrative comporte « *outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

Or, les contentieux se multiplient au motif que le titre de perception ne porte pas la signature de l'ordonnateur (cette signature n'étant portée jusqu'à présent que sur l'état récapitulatif des titres de perception). En cas de réclamation du contribuable, les comptables publics demandent donc aux ordonnateurs d'émettre un titre d'annulation et d'envoyer un nouveau titre de perception comportant leur signature.

Cette procédure est extrêmement lourde et s'oppose à l'objectif de dématérialisation des procédures engagée dans le cadre de la mise en œuvre de Chorus.

Par conséquent, le présent article propose de réserver l'obligation de signature aux états revêtus de la forme exécutoire, produits en cas de contestation.

III.– ENTRÉE EN VIGUEUR DES NOUVELLES PROCÉDURES ET INCIDENCES BUDGÉTAIRES

A.– ENTRÉE EN VIGUEUR

L'entrée en vigueur des différentes dispositions du présent article est progressive afin que les modifications apportées puissent être intégrées par les services sans remettre en cause l'efficacité de leur travail et que les systèmes informatiques auxquels ils recourent (Chorus pour les services de l'État et Hélios pour les services locaux) soient adaptés.

1.– La relance des défaillants

Le tableau ci-dessous permet de récapituler les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions venant réformer la procédure de relance des défaillants.

Entrée en vigueur au 1er octobre 2011	**Entrée en vigueur fixée par décret et au plus tard au 31 décembre 2012**
● Dispositions relatives aux produits fiscaux ; ● Dispositions relatives à l'exigibilité immédiate de la créance en cas de risque accrus de non recouvrement (article L. 260 du livre des procédures fiscales) ● Dispositions relatives aux produits du domaine de l'État ; ● Dispositions relatives aux redevances prévues par l'article 213-10 du code de l'environnement.	● Dispositions relatives aux produits locaux ; ● Dispositions relatives aux produits du domaine des collectivités territoriales ● Dispositions relatives aux autres produits divers.

Les lettres de rappel envoyées avant le 1er octobre 2011 peuvent être suivies d'un avis de mise en demeure de payer dans les conditions prévues par le présent article.

Cette entrée en vigueur plus progressive pour les produits locaux que pour les produits d'État se justifie par l'importance des travaux applicatifs devant accompagner la réforme et le souci de mener, en collaboration avec les services concernés, une conduite du changement devant faciliter leur appropriation des nouvelles procédures.

2.– Procédure de recouvrement des impositions rectificatives

Les nouvelles dispositions prévues en matière de recouvrement des impositions rectificatives s'appliqueront dès la promulgation de la loi.

3.– Pénalités de recouvrement

Le tableau ci-dessous permet de récapituler les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions venant réformer les pénalités de recouvrement.

Entrée en vigueur au 1er janvier 2011	Entrée en vigueur au 1er janvier 2012
● Dispositions relatives aux taux applicables en fonction du public visé : – 10 % pour les contribuables particuliers – 5 % pour les contribuables professionnels	● Dispositions relatives au taux de 5 % appliqué aux acomptes de TVA ● Dispositions relatives au taux de 10 % appliqué en cas de retard de paiement portant sur des produits divers

4.– Frais de poursuite

Le tableau ci-dessous permet de présenter les dates d'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de frais de poursuite selon l'imposition concernée.

Entrée en vigueur au 1er mars 2011	Entrée en vigueur au 1er janvier 2012
● Produits fiscaux recouverts par les comptables de la DGFIP	● Autres produits recouverts par les comptables de la DGFIP : – produits locaux – amendes – produits domaniaux – produits divers

5.– Dispositions relatives au recouvrement des produits étrangers à l'impôt et au domaine

L'ensemble de ces dispositions s'applique dès la promulgation de la loi.

B.– INCIDENCES BUDGÉTAIRES

Si ces mesures n'ont pas d'incidences directes sur le budget alloué à la mission de recouvrement de l'impôt, la simplification des démarches entreprises par les comptables publics et l'harmonisation des procédures peuvent néanmoins générer des économies.

En matière de relance des défaillants, une économie peut découler de la suppression de la possibilité pour les comptables du Trésor d'envoyer une lettre comminatoire. En effet, chaque année 4,6 millions de lettres comminatoires sont envoyées, soit 1,2 million en matière d'impôts directs et 3,4 millions en matière d'amende.

De même, l'extension de la procédure de saisie à tiers détenteur pour les créances recouvrées par l'État pour le compte de tiers ainsi que l'amélioration des conditions matérielles d'émission des titres permettront de simplifier les démarches entreprises par les comptables publics et de limiter ainsi les surcoûts inutiles.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 25 **sans modification**.*

*
* *

Article 26

Modernisation des modalités de paiement des impôts des particuliers et des professionnels

Le présent article vise à favoriser le développement des modes de paiement dématérialisés pour les impôts des particuliers dont le montant est supérieur 30 000 euros par an et pour certains impôts acquittés par les sociétés lorsque leur chiffre d'affaires hors taxes excède 230 000 euros. Il s'inscrit dans la continuité des dispositions adoptées en loi n° 2009-1674 de finances rectificative du 30 décembre 2009 visant à étendre le champ d'application des téléprocédures.

Ces nouvelles dispositions apparaissent d'autant plus nécessaires que la progression du taux de paiement dématérialisé des impôts sur rôle connaît, selon le Gouvernement, un net ralentissement, bien qu'il demeure en légère augmentation (51,5 % en 2009 contre 50,2 % en 2008).

Or, l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et de l'activité des centres d'encaissement repose sur le développement des procédures dématérialisées et l'accompagnement des usagers dans leur démarche de paiement.

I.– LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE PAIEMENT DE L'IMPÔT

Si de nombreux modes de paiement existent, le choix laissé au contribuable est néanmoins de plus en plus encadré afin de répondre à l'objectif prioritaire de dématérialisation des procédures poursuivi par la direction générale des finances publiques. En effet, la gestion administrative liée à « l'impôt papier » est plus risquée pour les contribuables (non paiement à échéance, perte de documents…) et plus lourde pour les centres d'encaissement. Ainsi, certains modes de paiement peuvent être imposés aux contribuables si le montant de leur imposition ou le montant de leur chiffre d'affaires excède un certain seuil.

A.– LES MODES DE PAIEMENT FACULTATIFS DE L'IMPÔT

Lorsqu'un mode de paiement n'est pas rendu obligatoire par la loi, le contribuable peut opter pour :

– **Un paiement en numéraire** pour tous les impôts, taxes ou contributions, dans la limite d'un plafond de 3 000 euros pour les impôts directs et les taxes assimilées. Ce paiement est alors réalisé à la caisse du comptable chargé du recouvrement ;

– **Un paiement par chèque** pour tous les droits, taxes, redevances, soultes et autres sommes dues au Trésor, sauf dans les cas où le montant de l'imposition est supérieur à certains plafonds et impose le règlement par virement ou prélèvement ;

– **Un paiement par titre interbancaire de paiement** (TIP) dans le cas où l'imposition n'excède pas 50 000 euros ;

– **Un paiement par prélèvement automatique** mensuel ou à échéance pour les impôts donnant lieu à l'émission d'un rôle ;

– **Un téléréglement** pour les impôts donnant lieu à l'émission d'un rôle dont le bénéfice est réservé aux particuliers et aux entreprises relevant du régime réel. Ces dernières peuvent ainsi s'acquitter de leur imposition au titre de l'impôt sur les sociétés et des contributions assises sur cet impôt, de l'imposition forfaitaire annuelle, de la taxe foncière, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe sur les salaires ;

– **Un paiement par virement** sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France du montant de son imposition. Ce mode de paiement est ouvert à toutes les impositions et pour tout montant ;

– **Un paiement par imputation de créance fiscale** que les contribuables professionnels détiennent sur des échéances futures de paiement des impôts recouvrés par les services des impôts des entreprises (SIE) et affectées au budget de l'État (impôt sur les sociétés et contributions assimilées, TVA, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue et cotisation perçue au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction).

Le mode de paiement ne devient donc obligatoire que lorsque le montant de l'imposition ou du chiffre d'affaires excède un certain seuil.

B.– LES MODES DE PAIEMENT OBLIGATOIRES

a) L'obligation d'acquitter son imposition par virement ou prélèvement

L'article 1681 *sexies* du code général des impôts donne le choix au contribuable d'acquitter son impôt par virement opéré sur le compte du trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France ou par prélèvements opérés à l'initiative de l'administration, les impôts suivants dont le montant excède 50 000 euros par échéance ou acompte :

– Les impôts directs, produits et taxes assimilés recouverts par voie de rôle tels que mentionnés à l'article 1663 du code général des impôts [(1)];

– Les acomptes trimestriels d'impôt sur le revenu pour les contribuables s'acquittant d'une imposition au moins égale à 337 euros, mentionnés à l'article 1664 du même code ;

---

(1) Soit l'impôt sur le revenu et les contributions sociales, la cotisation foncière des entreprises, les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe annuelle sur les logements vacants.

– L'acompte de cotisation foncière des entreprises et taxes additionnelles recouvrées par voie de rôle, mentionné à l'article 1679 *quinquies* du même code.

b) L'obligation d'acquitter son imposition par virement

L'article 1681 *quinquies* rend obligatoire le virement sur le compte du Trésor des impositions suivantes dont le montant est supérieur à 1 500 euros par échéance :

– le prélèvement sur les dividendes prévu à l'article 117 *quater* ;

– le prélèvement sur les revenus de placement à revenus fixes prévu à l'article 125 A ;

– les prélèvements établis, liquidés et recouvrés selon les mêmes règles ;

– la retenue à la source de l'impôt sur le revenu prévue à l'article 119 *bis* ;

– les retenues liquidées ou recouvrées selon les mêmes règles.

Il prévoit également que les paiements afférents à la taxe sur les salaires, mentionnée à l'article 231, dont le montant est supérieur à 50 000 euros font l'objet d'un virement directement opéré sur le compte du Trésor.

L'article 1723 *quindecie*s rend également obligatoire le paiement de la taxe sur les conventions d'assurance par virement si son montant excède 1 500 euros par échéance.

c) l'obligation d'acquitter son imposition par télérèglement

Alors qu'il n'existe pas d'obligation pour les particuliers de payer leurs impôts par télérèglement, les entreprises y sont contraintes dans de nombreux cas.

L'article 1681 *septies* prévoit que, par dérogation aux dispositions présentées *supra*, le télérèglement s'impose pour le paiement de l'impôt sur les sociétés (et impositions recouvrées dans les mêmes conditions), de l'imposition forfaitaire annuelle, de la cotisation foncière des entreprises et ses taxes additionnelles, et de la taxe sur les salaires, aux contribuables appartenant à l'une des catégories suivantes :

– personnes physiques ou morales dont le chiffre d'affaires ou le total de l'actif brut figurant au bilan est supérieur ou égal à 400 millions d'euros ;

– personnes physiques ou morales détenant plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une personne morale dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 400 millions d'euros ;

– personnes physiques ou morales dont plus de la moitié du capital ou des droits de vote est détenue par une personne morale dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 400 millions d'euros ;

– personnes morales bénéficiant de l'agrément les autorisant à consolider leurs résultats, ainsi que toutes les personnes morales imposables en France faisant partie du périmètre de consolidation ;

– personnes morales appartenant à un groupe de société dont au moins l'une d'entre elles appartient aux précédentes catégories ;

– personnes morales qui ont opté pour le dépôt de leurs déclarations fiscales auprès du service chargé des grandes entreprises.

Le télérèglement est obligatoire pour cette dernière catégorie de contribuables pour le paiement des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

Il est également obligatoire pour le paiement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sans qu'aucun seuil ne soit précisé, ainsi que pour le paiement de la TVA, de l'impôt sur les sociétés (1) et de la taxe sur les salaires si le chiffre d'affaires de l'entreprise est supérieur à 500 000 euros à compter du 1er octobre 2010 et à 230 000 euros à compter du 1er octobre 2011.

d) Les sanctions applicables

En cas de non-respect de l'obligation de payer un impôt par virement, télérèglement ou prélèvement, l'article 1738 prévoit notamment l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des droits correspondant aux déclarations déposées selon un autre procédé ou du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement. Le montant de la majoration ne peut être inférieur à 60 euros.

En cas de paiement tardif, les pénalités de recouvrement et les frais de poursuites sont exclusifs de cette majoration.

---

*(1) Avant la loi de finances rectificative pour 2009 précitée, les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au titre de l'exercice précédent était supérieur à **760 000 €** hors taxe devaient acquitter **l'impôt sur les sociétés** par virement directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France.*

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MODES DE PAIEMENT OBLIGATOIRES

	Impôts concernés	Montant de l'imposition (en euros)
Virement ou prélèvement	Impôt sur les sociétés (jusqu'au 30 septembre 2010)	760 000 d'euros de chiffre d'affaires
	Impôt sur le revenu	> 50 000
	Cotisation foncière des entreprises (CFE)	>50 000
	Taxes foncières et taxe d'habitation	> 50 000
	Taxe sur les salaires	> 50 000
Virement	Prélèvement sur les produits de placement à revenu fixe (et prélèvements assimilés)	> 1 500
	Prélèvement sur les dividendes et distributions assimilées	> 1 500
	Retenue à la source de l'article 119 bis du CGI (et retenues assimilées)	> 1 500
	Taxe sur les conventions d'assurance	> 1 500
Télérèglement	Impôt sur les sociétés et taxe sur les salaires (à compter du 1er octobre 2010)	> 500 000 d'euros de chiffre d'affaires (> 230 000 d'euros de chiffre d'affaires à compter du 1er octobre 2011)
	TVA	>500 000 d'euros de chiffre d'affaires (> 230 000 d'euros de chiffre d'affaires à compter du 1er octobre 2011)
	CVAE	-
	CFE	400 000 000 d'euros de chiffres d'affaires

Le présent article modifie cette répartition en proposant un critère différencié pour la détermination de l'obligation de recourir à un mode particulier de paiement selon que le contribuable est une entreprise ou un particulier.

II.– LA MODERNISATION DES MODALITÉS DE PAIEMENT PAR LA SUPPRESSION DE L'OPTION POUR LE VIREMENT AU-DELÀ D'UN CERTAIN MONTANT D'IMPOSITION OU DE CHIFFRE D'AFFAIRES

Les dispositions suivantes visent à améliorer le recouvrement des impôts versés par les contribuables concernés en simplifiant leurs démarches. Le paiement par prélèvement est ainsi favorisé. En effet, il assure le versement de l'impôt dû dans les délais impartis, tout en répartissant, dans le cas du prélèvement mensuel, les rentrées financières sur l'année.

La suppression du paiement par virement, devenu un mode de paiement très minoritaire, devrait également engendrer des gains de productivité au sein des centres d'encaissement et réduire les risques d'erreurs comptables.

Selon le Gouvernement, seuls 0,5 % des paiements sont effectués par virement, ce qui représente 300 000 virements par an. Par ailleurs son traitement est plus lourd que celui des chèques et des TIP, désormais largement automatisé.

1.– La suppression de l'option pour le paiement par virement des impositions des particuliers dont le montant est supérieur à 30 000 euros

Le présent article prévoit que, lorsque leur montant excède 30 000 euros, l'impôt sur le revenu et ses acomptes, la taxe d'habitation, la contribution à l'audiovisuel public, les taxes foncières ainsi que les impositions recouvrées selon les mêmes règles que ces impositions sont acquittés **par prélèvement** opéré à l'initiative du Trésor. Ce prélèvement peut prendre la forme d'un prélèvement mensuel ou d'un prélèvement à échéance.

Les contribuables ont également le choix de payer leur imposition sur internet.

L'abaissement du seuil de 50 000 euros à 30 000 euros fait porter principalement l'obligation de paiement par prélèvement ou télérèglement sur le paiement de l'impôt sur le revenu des contribuables s'acquittant d'au moins 90 000 euros d'imposition par an (soit trois échéances de 30 000 euros).

Selon le Gouvernement, 100 000 impositions supplémentaires seraient ainsi concernées par cette nouvelle obligation, dont la moitié fait déjà l'objet d'un paiement dématérialisé.

Si le nombre de contribuables concernés est restreint, la suppression de modes de paiement devenus obsolètes devrait se poursuivre et toucher une population plus large si l'expérience se traduit par des résultats encourageants au regard de la qualité du service rendu aux usagers.

2.– La suppression de l'option pour le paiement par virement de la CFE et de l'IFER pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros

La cotisation foncière des entreprises et son acompte, ainsi que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau **sont acquittés par prélèvements mensuels** (1) lorsque le chiffre d'affaires de l'entreprise hors taxes au titre de l'exercice précédent est supérieur à 230 000 euros. Ces impositions peuvent également être acquittées par télérèglement.

Cette disposition permet d'aligner le critère conditionnant l'obligation de recourir à un certain mode de paiement sur celui retenu pour les autres impositions des entreprises. En effet, en application du droit en vigueur, la CFE qui est un impôt sur rôle est soumise aux mêmes obligations que les autres impôts sur rôle des contribuables (seuil d'imposition de 50 000 euros alors que les impositions autoliquidées des entreprises se voient appliquer un seuil en montant de chiffre d'affaires). **Désormais, le seul critère est le chiffre d'affaires** (2).

---

(1) Il conviendrait de préciser la volonté du Gouvernement en permettant aux entreprises concernées de recourir au prélèvement à échéance.

(2) Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 230 000 euros pourront donc continuer de choisir parmi les différents modes de paiement existants.

En outre, les paiements réalisés par virement ne concernent actuellement que 3 % des paiements effectués (soit 81 000 virements en 2009) et leur suppression devrait fortement simplifier les démarches des contribuables.

3.– Entrée en vigueur

Ces dispositions entrent en vigueur au 1er janvier 2011, à l'exception de celles relatives à la CFE et à l'IFER qui n'entreront en vigueur qu'au 1er octobre 2011.

Par conséquent, l'acompte de CFE et d'IFER exigible au 31 mai 2011 pourra être réglé par tous les moyens de paiement actuels si son montant est inférieur ou égal à 50 000 euros et uniquement par prélèvement s'il est supérieur à ce seuil.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 26 **sans modification**.*

*
* *

Article additionnel après l'article 26

Exclusion des heures non réellement effectuées du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile

Le présent article additionnel vise à exclure les heures non réellement effectuées de l'assiette du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile.

Le chèque emploi service universel (CESU) présente en effet une faille coûteuse pour les finances publiques françaises, lorsque l'emploi d'un personnel à domicile se fait par l'entremise d'une société prestataire ou mandataire.

Toutes les sociétés mandataires fonctionnent en vendant à leurs clients des coupons d'heures. Ces coupons sont généralement vendus sous forme de forfait de 10 à 50 heures, avec une dégressivité du prix des coupons en fonction du volume acheté. Les clients récupèrent ensuite 50 % du prix des coupons payés à l'organisme.

Or 3 à 10 % de ces coupons ne reviennent jamais. Ces coupons non convertis en heures de service ne donnent lieu à aucune charge ni à aucun salaire, mais entraînent malgré tout une réduction d'impôt dont bénéficient des sociétés mandataires du secteur des services à la personne.

*
* *

Après avis favorable du rapporteur, la Commission ***adopte*** *l'amendement CF 29 de M. Charles de Courson visant à exclure les heures non réellement effectuées de l'assiette du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile* ***(amendement n° 15)****.*

*

* *

Après l'article 26

La Commission examine l'amendement CF 46 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à rétablir le dispositif fiscal en faveur des jeunes mariés, adopté dans un premier temps par la Commission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, puis supprimé par l'Assemblée à l'issue d'un vote dont la régularité était pour le moins contestable.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. De surcroît, votre amendement au projet de loi de finances me paraissait plus cohérent, dans la mesure où il traitait sur un pied d'égalité mariage et PACS.

M. Charles de Courson. Peut-être, mais j'ai préféré reprendre l'amendement de notre collègue Mariton, qui avait été adopté par notre Commission.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 68 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Cet amendement vise à exempter de l'impôt sur le revenu les indemnités de départ volontaire versées aux fonctionnaires du ministère de la défense qui quittent la fonction publique dans le cadre de la RGPP. Cette mesure est une simple extension de la mesure prise en faveur des ouvriers du ministère de la défense.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : l'exonération pour les ouvriers doit demeurer une exception.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis, après que le rapporteur général eut émis des avis défavorables, elle ***rejette*** *successivement les amendements CF 91, CF 87, CF 86 et CF 72 de M. Pierre-Alain Muet.*

*

* *

Article 27

Amélioration des outils juridiques du contrôle fiscal dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'économie souterraine

Le présent article poursuit plusieurs objectifs participant chacun au renforcement des outils juridiques à la disposition de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) en matière de droit de communication et de lutte contre la fraude fiscale complexe. Il s'inscrit ainsi en continuité avec la loi n° 2009-1674 de finances rectificative du 30 décembre 2009.

Les dispositions prévues visent à :

– renforcer l'efficacité de la procédure judiciaire d'enquête fiscale dont sont saisis les officiers fiscaux judiciaires par l'extension de leur pouvoir d'enquête **aux infractions connexes aux présomptions de fraude complexe** ;

– soumettre à la contribution au remboursement de la dette sociale les revenus reconstitués de manière forfaitaire ou les revenus présumés issus d'activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public ;

– prévoir la communication d'informations détenues par l'autorité judiciaire aux services de l'administration fiscale en charge d'établir l'imposition forfaitaire des contribuables s'étant livrés à des trafics ;

– étendre le droit de communication aux registres des casinos ou de tout établissement proposant des jeux de hasard, ainsi qu'aux comptes des artisans, des fabricants et marchands de métaux précieux, et des brocanteurs.

I.– L'EXTENSION DU CHAMP DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE D'ENQUÊTE FISCALE

1.– Les compétences actuelles des officiers fiscaux judiciaires

Introduit à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée a permis de doter des inspecteurs de l'administration fiscale de pouvoirs de police judiciaire afin de renforcer leurs capacités à enquêter sur des fraudes fiscales complexes.

Cet article introduit ainsi une nouvelle procédure judiciaire d'enquête fiscale codifiée aux articles 28-2 du code de procédure pénale, L. 228 et L. 188 B du livre des procédures fiscales (LPF). Elle est engagée s'il existe des présomptions caractérisées de fraude complexe, ainsi qu'un risque de dépérissement des preuves.

● La présomption est caractérisée lorsque des indices suffisants corroborent l'existence de la fraude, sans qu'il soit néanmoins possible, au regard des preuves accumulées, de mettre directement en œuvre des poursuites. Les montages pour échapper à l'impôt pouvant se révéler extrêmement complexes, cette condition suppose qu'un travail conséquent et étayé ait déjà été réalisé.

● La fraude complexe est la seule justifiant la mise en œuvre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale. Sont ainsi visées :

– la fraude directe par l'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits dans des États considérés comme non coopératifs au moment des faits ;

– la fraude indirecte par le recours, dans la poursuite du même objectif, à l'intermédiation de personnes morales ou physiques ;

– la fraude pour usage de faux.

● Le risque de dépérissement des preuves est pris en compte afin de limiter toute altération ou perte, au détriment de l'administration, des éléments pouvant établir la réalité de la fraude.

Si ces conditions sont remplies, l'administration peut saisir le parquet d'une plainte, après avis conforme de la commission des infractions fiscales, en application des règles de droit commun relatives aux plaintes pouvant aboutir à des sanctions pénales en matière d'imposition.

Une exception à ces règles de droit commun est néanmoins prévue dans le cas de fraude complexe : le contribuable n'est pas informé de la saisine, ni de l'avis rendu par la commission. En effet, en matière de contentieux fiscal, la réactivité de l'administration, puis des services judiciaires, est décisive pour aboutir à des sanctions effectives.

Les compétences des nouveaux officiers fiscaux judiciaires sont très encadrées. Les agents des services fiscaux de catégorie A et B, désignés dans un cadre strict (arrêté des ministres de la justice et du budget, pris après avis conforme de la commission des infractions fiscales), sont habilités personnellement par le procureur général près la cour d'appel du siège de leur fonction. Ils sont placés exclusivement sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'instruction. Ils sont compétents, sur l'ensemble du territoire, pour rechercher ou constater un cas de fraude fiscale complexe reposant sur l'usage de faux (fausse identité, faux documents…) ou sur le recours à des comptes détenus directement ou indirectement dans des États non coopératifs en matière de renseignements fiscaux. Dans le cadre de ces enquêtes, ils ne peuvent réaliser que des actes limitativement énumérés.

Par ailleurs, ils ne peuvent exercer d'autres attributions ou accomplir d'autres actes que ceux prévus dans le cadre de l'enquête dont ils sont saisis par l'autorité judiciaire, ni effectuer une enquête judiciaire sur des faits dont ils auraient eu à connaître dans le cadre d'une précédente procédure de contrôle fiscal. En effet, le législateur a souhaité rendre la procédure d'enquête pénale et de celle de contrôle fiscal exclusives l'une de l'autre, afin de garantir la neutralité des officiers saisis.

Ces derniers bénéficient néanmoins de conditions d'enquête dérogatoires du droit commun de nature à garantir un contexte favorable à l'établissement de preuves (notamment, la prorogation du délai de reprise, la dérogation à l'interdiction de renouveler un contrôle fiscal et l'absence de limitation de la durée de contrôle sur place).

Cette nouvelle procédure est entrée en vigueur au 1er janvier 2010. Néanmoins, la parution des textes réglementaires nécessaires à son fonctionnement est récente.

Le décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010 portant création d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale décline l'ensemble de ses missions, soit :

– animer et coordonner à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire et les recherches entrant dans son domaine de compétence ;

– effectuer ou poursuivre à l'étranger les recherches liées aux infractions dont elle a à connaître ;

– centraliser les informations relatives à cette forme de délinquance ;

– fournir une assistance documentaire et analytique, à leur demande, aux services de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

En contrepartie, ces services lui adressent sans délai l'ensemble des informations relevant de son domaine de compétence.

Le décret précise que cette brigade est composée à la fois d'officiers de police judiciaire et d'officiers fiscaux de police judiciaire.

À cette fin, treize inspecteurs des impôts se sont soumis à l'examen d'officier de police judiciaire et ont été détachés au ministère de l'intérieur, tandis que des officiers de police judiciaire ont suivi une formation fiscale. Cette brigade est donc opérante moins d'un an après que la loi en ait posé le principe.

Cependant, les travaux préalables à cette mise en œuvre ont révélé un certain nombre de difficultés remettant en question la capacité de la brigade à exercer ses compétences.

2.– La nécessité d'étendre le champ de la procédure d'enquête fiscale aux infractions connexes

Une fois la plainte déposée, après avis conforme de la commission des infractions fiscales, l'autorité judiciaire considère l'opportunité de saisir la brigade sur ces faits. Or, ces comportements de fraude complexe sont toujours associés à un délit de droit commun (abus de biens sociaux, blanchiment d'argent…), qui ne relève pas de la procédure judiciaire d'enquête fiscale.

Par conséquent, les officiers judiciaires fiscaux devraient informer l'autorité judiciaire de l'existence de ce délit connexe et celle-ci devrait saisir un officier de police judiciaire pour mener l'enquête. Or, la compétence des services fiscaux n'est pas exclusive, leur création ne remettant pas en cause la compétence des officiers de police judiciaire à rechercher et à constater tous types d'infractions.

Un risque réel existe donc que la brigade ne soit pas saisie au regard du champ limité de sa compétence, si les faits dont elle pourrait traiter ne se bornent pas à des délits de fraude fiscale.

Cette limitation, introduite par un sous-amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2009, est supprimée par le présent article.

Il est ainsi prévu que les officiers fiscaux judiciaires puissent également être compétents pour rechercher et constater les infractions connexes aux délits de fraude fiscale. Cette disposition est d'autant plus cohérente que ces officiers sont également des officiers de police judiciaire et que, par conséquent, rien ne s'oppose à ce qu'ils puissent connaître de tous les faits d'une même enquête à la condition que la présomption de fraude fiscale complexe en demeure bien le fondement.

II.– L'AMÉNAGEMENT DES DISPOSITIFS VISANT À L'IMPOSITION DES REVENUS ISSUS DE TRAFICS ILLICITES

1.– La mise en œuvre des outils juridiques au service de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public

La loi de finances rectificative pour 2009 précitée a également introduit deux nouveaux dispositifs en faveur de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public.

Le premier permet d'établir une présomption de revenu pour les contribuables se livrant à un trafic illicite. Le second introduit une évaluation forfaitaire du revenu global imposable à l'impôt sur le revenu pour les personnes disposant d'un train de vie fortement disproportionné au regard de leurs revenus déclarés.

a) Le dispositif de présomption de revenus

Dans le cadre des procédures prévues par le code pénal permettant de constater la libre disposition de biens ou de sommes d'argent (qu'il s'agisse d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire) et de la transmission de cette information à l'administration fiscale par le ministère public, l'autorité judiciaire ou les agents et officiers de police judiciaire, l'administration peut présumer que le contribuable concerné a perçu un revenu imposable équivalent à la valeur vénale de ce bien ou à ces sommes d'argent au titre de l'année au cours de laquelle cette disposition a été constatée.

Cette présomption, prévue à l'article 1649 *quater* 0 B *bis* du code général des impôts, ne s'applique que si la possession des biens et sommes d'argent est liée à l'une des infractions pénales visées par l'article (crimes et délits de trafic de stupéfiants, crimes de fausse monnaie, crimes et délits en matière de législation sur les armes, délits à la réglementation sur les alcools et tabacs et délits de contrefaçon). Cette présomption est une présomption simple et elle peut être combattue par tous les moyens.

Afin de pouvoir appréhender de la même façon un vendeur et un acheteur lors de la conclusion d'un trafic, l'article précité spécifie que la présomption peut porter sur les biens objet des infractions (par exemple, la drogue), les biens ayant servi à commettre l'infraction (par exemple, un zodiac de mer) et les sommes d'argent constituant le produit direct de ces infractions (par exemple, une valise de billets). Par ailleurs, les personnes sur lesquelles porte la présomption doivent nécessairement avoir eu la libre disposition de ces biens.

D'un point de vue pratique, l'article précité introduit une nouvelle procédure d'imposition. Les agents des impôts, destinataires de l'information ayant permis d'établir la présomption de revenus, peuvent modifier sur ce fondement la base d'imposition du contribuable à condition que cette décision soit prise par un agent de catégorie A, détenant au moins un grade fixé par décret en Conseil d'État. Par ailleurs, en cas de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement de la créance fiscale, les agents des impôts peuvent dresser à l'encontre du contribuable un procès-verbal de flagrance fiscale.

b) Le dispositif d'évaluation forfaitaire du revenu global

Le nouvel article 1649 *quater*-0 B *ter* prévoit que l'administration fiscale est autorisée, sur le fondement d'informations transmises par les agents ou officiers de police judiciaire témoignant d'une disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus, à porter la base d'imposition à l'impôt sur le revenu à une somme forfaitaire déterminée en appliquant aux éléments de train de vie retenus un barème défini par l'article.

Cette disproportion marquée est établie lorsque la somme forfaitaire qui résulte de l'application du barème est au moins égale au double du montant du revenu net global déclaré. Les éléments de train de vie pris en compte sont la

résidence principale, les résidences secondaires, les voitures, les motocyclettes, les clubs de sports ou de loisirs, les voyages, les appareils électroménagers (platines laser, ordinateurs, télévisions…) et les articles de joaillerie et métaux précieux. Si le contribuable dispose de plus de quatre de ces éléments, une majoration de 50 % est opérée sur la somme forfaitaire d'imposition supplémentaire.

2.– Les aménagements prévus par le présent article

Deux aménagements viennent compléter ces dispositifs.

Le premier vise à rectifier une erreur matérielle. En effet, si les revenus ainsi déterminés sont imposés à l'impôt sur le revenu et à la contribution sociale généralisée au titre de l'année au cours de laquelle leur disposition a été constatée, ils ne le sont pas au titre de la contribution au remboursement de la dette sociale.

L'article propose donc les soumettre à la CRDS.

Le second aménagement vise à harmoniser le droit de communication permettant à l'administration fiscale d'accéder aux informations dont disposent certains tiers et qui seraient utiles à sa mission de recouvrement.

En effet, s'il est prévu, dans le cas du dispositif de présomption de revenu, que le ministère public, l'autorité judiciaire ou les agents et officiers de police judiciaire transmettent à l'administration fiscale les informations qu'ils détiennent au sujet de la libre disposition de biens ou de sommes d'argent par un contribuable s'étant livré à un trafic, ce droit de communication est restreint aux seules informations détenues par les agents ou officiers de police judiciaire dans le cadre du dispositif d'évaluation forfaitaire du revenu global.

Par conséquent, le présent article propose de permettre, dans ce second cas, la transmission de tous les éléments à la disposition des magistrats permettant de reconstituer de manière forfaitaire le revenu du contribuable ayant commis le délit.

III.– LE RENFORCEMENT DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le droit de communication reconnu à l'administration fiscale couvre un large champ de tiers susceptibles de détenir des informations utilisées pour la détermination de l'assiette et le contrôle de l'impôt.

Si certains documents ne sont pas exigibles (à l'instar des renseignements couverts par le secret médical), la liste des tiers assujettis à ce droit a évolué afin de répondre aux besoins du contrôle fiscal.

Dans la période récente, il a ainsi été étendu aux personnes physiques ou morales exerçant par quelque moyen un pouvoir de décision sur la fiducie (loi n° 2007-211 du 19 février 2007), aux opérateurs de communication électronique (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008), ainsi qu'à l'autorité de régulation des jeux en ligne (loi n°2010-476 du 12 mai 2010).

Le présent article propose de poursuivre cette extension en soumettant au droit de communication quatre nouvelles catégories de tiers.

● Les établissements de jeux « en dur » (soit les casinos, ainsi que les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris ou des pronostiques sportifs ou hippiques) devront désormais transmettre à l'administration fiscale les informations contenues dans le registre prévu à l'article L. 561-13 du code monétaire et financier. Actuellement, ce registre est uniquement destiné à remplir l'obligation de vigilance de ces établissements à l'égard de leur clientèle dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette mesure s'inscrit en cohérence avec les obligations prévues pour les jeux en ligne.

● Les artisans seront soumis aux mêmes obligations en matière de communication que les commerçants et les artisans commerçants. Ils devront désormais communiquer, à la demande de l'administration, l'ensemble des documents relatifs à leur activité (documents comptables, pièces justificatives de recettes et de dépenses…).

● Les fabricants et les marchands de métaux précieux devront transmettre le registre de leurs achats, ventes, réceptions et livraisons prévu à l'article 537 du code général des impôts.

● Les brocanteurs seront soumis à la même obligation de tenue et de communication d'un registre contenant une description des objets acquis ou détenus en vue de la vente ou de l'échange permettant l'identification de ces objets et des personnes qui les ont vendus ou apportés à l'échange, prévu par l'article 321-7 du code pénal.

Ces mesures devraient permettre à l'administration fiscale de renforcer son pouvoir de contrôle sur des secteurs davantage exposés au risque de fraude.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 27 **sans modification**.*

*

* *

Avant l'article 28

La Commission examine, en présentation commune, deux amendements, CF 22 et CF 23, de M. Daniel Garrigue, portant articles additionnels avant l'article 28

M. Daniel Garrigue. Dans la troisième loi de finances rectificatives pour 2009, nous avions adopté plusieurs dispositions concernant les paradis fiscaux. Une liste – très courte – de dix-huit États a été publiée par arrêté en février dernier.

L'amendement CF 22 vise à ne pas en exclure les États membres de l'Union européenne – d'autant plus que certains n'acceptent même pas la directive sur l'épargne sous sa forme actuelle !

L'amendement CF 23, quant à lui, tend à y ajouter les États non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Une liste de ces derniers devait être établie par le Groupe d'action financière (GAFI), mais elle n'a toujours pas été publiée.

M. le rapporteur général. Précisément : la liste n'ayant pas été établie, l'amendement CF 23 est irrecevable !

M. Daniel Garrigue. On n'est pas tenu d'attendre sa publication : il peut y avoir, comme l'an dernier, une décision conjointe du ministre de la justice et du ministre de l'économie !

M. le rapporteur général. L'an dernier, les dispositions avaient été prises par référence à la liste de l'OCDE.

M. Daniel Garrigue. En l'espèce, il s'agit de la liste du GAFI.

M. le rapporteur général. Et le parallélisme des formes veut que cet amendement soit adopté après la publication d'une liste. Avis défavorable, donc.

Quant à l'amendement CF 22, il est satisfait : même si les États membres de l'Union européenne ne figurent pas dans la liste initiale, rien n'interdit théoriquement d'inclure ceux qui s'avèreraient ne pas être coopératifs.

*La Commission **rejette** les deux amendements.*

*

* *

Article 28

Renforcement et adaptation des pouvoirs de contrôle des agents de l'administration des douanes (exercice de l'action fiscale - procédure de rectification contradictoire - Cyberdouane)

Le présent article a un triple objet :

– il renforce les pouvoirs des agents des douanes affectés à la lutte contre les infractions en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne ;

– il crée, sur le modèle de la procédure contradictoire existante en matière de droit douanier (issue de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2009), une procédure contradictoire en matière de contributions indirectes ;

– enfin, il permet au ministère public de confier à l'administration des douanes l'exercice de l'action pour l'application des sanctions fiscales s'agissant des procédures dans lesquelles ce sont les agents des douanes qui ont réalisé les enquêtes judiciaires.

I.– LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES AGENTS DES DOUANES AFFECTÉS À LA LUTTE CONTRE LES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE

A.– LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 59 DE LA LOI RELATIVE À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET À LA RÉGULATION DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE

Dans le but de constater les infractions commises à l'occasion de paris ou de jeux d'argent ou de hasard en ligne, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, l'article 59 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne autorise les officiers et agents de police judiciaire désignés par le ministre de l'intérieur et les **agents des douanes désignés par le ministre chargé des douanes** à :

– participer sous un pseudonyme à des échanges électroniques sur un site de jeux ou paris agréé ou non, et notamment à une session de jeu en ligne ;

– extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions. Ces données peuvent être transmises à l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Alors que la rédaction initiale de l'article 59 se bornait à viser les officiers et agents de police judiciaire, **c'est à l'initiative du Rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Jean-François Lamour, qu'ont été étendus ces**

pouvoirs aux agents des douanes. En effet, « *les agents des douanes ont également fait la preuve de leur savoir-faire dans la lutte contre la criminalité organisée, en coopération notamment avec la police judiciaire dans le cadre des Groupes d'intervention régionaux (GIR)* ». Dès lors, « *des cyberdouaniers pourraient être habilités par le ministre chargé des douanes afin de mieux lutter contre les sites illégaux* » [(1)]**.**

Selon les informations communiquées par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 15 agents des douanes ont ainsi été habilités.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRESENT ARTICLE

Afin que les agents des douanes puissent mener à bien leur mission de lutte contre les sites illégaux, les **alinéas 1 et 2** du présent article proposent qu'ils puissent demander « *la communication des documents nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions* [visées à l'article 59 précité] *dans les conditions prévues à l'article 65 du code des douanes* ».

Par conséquent, **le droit de communication reconnu par ailleurs aux agents des douanes sera applicable en matière de lutte contre les sites illégaux de paris et jeux d'argent et de hasard**. Ceux-ci pourront ainsi demander toutes les informations susceptibles de permettre l'identification du gestionnaire d'un site illégal, par exemple l'identité des clients des hébergeurs (nom, adresse, téléphone, courriel...), les IP de connexion à leur compte client, les informations bancaires détenues, les contrats, les historiques de compte client, les sites et noms de domaine liés... Seront notamment visées par ce droit de communication l'AFNIC qui gère les noms de domaine en « .fr », les sociétés d'affiliations qui permettent la rémunération des liens entre sites, les sociétés de netmarketing qui travaillent sur l'aspect du référencement…

Quant à l'article 65 du code des douanes, il encadre l'exercice de ce droit de communication dévolu aux agents des douanes. C'est ainsi que, notamment, seuls les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur [(2)] peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service, quel qu'en soit le support, « *chez les opérateurs de télécommunications et les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique »,* c'est-à-dire notamment les fournisseurs d'accès à Internet et les hébergeurs.

---

(1) Rapport sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n° 1860, juillet 2009, page 298.

(2) Et les agents des douanes de catégorie C lorsqu'ils agissent sur ordre écrit d'un agent des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur.

II.– LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE DE RECTIFICATION CONTRADICTOIRE EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

A.– LA PROCÉDURE DE RECTIFICATION CONTRADICTOIRE EN MATIÈRE FISCALE N'EST PAS APPLICABLE AUX CONTRIBUTIONS INDIRECTES

1.– La procédure de rectification contradictoire

En application de l'article L. 55 du livre des procédures fiscales, la procédure de rectification contradictoire est applicable « *lorsque l'administration constate une insuffisance, une inexactitude, une omission, une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques dues en vertu du code général des impôts* ».

L'administration notifie alors au contribuable concerné le redressement envisagé. Cette notification, qui est préalable à tout recouvrement de l'imposition, doit, en application de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales, « *être motivée de manière à lui permettre de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation* ». Le contribuable dispose d'un délai de trente jours pour répondre à la notification, l'administration devant attendre l'expiration de ce délai pour mettre en recouvrement l'imposition. Dans ce délai, le contribuable peut soit accepter le redressement proposé, soit présenter ses observations, lesquelles peuvent prendre la forme d'un refus pur et simple :

– s'il donne son accord, l'imposition est établie sur la base notifiée. Le contribuable conserve néanmoins le droit de présenter une réclamation après la mise en recouvrement de l'imposition. La situation est la même si le contribuable ne fournit pas de réponse dans un délai de trente jours, le silence valant acceptation tacite ;

– si le redevable produit des observations dans le délai légal, et si ses observations sont reconnues fondées, en tout ou partie, l'administration abandonne ou modifie son projet de redressement ;

– si l'administration rejette les observations, elle doit en informer le contribuable par une réponse motivée.

Lorsque l'administration n'accepte pas les observations du contribuable et maintient le redressement, elle doit, en application de l'article L. 57 précité, aviser celui-ci de sa décision. L'article R. 59-1 du même livre prévoit que « *le contribuable dispose d'un délai de 30 jours à compter de la réception de la réponse de l'administration à ses observations* » pour saisir la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires. Une fois son avis rendu, sa notification autorise la mise en recouvrement de l'impôt. Cependant, après l'établissement du rôle ou l'émission de l'avis de mise en recouvrement, le contribuable, en application de l'article L. 61 du livre des procédures fiscales, conserve le droit de présenter une réclamation contentieuse.

2.– La sanction de la jurisprudence

Pour des raisons historiques tenant au transfert à la DGDDI du recouvrement des droits et taxes indirects suite à la création du marché commun au 1er janvier 1993, le 2° de l'article L. 56 du livre des procédures fiscales dispose que « *la procédure de rectification contradictoire n'est pas applicable en matière de contributions indirectes* », pas plus qu'elle n'était applicable en matière de droit douanier.

Une telle limitation au champ d'application de la procédure contradictoire s'est récemment heurtée à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui, dans un arrêt *Sopropé* du 18 décembre 2008 (1), a estimé que « ***le respect des droits de la défense constitue un principe général du droit communautaire*** *qui trouve à s'appliquer dès lors que l'administration se propose de prendre à l'encontre d'une personne un acte qui lui fait grief* ». Par conséquent, « *les destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts doivent être mis en mesure de* ***faire connaître utilement leur point de vue*** *quant aux éléments sur lesquels l'administration entend fonder sa décision* ».

C'est en application de cette nouvelle jurisprudence que l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2009 a introduit dans le code des douanes un nouvel article 67 A créant une procédure permettant à toute personne faisant l'objet d'une décision défavorable rendue par l'administration des douanes d'être entendue par cette dernière. Cependant, **ce ne sont pas toutes les décisions de l'administration des douanes qui doivent désormais respecter le principe du contradictoire**. En sont exclues, notamment, toutes les décisions relevant du code des douanes national, en particulier en matière de fiscalité et de contributions indirectes auxquelles l'arrêt SOPROPE ne s'applique pas.

Cependant, la chambre commerciale de la Cour de cassation a considéré, dans un arrêt *Hauser* du 8 décembre 2009, que **les dispositions susmentionnées de l'article L. 56 du livre des procédures fiscales** « ***ne dispensent pas l'administration du respect des obligations qui découlent du principe général des droits de la défense*** ». Le respect de ce principe impose que le contribuable soit informé des rectifications envisagées, y compris en matière de contributions indirectes, préalablement à leur mise en recouvrement et dans un délai suffisant pour lui permettre de présenter ses observations.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Les **alinéas 3 et 4** du présent article insèrent dans le titre II du livre des procédures fiscales un nouvel article L. 80 M fixant la procédure contradictoire applicable en matière de contributions indirectes. Aux termes de **l'alinéa 14** du présent article, celle-ci entrera en vigueur au 1er juillet 2011.

---

(1) Voir, pour la présentation de cet arrêt, le commentaire de l'article 16 du projet de loi de finances rectificative pour 2009 dans le rapport n° 2132, novembre 2009.

1.– Le champ de la procédure contradictoire

En application de **l'alinéa 5** du présent article, « *l'échange contradictoire entre le contribuable et l'administration* » pourra avoir lieu, en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées (taxes sur les céréales, taxes viticoles…) en cas de « *constatation susceptible de conduire à une taxation* », en particulier lorsque le paiement a été éludé.

2.– Le déroulement de la procédure contradictoire

Aux termes de **l'alinéa 6** du présent article, le contribuable sera « *informé des motifs et du montant de la taxation encourue* » et ce, par tout agent de l'administration des douanes. Il est ensuite *« invité à faire connaître ses observations* ». La procédure contradictoire en matière de contribution indirecte pourra prendre deux formes, au choix du contribuable : orale ou écrite.

a) La procédure orale

S'agissant de la procédure orale, **l'alinéa 8** du présent article dispose que la date, l'heure et le contenu de la communication orale seront consignés par l'administration par un registre *ad hoc*. Cet enregistrement attestera, sauf preuve contraire, que l'administration a permis au contribuable de faire connaître ses observations.

b) La procédure écrite

La rédaction de **l'alinéa 9** du présent article semble indiquer que la procédure orale devrait être la procédure de droit commun. En effet, c'est seulement « *si le contribuable demande à bénéficier d'une communication écrite* » que celle-ci aura lieu. Cependant, aux termes de **l'alinéa 7** du présent article, afin que cette procédure écrite ne reste pas lettre morte faute d'information du contribuable, celui-ci sera « *informé qu'il peut demander à bénéficier d'une communication écrite* ».

En cas de contrôle à la circulation routière, **l'alinéa 13 du présent article subordonne le bénéfice de la procédure écrite à la garantie du montant de la taxation encourue**. En effet, il est fréquent que les douaniers interceptent des camions voyageant sans titre et transportant de l'alcool ou d'autres marchandises (aussi diverses que des œufs, des valises ou des téléphones portables) non déclarés, appartenant à des entreprises non établies en France. En les laissant repartir sans garantie des taxes et droits dus, le risque est réel que ceux-ci ne soient jamais recouvrés.

Dans le cas d'une procédure écrite, l'administration des douanes adressera au contribuable par lettre recommandée avec accusé de réception une proposition de taxation qui devra être motivée de manière à lui permettre de présenter ses observations ou de faire connaître son acceptation, ce qu'il devra faire dans un délai de trente jours (**alinéa 10** du présent article).

Enfin, à l'issue du délai de trente jours susmentionné, que le contribuable ait gardé le silence ou présenté ses observations, l'administration prend sa décision (**alinéa 11**). Aux termes de **l'alinéa 12**, en cas de rejet des observations du contribuable, l'administration devra motiver sa décision qui lui sera notifiée selon des modalités définies par instruction.

III.– L'EXERCICE DE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

A.– LE DROIT ACTUEL

Les articles L. 235 du livre des procédures fiscales et 343 du code des douanes prévoient, à titre général, que l'action pour l'application des sanctions fiscales (amendes et confiscation) est exercée par l'administration des douanes, le ministère public pouvant l'exercer accessoirement à l'action publique. Cette action se traduit soit par des poursuites judiciaires, soit par l'exercice du droit de transaction prévu par les articles 350 du code des douanes et L. 247 et suivants du livre des procédures fiscales.

Toutefois, lorsque des infractions douanières ou en matière de contributions indirectes sont découvertes par des agents des douanes spécialement habilités à effectuer des enquêtes judiciaires (officiers de douane judiciaire), les mêmes articles L. 235 et 343 précités disposent que, dans ce cas, **l'administration des douanes ne peut pas exercer l'action publique pour l'application des sanctions fiscales, celle-ci relevant exclusivement du ministère public**.

Preuve de l'efficacité des officiers de douane judiciaire, selon les informations communiquées par l'administration des douanes, **le nombre d'enquêtes judiciaires réalisées par ceux-ci est en augmentation constante**. A titre d'exemple, le nombre de saisines s'est ainsi élevé à 847 en 2009 contre 695 en 2007.

Cependant, **le ministère public, à qui revient la charge de déclencher l'action publique, ne donne pas toujours une suite judiciaire à ces constatations**, alors même que la répression d'infractions douanières ou fiscales portent généralement sur des fraudes graves (trafic de marchandises prohibées et de cigarettes, risques sanitaires…) et ce, en raison de l'engorgement croissant des juridictions.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Les **alinéas 15 à 19** du présent article aménagent de manière quasi-identique les articles L. 235 du livre des procédures fiscales et 343 du code des douanes. Désormais, si la compétence du ministère public en matière d'action publique et d'action pour l'application des sanctions fiscales est confirmée, **l'administration des douanes pourra, sur autorisation du ministère public, exercer l'action pour l'application des sanctions fiscales**.

En outre, les dispositions de l'article 350 du code des douanes, du 3° de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales et celles de l'article 248 du même livre, relatives à la **transaction**, seront applicables.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 28 **sans modification**.*

*
* *

F.– Adapter notre droit à l'environnement juridique communautaire

Article 29

Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire de diverses mesures applicables en matière de TVA

Le présent article a pour objet de mettre conformité avec le droit communautaire les règles relatives à la TVA en matière :

– de territorialité des livraisons de chaleur et de froid ainsi que des prestations de services qui leur sont liées ;

– d'exonération des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ;

– d'exonération en faveur des navires de commerce maritime et des bateaux de pêche ;

– de quotas européens d'émission de gaz à effet de serre ;

– d'opérations immobilières ;

– de cession de créances ;

– de taux applicable à l'aide juridictionnelle.

I.– LA TERRITORIALITÉ DES LIVRAISONS DE CHALEUR ET DE FROID

A.– LES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ SPÉCIFIQUES APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE GAZ NATUREL ET D'ÉLECTRICITÉ

Aux termes du II de l'article 256 du code général des impôts, les livraisons d'électricité, de gaz naturel, de chaleur et de froid constituent des **livraisons de biens meubles corporels**. Cependant, les règles de territorialité applicables aux livraisons d'électricité et de gaz naturel sont, conformément à la directive n° 2003/92/CE du 7 octobre 2003, différentes de celles applicables aux livraisons de chaleur et de froid qui, elles, suivent le droit commun. C'est ainsi qu'en application du III de l'article 258 du même code, sont réputées avoir lieu en France les livraisons de gaz naturel et d'électricité :

– lorsque ces biens sont consommés ou utilisés effectivement en France, quel que soit le lieu d'établissement de l'acquéreur ou du vendeur ;

– lorsque l'acquéreur a en France le siège de son activité économique ou un établissement stable pour lequel les biens sont livrés ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle.

De même, les transferts de gaz et d'électricité de France vers un autre État-membre de l'Union européenne ou d'un autre État-membre de l'Union européenne vers la France ne relèvent pas des règles normalement applicables aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires (articles 256 et 256 *bis* du même code).

Les importations de gaz naturel et d'électricité sont en outre, en application du 10° de l'article 291 du même code, et contrairement aux livraisons de chaleur et de froid, exonérées de TVA.

De plus, aux termes de l'article 259 B du même code et par dérogation aux dispositions de l'article 259 normalement applicables, **les services d'accès aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et d'électricité**, ainsi que les prestations d'acheminement par ces réseaux et tous les services qui leur sont directement liés, sont réputés situés en France :

– lorsque le preneur est un assujetti agissant en tant que tel qui est établi en France ;

– lorsque le prestataire est établi en France ou lorsqu'il est établi en dehors de l'Union européenne et que les services sont effectivement utilisés en France par un preneur domicilié en France ou dans un autre État-membre.

En application des a et b du 5 de l'article 287 du même code, doivent être identifiés dans la déclaration de chiffre d'affaires :

– d'une part, le montant total, hors taxe sur la valeur ajoutée, des livraisons de gaz naturel ou d'électricité imposables sur le territoire d'un autre État membre de la Communauté européenne et des livraisons dont le lieu n'est pas situé en France ;

– d'autre part, le montant total, hors taxe sur la valeur ajoutée, des livraisons de gaz naturel ou d'électricité pour lesquelles l'acquéreur est désigné comme redevable de la taxe conformément aux dispositions du 2 *quinquies* de ce dernier article.

Enfin, en application de l'article 289 A du même code, lorsqu'une personne non établie dans la Communauté européenne est redevable de la taxe sur la valeur ajoutée ou doit accomplir des obligations déclaratives, elle est tenue de faire accréditer auprès du service des impôts un représentant assujetti établi en France qui s'engage à remplir les formalités incombant à cette personne et, en cas d'opérations imposables, à acquitter la taxe à sa place. A défaut, la taxe sur la valeur ajoutée et, le cas échéant, les pénalités qui s'y rapportent, sont dues par le destinataire de l'opération imposable. Cependant, le même article dispose que ces dispositions ne sont pas applicables « *lorsque les personnes non établies dans la communauté européenne* […] *réalisent uniquement des livraisons de gaz naturel ou d'électricité pour lesquelles la taxe est due en France par l'acquéreur conformément aux dispositions du 2* quinquies *de l'article 283* ».

B.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

La directive n° 2009/162/CE du 22 décembre 2009 relative aux livraisons de chaleur et de froid a étendu à celles-ci les règles spécifiques actuellement applicables aux livraisons de gaz naturel et d'électricité.

Transposant les dispositions de cette directive, les **alinéas 1 à 5** du présent article font de même pour les dispositions des articles 256, 256 *bis*, 259 B, 287, 289 A et 291 du code général des impôts précitées.

II.– L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS

Jusqu'au 1er janvier 2009, date à laquelle est entrée en vigueur la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, les gérants de tutelle bénéficiaient d'une exonération de TVA sur le fondement de l'instruction 4 G-14-86 du 9 octobre 1986.

Or, **les gérants de tutelle ont été supprimés par la loi précitée et remplacés par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs** (1), lesquels ne bénéficiaient donc plus de l'exonération de TVA susmentionnée.

Les **alinéas 6 à 8** du présent article complètent donc le 4 de l'article 261 du code général des impôts par un 8° *ter* disposant que « *les prestations de services réalisées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs au sens de l'article L. 471-2 du code de l'action sociale et de la famille* » sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée.

III.– L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES NAVIRES DE COMMERCE MARITIME ET DES BATEAUX DE PÊCHE

En application des 2° et 6° du II de l'article 262 du code général des impôts, sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée :

– les opérations de livraison, de réparation, de transformation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les navires de commerce maritime, les bateaux utilisés pour l'exercice d'une activité industrielle en haute mer et les bateaux affectés à la pêche professionnelle maritime, les bateaux de sauvetage et d'assistance en mer ;

– les livraisons de biens destinés à l'avitaillement des bateaux susmentionnés ainsi que des bateaux de guerre.

---

(1) Les mandataires judiciaires mettent en pratique les mesures de tutelle, de curatelle ou d'accompagnement judiciaire. Ils exercent leurs fonctions dans des structures (services, établissements ou associations) agréées par le préfet. Ils peuvent également exercer à titre privé, en activité libérale.

Or, **la Commission européenne a, le 18 mars 2010, adressé au Gouvernement Français un avis motivé**, considérant que les exonérations précitées ne respectent pas les dispositions du a de l'article 148 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. En effet, celui-ci exonère de TVA :

– « *les livraisons de biens destinés à l'avitaillement des bateaux affectés à la navigation en haute mer et assurant un trafic rémunéré de voyageurs ou à l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou de pêche, ainsi que des bateaux de sauvetage et d'assistance en mer et des bateaux affectés à la pêche côtière sauf, pour ces derniers, les provisions de bord* » ;

– « *les livraisons, transformations, réparations, entretien, affrètements et locations des bateaux précités ainsi que les livraisons, locations, réparations et l'entretien des objets, y compris l'équipement de pêche, incorporés à ces bateaux ou servant à leur exploitation* ».

La rédaction des 2° et 6° du II de l'article 262 du code général des impôts est donc différente de celle du a de l'article 148 de la directive précitée et, par conséquent, pour la Commission européenne, viole le droit communautaire.

Afin de se **mettre en conformité avec le droit communautaire tel qu'interprété par la Commission européenne dans l'avis motivé précité**, les **alinéas 9 à 12** du présent article :

– limitent l'exonération de TVA aux opérations de livraison, de réparation, de transformation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les navires de commerce maritime « *affectés à la navigation en haute mer* » ;

– excluent de l'exonération de TVA « *les provisions de bord destinées aux bateaux affectés à la petite pêche côtière* ».

IV.– L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA SUR LES QUOTAS EUROPÉENS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE

A.– LES QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ A EFFET DE SERRE ONT FAIT L'OBJET D'UNE FRAUDE MASSIVE À LA TVA

1.– Le marché européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre

La directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 a institué un système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dont les modalités ont été transposées dans le code de l'environnement (articles L. 229-5 et suivants) par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 [(1)].

(1) Le protocole de Kyoto a quant à lui institué, sur le même modèle, des « unités de réduction » destinées à réduire les émissions des pays en développement auxquelles les dispositions du présent article s'appliqueront également.

Les États-membres de l'Union européenne doivent élaborer « *un plan national précisant la quantité totale de quotas qu'ils ont l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont ils se proposent de les attribuer* » entre les installations. Ce plan est fondé sur les critères énumérés à l'annexe III de ladite directive et doit être **compatible avec les objectifs de réduction des émissions découlant du protocole de Kyoto** (soit 8 % d'ici 2012 par rapport à 1990).

Les États-membres ont la liberté d'attribuer gratuitement la totalité de leurs quotas d'émissions. L'article 10 de la directive leur permet cependant de rendre payants 5% du total de ceux-ci pendant la phase I et 10 % pendant la phase II. Seules l'Allemagne, le Grande-Bretagne et l'Autriche ont utilisé cette possibilité. En outre, les installations qui dépassent leurs quotas tels que fixés par le PNAQ sont soumises à une amende non libératoire de 100 euros par tonne.

La France, quant à elle, a fait le choix d'attribuer gratuitement aux entreprises concernées les 132,4 millions de tonnes annuelles de son programme national d'allocation de quotas (PNAQ 2008-2012).

Une fois attribués, ces quotas peuvent être échangés par les entreprises sur un marché organisé autour de deux plates-formes situées à Paris (BlueNext) et à Londres (ECX) et animé par les entreprises sous quotas (en particulier les producteurs d'électricité) et les intermédiaires (courtiers, analystes carbone, prestataires d'information…).

2.– Des fraudes massives à la TVA

Du point de vue fiscal, jusqu'en 2009, les quotas d'émission de gaz à effet de serre étaient considérés comme des biens meubles incorporels. Leur vente à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel constituait donc une opération soumise à la TVA en application de l'article 256 du code général des impôts.

Dès lors, **des escrocs ont profité des failles bien connues dans le système commun de TVA et appliqué le mécanisme du « carrousel » aux ventes de quotas d'émissions de gaz à effet de serre** selon le schéma suivant :

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'UN CARROUSEL TVA

La société A effectue une livraison intracommunautaire de quotas d'émission à la société B, exonérée de TVA, pour un montant HT de 100 000 euros. La société « taxi » B revend à la société C pour 119 600 euros TTC (soit 100 000 euros HT pour un taux de TVA de 19,6 %) en facturant un montant de TVA qu'elle ne reverse pas à l'administration fiscale, avant de disparaître. La société C, à son tour, effectue une livraison intracommunautaire – exonérée de TVA – à la société D. En conséquence, elle va pouvoir demander le remboursement de la TVA facturée par B qui n'a jamais été payée, soit 19 600 euros. **Les États-membres remboursent ainsi, à chaque tour de carrousel, une recette de TVA qu'ils n'ont jamais recouvrée.**

Ce mécanisme de la fraude sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre aurait coûté plus de 5 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne avant d'être révélé en 2009. Europol estime en outre que, dans certains pays, ces activités frauduleuses ont représenté jusqu'à 90 % de tous les volumes de quotas échangés.

Afin d'empêcher qu'une telle fraude se reproduise, **l'instruction 3 L-1-09 du 10 juin 2009 a exonéré de TVA les transactions sur les quotas d'émissions réalisées en France sur la plateforme BlueNext**, l'administration fiscale considérant désormais qu'il s'agit d'instruments financiers devant bénéficier de l'exonération prévue à l'article 261 du code général des impôts. Du fait de cette mesure radicale, le mécanisme du carrousel TVA ne peut plus impacter les recettes de TVA françaises.

B.– LES DISPOSITIONS DU PRESENT ARTICLE

Si la France – et d'autres États-membres – ont réagi très rapidement à la révélation de la fraude à la TVA en matière de ventes de quotas d'émission, il n'en reste pas moins que **l'instruction 3 L-1-09 précitée est contraire au droit communautaire** et, à ce titre, susceptible de faire l'objet d'un recours en manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Cependant, non seulement la Commission européenne, considérant l'urgence de mettre fin à la fraude, ne l'a pas déclenché mais celle-ci a au contraire présenté une proposition de directive – devenue la **directive n° 2010/23/UE du 16 mars 2010 autorisant les États-membres à appliquer un mécanisme d'auto-liquidation de la TVA sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre**.

Transposant les dispositions de la directive n° 2010/23/UE susmentionnée, les **alinéas 13 à 15** du présent article complètent l'article 283 du code général des impôts par un 2 *septies* disposant que « *pour les transferts de quotas autorisant les exploitants à émettre des gaz à effet de serre au sens de l'article 3 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 et d'autres unités pouvant être utilisées par des opérateurs en vue de se conformer à cette directive, la taxe est acquittée par l'assujetti bénéficiaire du transfert* ». En d'autres termes, la société « taxi » pourra certes continuer à facturer la TVA à l'entreprise C mais c'est cette dernière qui devra l'acquitter. Celle-ci ne pourra ensuite se la faire rembourser qu'à condition de l'avoir payée. **Le mécanisme du carrousel est donc enrayé**.

Par cohérence avec le présent article qui suppose que les ventes de quotas d'émissions de gaz à effet de serre soient assujetties à la TVA, une fois le présent projet de loi de finances promulgué, **l'instruction 3 L-1-09 précitée – devenue inutile – devrait être rapportée.**

V.– LA SIMPLIFICATION DES RÈGLES DE TVA RELATIVES AUX OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

A.– LA CESSION DES DROITS SOCIAUX

La mise en conformité avec le droit communautaire des règles relatives à la TVA immobilière a été réalisée par l'article 16 de la première loi de finances rectificative pour 2010. Celui-ci a notamment généralisé **la taxation sur la marge** auparavant applicable aux seules opérations d'achat revente des marchands de biens. Désormais, celle-ci s'applique à l'ensemble des assujettis dans le cas des ventes d'un terrain à bâtir ou d'un immeuble achevé depuis plus de cinq ans dont l'acquisition par le cédant n'avait pas ouvert droit à déduction.

En outre, en application du 3° du 1 du I de l'article 257 du code général des impôts, « *les parts d'intérêts et actions dont la possession assure en droit ou en fait l'attribution en propriété ou en jouissance d'un bien immeuble ou d'une fraction d'un bien immeuble sont assimilées à des biens corporels et suivent le régime du bien immeuble auquel ils se rapportent* ». La cession de ces droits par un assujetti est, dès lors, désormais soumise à la TVA sur la valeur des droits sociaux ayant rémunéré l'apport lorsqu'elle porte sur des droits dont l'acquisition a ouvert droit à déduction et sur la marge dans le cas contraire.

Dans ces conditions, le renvoi à une disposition réglementaire permettant de diminuer la base d'imposition n'a plus de sens et **l'alinéa 17** du présent article abroge le dernier alinéa du b du 2 de l'article 266 du même code.

B.– LA LOCATION-ATTRIBUTION ET LA LOCATION-VENTE

Les contrats de location-attribution consentis par les sociétés anonymes coopératives d'HLM et les contrats de location-vente de logements sociaux étaient **deux formes particulières d'accession à la propriété** utilisées dans les années soixante-dix et bénéficiant à ce titre d'une exonération de TVA (article 1378 *quinquies* du code général des impôts), d'une base d'imposition réduite lors de la cession des droits résultant de ces contrats pour les immeubles achevés depuis moins de cinq ans (b *bis* de l'article 266 du même code) et d'une exonération de droits de mutation lors de la cession de ces contrats à titre gratuit (article 792 du même code).

Ces deux types de contrats sont aujourd'hui tombés en désuétude, le sociétés et offices HLM leur préférant d'autres contrats comme la location-accession ou la vente à terme.

Par conséquent, les **alinéas 17 à 19** du présent article suppriment, dans le code général des impôts l'article 1378 *quinquies*, le b *bis* de l'article 2766 et l'article 792 précités.

VI.– L'EXIGIBILITÉ DE LA TVA RELATIVE À UNE CRÉANCE CÉDÉE

Dans son arrêt *Cayon* du 24 juillet 2009, **le Conseil d'État a considéré que la cession d'une créance portant sur une prestation de service vaut encaissement de l'opération sous-jacente et déclenche l'exigibilité de la TVA relative à la prestation pour le cédant**. A l'inverse, la doctrine administrative considérait jusqu'alors que la cession de créance et la prestation sous-jacente constituaient deux opérations distinctes et que, par conséquent, la cession de la créance n'emportait pas l'exigibilité de la TVA relative à la prestation.

Cependant, suite à cet arrêt, le cédant peut se retrouver immédiatement redevable de la totalité de la TVA alors même que la créance a été cédée à un prix inférieur à sa valeur nominale en raison du risque de recouvrement. Parallèlement, le débiteur cédé peut légalement déduire la totalité de la TVA grevant la prestation alors même qu'il n'a pas encore payé le cessionnaire.

Conformément à l'article 66 de la directive 2006/112/CE précitée, **les alinéas 21 et 22 du présent article reviennent sur cette jurisprudence** en disposant, au c du 2 de l'article 269 du code général des impôts, que « *en cas d'escompte d'effet de commerce ou de transmission de créance, l'exigibilité intervient respectivement à la date du paiement de l'effet par le client ou à celle du paiement de la dette transmise entre les mains du bénéficiaire de la transmission* ».

En application de **l'alinéa 23** du présent article, cette disposition est applicable aux créances cédées à compter du 1er janvier 2011.

VII.– LA SUPPRESSION DU TAUX RÉDUIT DE TVA APPLICABLE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

En application du f de l'article 279 du code général des impôts, le taux réduit de TVA est applicable aux « *prestations pour lesquelles les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les avoués sont indemnisés totalement ou partiellement par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle* ». Ce taux réduit a été institué par l'article 32 de la loi de finances pour 1991 afin d'atténuer les conséquences de l'abrogation de l'exonération de TVA sur les prestations réglementées accomplies par les avocats et les avoués.

Or, dans un arrêt du 17 juin 2010, introduit sur recours en manquement de la Commission européenne, **la Cour de justice a estimé que ce taux réduit de TVA était contraire au droit communautaire**, les avocats et les avoués ne pouvant être considérés comme des *« organismes ayant un caractère social et étant engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociale* » qui seuls peuvent bénéficier de ce taux réduit en application de l'annexe III à la directive 2006/112/CE précitée.

Par conséquent, **l'alinéa 25** du présent article abroge le f de l'article 279 du code général des impôts précité.

Le gain pour l'État résultant de la suppression du taux réduit actuellement applicable à l'aide juridictionnelle est estimé à **40 millions d'euros**.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 29 **sans modification**.*

*
* *

Après l'article 29

La Commission est saisie d'une série d'amendements portant articles additionnels après l'article 29.

Elle examine d'abord, en discussion commune, les amendements CF 40, CF 39 et CF 42 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. En tant que rapporteur spécial pour le patrimoine, j'ai relevé certaines asymétries fiscales sur les ventes de photographies. Ces trois amendements tendent à les corriger.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : on créerait une nouvelle niche fiscale. De surcroît, je ne vois pas où est le problème par rapport au régime actuel de la TVA sur les objets d'art, déjà très favorable.

M. Nicolas Perruchot. Nous en rediscuterons ultérieurement. Pour l'heure, je retire mes trois amendements.

*Les amendements CF 40, CF 39 et CF 42 sont **retirés**.*

La Commission examine ensuite, en présentation commune, l'amendement CF 95 de M. Henri Emmanuelli et l'amendement CF 94 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Dominique Baert. L'amendement CF 95 vise à supprimer l'abaissement du taux de la TVA de 19,6 % à 5,5 % consenti dans le secteur de la restauration, car il n'est pas adapté à la situation de nos finances publiques.

L'amendement CF 94 tend, quant à lui, à instaurer un taux réduit de TVA sur les ventes de restauration à consommer sur place de 12 % à la place du taux actuel de 5,5 %.

L'adoption de ces deux mesures rapporterait plusieurs milliards d'euros aux finances de l'État.

M. le rapporteur général. Avis défavorable sur les deux amendements.

*La Commission **rejette** les deux amendements.*

Puis elle examine l'amendement CF 28 de M. Charles de Courson.

M. Nicolas Perruchot. Cet amendement de simplification a pour objet d'adapter les délais de dépôt de la déclaration de chiffre d'affaires des entreprises relevant du régime simplifié, dont l'exercice comptable ne coïncide pas avec l'année civile

M. le rapporteur général. Avis défavorable : l'amendement est déjà satisfait par l'article 242 *septies* A de l'annexe II au code général des impôts.

*L'amendement est **retiré**.*

*

* *

Article 30

Mesures de réforme de la fiscalité sur les tabacs

Suite à un avis motivé de la Commission européenne et à une condamnation par la Cour de justice des communautés européenne de plusieurs règles du régime fiscal des produits de tabac, ainsi qu'à l'évolution du droit communautaire avec l'adoption de la directive 2010/12/CE du 16 février 2010, le présent article aménage ce régime sur les points suivants :

– il substitue à la notion de « cigarette de la classe de prix la plus demandée » qui, actuellement, sert de pivot à la fiscalité sur les cigarettes, la notion de « prix moyen pondéré » ;

– il augmente les taux du droit de consommation et du minimum de perception applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe destiné à rouler des cigarettes ;

– il supprime les prix seuils en dessous desquels les cigarettes ne peuvent être légalement vendues sur le territoire français ;

– il aménage les règles de détention et de circulation des produits de tabac, notamment en supprimant le plafond de 1 kilogramme au dessus duquel ceux-ci ne peuvent être légalement introduits par des particuliers sur le territoire français ;

– il rend applicable le droit de consommation aux produits de tabac commercialisés dans le département de Mayotte.

I.– LES RÈGLES FISCALES APPLICABLES AUX PRODUITS DE TABAC SE DISTINGUENT PAR LEUR COMPLEXITÉ

A.– L'ASSIETTE DES IMPOSITIONS SUR LES PRODUITS DE TABACS

Tant la TVA que le droit de consommation des produits de tabacs ont pour assiette le **prix de vente de ceux-ci tel que homologué chaque année par un arrêté du ministre chargé du budget**, le dernier en date étant l'arrêté du 18 mars 2010 (1). Pour les **produits de tabac importés soumis à droit de douane**, le montant acquitté au titre de ceux-ci est, en application de l'article 575 B du code général des impôts, déduit du prix de vente au détail pour le calcul du droit de consommation (2).

---

(1) Cet arrêté global intervient généralement au cours du premier trimestre. Par la suite, trois arrêtés partiels homologuent en cours d'année, généralement le premier lundi de chaque trimestre, les nouveaux produits commercialisés et prennent acte des retraits de produits.

(2) Par exemple, 11 cigares importés dont le prix de vente au détail est de 7,10 euros l'unité et ayant supporté des droits de douane à hauteur de 12 euros pour la totalité ont une valeur taxable de 66,10 euros [(11x7,10) - 12]

En pratique, les quatre fabricants de produits de tabac opérant sur le marché français (Philip Morris, Imperial Tabacco qui a racheté Altadis ex SEITA, Japan Tabacco et British-American Tabacco) adressent à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) les prix de ceux-ci, **librement déterminés** dans la limite toutefois de l'article 572 du même code. Celui-ci dispose en effet que ledit prix « *ne peut toutefois être homologué s'il est inférieur à celui obtenu en appliquant, au prix moyen de ces produits, un pourcentage* » fixé à 95% par le décret n°2004-975 du 13 septembre 2004. En juillet 2009, ce prix seuil s'établissait à 4,79 euros.

En pratique, **l'homologation – de pure forme – a pour seul objet de garantir que les produits de tabac seront vendus au même prix sur l'ensemble du territoire national** (sous réserve des dispositions particulières à la Corse et aux départements d'outre-mer).

Par conséquent, la fiscalité – et son produit – s'agissant des produits de tabac présente la caractéristique d'être i**ndirectement déterminée par les fabricants** car c'est *in fine* par rapport au prix de vente décidé par ceux-ci, dans les limites de l'article 572 précité, que les différents taux du droit de consommation sont calculés et que la TVA s'applique. En effet**, les taux de TVA et de droit de consommation s'appliquent « à rebours » ou « en dedans »**, à partir du prix TTC, et non, comme c'est normalement le cas, à partir du prix HT (ou « en dehors ») des produits concernés.

Cependant, **la fiscalité influence directement le prix des produits de tabacs** puisque l'Etat est en mesure, par l'utilisation des divers instruments fiscaux (voir *infra*), de renchérir lesdits prix afin d'atteindre les objectifs de santé publique. L'Etat interagit donc avec les fabricants, interaction facilitée par le nombre très réduit de ceux-ci, afin de les inciter à augmenter « d'eux-mêmes » leur prix, sous la menace permanente d'une augmentation de la fiscalité en cas de refus. La liberté de détermination des prix des produits de tabac est ainsi très encadrée et **la France est le deuxième pays de l'Union européenne, après l'Irlande, où le prix des cigarettes les moins chères est le plus élevé.**

B.– LA TVA

La taxe sur la valeur ajoutée s'applique aux produits de tabac au **taux normal de 19,6%**. Cependant, la TVA ne s'applique pas sur le prix HT des produits de tabacs mais « à rebours » du prix de vente homologué susmentionné, soit à un taux de 16,3856% de celui-ci. Par exemple, le prix de vente homologué des Marlboro est de 5,90 euros le paquet de 20 depuis la hausse intervenue le 8 novembre dernier. La TVA s'appliquera « en dedans » de ce prix à un taux de 16,3856%, soit 5,90 x 16,3856% = 0,96 euro pour la cigarette de la classe de prix la plus demandée qu'est la Marlboro (voir *infra* pour cette notion).

La TVA sur les produits de tabacs rapporte à l'État environ **2,5 milliards d'euros par an**, affectés en quasi-totalité à la sécurité sociale.

C.– LE DROIT DE CONSOMMATION

1.– Le taux applicable aux produits de tabac autres que les cigarettes

En application de l'article 575 du code général des impôts, les tabacs manufacturés vendus dans les départements de la France continentale et les tabacs ainsi que le papier à rouler les cigarettes qui y sont importés sont soumis à un droit de consommation. S'agissant des tabacs manufacturés autres que les cigarettes**, le droit de consommation qui leur est applicable se calcule sur la base de leur prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception** fixé par mille unités ou par mille grammes.

Le taux de ce droit de consommation varie selon les produits de tabac :

– pour les cigares et cigarillos : 27,57 % ;

– pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes : 58,57 % ;

– pour les autres tabacs à fumer : 52,42 % ;

– pour les tabacs à priser : 45,57 % ;

– pour les tabacs à mâcher : 32,17 %.

Par conséquent, une fois le prix de vente des produits concernés homologué, les taux ci-dessus s'appliquent « en dedans » de celui-ci.

2.– Le taux applicable aux cigarettes

Simples pour les produits de tabac autres que les cigarettes, les règles fiscales se complexifient pour ces dernières, obligeant à distinguer entre celles applicables à la classe de prix la plus demandée (CCPD) et les autres.

a) Les règles fiscales applicables aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée (CPPD)

Les cigarettes de la classe de prix la plus demandée sont les cigarettes les plus vendues à un même prix et pour un même conditionnement. Depuis le 9 novembre 2009, la classe de prix la plus demandée est constituée par les cigarettes dont le prix de vente est homologué à 5,90 euros le paquet de 20. Au sein de cette catégorie, **la cigarette la plus vendue est la Marlboro**.

En application de l'article 575 du code général des impôts précité, le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée – en pratique, les Marlboro vendues 5,90 euros le paquet de 20 – « *est déterminé globalement en appliquant le taux normal de ce droit, prévu à l'article 575 A, à leur prix de vente au détail* », soit un taux de 64 %. Il n'y a donc pas de part spécifique fixe (voir *infra*) en tant que telle pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée. S'agissant de la Marlboro, **le montant du droit de consommation s'établit à 3,776 euros**.

b) Les règles applicables aux cigarettes autres que celles de la classe de prix la plus demandée

Les cigarettes qui ne sont pas vendues à un prix de 5,9 euros supportent, en application de l'article 575 précité, un droit de consommation divisé en :

● Une **part spécifique qui est fixe quel que soit le prix de vente des cigarettes**. Son taux est égal à 7,5 % de la charge fiscale totale applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, laquelle inclut le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée. En d'autres termes, le montant de la part spécifique du droit de consommation applicable aux cigarettes autres que celles de la CCPD est déterminé à partir du **taux normal du droit de consommation applicable à ces dernières, lequel constitue le « pivot » de la fiscalité du tabac**. Cette charge s'élève actuellement à 80,3856 % (6 % + 16,385 %).

Le montant de la part spécifique du droit de consommation pour 1000 cigarettes (dont le prix de vente au détail est de 5,90 x 50 = 295 euros) s'établit actuellement au moyen de la formule suivante :

Part spécifique = 7,5 % x 80,3856 % x 295 = 17,785314 euros

Ce montant de droit fixe apparaît particulièrement peu élevé et, selon la DGDDI, est l'un des moins élevés de l'Union européenne. Ce montant est le résultat de l'histoire. En effet, la part spécifique étant fixe, elle frappe proportionnellement plus les cigarettes les moins chères qui, en France, étaient produites par la SEITA sur le territoire national, au contraire des cigarettes les plus chères, en particulier les Marlboro, qui étaient et sont toujours importées. **Afin de favoriser la production nationale – aujourd'hui quasi inexistante, à l'exception de la Corse –, la part fixe du droit de consommation a donc été maintenue à un niveau peu élevé**.

● Une **part proportionnelle** dont le taux est égal à la différence entre le taux normal du droit de consommation applicable à la cigarette de la classe de prix la plus demandée (64%) et la part spécifique (17,785314 euros pour 1000 cigarettes) rapportée au prix de vente de celle-ci (5,90 euros le paquet de 20, soit 295 euros les 1000 cigarettes).

Le montant de la part spécifique du droit de consommation pour 1000 cigarettes s'établit actuellement au moyen de la formule suivante :

Part proportionnelle = [(295 x 64 %) – 17,785314] : 295 x 100 = 57,97 %

En d'autres termes, tant le montant de la part spécifique que celui de la part proportionnelle du droit de consommation applicable à ces cigarettes sont déterminés par rapport au taux normal du droit de consommation applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée et donc, *in fine*, au prix de vente homologué de celles-ci.

Au final, le montant du droit de consommation (Y) se calcule selon la formule mathématique suivante : **Y = AX + B**, A étant le taux de la part proportionnelle, X le prix de vente et B le taux de la part spécifique, sauf pour la cigarette de la classe de prix la plus demandée à laquelle s'applique le taux normal de 64 %.

3.– Le minimum de perception

En application de l'article 575 A du même code, le minimum de perception est fixé à 97 euros pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, à 60 euros pour les autres tabacs à fumer et à 89 euros pour les cigares. Il n'y a donc pas de minimum de perception sur les tabacs à priser et à mâcher. Pour les cigarettes, le minimum de perception est fixé à **164 euros pour mille unités, soit 3,28 euros par paquet de 20**. Par conséquent, les cigarettes et les autres produits de tabac supportent soit le droit de consommation, soit, si le montant de celui-ci lui est inférieur, le minimum de perception.

Il est possible de déterminer si un produit est soumis au droit de consommation ou au minimum de perception selon qu'il est vendu au dessus ou en dessous un prix paradoxalement appelé « prix d'entrée en application du minimum de perception ».

La détermination de ce « prix d'entrée » se calcule comme suit pour les cigarettes (pour un paquet de 20) :

Prix d'entrée : [(164 –17,785314) : 1000 x 57,97 %] x 20 = 5,12 euros

Par conséquent, l'ensemble des paquets de cigarettes vendus à un prix inférieur à 5,12 euros se voit appliquer le minimum de perception.

En outre, en application du huitième alinéa de l'article 575 précité, lorsque le prix de vente au détail homologué des cigarettes et des tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes est inférieur, respectivement, à 95 % et 97 % du prix moyen de ces produits constaté par le dernier arrêté de prix**, le montant des minima de perception peut être relevé par arrêté du ministre chargé du budget**, sous réserve des limitations suivantes :

– pour les cigarettes, le minimum de perception qui résulte de cette augmentation ne peut excéder le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, c'est-à-dire 64 % de 5,90 euros, soit 3,776 euros ;

– pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, l'augmentation du minimum de perception ne peut dépasser 25 % du montant figurant au dernier alinéa de l'article 575 A, c'est-à-dire 24,25 euros, soit un minimum de perception maximal de 97 + 24,25 = 121,25 euros.

Le ministre chargé du budget n'a jamais utilisé cette possibilité de relèvement des minima de perception mais **le simple fait qu'elle existe pèse naturellement dans les négociations entre l'administration des douanes et les fabricants et distributeurs de cigarettes**.

Les règles du droit de consommation sur les produits de tabac peuvent être résumés dans le schéma suivant :

La coexistence d'un droit de consommation, divisé entre une part fixe (spécifique) et une part proportionnelle, et d'un minimum de perception donne à l'Etat **trois outils pour influer sur le prix de vente des cigarettes (et des autres produits de tabacs) dont les effets sont cependant très différents**.

● Quel que soit l'instrument qu'utilise l'Etat, la cigarette de la classe de prix la plus demandée – qui constitue le « pivot » sur lequel repose la fiscalité sur les cigarettes – supportera toujours le taux normal de 64%. Ni l'augmentation de la part spécifique, ni celle de la part proportionnelle, pas plus que le relèvement du minimum de perception ne l'atteindront.

Naturellement, il est toujours possible d'augmenter le taux normal. Cependant, le niveau de fiscalité actuel (droit de consommation et TVA), auquel il faut ajouter la rémunération des débitants de tabac, est tel que **la marge des fabricants et distributeurs est plus que réduite (11,3%)**, comme le montre le tableau suivant :

État et sécurité sociale	Buraliste	Fabricant et distributeur
Droit de consommation : 64 %	Remise nette 6,375 %	Marge : 11,2994 %
TVA : 16,3856 %	RAVGDT (retraite) 0,16 %	
Droit de licence : 1,78 %		
100% PVP		

Par conséquent, toute augmentation du taux normal du droit de consommation – et de la fiscalité sur les cigarettes en général –, se traduit nécessairement par une hausse exponentielle du prix de vente de détail si le fabricant ou le distributeur souhaite maintenir sa marge :

Une augmentation de 1 point du taux du droit de consommation, de 64 à 65 %, entraîne ainsi une augmentation de 9,60 % du prix de vente à élasticité volume-prix constante. Comme celle-ci est inférieure à 1, le fabricant ou le distributeur qui souhaite maintenir sa marge est contraint d'augmenter davantage encore ses prix.

Il va sans dire que l'effet exponentiel sur les prix de vente – à marge constante – de toute hausse du taux du droit de consommation constitue un **argument fort pour l'administration** dans sa négociation avec les fabricants et distributeurs de cigarettes afin de les inciter à augmenter « d'eux-mêmes » leur prix, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter la fiscalité.

● L'augmentation du taux de la part spécifique – qui est fixe – frappe proportionnellement plus fortement les cigarettes vendues moins chères que la CCPD, c'est-à-dire celles dont le prix du paquet est compris entre 5,40 et 5,90 euros. Un tel relèvement favorise donc les cigarettes vendues plus chères que celle-ci. Dans le schéma de la page précédente, le déplacement vers le haut de la droite en pointillés représentant la part spécifique entraîne en outre « l'aplatissement » de la droite représentant la part proportionnelle. Comme la part proportionnelle frappe –logiquement – plus fortement les cigarettes vendues plus chères que la CCPD, **celles-ci sont donc doublement favorisées par l'augmentation de la part spécifique.**

● L'augmentation du taux de la part proportionnelle du droit de consommation frappe indifféremment les cigarettes les plus chères comme les moins chères, avec l'avantage d'un rendement budgétaire important. Cependant, sans relèvement du minium de perception, elle augmente l'écart de prix entre les cigarettes et, par conséquent, favorise les fabricants de cigarettes d'entrée de gamme.

● Enfin, le relèvement du minimum de perception « écrase » le marché en renchérissant uniquement le prix des cigarettes les moins chères auquel il s'applique, favorisant ainsi indirectement le fabricant de la CCPD et ceux des cigarettes vendues plus chères que 5,90 euros.

4.– Produit et affectation

En 2010, le produit du droit de consommation sur les produits de tabacs s'est élevé à environ **10 milliards d'euros**, affecté en totalité aux régimes de sécurité sociale.

C.– LES RÈGLES DE CIRCULATION ET DE DÉTENTION

En application de l'article 575 G du code général des impôts, renforcé par un amendement présenté par M. Yves Bur au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (devenu l'article 20 de la loi adoptée), *« les tabacs manufacturés ne peuvent circuler après leur vente au détail, par quantité supérieure à 1 kilogramme, sans un document mentionné au II de l'article 302 M* » du même code.

Par conséquent, **les personnes physiques ne peuvent transporter plus d'un kilogramme de produits de tabacs (soit l'équivalent de cinq cartouches)**, à moins de disposer d'un « *document d'accompagnement* » établi par l'expéditeur dont le modèle et les conditions d'utilisation sont fixés par le règlement (CEE) n° 2719/92 du 11 septembre 1992.

En outre, à l'exception de personnes dûment listées par l'article 575 H du même code [(1)], celui-ci dispose que « *nul ne peut détenir dans des entrepôts, des locaux commerciaux ou à bord des moyens de transports plus de 2 kilogrammes de tabacs manufacturés* ».

L'objet de ces limitations est d'empêcher les « introductions » sur le territoire national, par les particuliers, de cigarettes achetées moins cher à l'étranger, en particulier dans les pays limitrophes, dont les conséquences en termes de perte de recettes estimées sont particulièrement lourdes, à la fois pour les débitants de tabac (400 millions d'euros) et pour le budget de l'État (3,5 milliards d'euros).

---

(1) C'est-à-dire les fournisseurs dans les entrepôts, les débitants dans les points de vente, les personnes désignées au 3 de l'article 565, les acheteurs-revendeurs mentionnés au dixième alinéa de l'article 568 ou, dans des quantités fixées par arrêté du ministre chargé du budget, les revendeurs mentionnés au premier alinéa de cet article.

D.– LES RÈGLES SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER ET À LA CORSE

1.– Le droit de consommation applicable en Corse

Le droit de consommation applicable en Corse diffère à la fois dans son assiette et dans son taux de celui applicable sur le continent.

S'agissant de l'assiette, **les prix de vente des produits de tabac en Corse ne sont pas homologués**. Cependant, en application de l'article 575 E *bis* du code général des impôts, le prix de vente au détail appliqué aux cigarettes dans les départements de Corse est **au moins égal à 75 % des prix de vente continentaux des mêmes produits**. Ainsi le paquet de Marlboro rouge vendu à 5,90 euros sur le continent est commercialisé en pratique à 4,40 euros en Corse.

Pour les autres produits de tabac, il convient de distinguer entre :

– les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher, dont le prix de vente au détail est au moins égal aux deux tiers des prix continentaux des mêmes produits ;

– les cigares et les cigarillos dont le prix de vente au détail est au moins égal à 85 % des prix continentaux des mêmes produits.

Par conséquent, la fiscalité s'appliquant, pour les produits de tabac, « à rebours » du prix de vente au détail, **tant l'assiette de la TVA que celle du droit de consommation sont, en Corse, réduites par rapport à celles en vigueur en France continentale**.

S'agissant des **taux du droit de consommation**, ceux-ci sont différents selon qu'il s'agit de la cigarette de la classe de prix la plus demandée ou une autre cigarette, mais toujours inférieurs à ceux en vigueur en France continentale :

– pour la cigarette de la classe de prix la plus demandé, le taux du droit de consommation s'élève à 44 % du prix de vente au détail, contre 64 % sur le continent ;

– pour les autres cigarettes, le taux de la part spécifique est fixé à 5% de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée (contre 7,5 % sur le continent) et la part proportionnelle à 40,98 % (contre 57,97 % sur le continent).

Pour les autres produits de tabac, les taux sont fixés comme suit, entre **deux et trois fois inférieurs aux taux applicables sur le continent** :

– pour les cigares et cigarillos : 10 % ;

– pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes : 27 % ;

– pour les autres tabacs à fumer : 22 % ;

– pour les tabacs à priser : 15 % ;

– pour les tabacs à mâcher : 13 %.

Enfin, le minimum de perception ne s'applique pas en Corse.

2.– Le droit de consommation applicable en outre-mer

En application de l'article 268 du code des douanes, « *les cigarettes, les cigares, cigarillos, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, destinés à être consommés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sont passibles d'un droit de consommation* », affecté au budget des départements d'outre-mer.

Les taux et l'assiette du droit de consommation sont fixés par délibération des conseils généraux et varient selon que les produits de tabac ont fait ou non l'objet d'une homologation en France métropolitaine :

– pour les produits mentionnés n'ayant pas fait l'objet d'une homologation en France continentale, le montant du droit est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage fixé par ce même conseil, supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % du prix de vente au détail en France continentale correspondant à la moyenne pondérée des prix homologués ;

– pour les produits ayant fait l'objet d'une homologation en France continentale, le montant du droit est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage fixé par ce même conseil, supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % du prix de vente au détail en France continentale.

Les taux du droit de consommation ne peuvent être supérieurs aux taux prévus à l'article 575 A précité.

Les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent en outre fixer, par délibération, un **minimum de perception spécifique** sur les cigarettes. Ce minimum de perception ne peut être supérieur au droit de consommation résultant de l'application du taux fixé par le conseil général au prix de vente au détail en France continentale des cigarettes de la classe de prix la plus demandée. De même peuvent-ils établir un minimum de perception fixé pour 1 000 grammes pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes. Ce minimum de perception ne peut excéder les deux tiers du minimum de perception fixé par le conseil général pour les cigarettes.

II.– LA NON-COMPATIBILITÉ DU REGIME FISCAL DES PRODUITS DE TABAC AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le régime fiscal des produits de tabacs n'est pas compatible avec le droit communautaire sur les trois points suivants :

– les règles de circulation, qui ont fait l'objet d'un avis motivé de la Commission européenne le 20 novembre 2009 ;

– les prix seuils résultant de l'article 572 du code général des impôts précité ont été sanctionnés par la Cour de justice des Communautés européennes ;

– la notion de classe de prix la plus demandée n'est plus compatible avec la nouvelle directive 2010/12/CE du Conseil du 16 février 2010 modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

A.– LES RÈGLES RELATIVES À LA CIRCULATION

Afin de lutter contre le trafic de produits de tabac, la France a établi des **règles strictes limitant à la fois les quantités de produits de tabac pouvant circuler et celles pouvant être détenues**, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales (voir *supra*).

Dans un avis motivé du 20 novembre 2009, la Commission européenne a estimé que les règles des articles 575 G et 575 H du code général des impôts violaient le **principe de liberté de circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun**.

B.– LES RÈGLES RELATIVES AUX PRIX SEUIL

L'article 38 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a inscrit dans les articles 572 du code général des impôts et L. 3511-3 du code de la santé publique un prix seuil pour les cigarettes et le tabac fine coupe en deçà duquel ceux-ci ne peuvent être légalement vendus, fixé à 95% du prix de vente moyen de ces produits soit 4,79 euros.

Or, saisie par la Commission européenne, **la Cour de justice des Communautés européennes a, dans un arrêt du 4 mars 2010, sanctionné la France pour violation du droit communautaire de la concurrence**. En effet, elle a estimé que « *l'imposition d'un prix minimal de vente au détail a pour effet que le prix maximal de vente au détail déterminé par les producteurs ou les importateurs ne pourra pas, en toute hypothèse, être inférieur à ce prix minimal obligatoire et est donc susceptible de porter atteinte aux relations concurrentielles* ***en empêchant certains de ces producteurs ou importateurs de tirer avantage de prix de revient inférieurs afin de proposer des prix de vente au détail plus attractifs*** ».

La Cour a ainsi écarté l'argument, avancé par la France, de l'objectif de protection de la santé prévu à l'article 30 du Traité qui, en l'espèce, ne pouvait justifier des mesures équivalentes à des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, estimant que la directive 95/59 du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, n'empêche pas les États membres de poursuivre la lutte contre le tabagisme par d'autres moyens, en particulier la fiscalité.

Par conséquent, **la France est désormais dans l'obligation de supprimer les prix seuil** et d'utiliser d'autres moyens, compatibles avec le droit communautaire, pour renchérir le prix des cigarettes et lutter contre le tabagisme.

C.– L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE DIRECTIVE 2010/12/CE

La nouvelle directive 2010/12/CE du Conseil du 16 février 2010 a modifié les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE relatives à la structure et aux taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, notamment la notion de « cigarettes de la classe de prix la plus demandée » qui, actuellement, constitue le « pivot » de la fiscalité applicable aux cigarettes.

III.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A.– LA SUPPRESSION DE LA NOTION DE CIGARETTES DE LA CLASSE DE PRIX LA PLUS DEMANDÉE

1.– Une nouvelle référence fiscale

Afin de simplifier la fiscalité sur les produits de tabacs, la nouvelle directive 2010/12/CE du 16 février 2010 précitée a supprimé la notion de « *cigarettes de la classe la plus demandée* » pour le calcul du droit de consommation applicables aux cigarettes. Désormais, celui-ci devra être calculé sur la base du « *prix moyen pondéré de vente de détail des cigarettes mises à la consommation* ».

Les **alinéas 8 et 9** du présent article substituent donc, dans l'article 575 du code général des impôts, à la notion de « *cigarette de la classe de prix la plus demandée* », celle de « *cigarette de la classe de prix de référence* ».

Aux termes du 3 de la nouvelle rédaction de l'article 2 de la directive 92/79/CE issue de la directive précitée, le prix moyen pondéré de vente au détail « *est calculé par référence à la valeur totale de l'ensemble des cigarettes mises à la consommation, basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises, divisée par la quantité totale de cigarettes mises à la consommation. Il est établi au plus tard le 1er mars de chaque année sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente* ».

Ces dispositions seront intégralement reproduites dans l'article 575 précité par les **alinéas 11 et 12** du présent article, lesquels assimilent donc le prix moyen pondéré de vente au détail à celle de la classe de prix de référence susmentionnée [(1)]. **La simplification mise en avant par la directive est donc largement vidée de sa substance puisque le présent article substitue un « pivot » à un autre sans modifier en rien les règles complexes de calcul du droit de consommation**. Cependant, il présente l'avantage de détacher le « pivot » d'une marque de cigarettes particulière.

Aux termes de **l'alinéa 13** du présent article, ce prix moyen pondéré, exprimé pour mille cigarettes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure, constituera la « *classe de prix de référence* », établie comme telle chaque année, avant le 31 janvier, par un arrêté du ministre chargé du Budget. Selon les informations communiquées au Rapporteur général par la DGDDI, **ce prix moyen pondéré s'établira à 5,40 euros pour le paquet de 20**.

Par coordination, les **alinéas 26 et 27** du présent article substituent, dans les troisième et quatrième alinéas de l'article 575 précité, aux mots : « *la plus demandée* », les mots : *« de référence* ». De même, les **alinéas 2 et 3** du présent article opèrent-il la même substitution dans l'article 268 du code des douanes relatif au droit de consommation dans les départements d'outre-mer, l'**alinéa 22** faisant de même dans l'article 575 E *bis* relatif au droit de consommation en Corse.

2.– Les conséquences

Actuellement, le droit de consommation sur les cigarettes est calculé sur la base du prix de vente de la CCPD, lequel est depuis le 8 novembre égal à 5,90 euros le paquet. A compter du 1er janvier 2011, il sera calculé sur la base d'un **prix moyen pondéré de 5,40 euros le paquet qui est en outre le prix de détail auquel seront vendues les cigarettes les moins chères**.

Deux conséquences doivent être soulignées :

– la Marlboro à 5,90 euros, actuellement « pivot » de la fiscalité sur les cigarettes et frappée d'un taux normal fixe de 64%, se retrouvera désormais « déportée » – sur le schéma *supra* – à droite du nouveau « pivot » de 5,40 euros, comme l'ensemble des cigarettes commercialisées sur le marché français ;

– toute augmentation du montant de la part spécifique du droit de consommation se traduira, pour l'ensemble des cigarettes, désormais toutes situées à droite du nouveau pivot, par une diminution du taux de la part proportionnelle et donc, *in fine*, du produit global du droit de consommation (voir schéma et explication *supra*).

---

*(1) Pour la Corse, **l'alinéa 22** du présent article dispose que la classe de prix de référence sera calculée sur la base des mises à la consommation réalisées en Corse, où les prix sont inférieurs à ceux pratiqués sur le continent.*

B.- L'AUGMENTATION DU TAUX DU DROIT DE CONSOMMATION ET DU MINIMUM DE PERCEPTION APPLICABLES AUX CIGARETTES ET AU TABAC FINE COUPE

1.– L'augmentation des taux du droit de consommation sur les cigarettes

a) En France continentale

Le droit de consommation sur les produits de tabac se divise entre une part spécifique et une part proportionnelle au prix de vente au détail. Les **alinéas 14 et 19** du présent article proposent d'augmenter les taux applicables aux cigarettes dans les proportions suivantes (l'augmentation de la part proportionnelle découlant d'une hausse du taux normal « pivot » du droit de consommation) :

Part spécifique		**Taux normal**	
Actuellement	*A compter du 1er janvier 2011*	*Actuellement*	*A compter du 1er janvier 2011*
7,5%	9%	64%	64,25%

Le relèvement de ces taux est rendu nécessaire par le changement de l'assiette du droit de consommation et la substitution de la cigarette de la classe de prix de référence à celle de la classe de prix la plus demandée. Dès lors que cette assiette, actuellement de 5,90 euros, sera réduite à 5,40 euros, il importe d'augmenter les taux applicables de manière à garantir le maintien du produit du droit de consommation.

b) En Corse

Les **alinéas 23 et 24** du présent article relèvent également, mais dans des **proportions plus importantes qu'en France continentale,** le taux de la part spécifique et le taux normal du droit de consommation applicables en Corse.

Part spécifique		**Part proportionnelle**	
Actuellement	*A compter du 1er janvier 2011*	*Actuellement*	*A compter du 1er janvier 2011*
5%	6,5%	44%	45%

En effet, lors de la négociation de la directive 2010/12/CE précitée, la France a obtenu de continuer « *à appliquer jusqu'au 31 décembre 2015, aux cigarettes mises à la consommation dans les départements de la Corse, un taux d'accise réduit* ». **Il convient donc d'anticiper dès maintenant le retour à une fiscalité normale sur les produits de tabac commercialisés en Corse** en relevant progressivement, d'ici à 2015, les taux du droit de consommation qui leur sont appliqués.

2.– Le relèvement du minimum de perception applicable aux cigarettes et au tabac fine coupe

Actuellement, aux termes de l'article 575 A du code général des impôts, les minima de perception applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe destiné à rouler des cigarettes sont fixés à respectivement 164 et 97 euros, montants que **l'alinéa 19** présent article propose de porter à 173 et 105 euros par **cohérence avec l'augmentation du prix de vente intervenue le 8 novembre 2010**.

En outre, en application de l'article 575, lorsque le prix de vente au détail homologué des cigarettes et des tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes est inférieur à respectivement 95 % et 97 % du prix moyen de ces produits constaté par le dernier arrêté de prix, le montant des minima de perception peut être relevé par arrêté du ministre chargé du budget dans les limites suivantes :

– pour les cigarettes, le minimum de perception qui résulte de cette augmentation ne peut excéder le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée (neuvième alinéa) ;

– pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, l'augmentation du minimum de perception ne peut dépasser 25 % du montant figurant au dernier alinéa de l'article 575 A, c'est-à-dire 24,25 euros, soit un minimum de perception maximal de 97 + 24,25 = 121,25 euros (dixième alinéa).

En application de **l'alinéa 18** du présent article, les neuvième et dixième alinéas de l'article 575 susmentionnés seront supprimés. En revanche, **l'alinéa 17 du présent article limitera à 25 % le relèvement des minima de perception, tant pour les cigarettes que pour le tabac fine coupe**.

C.– LA SUPPRESSION DES PRIX SEUILS

En application de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 572 du code général des impôts, « *le prix de détail des cigarettes, exprimé aux 1 000 unités, ne peut être homologué s'il est inférieur à celui obtenu en appliquant, au prix moyen de ces produits, un pourcentage fixé* » à 95 % par le décret n° 2004-975 du 13 septembre 2004, soit 4,79 euros.

De même, **s'agissant du droit de consommation applicable dans les départements d'outre-mer**, le dernier alinéa de l'article 268 du code des douanes dispose « *les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent fixer, par délibération, un prix de détail des cigarettes et des tabacs fine coupe destinés à rouler des cigarettes en deçà duquel ces différents produits du tabac ne peuvent être vendus dans leur circonscription administrative en raison de leur prix de nature promotionnelle au sens de l'article L. 3511-3 du code de la santé publique. Pour chacun de ces produits, ce prix est supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % du prix de vente au détail déterminé pour la France continentale en application du premier alinéa du même article L. 3511-3* ».

Or, ce prix seuil a été sanctionné par la Cour de justice des Communautés européenne dans l'arrêt du 4 mars 2010 qui l'a jugé **contraire aux règles communautaires de la concurrence** (voir *supra*).

Tirant les conséquences de cet arrêt sur le plan réglementaire, le décret n° 2010-446 du 3 mai 2010 a abrogé le décret n° 2004-975 précité. En outre, sur le plan législatif, **l'alinéa 7** du présent article supprime la dernière phrase du premier alinéa de l'article 572 précité.

Les risques sont cependant très faible d'une baisse des prix du tabac qui irait à l'encontre de l'objectif de lutte contre le tabagisme et ce, en raison du poids que représente la fiscalité dans le prix de vente des produits de tabac. En effet, le prix de vente au public (PVP) des cigarettes de la classe de prix la plus demandée se décompose comme suit [(1)] :

<table>
<tr><th>État et sécurité sociale</th><th>Buraliste</th><th>Fabricant et distributeur</th></tr>
<tr><td>Droit de consommation : 64 %</td><td>Remise nette 6,375 %</td><td rowspan="3">Marge : 11,2994 %</td></tr>
<tr><td>TVA : 16,3856 %</td><td>RAVGDT (retraite) 0,16 %</td></tr>
<tr><td colspan="2">Droit de licence : 1,78 %</td></tr>
<tr><td colspan="3">100% PVP</td></tr>
</table>

Par conséquent, les prélèvements fiscaux et la rémunération du buraliste représentant 88,70% du prix de vente de la cigarettes CCPD, **la marge restant au fabricant et au distributeur est si faible qu'ils ne sont pas véritablement en mesure d'abaisser leur prix de vente au détail en dessous du prix seuil actuel**. Ainsi, sur un paquet de Marlboro vendu 5,90 euros, la marge du fabricant est égale à environ 0,66 euro. A supposer que cette marge soit réduire à zéro, le prix de vente au détail serait encore supérieur à 4,79 euros.

Naturellement, ce qui n'est pas possible pour le distributeur de la Marlboro pourrait l'être pour les distributeurs et fabricants de cigarettes d'entrée de gamme, désormais vendues à 5,40 euros le paquet à la condition toutefois qu'ils vendent à prix coûtant, ce qui est peu probable.

Le véritable risque – cependant incertain – serait qu'un fabricant « franc-tireur » cherche à pénétrer le marché français en « cassant les prix » autant que le permet le minimum de perception. Celui-ci constitue en effet un plancher qui, ajouté à la TVA et à la rémunération des buralistes, interdit en pratique que le prix de vente des cigarettes soit inférieur à un certain seuil aujourd'hui fixé à 4,35 euros pour un minimum de perception de 164 euros.

Par coordination, **l'alinéa 28** supprime, dans le premier alinéa L. 3511-3 du code de la santé publique, les dispositions relatives à la « *vente d'un produit de tabac à un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique* » auxquelles l'article 572 ne fera désormais plus référence.

---

(1) Le PVP des autres cigarettes se décompose selon le même schéma mais le montant du droit de consommation varie cependant autour du « taux pivot » de 64%.

Cependant, les conseils généraux des départements d'outre-mer, qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne, pourront toujours fixer, par délibération, un seuil au prix de vente au détail des cigarettes et du tabac fine coupe. Actuellement, aux termes de l'article 268 du code des douanes, le prix de vente des produits de tabac est « *supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % du prix de vente au détail déterminé pour la France continentale* ». Cette disposition est maintenue mais adaptée à la nouvelle terminologie issue de la directive n° 2010/12/CE précitée par **l'alinéa 4** du présent article, ce prix seuil se calculant désormais par rapport à la « *moyenne pondérée des prix homologués* ».

D.– L'AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE DÉTENTION ET DE CIRCULATION DES PRODUITS DE TABAC

Suite à l'avis motivé de la Commission européenne considérant que les règles relatives à la circulation et à la détention des produits de tabac violaient la liberté de circulation, **l'alinéa 25** du présent article abroge l'article 575 G du code général des impôts qui limite à un kilogramme la quantité de tabacs manufacturés pouvant circuler après leur vente au détail sans le document d'accompagnement de l'article 302 D précité.

Par conséquent, à compter du 1er janvier 2011, **les particuliers pourront introduire sur le territoire national autant de cartouches de cigarettes qu'ils le souhaitent, dans la limite toutefois de leur consommation personnelle**.

En effet, l'avis motivé de la Commission européenne ne concerne que la circulation et la détention des produits de tabacs, notamment par les particuliers, après leur vente au détail. Or, cette dernière est toujours régie par l'article 568 du code général des impôts qui en confie le monopole à l'administration des douanes, qui l'exerce par l'intermédiaire des buralistes. C'est pourquoi un particulier ne pourra circuler – et donc introduire sur le territoire national – avec des cartouches achetées à l'étranger dont le nombre excèderait objectivement une consommation personnelle normale, ce qui laisserait présumer qu'il compte se livrer à la vente de ces produits. La détermination de la consommation personnelle sera une **question de fait appréciée *in concreto* par l'administration des douanes sous le contrôle du juge**.

Quelles peuvent être les conséquences de la suppression de la limite de 1 kg à la circulation des produits de tabacs prévue par le présent article ? Celle-ci a été renforcée la dernière fois par l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 afin, justement, de lutter contre les introductions de cigarettes sur le territoire national, achetées dans des pays limitrophes où elles sont bien moins chères en raison de taxes moins élevées.

La carte suivante présente le prix de vente d'un paquet de Marlboro - cigarettes la plus vendue – dans l'Union européenne :

S'agissant des seuls pays limitrophes de la France, où le prix de vente d'un paquet de Marlboro s'élève à 5,90 euros, on observe que ce prix de vente s'établit à 4,70 euros en Belgique et en Allemagne, 4,50 euros en Italie, 4,36 euros en Suisse, 4,20 euros au Luxembourg, 3,85 euros en Espagne et 2 euros en Andorre. **L'ensemble des pays limitrophes de la France offre donc un prix de vente moins élevé de la Marlboro**, cet écart de prix se retrouvant avec les cigarettes d'autres marques.

Ce décalage ancien entre les prix pratiqués en France et ceux en vigueur dans les pays limitrophes a, par le passé, entraîné une hausse considérable des introductions sur le territoire national de cartouches de cigarettes, avec pour conséquence une perte de recettes évaluée à 400 millions pour les débitants de tabac et à 3,5 milliards d'euros pour l'État [(1)].

Cependant, selon l'administration des douanes :

– d'une part, **c'est la hausse très forte du prix des cigarettes (+ 40 % en 2003/2004) qui a entraîné l'augmentation considérable des achats transfrontaliers de cigarettes** et des pertes de chiffres d'affaires pour les débitants ;

(1) Les buralistes installés dans les départements limitrophes perçoivent cependant 200 millions d'euros d'aides dans le cadre du contrat d'avenir signé avec l'Etat afin de compenser leurs pertes de recettes.

– d'autre part, **l'abaissement de 2 à 1 kg de la limite à la circulation des cigarettes en 2006 n'a eu aucun effet sur les achats transfrontaliers** et sur les pertes de recettes des débitants de tabac, restées stables depuis 2005.

Par conséquent, c'est l'accroissement du différentiel de prix de vente au détail entre la France et les pays limitrophes qui entraîne une augmentation des achats transfrontaliers de cigarettes, achats sur lesquels la limite de 1 kg n'a aucun effet. Dès lors, **la suppression de cette limite par le présent article ne devrait pas se traduire, comme le redoutent les débitants de tabac, par une augmentation de ces achats à leur détriment**. Simplement, les fumeurs habitant les départements frontaliers qui s'approvisionnent déjà à l'étranger feront des allers-retours moins souvent.

Il n'est évidemment pas exclu que des trafics se développent suite à la suppression de la limite de 1 kg, certains particuliers n'habitant pas forcément les départements limitrophes faisant des allers-retours en Andorre le coffre plein de cartouches de cigarettes. Cependant, **de tels trafics – qui existent déjà aujourd'hui – constituent des infractions au monopole de l'administration des douanes sur les produits de tabac et seront sanctionnés comme tels**.

Enfin, les **alinéas 26 et 27** adaptent par coordination la rédaction de l'article 575 H précité et **l'alinéa 6** celle de l'article 302 D qui fait référence à l'article 575 G et à l'ancienne rédaction de l'article 575 H.

E.– LA CRÉATION D'UN DROIT DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS DE TABACS À MAYOTTE

Alors qu'ils ne sont actuellement soumis, à Mayotte, à aucun droit de consommation, le conseil général de ce nouveau département a, dans une délibération récente, voté la création d'un droit de consommation sur les tabacs manufacturés **largement inspiré de celui applicable dans les autres départements d'outre-mer**. Cependant, en application de l'article L.O. 6161-22 du code général des collectivités territoriales, « *les impôts, droits et taxes nouveaux votés par le conseil général sont rendus applicables à Mayotte par la loi de finances de l'année considérée* ». **L'alinéa 1** du présent article dispose donc que « *le droit de consommation sur les tabacs prévu par la délibération n° 022/2010/CG du 15 février 2010 du conseil général de Mayotte relative à l'évolution de la réglementation et de la fiscalité douanière applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte est rendu applicable* ».

La mise en place de ce droit de consommation combinée à l'alignement du droit de douane sur le tarif extérieur commun pour les produits du tabac et à la suppression de la taxe locale de consommation sur ces mêmes produits (perte de recettes fiscales estimée à 11,4 millions d'euros) devrait conduire *in fine* à un **produit du nouveau droit de consommation de l'ordre de 12,8 millions d'euros**.

La Commission examine, en présentation commune, l'amendement CF 104 du président de la Commission, les amendements identiques CF 3 de M. Jean-Marie Binetruy, CF 4 de M. Richard Mallié et CF 44 de M. Charles de Courson, ainsi que l'amendement CF 43 de M. Charles de Courson.

M. le président Jérôme Cahuzac. Mon amendement vise, d'une part, à augmenter les recettes de l'État, d'autre part, à éviter, lors des augmentations du prix du tabac, un déplacement de la consommation vers les produits d'entrée de gamme.

M. Jean-Louis Dumont. Une fois de plus, un article de la loi de finances mène la vie dure aux zones frontalières rurales ! Le rapporteur général se souviendra qu'à une époque, j'ai déposé des amendements visant à apporter une aide aux commerces dits « de proximité », qui maillent notre territoire ; par ailleurs, notre collègue Mallié avait, dans un excellent rapport, souligné leurs difficultés. Si l'on ne veut pas encourager les consommateurs à se rendre dans les pays voisins, plusieurs alinéas de l'article doivent être supprimés – mais il semble plus facile pour certains de faire mourir ces petits commerces que de lutter contre les réseaux parallèles. Que le ministère de l'intérieur fasse son travail ; quant à nous, notre devoir est de sauvegarder le maillage des débitants de tabac !

M. le rapporteur général. L'adoption de l'amendement CF 104 ferait grand bruit : en augmentant le prix des cigarettes d'entrée de gamme, on donnerait un avantage aux cigarettiers qui vendent les produits les plus chers !

M. le président Jérôme Cahuzac. D'après la règle des « 3 P » de Jacques Barrot – publicité, prévention, prix –, un prix élevé est un outil efficace de lutte contre le tabagisme. Cependant, il convient d'éviter le maintien de la consommation à son niveau antérieur par un déplacement de la consommation vers des produits moins chers.

M. Jean-Marie Binetruy. Je ne suis pas favorable à cet amendement, car je pense que les augmentations du prix du tabac doivent être décidées à l'échelle européenne.

Par ailleurs, la Commission européenne risquant de condamner la France pour entrave à la libre circulation des biens, le Gouvernement a décidé d'abroger l'article 575 G du code général des impôts – alinéa 25 de l'article 30 du PLFR – et de modifier la rédaction de l'article 575 H – alinéa 26. En conséquence, les seuils qui avaient été fixés pour limiter les transports de tabac vont disparaître, ce qui sera très mal perçu à la fois par les partisans de la lutte contre le tabagisme et par les buralistes. L'amendement CF 3 tend à résister à la pression européenne et, en conséquence, à supprimer les alinéas 25 à 27 de l'article.

M. Yves Censi. L'efficacité des mesures d'augmentation des prix du tabac a des limites, en raison des distorsions de concurrence et de l'importation de paquets de cigarettes, notamment dans les zones frontalières. D'ailleurs, les récentes augmentations de prix n'ont eu aucun effet sur la consommation, bien au contraire.

La particularité de la France, c'est de vouloir avoir un marché totalement réglementé, l'objectif étant d'obliger le consommateur à acheter son tabac chez les buralistes et d'éviter les fuites vers les pays où les prix sont nettement inférieurs. En Andorre, on trouve ainsi des paquets à deux euros ; or si l'on supprime les limitations en volume pour le transport, n'importe qui pourra aller chercher en Andorre ses cartouches de cigarettes !

L'amendement CF 4 vise donc à rétablir les seuils de volume pour les transports de tabac.

M. Nicolas Perruchot. Les députés du Nouveau Centre, eux aussi favorables au maintien de la réglementation actuelle en matière de transport de tabac, souhaitent en outre que soit examinée la possibilité d'une harmonisation européenne du prix du tabac, seule solution pour sauvegarder l'emploi chez les buralistes et répondre aux objectifs de santé publique. Tel est le sens de l'amendement CF 43.

M. le président Jérôme Cahuzac. On avait déjà objecté à la loi Évin la nécessité d'une harmonisation européenne. Pourtant, l'histoire a montré que la France a eu raison de ne pas attendre, puisque les pays de l'Union européenne, et la Commission elle-même, ont fini par adopter des législations comparables.

Quant au transport, les études montrent que, sur dix ans, les limitations en volume ont peu d'influence sur la consommation. Les supprimer serait sans effet.

M. Yves Censi. J'ai du mal à comprendre comment on peut à la fois accepter que le marché français soit sous tutelle et valoriser le principe de libre circulation : c'est parfaitement contradictoire !

Par ailleurs, les conséquences des limitations ne sont pas nulles. On peut considérer qu'elles sont marginales eu égard aux volumes consommés, mais les chiffres montrent que ces mesures sont très efficaces pour lutter contre la consommation illégale.

M. le rapporteur général. J'émets un avis favorable sur l'amendement CF 43 et j'en appelle à la sagesse de la Commission sur les autres. Les études montrent que le chiffre d'affaires des buralistes des départements transfrontaliers a fortement diminué à la suite de l'augmentation des prix du tabac en 2003, mais qu'en revanche, la limitation en volume de son transport en 2006 n'a eu aucun effet sur les pertes de chiffres d'affaires des buralistes. C'est le facteur prix qui est déterminant.

M. Christian Eckert. En tant qu'élu d'une circonscription frontalière du Grand-duché de Luxembourg, j'apporte mon soutien à Jean-Louis Dumont. Les mêmes questions se posent d'ailleurs au sujet de l'essence : près de la frontière se trouve la deuxième plus grosse station-service du monde ; je vous laisse imaginer les pertes de recettes fiscales pour la région Lorraine !

Par ailleurs, le texte modifie-t-il la disparité entre la Corse et le continent ?

M. le rapporteur général. Non.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 104* ***(amendement n° 16)****.*

Puis elle ***adopte*** *les amendements identiques CF 3, CF 4, CF 44* ***(amendement n° 17)****.*

Enfin, elle ***adopte*** *l'amendement CF 43* ***(amendement n° 18)****.*

La Commission ***adopte*** *ensuite l'article 30* ***ainsi modifié.***

*

* *

G.– Autres mesures

Article 31

Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TIPP et TICGN)

Le présent article a pour objet de proroger d'un an le remboursement partiel de TIPP et de TICGN en faveur des exploitants agricoles.

I.– LE REMBOURSEMENT PARTIEL DE TIPP ET DE TICGN DES EXPLOITANTS AGRICOLES

Depuis l'article 33 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004), les exploitants agricoles bénéficient, sur demande, d'un remboursement de TIPP et de TICGN égal à environ **90 % du taux normalement applicable**, soit :

– 5 €/hl pour les quantités de fioul domestique ;

– 1,665 €/100 kg pour les quantités de fioul lourd ;

– 1,071 €/millier de KWh pour les volumes de gaz naturel.

Le **décret n° 2010-715 du 29 juin 2010** a fixé les règles applicables à la demande ainsi qu'à la procédure de remboursement

II.– LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Les **alinéas 1 à 5** du présent article prorogent, aux mêmes taux, le remboursement partiel de TIPP et de TICGN pour les quantités de fioul domestique, de fioul lourd et de gaz naturel acquises entre le 1er janvier et le 31 décembre 2010.

L'alinéa 6 renvoie à un décret la détermination des conditions et des délais dans lesquels les exploitants agricoles devront adresser leur demande remboursement. Ce décret devrait reprendre les dispositions du décret n° 2010-715 susmentionné.

Le coût de cette mesure en 2011 est estimé à **150 millions d'euros**.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 31 **sans modification**.*

*
* *

Article 32

Dispositif en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales dans les relations avec le territoire de Taiwan

Le présent article constitue une modalité atypique de mise en œuvre d'un accord de non double imposition avec le territoire de Taïwan. À ce jour, la convention fiscale bilatérale avec la République populaire de Chine ne trouve pas à s'appliquer à Taïwan. En effet, elle prévoit expressément son application sur le territoire sur lequel s'applique « effectivement » la législation chinoise. Dans ces conditions, ni l'élimination des doubles impositions, ni l'échange de renseignements ne peuvent être mis en œuvre.

Afin de contourner l'obstacle que constitue le statut international de Taïwan, il est donc proposé de légiférer pour énoncer les modalités de répartition de l'imposition entre la France et Taïwan, ou plus précisément entre la France, à l'exclusion des collectivités mentionnées aux articles 74 et 76 de la Constitution, et le territoire sur lequel s'applique la législation fiscale administrée par l'Agence des impôts de Taïwan, ainsi que les modalités d'échange de renseignements. Ces précisions sont apportées par le **I du présent article** précisant les notions de « territoire » et d' « autorité compétente ».

Au regard de la place que représente Taïwan aujourd'hui [(1)], la situation actuelle s'avère préjudiciable aux intérêts de la France, alors que plusieurs de nos partenaires ont déjà conclu entre 2001 et 2005 des accords avec Taïwan (les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Belgique et le Danemark). Il convient de souligner qu'au regard des flux existants, l'élimination de la double imposition se traduit surtout par une perte de recettes fiscales pour Taïwan sur les revenus générés sur son territoire. L'introduction de procédures d'échange de renseignements est également favorable à la France.

Afin d'assurer une plus grande lisibilité et de respecter l'accord qui a été paraphé en septembre 2009 et doit être prochainement signé, le présent article institue une « loi miroir » qui repose sur plusieurs principes :

– Le présent article contient des dispositions législatives non codifiées reprenant les termes de l'accord, donc l'ordre et la terminologie du droit conventionnel. Les paragraphes correspondent ainsi aux articles du modèle de convention de l'OCDE. Lorsque l'accord négocié s'écarte des dispositions du modèle ou fixe des éléments particuliers, il reprend pour l'essentiel les clauses classiquement utilisées par la France dans son droit conventionnel. Il comporte notamment des clauses de compromis usuelles avec les positions des pays non membres de l'OCDE qui plaident pour l'application des dispositions du modèle de convention de l'ONU qui leur est plus favorable.

---

(1) Quelques 1500 Français y résident et ce chiffre est en constante augmentation.

– L'article énonce successivement, pour chaque type de revenus, le caractère imposable ou non en France et le caractère imposable ou non à Taïwan. Une telle « bi-unilatéralité » des clauses apparaît surprenante puisque la loi française ne saurait régir la fiscalité applicable à Taïwan. Cependant, outre qu'elle assure la lisibilité des modalités de répartition entre les territoires, elle est commandée par la nécessité de disposer d'une base législative pour mettre en œuvre l'élimination de la double-imposition dans les conditions prévues par le paragraphe XXII du présent article. Le fait de préciser que tel ou tel revenu est imposable à Taïwan permet de mettre en œuvre l'élimination de la double imposition prévue par le présent article.

De même, certaines dispositions de l'article peuvent apparaître redondantes avec celles du code général des impôts qui prévoïent l'imposition des revenus visés par l'article. Mais il convient de souligner que le présent article fonctionne comme une convention d'élimination des doubles impositions et ne détermine donc pas les modalités d'imposition, mais uniquement la répartition de l'imposition. Peu de dispositions prévoient d'ailleurs une imposition exclusive dans un territoire. Le présent article ne traite ainsi que du champ d'application territorial de l'impôt et ne propose pas de disposition opératoire (abattements, déductions, recouvrement, contentieux etc.) qui figurent bien au code général des impôts ;

– Le présent article intègre certains éléments d'interprétation et des clauses anti-abus, pour lesquels la rédaction n'est pas « bi-unilatérale », et qui tendent à préserver la capacité d'imposer en France ;

– Les modalités d'entrée en vigueur et d'application prévues par le **XXIX du présent article** sont assimilables à une clause de réciprocité. Le premier alinéa du XXIX prévoit une entrée en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1er janvier 2012. À cette date, l'accord devrait être en vigueur à Taïwan. Son second alinéa énonce que les dispositions de l'article cessent d'être applicables à compter du 1er janvier suivant le constat de la non-application de dispositions équivalentes par l'Agence des impôts de Taïwan. Ce constat est pris par arrêté du ministre chargé des finances. On notera que cette forme de « dénonciation » de l'accord pourra résulter, non seulement de la non application en droit, mais aussi de la non application effective des dispositions de l'accord par Taïwan.

1.– Les clauses de définition

a) Le critère de résidence

Le **II du présent article** soumet les résidents de l'un ou des deux territoires à l'application de l'article. Cette notion est définie au **IV de l'article**.

Le **1 du IV** est classique et prévoit que la résidence dépend de la législation du territoire qui conduit à imposer la personne en raison de son domicile, sa résidence, son lieu d'immatriculation, son siège de direction ou tout

autre critère analogue, et que sont résidents d'un territoire l'autorité qui l'administre, ses collectivités territoriales ou locales et leurs personnes morales de droit public.

Tout aussi classiquement, **la première phrase du 2 du IV** prévoit que ne sont pas considérées comme résidentes d'un territoire les personnes qui y sont imposées uniquement pour les revenus de sources situées dans ce territoire. Concrètement, est résidente une personne qui a effectivement sa résidence fiscale sur un territoire et non pas qui y est imposée à raison de revenus générés sur ce territoire. Telle est l'intention de cette clause.

Cependant, elle aurait conduit à vider de sa substance le critère de résidence s'agissant de Taïwan. C'est pourquoi, **la seconde phrase du 2 du IV** précise que restent considérées comme des résidentes les personnes qui résident à Taïwan pendant au moins 183 jours au cours d'une année fiscale ou qui résident habituellement dans ce territoire où elles conservent un domicile. Les personnes physiques domiciliées à Taïwan qui n'y sont imposées que sur leurs seuls revenus de source taïwanaise ne sont ainsi pas systématiquement exclues du bénéfice de la convention.

Le **3 du IV** fixe les critères permettant de déterminer le lieu d'imposition lorsqu'une personne est résidente des deux territoires : foyer d'habitation permanent, centre des intérêts vitaux, séjour de façon habituelle.

Si ces critères sont insuffisants, le **4 du IV** prévoit que la question est tranchée par les deux États au regard du siège de direction effective, du lieu d'immatriculation ou de constitution et de tout autre facteur pertinent. La mention du siège de direction effective est essentielle, la seule immatriculation n'étant pas considérée par la France comme un critère suffisant de détermination de la résidence fiscale. Il est donc opportun qu'il figure. En l'absence d'accord, aucune des mesures favorables résultant de l'article ne peut trouver à s'appliquer.

b) Les impôts couverts

Le **III du présent article** précise les impôts visés par l'article et qui sont donc ceux couverts par l'accord. Il s'agit des impôts sur le revenu, les bénéfices, des éléments de revenu, y compris les gains provenant de l'aliénation de biens, les impôts sur les salaires et ceux sur les plus-values. Sont ainsi visés, pour la France : l'impôt sur le revenu pour tous les revenus auxquels il s'applique, l'impôt sur les sociétés et ses contributions additionnelles et la taxe sur les salaires ; et pour Taïwan : l'impôt sur le revenu des entreprises à but lucratif (profit-seeking enterprise income tax), l'impôt sur le revenu consolidé des personnes physiques (individual consolidated income tax) et l'impôt sur le revenu de base (income basic tax). Les surtaxes perçues sur ces impôts, qu'elles soient ou non perçues par voie de retenue à la source, sont incluses, de même que les impôts de nature identique ou analogue qui seraient établis dans l'avenir.

c) La notion d'établissement stable

Le **V du présent article** développe la notion d'établissement stable, critère central puisqu'il détermine le lieu d'imposition des entreprises, mentionnant les éléments qui le composent ainsi que les cas dans lesquels une telle qualification ne peut être retenue.

La rédaction proposée est une rédaction habituelle issue du modèle de convention de l'OCDE, sous réserve des particularités figurant au 3 du V :

– Le **a du 3 du V** prévoit qu'est considéré comme un établissement stable un chantier, un projet de construction, de montage ou d'installation si sa durée dépasse six mois. La durée de six mois est celle qui s'applique en pratique avec les pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE, une durée de douze mois étant celle prévue par les conventions entre pays de l'OCDE. Les États ou territoires en développement ou émergents souhaitent en effet pouvoir retirer des recettes des investissements étrangers le plus tôt possible et le plus systématiquement possible ;

– Le **b du 3 du V** correspond également à une demande classique des États non membres de l'OCDE et relative à la reconnaissance des établissements stables de services. Cette disposition consiste à considérer comme un établissement stable les prestations de service d'une entreprise d'un autre territoire réalisées par l'intermédiaire de ses employés ou d'autres personnels engagés par l'entreprise à cet effet. Sont expressément inclus les services de conseil ou d'encadrement. Cependant, ces prestations ne seront constitutives d'un établissement stable que si les activités se poursuivent, pour le même projet ou un projet connexe, pour une ou plusieurs périodes totalisant une durée minimale de neuf mois sur quinze. Concrètement, une entreprise qui effectue une prestation habituelle de service d'une semaine à Taïwan ne sera pas génératrice d'imposition sur ce territoire. En revanche une prestation de conseil d'architectes par des salariés d'une entreprise française envoyés à cet effet à Taïwan pendant au moins neuf mois sur une période de quinze mois conduira à assimiler cette prestation à un établissement stable. La durée de neuf mois est assez élevée par rapport à celle de six mois généralement retenue. Le compromis est donc plus qu'acceptable.

2.– L'imposition des revenus

a) L'imposition des bénéfices des entreprises et des établissements stables

Le **VII du présent article** traite de l'imposition des bénéfices des entreprises en s'appuyant totalement sur la règle du modèle de l'OCDE. Son 6 prévoit son application sous réserve de toutes les dispositions spécifiques prévues par l'article et afférentes à certaines catégories de revenus.

Le principe explicité est qu'une entreprise est imposée dans le territoire dont elle relève sauf si elle exerce une activité dans l'autre territoire au travers d'un établissement stable qui y est situé et uniquement à raison des bénéfices imputables à cet établissement stable.

Le **8 du VII** contient à cet égard des dispositions d'interprétation issues des commentaires de la convention modèle de l'OCDE que la France a l'habitude de prévoir afin d'éviter ce qu'il est d'usage d'appeler « la force attractive de l'établissement stable ». Il est ainsi énoncé que ne seront pas rattachés à un établissement stable, en l'espèce situé à Taïwan, des revenus qui n'y sont pas directement rattachables. Une conception extensive du rattachement est en effet souvent défendue par les États et territoires non membres de l'OCDE. En pratique, un établissement stable doit ressembler à une entreprise au sens de l'article 34 du code général des impôts, disposant d'une autonomie fonctionnelle. Un bureau d'études d'une société française qui dispose par ailleurs d'un établissement stable à Taïwan ne pourra être imposable à Taïwan qu'à raison des revenus tirés de l'activité de cet établissement stable. Les revenus du bureau d'étude ne pourront y être rattachés.

Le **a du 8** prévoit donc que les bénéfices de l'établissement stable sont calculés sur la base de l'activité réelle de cet établissement pour la vente ou l'activité réalisée par l'entreprise d'un territoire sur l'autre. Le **b du 8** prévoit la même chose pour les prestations de service : ne sont rattachables que la part du contrat effectivement exécutée par l'établissement stable et les bénéfices afférents à la part du contrat exécutée dans le territoire où est situé le siège de direction effective de l'entreprise ne sont imposables que dans ce dernier territoire.

Par dérogation, le **VIII du présent article** prévoit toujours aussi classiquement l'imposition exclusive des bénéfices du transport international, de navires ou d'aéronefs, dans le territoire de résidence de l'exploitant de l'entreprise. C'est le siège de direction effective qui emporte le droit à imposer. Le **3 du VIII** reprend les commentaires de l'article aux fins d'interprétation.

Toujours s'agissant des bénéfices des entreprises, le **IX du présent article** reprend *in extenso* l'article 9 du modèle de convention de l'OCDE relatif aux entreprises associées. Cet article extrêmement important est celui qui permet de lutter contre les prix de transfert. Il énonce que le principe du prix de pleine concurrence entre entreprises indépendantes doit s'appliquer entre entreprises associées, s'entendant de liens de dépendance de droit ou de fait (**1 du IX**). Les bénéfices qui auraient dû être imposés dans un territoire si le principe de pleine concurrence entre entreprises associées avait été respecté peuvent l'être (**1 du IX**), à charge pour l'autre territoire d'éliminer la double imposition en résultant (**2 du IX**). La procédure amiable prévue par le XXII du présent article dans les conditions de l'article 25 du modèle de l'OCDE doit permettre de régler les différents entre territoires sur les prix de transferts pour l'élimination effective des doubles impositions.

b) les revenus immobiliers

Le **VI du présent article**, relatif aux revenus immobiliers, prévoit comme toujours l'imposition de ceux-ci dans le territoire de situation de l'immeuble, avec une rédaction sur le principe de « bi-unilatéralité » figurant au 1 et au 5 du VI (respectivement revenus de biens détenus directement ou par l'intermédiaire d'une entité sous réserve de l'existence d'un établissement stable) : caractère imposable à Taïwan des revenus d'un résident de France tirés de biens immobiliers situés à Taïwan (premiers alinéas), caractère imposable en France des revenus d'un résident taïwanais tirés de biens immobiliers situés en France (seconds alinéas). La notion de biens immobiliers est extensive.

c) les revenus passifs

● Le **X du présent article** est relatif aux dividendes au sens large.

Le **1 du X** qui en donne la définition inclut également les revenus réputés distribués, conformément à la jurisprudence « SA Banque française d'Orient » (arrêt du Conseil d'Etat du 13 octobre 1999), qui considère que la convention modèle de l'OCDE conduit à assimiler ces revenus à des dividendes.

Le **2 du X** prévoit, toujours conformément au modèle de convention de l'OCDE, que les dividendes sortant sont imposables dans l'Etat dont la société distributrice est résidente. Comme d'usage, **le XV du présent article** prévoit qu'en revanche les jetons de présence et assimilés de source taïwanaise sont imposés à Taïwan.

Le premier alinéa du 2 du X traite des dividendes sortant de France vers Taïwan et le second du flux inverse (« bi-unilatéralité »). Le taux de la retenue à la source est au maximum de 10 % du montant brut. Alors qu'avec les autres États de l'OCDE, les conventions prévoient généralement une exonération sous condition de détention minimale et un taux de 15 % dans les autres cas, le taux unique de 10 % apparaît un excellent compromis.

Le **3 du X** exclut l'application de la retenue à la source, pour son premier alinéa à Taïwan et son second en France (« bi-unilatéralité »), lorsque le bénéficiaire effectif des dividendes exerce une activité d'entreprise au travers d'un établissement stable sur le même territoire que celui dont la société distributrice est résidente. L'absence de retenue à la source est conditionnée au fait que la participation génératrice de dividendes se rattache effectivement à l'établissement stable. Le VII relatif à l'imposition dans le territoire des établissements stables s'applique alors.

Le **4 du X** explicite le fait qu'une société résidente de Taïwan qui tire des revenus ou bénéfices de France ne peut être imposée par la France sur les dividendes distribués par la société, sauf à ce que les dividendes soient payés à un résident de France ou rattachable à un établissement stable situé en France. De même, elle ne peut être imposée en France sur ses bénéfices non distribués. Cette

disposition classique fait donc obstacle au 1 de l'article 115 *quinquies* du code général des impôts qui répute distribués à des non résidents et donc soumis à retenue à la source les bénéfices réalisés en France par les sociétés étrangères.

● Le **XI du présent article** traite de l'imposition des intérêts au sens large, à l'exception des pénalisations pour paiement tardif et des créances commerciales résultant de paiements différés qui donnent lieu à l'application du VII (imposition dans l'État de l'entreprise ou de l'établissement stable).

Le **XII du présent article** traite des redevances au sens large.

Ces deux paragraphes prévoient des dispositions identiques à celles applicables pour les dividendes : « bi-unilatéralité » des clauses, application d'une retenue à la source d'un taux maximum de 10 % du montant brut (**2 des XI et XII**) et non application de cette retenue en présence d'un bénéficiaire effectif exerçant dans le territoire de la « distributrice » au travers d'un établissement stable auquel se rattachent effectivement la créance, le droit ou le bien générateur des intérêts ou des redevances (**4 du XI et 3 du XII**).

Le 5 du XI et le 4 du XII définissent quand à eux la source, respectivement des intérêts et des redevances, comme le lieu où est établi le débiteur, sauf à ce qu'il existe un établissement stable pour lequel la dette a été contractée et qui en supporte la charge, auquel cas c'est le territoire où ce dernier est établi qui est considéré comme le territoire de source.

Le 6 du XI et le 5 du XII prévoient que, lorsque respectivement les intérêts et les redevances excédent le montant de ce qui résulterait de l'application du principe de pleine concurrence, seule la fraction non excédentaire est assimilée à des intérêts ou des redevances. La partie excédentaire restante demeure imposée en France, c'est-à-dire comme un revenu réputé distribué.

S'agissant des seuls intérêts, **le 3 du XI** reprend les dispositions classiques des conventions conclues par la France qui exonèrent de retenue à la source les intérêts provenant de France tirés par Taïwan, ses collectivités, sa banque centrale, une personne morale de droit public Taïwanaise, ou pour des prêts garantis ou équivalents ou encore des prêts interbancaires. Par symétrie, les intérêts provenant de Taïwan à destination des mêmes personnes mais cette fois françaises n'ouvrent pas droit à un crédit d'impôt (double exonération par l'accord donc pas de crédit d'impôt).

S'agissant des seules redevances, **les 6 et 7 du XII** excluent certaines rémunérations de la définition des redevances et donc du bénéfice des dispositions du XII. La France a en effet obtenu que les redevances ne couvrent pas les services techniques et de conseil, alors que les États non membres de l'OCDE ont tendance à avoir une définition extensive des redevances par rapport à la notion de transfert de savoir-faire que vise l'OCDE. Aux termes des 6 et 7 du XII, sont assimilées à des revenus commerciaux et non des redevances, d'une part, les rémunérations payées pour des services techniques, y compris des analyses ou des

études scientifiques, géologiques ou techniques, des contrats d'ingénierie et des services de conseil ou de surveillance et, d'autre part, les rémunérations payées pour le droit de distribuer des logiciels.

● Le **XXVIII du présent article** prévoit que, pour l'application des X et XI (relatifs aux dividendes et aux intérêts), les sociétés ou fonds d'investissement taïwanais exonérés d'impôt percevant des dividendes ou des intérêts en provenance de France peuvent demander les réductions ou exonérations d'impôt prévues par l'article, pour la fraction des revenus correspondant aux droits détenus dans la société ou le fonds par des résidents taïwanais et qui est imposable en leur nom. Il est donc mis en œuvre un principe de transparence pour les entités de type OPCVM, FCP et SICAV, dont les revenus sont imposés dans les mains de leurs associés.

● Enfin, s'agissant des taux de retenue à la source, on ajoutera que l'accord avec Taïwan prévoit une clause de la nation la plus favorisée, qui ne figure pas dans l'article car elle n'y a pas sa place, aux termes de laquelle, dans l'hypothèse où un taux inférieur serait accordé par Taïwan en matière de dividendes et de redevances à un autre État, ce taux s'appliquerait de manière automatique et immédiate à l'accord.

d) Les plus-values

Le **XIII du présent article** prévoit la répartition de l'imposition des plus-values. Très classiquement :

– les plus-values sur les immeubles situés à Taïwan y sont imposables ;

– les plus-values sur actions, parts ou droits de sociétés à prépondérance immobilière dont les immeubles détenus directement ou indirectement sont situés à Taïwan sont imposables à Taïwan, à l'exclusion des biens affectés par la société à sa propre activité ;

– les plus-values sur biens mobiliers inscrits à l'actif d'un établissement stable sont imposables sur le territoire de cet établissement stable ;

– les plus-values sur navires ou aéronefs inscrits à l'actif d'une entreprise qu'elle exploite en trafic international ou des biens utilisés pour leur exploitation sont imposables à Taïwan si le siège de direction effective y est situé ;

– les autres plus-values ne sont imposables qu'en France si le cédant est un résident français. Il en est ainsi des plus-values mobilières des particuliers hors titres de SPI.

e) Les revenus d'activité et pensions

Les **XIV et XVI à XX** reprennent les dispositions conventionnelles classiques afférentes aux différents revenus d'activité et aux pensions :

– pour les traitements et salaires (**XIV**), le critère est le lieu d'exercice, à l'exception, d'une part, des missions temporaires (règle des 183 jours) et des rémunérations par un non résident du lieu d'exercice, pour lesquelles c'est le lieu de résidence principale et, d'autre part, des emplois exercés à bord des navires ou aéronefs exploités en trafic international pour lesquels c'est le siège de direction effective ;

– pour les revenus des artistes, des sportifs et des mannequins (**XVI**), les revenus sont imposables dans le territoire où sont exercées soit les activités, soit les prestations lorsqu'elles ne sont pas indépendantes de la notoriété de l'artiste, du sportif ou du mannequin, ou dans le territoire d'où ils proviennent lorsqu'ils sont attribués à une autre personne que l'artiste, le sportif ou le mannequin lui-même (clause de lutte contre l'évasion fiscale au travers d'entités interposées) ou encore dans le territoire qui finance les activités de l'artiste, du sportif ou du mannequin sur fonds publics ;

– pour les pensions (**XVII**), elles sont imposables dans le territoire de résidence, sauf pensions relevant d'un régime public pour lesquelles l'imposition se fait dans le territoire qui les verse ;

– pour les rémunérations des agents publics et leurs pensions (**XVIII**), elles ne sont imposables que dans le territoire qui les assure ;

– pour les sommes perçues par les étudiants ou stagiaires (**XIX**) qui effectuent leurs études ou stage en France, elles n'y sont pas imposables ;

– pour les rémunérations des enseignants ou enseignants chercheurs (**XX**), elles ne sont pas imposables en France si elles sont entreprises dans l'intérêt public et pour une période n'excédant pas 24 mois (clauses classiques des conventions françaises).

f) La clause-balai

Le **XXI du présent article** reprend la clause-balai stipulant que les revenus en provenance de France dont un résident taïwanais est le bénéficiaire effectif et qui ne sont pas visés par l'article ne sont imposables qu'à Taïwan (critère de résidence par défaut). Toutefois, ils sont imposables en France, à l'exception des revenus immobiliers, lorsque le bénéficiaire effectif exerce en France une activité d'entreprise par l'intermédiaire d'un établissement stable auquel se rattache l'origine des revenus. De même, la fraction excédant le revenu de pleine concurrence est imposable en France en présence d'entreprises associées.

3.– Les procédures et principes de mise en œuvre

a) L'élimination des doubles impositions

Le **XXII du présent article** prévoit les modalités classiques d'élimination des doubles impositions. S'agissant des revenus des sociétés, l'article prévoit que ne sont pas pris en compte en France les revenus qui sont imposables ou ne sont imposables qu'à Taïwan et qui sont exemptés d'impôt sur les sociétés en application de la législation française.

Dans les autres cas, la double imposition des revenus provenant de Taïwan et perçus par des personnes résidentes de France est éliminée par l'imputation, sur l'impôt français, d'un crédit d'impôt dont le montant dépend du type de revenu considéré, avec un crédit égal, suivant la nature du revenu :

– au montant de l'impôt français (**a) du 1)**) ;

– ou au montant de l'impôt taïwanais (**b) du 1)**), ce dernier cas couvrant les bénéfices des entreprises et plus-values mobilières réalisés lors de la cession d'un bien inscrit à l'actif d'un établissement stable, les dividendes, les intérêts, les redevances, les plus-values provenant de l'aliénation de biens immobiliers, de parts ou d'actions de sociétés à prépondérance immobilière, rémunérations reçues au titre d'un emploi salarié à bord d'un navire ou d'un aéronef, rémunérations d'administrateurs de société, les revenus des artistes, sportifs et mannequins.

Dans le premier cas de crédit d'impôt égal à l'impôt français, la méthode de calcul du crédit d'impôt est donnée au **a) du 2)** par la définition de la notion d'impôt perçu en France, qui équivaut au revenu perçu multiplié par le taux forfaitaire ou par le taux effectif d'imposition sur le revenu net global en cas d'application d'un barème progressif. Cette méthode équivaut à une exemption avec progressivité.

Dans le second cas de crédit d'impôt égal à l'impôt taïwanais, le crédit d'impôt ne peut excéder le montant de l'impôt perçu en France et correspondant à ces revenus. Il correspond au montant de l'impôt effectivement supporté à titre définitif à raison des éléments de revenus imposés en France (**b) du 2)**).

La rédaction de la clause d'élimination des doubles impositions confirme notamment la possibilité pour la France d'appliquer sa législation interne destinée à lutter contre la délocalisation des bénéfices des sociétés (article 209 B du code général des impôts) et des revenus de placement des personnes physiques (article 123 *bis* du même code).

b) Le principe de non discrimination

Le **XXIII du présent article** énonce la clause classique de non-discrimination applicable aux personnes physiques comme aux entreprises et issue du modèle de convention de l'OCDE.

c) La procédure d'arbitrage

Le **XXIV du présent article** prévoit la procédure amiable : il offre aux contribuables la possibilité de recourir à une procédure d'arbitrage lorsque les autorités compétentes des deux territoires ne sont pas parvenues à un accord trois ans après l'ouverture d'une procédure amiable.

d) L'assistance au recouvrement

Le **XXVI du présent article** prévoit l'assistance au recouvrement dans une rédaction unilatérale.

4.– L'échange de renseignements

Le **XXV du présent article** prévoit une clause d'échange de renseignements calquée sur celle de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE, sous réserve des ajustements rédactionnels liés à l'unilatéralité des dispositions qui autorisent donc la France à demander et transmettre les renseignements vraisemblablement pertinents pour l'application de l'article mais aussi pour l'administration ou l'application de sa législation interne, sans restriction aux personnes ni aux impositions couvertes par l'article aux termes de ses II et III.

5.– La clause de sauvegarde

Le **XXVII du présent article** prévoit une clause de sauvegarde permettant à la France de maintenir sa pleine compétence d'imposition.

Le **1 du XXVII** consiste en une clause anti-abus que la France essaie de généraliser dans ses conventions et qui exclut l'application par la France de l'ensemble des réductions ou exonérations prévues par l'article lorsque la conduite des opérations par un résident taïwanais ou par une personne ayant un lien avec lui, c'est-à-dire exerçant un contrôle de droit ou de fait (deuxième alinéa du 1 du XXVII), avait pour objectif principal ou parmi ses objectifs principaux l'obtention des avantages prévus par l'article.

Le **2 du XXVII** repose sur le critère du bénéficiaire effectif en présence d'entités interposées et vise à lutter contre les montages tendant à éluder l'impôt. Le bénéfice de l'article peut ainsi être refusé si le bénéficiaire n'est pas le bénéficiaire effectif et que l'opération permet à ce dernier de supporter sur l'élément de revenu une charge fiscale inférieure à celle qu'il aurait subie s'il avait perçu l'élément directement. Toutefois, un résident taïwanais ainsi privé des bénéfices de l'article peut en bénéficier sur demande s'il établit que la conduite de ses opérations n'avait pas parmi ses objectifs principaux l'obtention des avantages prévus par l'article ou qu'il serait inadéquat de les lui refuser au regard des objectifs des dispositions de limitation des avantages prévues par le XXVII. Il y a donc possibilité d'apporter la charge contraire (**3 du XXVII**). À l'issue de l'examen de la demande, le ministre chargé des finances français doit consulter l'autorité compétente taïwanaise avant de refuser le bénéfice de l'article.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA CONVENTION FISCALE
ENTRE LA FRANCE ET TAIWAN

Les conventions fiscales signées par la France dans la zone géographique sont : la convention avec la république Populaire de Chine (signée le 30 mai 1984), avec Singapour (9 septembre 1974), avec le Japon (3 mars 1995 amendée par avenant du 11 janvier 2007) et avec Hong Kong (21 octobre 2010).

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
1 Définitions	Définition du seul territoire et des autorités compétentes.				RAS
2 Personnes visées	Conforme à l'article 1 du modèle				RAS
3 Impôts visés	Conforme aux 1 et 2 de l'article 2 du modèle				RAS
4. Résidence	Conforme, sous réserve des : -§ 1 : ajout de «lieu d'immatriculation » et des « personnes morales de droit public » ; - § 2 : inclusion des personnes physiques qui résident plus de six mois à Taiwan ou y résident habituellement et y conservent un domicile ; - § 3 : suppression du critère de la nationalité figurant au §2 du Modèle OCDE. -§4 : rédaction alternative du §3 proposée par le Modèle OCDE dans ces commentaires n° 24.1 sur son article 4.	X X X	X X X	§1 : l'ajout des personnes morales de droit public est conforme à la pratique conventionnelle française et vise à refléter le droit interne français. De même, la mention du lieu d'enregistrement permet de refléter le droit interne taiwanais. § 2 : en l'absence de cette clause, toutes les personnes domiciliées à Taiwan, qui y supportent un impôt sur le revenu sur une base territoriale, auraient été exclues du bénéfice de la convention.	CF Chine : non conforme au Modèle OCDE. CF Singapour : non conforme au Modèle OCDE. CF Hong-Kong : modèle OCDE + ajout des PMDP + ajout des sociétés de personnes françaises CF Japon : conforme au Modèle OCDE sauf absence de mention des États. Pas de mention des PMDP mais ajout des sociétés de personnes françaises.

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
5 **Établissement stable**	Conforme, sauf : - au § 3a), la durée de 6 mois pour les chantiers de construction et de montage (au lieu de 12 mois dans le modèle) ; - au § 3b), l'insertion des établissements stables de service		X X	La France a accepté ces exceptions sous réserve de l'allongement de la durée de référence (270 jours dans une période de 15 mois) pour apprécier l'existence d'un établissement stable en cas de fourniture de services.	CF Chine : chantier de construction de 6 mois + reconnaissance d'ES de services. CF Hong-Kong : chantier de construction de 6 mois + ES de services. CF Japon : conforme au Modèle OCDE. CF Singapour : chantier de construction de 6 mois + ES en raison d'activité de supervision d'un chantier
6 **Revenus immobiliers**	Conforme Sauf le §5 qui prévoit l'imposition des revenus tirés de la propriété d'actions, parts ou autres droits dans une société ou personne morale qui confèrent à leur propriétaire la jouissance de biens immobiliers dans l'état où ces biens sont situés.	X		Cet ajout, conforme à la pratique française, permet d'imposer en France les revenus tirés de sociétés d'attribution et de multipropriété.	CF Chine : Modèle OCDE. CF Hong-Kong : Modèle OCDE + §5 français CF Japon : Modèle OCDE + §5 français CF Singapour : Modèle OCDE + bénéfices des entreprises agricoles et forestières
7 **Bénéfices d'entreprise**	Conforme Sauf §8 qui précise les règles de détermination du bénéfice d'un ES dans le cas de certaines activités (vente de marchandises, prestations attachées à des équipements ou des établissements industriels, commerciaux ou scientifiques ou d'ouvrages publics).	X		Ce §8 ne fait que reprendre dans la convention les principes énoncés dans les commentaires du Modèle OCDE. Elle vise à clarifier que les seuls bénéfices attribuables à un ES sont ceux imputables à l'activité effectivement réalisée par l'ES	Une clause similaire figure au Protocole de la CF conclue avec Hong Kong.
8 **Trafic international**	Conforme à l'exception du § 3 NB : le § 4 reprend la rédaction alternative des commentaires n° 24 du Modèle sur l'article 8.		X	Le §3 définit de façon détaillée les revenus tirés d'une activité de transport international, ce conformément aux commentaires du Modèle OCDE sur l'article 8. La France a accepté cette clause en raison de sa précision et de l'acceptation par Taiwan de viser au §1 le siège de direction effective. Ce §3 figure dans les CF conclues par Taiwan avec le RU, DK, Suède et les Pays-Bas.	CF Chine : pas d'article « trafic international » CF Hong Kong : mention d'une définition détaillée des revenus. CF Japon : exonération au bénéfice de sociétés de transport d'impôts spécifiques (taxe professionnelle en France)

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
9 **Entreprises associées**	Conforme				
10 **Dividendes**	Conforme sauf : - §2 : retenue à la source (RAS) au taux de 10% - §1 : Définition des dividendes conforme à la pratique française	X X	X	§ 2 La France a obtenu une réduction du taux de RAS proposé initialement par Taiwan (15%), et a obtenu l'insertion d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF) dans l'accord destiné à entrer en vigueur à Taiwan. Les autres CF conclues par Taiwan présentent les mêmes taux sans systématiquement avoir une clause NPF. §1 Rédaction conforme à la réserve française au modèle, permettant de couvrir l'ensemble des revenus distribués tels que définis par la jurisprudence française (arrêt CE, 13 octobre 1999, « Banque française de l'Orient »)	**§ 2 et NPF** CF Singapour : taux de RAS de 15% et de 10% (si détention de 10%). Pas de clause NPF. CF Japon : taux de RAS de 10% et de 5% (si détention de 10%) + cas d'exonération. Pas de clause NPF. CF Chine : RAS au taux de 10%. Pas de clause NPF. CF Hong Kong : RAS au taux de 10%. Pas de clause NPF. **§3 :** Une clause identique au § 3 figure dans les CF conclues postérieurement à l'arrêt susmentionné (Japon, Hong Kong).
11 **Intérêts**	Conforme Sauf le §3 qui prévoit des cas d'exonération dans le territoire de la source lorsque le créancier est un territoire ou l'une de ses PMDP, en cas de prêts interbancaires ou de prêts destinés à promouvoir l'exportation.	X	X	Ces cas d'exonération sont envisagés par les commentaires 7.2 et suivants du Modèle OCDE relatif à l'article 11.	CF Singapour : exonérations (en faveur de l'État créancier, de leurs Banques centrales et de tout établissement détenu intégralement pat les États). CF Japon : exonération en faveur de l'État créancier, d'établissements financiers, de prêts liés à la vente d'équipement) CF Chine : exonérations (en faveur de l'État créancier, de leurs Banques centrales et de tout établissement détenu intégralement pat les États). CF Hong Kong : exonérations (en faveur de l'État créancier, de leurs Banques centrales et de tout établissement détenu intégralement pat les États).

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
12 Redevances	Conforme sauf : - § 2 : RAS au taux de 10% (Modèle ONU de CF) au lieu d'une imposition exclusive dans l'État de résidence. - §1 : ajout des films et bandes télé- ou radiodiffusés - §7 : les prestations d'assistance technique ne constituent pas des redevances.	X X	X	§ 2 : La France a accepté une imposition à la source en échange de l'insertion d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF) dans le texte destiné à entrer en vigueur à Taiwan. Les autres CF conclues par Taiwan présentent les mêmes taux sans systématiquement avoir une clause NPF. §1 : précision conforme aux commentaires OCDE. §7 : Précision conforme aux commentaires OCDE qui vise à écarter tout risque d'interprétation extensive de la notion de redevances.	CF Chine : RAS (10%) CF Singapour : Modèle OCDE + films ou bandes télé ou radiodiffusés CF Japon : Modèle OCDE + films ou bandes télé ou radiodiffusés CF Hong Kong : RAS (10%) + + films ou bandes télé ou radiodiffusés clause française sur les prestations d'assistance technique
13 Gains en capital	Conforme, sauf l'alinéa b du paragraphe 1, qui autorise l'imposition dans l'État de situation des biens, des gains tirés de la cession de droits sociaux ou autres droits dans des sociétés à prépondérance immobilière.	X		Le modèle OCDE (§4) prévoit une règle similaire mais avec une rédaction moins précise. La version française, conforme à sa pratique conventionnelle, vise à couvrir un panel de cas plus étendu.	CF Chine : Modèle OCDE CF Singapour : Modèle OCDE en partie + clause de prépondérance immobilière CF Japon : Modèle OCDE + clause française + clause d'imposition de participation substantielle CF Hong Kong : Modèle OCDE + clause française.
14 Revenus d'emploi	Conforme				RAS
15 Tantièmes	Conforme				RAS
16 Artistes et sportifs	Conforme sauf : - §1a) : ajout des mannequins ; - § 1b) : revenus liés à la notoriété - § 3 et 4 : exception à la règle de taxation dans l'État d'exercice de l'activité, lorsque cette activité est principalement financée par des fonds publics.	X X X		Les suggestions rédactionnelles françaises sont conformes à notre pratique conventionnelle récente. Le § 1b permet de prévoir l'imposition dans l'État de la source des revenus liés à la notoriété, cas non prévu par le Modèle OCDE. En l'absence de cette clause, les revenus en questions seraient taxables à la résidence en vertu de l'article 21. § 3 et 4 : ajouts suggérés par les commentaires de l'OCDE N° 14 sur l'article 17. Ils accordent à l'État de résidence de l'artiste le droit d'imposer les revenus résultant d'une activité financée par des fonds publics.	CF Chine : Modèle OCDE + exception en cas de programme culturel officiel CF Singapour : Modèle OCDE CF Japon : Modèle OCDE + cas de l'activité financée par des fonds publics CF Hong Kong : Modèle OCDE

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
17 **Pensions**	Conforme	X		Le §2 est issu du commentaire n° 27 du Modèle OCDE sur l'article 18.	RAS
18 **Rémunérations publiques**	Conforme				RAS
19 **Étudiants**	Conforme				RAS
20 **Enseignants et chercheurs**	Cet article ne figure pas au modèle OCDE. Il permet de maintenir, sous certaines conditions, le droit d'imposer les enseignants et chercheurs dans leur État d'origine pendant une période limitée (24 mois).	X		Article conforme à la pratique conventionnelle française en vue d'encourager la diffusion de la culture française à l'étranger et de favoriser les échanges bilatéraux d'enseignants et de chercheurs.	Clause absente de la CF conclue avec Hong Kong.
21 **Autres revenus**	Conforme	X		Le §3 est issu du commentaire n° 7 du Modèle OCDE sur l'article 21.	CF Chine : §1 et 2 du Modèle OCDE + une exception CF Singapour : §1 du Modèle OCDE CF Japon : §1, 2 et 3 du Modèle OCDE + clause anti-abus CF Hong Kong : Modèle OCDE

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
22 Élimination des doubles impositions	Le modèle de l'OCDE laisse le choix aux États entre la méthode du crédit d'impôt et celle de l'exemption Le dispositif français repose sur un mécanisme de crédit d'impôt.	X		Conforme à la pratique française	S'agissant du dispositif français : CF Singapour, Chine : combinaison des méthodes d'exemption et d'imputation selon une rédaction différente à celle de la CF avec Taiwan. CF Japon, Hong Kong : rédaction identique à la CF avec Taiwan
23 Non-discrimination	Conforme sauf : -§1 limité aux personnes physiques -absence du §2 du Modèle OCDE relatif aux apatrides ; -absence du §6 du Modèle OCDE (champ d'application de l'article)	X	X	§1 : les protections apportées aux entreprises par les paragraphes 2, 3 et 4 sont suffisantes. À défaut de précision sur son champ d'application, cet article se limite à celui de la convention, soit aux seuls impôts visés par la convention. Toutes les CF conclues par Taiwan comportent cette restriction.	CF Singapour et Hong Kong : pas de clause sur les apatrides + limitation aux impôts visés par la CF CF Japon et Chine : Modèle OCDE sauf la clause sur les apatrides.
24 Procédure amiable	Conforme au paragraphe 1 de l'article 25 du modèle	X	X		
25 Échange de renseignements	Conforme au modèle de l'OCDE version 2008	X		La France a subordonné son acceptation d'une négociation d'une CF avec Taiwan à l'adoption par ce dernier de cet article, standard international le plus abouti en matière de transparence fiscale.	CF Japon et Hong Kong : Modèle OCDE version 2008

.../...

Article	Comparaison avec le modèle de l'OCDE	Demande de		Commentaires	Conformité avec les conventions signées par la France dans la région
		la France	Taiwan		
26 Assistance au recouvrement	Non conforme	X		La partie taiwanaise a accepté l'introduction de cette clause sous réserve de la limitation de sa portée aux impôts sur le revenu.	CF Chine, Singapour et Hong Kong : pas d'article en la matière CF Japon : clause non conforme au Modèle OCDE
27 Limitation des avantages de la CF	Non conforme	X	X	Ce dispositif regroupe les clauses anti-abus issues du Modèle OCDE que la France insère habituellement dans des articles spécifiques (revenus passifs et revenus innommés). En généralisant l'application à toute la CF, elle permet de ne pas appliquer les dispositions conventionnelles aux opérations dont l'objectif ou le principal objectif est de tirer avantage de la convention (cf. son §1). Il ajoute une clause faisant référence à la notion de bénéficiaire effectif, en général mentionnée uniquement dans le cadre des articles relatifs aux revenus passifs. Enfin, le § 3 introduit une mesure de tempérament permettant à un « territoire » d'accorder les avantages conventionnels au résident de l'autre territoire.	CF Chine et Singapour : Pas de clause anti-abus spécifique à certains articles ou générale. CF Japon : clause anti-abus spécifique aux articles relatifs aux dividendes, aux intérêts, aux redevances et aux revenus innommés + clause LOB (désignation des résidents pouvant bénéficier des avantages conventionnels) CF Hong Kong : clause anti-abus présente aux articles relatifs aux dividendes, intérêts, redevances et plus-values.
28 Mise en oeuvre	§ 1 : Clause ne figurant pas au Modèle OCDE permettant sous certaines conditions de faire bénéficier les OPCVM des dispositions conventionnelles relatives aux dividendes et aux intérêts.			Conforme à la politique conventionnelle française	CF Chine : pas de clause comparable. CF Singapour : pas de clause comparable. CF Japon : clause OPCVM (article 29) CF Hong Kong : pas de clause comparable

Source : Direction de la législation fiscale

*La Commission **adopte** l'article 32 **sans modification**.*

*
* *

Après l'article 32

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 32.

*Après avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** d'abord l'amendement CF 93 de M. Pierre-Alain Muet.*

Puis elle examine l'amendement CF 57 de M. Patrice Martin-Lalande.

M. Louis Giscard d'Estaing. Cet amendement vise à corriger une inégalité dans l'application de la taxe sur la publicité télévisée. Les chaînes d'information sont en effet pénalisées par le mode de calcul de cette taxe, qui est fonction du nombre de messages publicitaires.

M. le rapporteur général. La portée de votre amendement est trop large. Je vous suggère de le retirer et d'en proposer, dans le cadre de l'article 88, une nouvelle rédaction, plus limitée que la suppression de la première tranche.

*L'amendement est **retiré**.*

*
* *

II.– AUTRES MESURES

Article 33

Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs

Le présent article tend à modifier pour la seule année 2010 la répartition du produit des droits de consommation sur les tabacs prévus à l'article 575 du code général des impôts [(1)].

Comme en 2009, le produit de ces droits joue le rôle de variable d'ajustement permettant d'adapter, en cours d'année, le montant et l'affectation du « panier fiscal » transféré à la sécurité sociale en guise de compensation du coût des allègements généraux de cotisations sociales. Cette année, le moindre coût de ce dispositif permettrait de dégager un surplus de ressources estimé à 1 610 millions d'euros qui, aux termes du présent article, serait affecté :

– à hauteur d'environ 1 420 millions d'euros – correspondant à une fraction de 13,8 % du produit des « droits tabacs » – à l'apurement de la quasi-totalité des dettes *brutes* de l'État envers les régimes de sécurité sociale ;

– à hauteur d'environ 190 millions d'euros – correspondant à une fraction de 1,85 % du produit des « droits tabacs » – au financement des compensations des exonérations de cotisations sociales en faveur des heures supplémentaires, dont le coût serait plus élevé que prévu.

L'apurement des dettes de l'État envers les caisses et régimes de sécurité sociale est l'aboutissement de l'effort débuté en 2007 et doit être salué. Toutefois, l'affectation de recettes prévue dans le présent article conduit non seulement à l'apurement de la totalité de la dette *nette* de l'État, mais également à la formation d'une créance sur la sécurité sociale de l'ordre de 650 millions d'euros.

Un tel constat suscite des interrogations sur l'objectif poursuivi par le présent article.

À titre de récapitulation, le tableau ci-après présente, en pourcentage et en millions d'euros, la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs en 2010 telle qu'elle découlerait de l'adoption du présent article.

---

(1) Pour 2011, la répartition est prévue à l'article 40 du projet de loi de finances et aux articles 12 bis *et 21 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DROITS « TABACS » EN 2010

(en millions d'euros)

	LFSS 2010		LFR mars 2010		Présent PLFR	
CCMSA (maladie)	18,68 %	1 922	18,68 %	1 922	18,68 %	1 922
CCMSA (vieillesse)	1,89 %	194	1,89 %	194	1,89 %	194
CNAMTS	38,81 %	3 993	38,81 %	3 993	38,81 %	3 993
Budget général de l'État			2,92 %	300	2,92 %	300
FNAL	1,48 %	152	1,48 %	152	1,48 %	152
FCAATA	0,31 %	32	0,31 %	32	0,31 %	32
Allègements généraux	36,28 %	1 732	33,36 %	3 432	17,71 %	1 822
Fonds de solidarité	1,25 %	129	1,25 %	129	1,25 %	129
Panier heures supplémentaires	1,30 %	134	1,30 %	134	3,15 %	324
Apurement de dettes					13,8 %	1 420
Total	**100 %**	**10 288**	**100 %**	**10 288**	**100 %**	**10 288**

Source : évaluation préalable annexée au présent article.

Depuis 2007, chaque projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit un ajustement des « paniers fiscaux ».

Pour mémoire, en 2007, le panier de recettes compensant les allègements généraux s'était révélé insuffisant et avait nécessité un transfert de recettes supplémentaires de 1 milliard d'euros – quotes-parts de taxe sur les salaires et du produit des droits de consommation sur les tabacs, droit de licence des débitants de tabac.

En 2008, au contraire, l'excédent de 753 millions d'euros du panier de recettes compensant le coût des exonérations en faveur des heures supplémentaires avait été affecté à l'apurement d'une partie des dettes de l'État envers la sécurité sociale – par un transfert de quote-part de taxe sur les véhicules de société.

Le dispositif prévu dans le présent article est proche de celui mis en œuvre en 2009 [(1)], qui consistait à affecter, par la modification de la répartition des droits de consommation sur les tabacs, l'excédent du panier fiscal compensant le coût des allègements généraux de charges – 589 millions d'euros – au financement des exonérations en faveur des heures supplémentaires – 389 millions d'euros – et à l'apurement d'une partie des dettes de l'État envers la sécurité sociale – 200 millions d'euros.

(1) Article 6 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

I.– UN EXCÉDENT DU PANIER DE RECETTES AFFECTÉES AU FINANCEMENT DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS SOCIALES

Les pertes de ressources pour les finances sociales entraînées par la réduction générale de cotisations sociales dégressive sur les bas salaires [(1)], mise en œuvre depuis le 1er juillet 2003, sont compensées depuis 2006 par l'affectation aux caisses et régimes de sécurité sociale d'un « panier de recettes », prévu à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

Comme l'illustre le tableau ci-après [(2)], **le coût du dispositif serait, en 2010, inférieur de 1 610 millions d'euros au rendement de ce « panier fiscal ».** Dès la prévision initiale, un surplus de recettes de 1,2 milliard d'euros était anticipé.

Il s'est accru, en exécution, de plus de 400 millions d'euros du fait principalement du moindre coût du dispositif – en baisse d'environ 250 millions d'euros – et d'un dynamisme plus fort que prévu de la taxe sur les salaires – en hausse de près de 300 millions d'euros par rapport à la prévision.

Tandis que la dégradation du marché du travail frappe en priorité les bas salaires et explique la baisse du coût du dispositif de 22,6 milliards d'euros en 2008 à 21,9 milliards d'euros en 2010, les impositions composant le panier, notamment les quotes-parts de TVA et la taxe sur les salaires, conservent un certain dynamisme en dépit de la crise économique.

En conséquence, **l'alinéa 7** du présent article prévoit la diminution de 33,36 % à 17,71 % – soit une baisse de 1 610 millions d'euros – de la quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs affectée au financement des allègements généraux de cotisations sociales. Contrairement à ce qui avait été fait en 2009, le présent article affecte l'intégralité du surplus anticipé et ne prévoit pas de conserver, à titre de précaution, une partie de l'excédent du panier de recettes.

---

(1) Réduction dite « Fillon » en référence à la loi éponyme n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi (article L. 241-13 du code la sécurité sociale). Le panier de recettes couvre également le coût – marginal puisque s'élevant à 25 millions d'euros – de l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour certains régimes spéciaux, définie à l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Ces données sont présentées en trésorerie (encaissements et décaissements), tandis que les comptes des organismes sociaux sont établis en droits constatés. Pour une présentation de l'articulation entre ces deux modes de comptabilisation, voir Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, n° 1297, décembre 2008, p. 233-235.

COÛT DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS SOCIALES ET RENDEMENT DU PANIER DE RECETTES PRÉVUS POUR 2010

(en encaissements et décaissements, en millions d'euros)

	Prévision 2010	Révisé 2010	Présent PLFR
Coût du dispositif	**22 125**	**21 870**	**21 870**
Total des recettes affectées	**23 327**	**23 481**	**21 871**
Taxes primes d'assurance automobile	947	969	969
TVA brute sur produits pharmaceutiques	3 394	3 345	3 345
TVA brute sur tabacs	3 217	3 237	3 237
Taxe sur les salaires	11 193	11 487	11 487
Taxe sur les contributions patronales pour la prévoyance complémentaire	703	715	715
Droit de consommation sur les tabacs	3 614	3 432	1 822
Droit de licence débitants de tabacs	259	296	296
Écart entre le rendement du panier de recettes et le coût du dispositif	**1 202**	**1 610**	**1**

Sources : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 et annexe relative à l'évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2011.

II.– UN EXCÉDENT UTILISÉ À DEUX FINS, DONT L'UNE SUSCITE DES INTERROGATIONS

Aux termes du présent article, le surplus de recettes ainsi dégagé serait affecté :

– au financement du surcoût des exonérations en faveur des heures supplémentaires – à hauteur de 1,85 % du produit du droit de consommation sur les tabacs, soit environ 190 millions d'euros ;

– à l'apurement des dettes brutes de l'État envers les caisses et régimes de sécurité sociale – à hauteur de 13,8 % du produit du droit de consommation sur les tabacs, soit environ 1 420 millions d'euros.

Cette dernière affectation suscite des interrogations car, en ayant pour objet l'apurement de la dette *brute* de l'État, et non de la dette *nette*, elle conduit, à son tour, à la formation d'une nouvelle dette – cette fois, de la sécurité sociale envers l'État – de plusieurs centaines de millions d'euros, peu conforme au principe de neutralité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

A.– LE FINANCEMENT DU SURCOÛT DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

L'alinéa 9 du présent article tend à affecter aux caisses et régimes de sécurité sociale, sur le produit du droit de consommation sur les tabacs, une quote-part supplémentaire de 1,85 % – 190 millions d'euros – afin de compenser le coût des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires [(1)].

En effet, à la différence des allégements de cotisations sociales sur les bas salaires, les pertes de recettes pour la sécurité sociale entraînées par les exonérations en faveur des heures supplémentaires ne sont actuellement pas suffisamment compensées par les ressources affectées à cette fin [(2)]. Un tel écart est dû au dynamisme du dispositif, probablement lié à un recours accru aux heures supplémentaires dans un contexte de rebond économique.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, en affectant 190 millions d'euros de ressources au titre de la compensation de l'exonération des heures supplémentaires, le présent article permet non seulement de garantir la neutralité du dispositif pour les organismes sociaux, mais également de dégager une marge de précaution de 33 millions d'euros.

COÛT DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET RENDEMENT DU PANIER DE RECETTES PRÉVUS POUR 2010

(en encaissements et décaissements, en millions d'euros)

	Prévision 2010	Révisé 2010	Présent PLFR
Coût du dispositif	**2 898**	**3 127**	**3 127**
Total des recettes affectées	**2 896**	**2 970**	**3 160**
TVA brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisés	2 014	2 075	2 075
Contribution sociale sur les bénéfices	753	761	761
Droit de consommation sur les tabacs	129	134	324
Écart entre le rendement du panier de recettes et le coût du dispositif	**-2**	**-157**	**33**

Sources : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 et annexe relative à l'évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2011.

B.– UN APUREMENT DE DETTES DE L'ÉTAT QUI CONDUIT À LA FORMATION DE DETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le présent article prévoit **l'apurement de la quasi-totalité des dettes *brutes* de l'État envers les caisses et régimes de sécurité sociale,** telles qu'elles sont retracées dans l'état semestriel au 31 décembre 2009, actualisé au 30 juin 2010, prévu à l'article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale**.** À cette date, leur montant net s'établissait à 1 518 millions d'euros, couverts à hauteur de 1 420 millions d'euros par l'affectation prévue au présent article.

(1) Instituées par l'article 1er de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

(2) Prévues à l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Le Rapporteur général salue l'aboutissement de l'effort d'assainissement des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, après les apurements de dettes réalisés successivement en fin d'année 2007 (1), 2008 (2) et 2009 (3). À cet égard, la création d'un ministère des comptes publics, en charge à la fois du budget de l'État et des finances sociales, a permis de réaliser plus facilement de telles opérations.

Le tableau ci-après indique l'évolution de la dette nette de l'État envers les caisses et régimes de sécurité sociale depuis 2005 et montre l'effort important mené depuis 2007.

SITUATION NETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
– 4 763	–6 918	– 373	– 3 510	– 768	+ 652

Source : annexes générales relatives aux relations financières entre l'État et la protection sociale. Montants au 31 décembre de l'année N, après prise en compte des versements effectués au mois de janvier de l'année N+1.

Toutefois, comme on peut le constater à la lecture du tableau, l'affectation prévue au présent article conduit à la **formation d'une créance nette de l'État envers la sécurité sociale de l'ordre de 650 millions d'euros.**

Le présent article déroge donc au principe de neutralité des relations financières entre l'État et la sphère sociale, aucune explication n'ayant été fournie au Rapporteur général sur les raisons expliquant une telle dérogation. Le respect d'un tel principe devrait conduire à s'assurer que, au 31 décembre de chaque exercice, les créances et dettes que l'État et la sécurité sociale détiennent l'un sur l'autre s'équilibrent – en d'autres termes, que ni dette nette ni créance nette ne soient constatées en fin d'exercice.

Il est possible que cet excédent puisse avoir pour objet d'anticiper certains dépassements, en fin d'année 2010, sur le coût de dispositifs compensés par l'État, en particulier les exonérations de charges ciblées qui, comme le montre le tableau suivant, concentrent la plus grande partie de la dette nette de l'État.

---

(1) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2006 pour un montant de 5,1 milliards d'euros par la mobilisation de recettes de cessions d'actifs.

(2) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2007 pour un montant de 753 millions d'euros par affectation d'une quote-part de taxe sur les véhicules de société (article 9 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

(3) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2008 pour un montant de 2,5 milliards d'euros par ouverture de crédits budgétaires (1,9 milliard d'euros) et affectation de quotes-parts de droits de consommation sur les tabacs et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (articles 5 et 6 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009).

DETTE NETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 30 JUIN 2010

(en millions d'euros)

Dette au titre de dispositifs insuffisamment financés par l'État	**768**
dont exonérations de cotisations sociales en faveur des contrats d'apprentissage	338
dont exonérations de cotisations sociales en faveur des contrats de professionnalisation	337
dont exonérations de cotisations sociales en faveur des créations d'emploi en zone de revitalisation rurale	101
dont exonérations de cotisations sociales en faveur des entreprises implantées dans les DOM	77

Source : annexe générale relative aux relations financières entre l'État et la protection sociale (reprenant l'état semestriel transmis au Parlement en application de l'article LO. 111-10-1 du code de la sécurité sociale).

Il convient enfin de remarquer que, à compter de 2011, les ressources incluses dans le panier fiscal destiné à la compensation du coût des allègements généraux de cotisations sociales deviendraient des recettes pérennes de la sécurité sociale. Désormais, il ne sera plus nécessaire de prévoir un ajustement du panier fiscal en fin d'année, les éventuels excédents ou déficits restant au bénéfice ou à la charge de la sécurité sociale.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 116 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement de comptabilité vise à ce que l'État apure à l'euro près sa dette envers la sécurité sociale, alors qu'il résulte paradoxalement des dispositions actuelles qu'il lui verse plus qu'il ne lui doit. Cette situation, qui aura pour effet de la rendre débitrice l'an prochain, risque de masquer le dérapage de certaines dépenses de l'État.

M. le président Jérôme Cahuzac. La créance de la sécurité sociale sur l'État s'élèvera à plus de 600 millions d'euros si nous n'adoptons pas l'amendement, qui propose un déplacement fiscal du droit de consommation sur les tabacs au profit de l'État. Reste qu'il est difficile d'anticiper les comptes de la sécurité sociale et que nous pourrions avoir à revenir sur la mesure, pour effectuer un rééquilibrage dans l'autre sens.

M. le rapporteur général. Même si un ajustement ultérieur est toujours possible, inscrivons d'ores et déjà le principe comptable très sain selon lequel la sécurité sociale et l'État ne sont pas en dette l'un envers l'autre.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 116 **(amendement n° 19)**.*

*Puis elle **adopte** l'article 33 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 34

Création d'un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté alimenté par un prélèvement en 2010 sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Le présent article vise à créer un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté financière, financé par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) d'un montant de 75 millions d'euros ; ce fonds sera complété par la mobilisation d'un montant similaire (74,42 millions d'euros) par le biais de crédits budgétaires ouverts par le présent projet de loi dans le cadre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales.*

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Rapporteur général s'est, à plusieurs reprises, exprimé sur la préoccupante situation financière des départements en 2010, pris dans un effet de ciseau entre la diminution de leurs ressources fiscales et le gel de leurs dotations d'une part, et l'augmentation de leurs dépenses sociales d'autre part.

Notons d'ailleurs que le présent article répond à la logique de l'amendement n° II-429 de M. Marc Laffineur déposé sur la seconde partie du projet de loi de finances initiale pour 2011, visant à affecter une partie des excédents de la CNSA sur les dotations relatives au financement des établissements pour personnes âgées aux dotations aux départements couvrant une partie des charges de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Cet amendement visait à abonder la section finançant l'APA à hauteur de 75 millions d'euros et celle finançant la PCH pour le même montant.

S'agissant du montant nécessaire pour aider les départements, il y a donc une très grande convergence entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement ; le Rapporteur général note cependant, pour s'en réjouir, que le présent article prévoit cette aide exceptionnelle dès la fin de cette année alors que l'amendement n° II-429 l'opérait pour l'année 2011.

I.– LA SITUATION FINANCIÈRES DES DÉPARTEMENTS NÉCESSITE UNE AIDE EXCEPTIONNELLE EN 2010

La crise économique des années 2008 et 2009 a particulièrement pesé sur le budget des départements qui ont vu, jusqu'en 2010, leurs ressources diminuer tandis que leurs charges ont augmenté de manière très importante.

A.– LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES ACCRUES DES DÉPARTEMENTS FACE À LA CRISE

1.– Une situation financière difficile en 2010

L'examen du présent article ne saurait être l'occasion d'une analyse détaillée de la situation des départements ; on rappellera d'ailleurs que cette analyse a été réalisée dans le rapport de M. Pierre Jamet en avril 2010 (1).

Celui-ci présente dans une perspective longue (2000-2009) les causes d'un différentiel persistant (de 1,3 % en moyenne annuelle) entre les recettes et les dépenses des départements, qui tend à s'élever à 2 % sur les deux derniers exercices.

Il est néanmoins utile de mettre en évidence quelques éléments significatifs relatifs à l'année 2010 justifiant une intervention exceptionnelle en faveur des départements les plus fragilisés.

a) Les dépenses de fonctionnement continuent d'augmenter

Les dépenses de gestion courante, correspondant aux dépenses réelles de fonctionnement diminuées des intérêts de la dette, devraient s'élever à 52,9 milliards d'euros en 2010, ce qui représente une augmentation de 4 % (2).

Les autres charges d'activité devraient s'établir à 35 milliards d'euros. Ces subventions, allocations, participations et prestations versées au bénéfice de tiers sont essentiellement à destination de l'aide sociale, premier poste de dépenses des départements (66 % des dépenses de gestion courante). La conjoncture économique peu favorable en 2009 et 2010 et la généralisation du RSA pour tous les départements en juin 2009 expliquent en partie leur forte progression (+ 6 %).

Les conseils généraux ont voté des **recettes de fonctionnement** à 58,4 milliards d'euros. Le ralentissement de leur croissance observé en 2009 se poursuit en 2010 (+ 2,3 %), alors qu'elles étaient plus dynamiques dans la fin des années 2000 sous l'effet de la fiscalité transférée en compensation des nouvelles charges.

Les départements ont voté en 2010 des contributions directes en hausse de 6 % en 2010. Le produit attendu des trois taxes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, sur le foncier bâti et non bâti) et de la contribution remplaçant la taxe professionnelle devrait s'élever à plus de 23 milliards d'euros, représentant près de 39 % des recettes de fonctionnement. Au total, les impôts perçus par les départements devraient s'établir en 2010 à 15,8 milliards d'euros, en légère décroissance.

---

(1) Rapport au Premier ministre sur les finances départementales de M. Pierre Jamet, directeur général des services du Rhône, 20 avril 2010.

(2) L'ensemble de ces chiffres sont tirés du document : « Les budgets primitifs 2010 des départements » mis en ligne par la DGCL sur son site en septembre 2010.

b) L'épargne des départements s'érode considérablement

L'épargne de gestion est le solde entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de gestion courante. Elle devrait s'élever en 2010 à 5,3 milliards d'euros et baisser de presque 13 % par rapport à l'année précédente. Cette forte décroissance est due à une hausse des dépenses de gestion courante nettement supérieure (+ 2,1 milliards d'euros) à celle des recettes de fonctionnement (+ 1,3 milliard d'euros).

L'épargne brute, qui correspond à l'excédent de l'épargne de gestion diminuée des intérêts, devrait enregistrer une baisse de 14 %, malgré la baisse des charges d'intérêts. Les intérêts de la dette inscrits dans les budgets décroissent de 7 % après plusieurs années d'augmentation. Les taux directeurs de la Banque centrale européenne assez favorables pendant le premier semestre peuvent expliquer le ralentissement de cette dépense en 2010, malgré une reprise de l'endettement des collectivités locales observée ces dernières années.

L'épargne nette s'établit à 1,4 milliard d'euros. Cet indicateur reprend l'épargne brute de laquelle sont ôtés les remboursements de dette. Les remboursements de dette suivent sensiblement le même rythme de croissance que l'an passé (+ 11,5 %) et sont estimés à 3,1 milliards d'euros. La poursuite de la croissance des dépenses relatives au remboursement de dette (fortes depuis déjà quelques années), mais surtout la chute de l'excédent de fonctionnement expliquent la dégradation de l'épargne nette (– 43 %).

Le taux d'épargne continue de décroître et s'établit à 7,8 %. Ce ratio (épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) permet de déterminer la fraction des ressources courantes destinées à couvrir les remboursements de dette et à apporter une source d'autofinancement. Le taux d'épargne, en baisse dans les budgets primitifs depuis 2004, atteint son niveau le plus faible en 2010.

c) La fonction contra-cyclique des dépenses d'investissement se tasse

En 2010, les **dépenses d'investissement** sont estimées à 17,2 milliards d'euros, en décroissance de 3,7 % par rapport à l'année 2009. Il est cependant nécessaire de différencier dans les dépenses totales d'investissement, la part qui relève d'un réel effort d'investissement des départements, et la part consacrée aux remboursements d'emprunts, lesquels continuent de progresser à un rythme assez soutenu.

Hors remboursements, les dépenses d'investissement sont composées des dépenses d'équipement brut et des subventions d'investissement. Les montants dédiés à l'équipement brut, qui comptent pour 58 % des dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts, devraient baisser de 7 % en 2010. Les subventions d'équipement versées sont estimées à 5,2 milliards d'euros (– 10 % par rapport à 2009).

Pour leur part, les **recettes d'investissement** (hors emprunts) s'établiraient à 3,8 milliards d'euros en 2010, ce qui représente une hausse de 4 %. Les subventions et dotations d'équipements composent l'essentiel de ces recettes généralement destinées au financement de projets d'envergure.

Les dotations versées par l'État (dotation départementale d'équipement des collèges et dotation globale d'équipement) sont pour leur part au même niveau que l'année dernière. À l'inverse, les autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.) connaîtraient une forte croissance et atteindraient 891 millions d'euros.

Pour l'ensemble des départements métropolitains, le volume des fonds propres disponibles à l'investissement (épargne nette et recettes d'investissement hors emprunt) diminuerait de 7 % en 2010. Sans compter les emprunts, les recettes disponibles à l'investissement ne suffiraient donc pas à couvrir les dépenses d'équipement, bien que celles-ci aient faibli. Par ailleurs, les départements prévoient une légère baisse du produit des emprunts de 2 %, qui se chiffrerait à 8,6 milliards d'euros.

d) Le besoin de financement des départements en 2010

Au total, après être repartis à la hausse en 2009, les besoins de capitaux externes des départements sont stables. En 2010, ils s'établiraient à 8,8 milliards d'euros.

Les collectivités locales prévoient donc d'accroître leur stock de dette. Pour l'année 2010, il devrait s'élever à 27,6 milliards d'euros, ce qui représente une hausse importante de 15 %, après une année 2009 marquée par une accélération du recours à l'emprunt pour le financement de l'investissement.

2.– Un poids croissant des dépenses sociales dont la prise en charge par l'État tend à se dégrader

Les départements continuent en 2010 à jouer un rôle majeur dans le domaine de l'aide sociale, puisqu'ils devraient y consacrer 65 % du total de leur budget (soit 34 milliards d'euros) ce qui représente une hausse de 9 % par rapport à 2009.

Sur ce montant total, les dépenses à caractère obligatoire – qui comprennent les aides destinées à la famille et à l'enfance, aux personnes handicapées et aux personnes âgées ainsi que les charges liées au RSA – devraient représenter 33,1 milliards d'euros.

Les charges afférentes aux personnes handicapées sont estimées à 6,3 milliards d'euros, en hausse de 7,4 % ; par ailleurs, l'allocation personnalisée d'autonomie à destination des personnes âgées dépendantes devrait atteindre 5,4 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 3 % par rapport à 2009.

S'agissant enfin du RSA, les départements ont chiffré leurs dépenses dans ce domaine pour l'année 2010 à 8,45 milliards d'euros ce qui représente une augmentation de 13,3 % par rapport à 2009.

a) Le financement de l'APA de plus en plus assuré par les départements

La CNSA verse aux départements un concours au titre du financement de l'APA, dont le montant est indiqué dans le tableau ci-dessous.

RESSOURCES PROPRES DE LA CNSA DÉDIÉES AU FINANCEMENT DE L'APA

(en millions d'euros)

	2009		**2010 (prévision)**		**2011 (prévision)**	
	Montant	Évolution (en %)	Montant	Évolution (en %)	Montant	Évolution (en %)
Fraction des produits de CSG	1 033	-2,1	1 049	1,5	1 076	2,6
Fraction des produits de CSA	441	-3,9	450	2,1	464	3
Participation de l'assurance vieillesse	66	1,2	67	1,8	68	1,3
Financement de l'APA	1 540	-2,5	1 566	1,7	1 608	2,6

Source : Annexe 8 au PLFSS pour 2011.

Compte tenu de l'augmentation du coût de l'APA, le taux de couverture de l'APA par la CNSA a tendance à se dégrader : il s'est élevé à 29 % en 2010, 71 % restant à la charge des départements. En 2009, le rapport était de 33 % à 67 %.

b) Une dégradation du taux de couverture de la prestation de compensation du handicap

La PCH connaît une évolution dynamique, puisque son montant total devrait passer de 844 millions d'euros en 2009 à 1 080 millions d'euros en 2010 et 1 250 millions d'euros en 2011 (1).

Le montant du concours de la CNSA au financement de la PCH est calculé sur la base d'une fraction comprise entre 26 % et 30 % des recettes de CSA. Cette fraction était de 26 % en 2009 et en 2010. Elle devrait être maintenue à ce taux en 2011, si bien que le concours est évalué à 603 millions d'euros en 2011, contre 574 millions d'euros en 2009 et 586 millions d'euros en 2010.

Au total, le taux de couverture de la PCH par la CNSA devrait se dégrader en passant de 60 % en 2009 à 47 % en 2010 et 42 % en 2011.

(1) Ces prévisions sont tirées des comptes prévisionnels de la CNSA pour 2011.

B.– LES RÉSERVES DE LA CNSA DOIVENT ÊTRE MOBILISÉES AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS LES PLUS EN DIFFICULTÉ

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est un établissement public créé par l'article 8 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, afin de « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* ».

L'article 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a ensuite considérablement précisé ces missions, en insistant sur son rôle d'expertise technique et sur l'objectif d'une répartition équitable

1.– Un cadre budgétaire rigide destiné à flécher les interventions de la caisse

Le cadre budgétaire de la CNSA frappe par sa précision et, d'une certaine manière, par sa rigidité dans la mesure où la marge de manœuvre laissée au conseil d'administration pour répartir les crédits qui lui sont affectés est quasiment nulle.

a) Les ressources et les charges de la CNSA sont précisément déterminées par la loi

S'agissant d'abord des **ressources de la CNSA**, l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'elles sont constituées par :

– la fraction de 0,1 % de la CSG perçue sur les revenus d'activité, de remplacement, sur les revenus du patrimoine, sur les produits de placement, et sur les jeux (ressource initiale du fonds de financement de l'APA) ;

– la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) de 0,3 % sur les revenus salariaux, correspondant à la « *journée de solidarité* », créée par la loi du 30 juin 2004 ;

– la contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social de 2 % assis sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, créée par la loi du 30 juin 2004 ;

– la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse (ressource initiale du fonds de financement de l'APA) ;

– la contribution des régimes d'assurance maladie au titre de l'ONDAM médico-social.

S’agissant des **charges de la CNSA**, celles-ci sont très précisément réparties en six sections différentes par l’article L. 14-10-5 du code de l’action sociale et des familles :

– **La section I**, retraçant les crédits de l’objectif global de dépense (OGD), est consacrée au financement des établissements ou services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l’article L. 314-3-1 du code de l’action sociale et des familles, c'est-à-dire aux établissements assurant respectivement l’accueil de personnes handicapées (sous-section I) ou âgées (sous-section II).

La première sous-section retrace, en ressources, une fraction au moins égale à 10 % et au plus égale à 14 % de la CSA ou de la contribution additionnelle de 0,3 % affectées à la Caisse, ainsi qu’une part de la contribution des régimes d’assurance maladie. En charges, elle présente le remboursement aux régimes d’assurance maladie des charges afférentes à l’accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services ainsi qu’une contribution par voie de fonds de concours de l’État.

La seconde sous-section retrace en ressources 40 % du produit de la CSA ou de la contribution additionnelle de 0,3 % de la Caisse, ainsi qu’une part de la contribution des régimes d’assurance maladie. En charge elle retrace le remboursement aux régimes d’assurance maladie des charges afférentes à l’accueil de leurs affiliés dans ces établissements ou services.

– **La section II** est consacrée à l’allocation personnalisée d’autonomie ; elle retrace en ressources 20 % de la CSA ou de la contribution additionnelle de 0,3 %, le produit de la contribution des régimes d’assurance vieillesse et le produit de la fraction de la CSG diminué du produit affecté à la section IV ; en charges, est retracé un concours versé aux départements destiné à couvrir une partie du coût de l’APA.

– **La section III**, consacrée à la prestation de compensation du handicap retrace en ressources une fraction au moins égale à 26 % et au plus égale à 30 % du produit de la CSA et de la contribution additionnelle de 0,3 % et en charges un concours versé aux départements destiné à couvrir une partie du coût de la PCH

– **La section IV** est consacrée à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux, à la formation des accueillants familiaux et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service.

Elle comprend une première sous-section comprenant en ressources une fraction de la CSG affectée à la caisse (entre 5 et 12 %) et en charges le financement des dépenses de modernisation des services aux personnes âgées. La seconde sous-section comprend en ressources une part de la faction (inférieure à 12 %) du produit de la CSA ou de la contribution complémentaire de 0,3 % et en charges le financement des services aux personnes handicapées.

– **La section V** est consacrée au financement des autres dépenses en faveur des personnes handicapées ou dépendantes.

– **La section VI** retrace les frais de gestion de la caisse.

LES CHARGES DE LA CNSA DANS LE BUDGET PRÉVISIONNEL DE 2011

(en millions d'euros)

	Montant	Pourcentage du produit total
Section I	17 205	86,9%
Section II	1 624	8,2%
Section III	607,8	3,1%
Section IV	69,1	0,4%
Section V	278,0	1,4%
Section VI	17,3	0,1%

Source : Comptes prévisionnels de la CNSA

b) Le budget de la CNSA présente plusieurs déséquilibres structurels

– Un déséquilibre global du budget de la CNSA concomitant à l'existence de réserves importantes

Pour la première fois depuis sa création, la CNSA a été déficitaire de 0,5 milliard d'euros en 2009. Ses produits se sont élevés à 17,7 milliards d'euros, dont 14 milliards d'euros provenant de l'ONDAM médico-social, 2,2 milliards d'euros de contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et 1,1 milliard d'euros de CSG.

Les charges ont atteint 18,1 milliards d'euros, dont 15,2 milliards d'euros versés aux établissements d'accueil de personnes âgées et handicapées. Les concours aux départements ont représenté 2,1 milliards d'euros. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 460 millions d'euros.

En 2010, les produits devraient augmenter de 6,4 %, plus vite que les charges (4,7 %), mais resteraient inférieurs aux charges en valeur. La participation de l'assurance maladie augmenterait de 8 %, et les recettes propres de la CNSA de 2,2 %. L'OGD s'élèverait à 16,3 milliards d'euros et les plans d'aide à l'investissement à 151 millions d'euros. Les concours aux départements devraient augmenter de 2,2 % pour atteindre 2,2 milliards d'euros. Au total, sous ces hypothèses, la CNSA serait déficitaire de 193 millions d'euros en 2010.

En 2011, le déficit de la CNSA devrait être réduit à 145 millions d'euros. Ces projections se fondent sur un ONDAM médico-social en hausse de 3,8 %, à 15,8 milliards d'euros.

Ce déficit devrait être plus marqué dans certaines sections : la section I, qui comprend essentiellement les dépenses relatives à l'OGD, présente un déficit de 141 millions d'euros dont 28 millions d'euros pour la sous-section I (personnes handicapées) et 113 millions d'euros pour la sous-section II (personnes âgées).

Ce déficit global du budget de la CNSA est toutefois particulièrement singulier dans la mesure où il est concomitant à l'existence de fonds propres importants résultant d'une sous-consommation des crédits de certaines sections.

Depuis que le budget de la CNSA est déficitaire (en 2009), les fonds propres de la Caisse sont en effet systématiquement supérieurs à ce déficit, qui tendent toutefois en tendance à se résorber.

RÉSULTAT PAR ANNÉE ET ÉVOLUTION DES FONDS PROPRES DE LA CNSA

(en millions d'euros)

Source : CNSA, comptes prévisionnels 2011

– Des réserves importantes en fonds propres et en trésorerie

Les réserves de fonds propres sont cependant très variables suivant les sections budgétaires de la CNSA.

VENTILATION DES RÉSERVES DE FONDS PROPRES DE LA CNSA

(en millions d'euros)

	2009	**2010**	**2011**
Section 1, sous-section 1	49,3	23,8	-4,6
Section 1, sous-section 2	297,6	135	22,5
Section II	Pas de réserves de trésorerie		
Section III			
Section IV, sous-section 1	*125,2*	*113,9*	*113,9*
Section IV, sous-section 2	*12,8*	*9,8*	*9,8*
Section V, sous-section 1	57,2	57,2	52,2
Section V, sous-section 2	-4,6	-4,6	-4,6
Section VI	1,5	1,9	2,3
Total	**538,9**	**336,9**	**191,5**

Source : CNSA, Comptes prévisionnels pour 2011

Outre ces fonds propres importants, la CNSA disposera en 2010 comme durant les deux années suivantes, d'une **réserve de trésorerie importante**.

D'après les comptes prévisionnels pour 2011, les ressources propres encaissées par la CNSA au 30 septembre 2010 sont de 2 426 millions d'euros. Ce chiffre est supérieur de 28,75 millions d'euros à celui constaté en 2009 à la même période, alors même que les produits financiers ont nettement chuté en 2010. Au total, la prévision de ressources propres encaissées en fin d'année est de 3 442,71 millions d'euros.

Par ailleurs, les décaissements au 30 septembre sont de 2 404,59 millions d'euros, en hausse de 150 millions d'euros par rapport à la même période en 2009. Les concours aux départements représentent les décaissements les plus importants (1 471,65 millions d'euros soit 58 millions d'euros de plus qu'en 2009).

Au total, la projection des encaissements et des décaissements pour la fin de l'année 2010 permet d'évaluer le solde de trésorerie au 31 décembre 2010 à 1 200 millions d'euros.

D'après les projections réalisées par la Caisse, cette trésorerie devrait rester supérieure à un milliard d'euros jusqu'en 2012.

ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DE LA CNSA
(SOLDE AU 31 DÉCEMBRE)

(en millions d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012
1 403	1 310	1 212	1 235	1 017

c) Ces déséquilibres offrent la possibilité d'un ajustement en faveur des départements

La situation décrite précédemment permet d'envisager un ajustement en faveur des départements sans que la situation financière de la CNSA ne soit déstabilisée.

À cet effet, le présent article 34 opère un prélèvement de 75 millions d'euros sur la section IV de la CNSA, consacrée *« à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux, à la formation des accueillants familiaux et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service* ».

Comme indiqué ci-dessus, cette section est composée de deux sous-sections dont les réserves en fonds propres s'élèvent au total à 123,7 millions d'euros ; en prélevant 75 millions d'euros, cette ligne conserverait un excédent de 48,7 millions d'euros.

Ce prélèvement ne remettra donc pas en cause les actions menées à partir de la section IV du budget de la CNSA, qui font l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre du projet de budget 2011 de la CNSA.

D'une manière générale, ces moyens visent à moderniser et à professionnaliser les services d'aide à domicile. Ils sont engagés dans le cadre de conventions départementales tripartites entre le président du conseil général, le préfet et la CNSA.

Depuis 2009, cette section IV permet également de cofinancer la formation des accueillants et des aidants familiaux qui permettent notamment la mise en œuvre du plan Alzheimer.

Au mois de novembre 2010, 8 départements n'avaient pas encore signé la convention permettant l'utilisation de ces crédits ; toutefois, à titre transitoire, une circulaire du 7 septembre 2010 a permis d'attribuer aux départements non couverts par une convention départementale un droit de tirage de 200 000 euros pour le financement des actions locales de modernisation de l'aide à domicile et de professionnalisation des salariés des établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées.

II.– LA CRÉATION D'UN FONDS EXCEPTIONNEL AU BÉNÉFICE DES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ

La logique du présent article consiste à opérer un prélèvement sur la section IV de la CNSA pour l'affecter à un fonds et en fixer les critères d'éligibilité et de répartition sont spécifiquement prévus par le II du présent article.

Elle est donc sensiblement différente de celle de l'amendement de M. Marc Laffineur, dont le dispositif prévoyait de basculer 150 millions d'euros de la sous-section 2 de la section I, consacrée au financement des établissements pour personnes âgées, vers les sections II et III consacrées respectivement au versement aux départements de l'APA et de la PCH.

Du fait de ce basculement, cet amendement permettait d'affecter ces moyens nouveaux en conservant uniquement les critères de répartition pratiqués par la CNSA, ce qui présentait le mérite d'une certaine simplicité.

Toutefois, cet amendement conduisait à saupoudrer ces moyens nouveaux sur l'ensemble des départements à proportion des charges supportées dans les domaines de la prise en charge des personnes âgées et handicapées.

Le présent article, en prévoyant un critère d'éligibilité au fonds, conduit au contraire à centrer ces moyens exceptionnels sur les départements qui supportent les charges les plus importantes dans le domaine de la dépendance.

Il doit donc davantage être compris comme un moyen d'apporter une aide exceptionnelle aux départements en difficulté financière que comme un dispositif pérenne visant à améliorer la couverture par l'État des dépenses liées à l'APA et à la PCH.

A.– LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ VISENT À CIBLER LES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ

La première phrase du II du présent article 34 prévoit que les crédits du fonds exceptionnel sont répartis entre les départements pour lesquels la part des personnes âgées de plus de 75 ans dans leur population est supérieure à la part des personnes âgées de plus de 75 ans dans la population nationale.

D'après les statistiques de l'INSEE établies au 1er janvier 2010, les personnes âgées de plus de 75 ans représentent, en moyenne nationale, 8,8 % de la population totale.

En prenant en compte les dernières données chiffrées de l'INSEE relatives à la part des personnes de plus de 75 ans dans la population totale au niveau de chaque département, datant de janvier 2010 (1) mais établies à partir de données de l'année 2008, les départements éligibles devraient être ceux figurant dans le tableau ci-dessous.

Au total, 59 départements pourraient donc bénéficier de cette aide exceptionnelle. Précisons toutefois que la liste présentée ci-dessus, qui résulte d'une évaluation personnelle du Rapporteur général, devra être actualisée en fonction des dernières données valables pour l'année 2009.

En outre, si l'on prend en compte la proportion des personnes de plus de 75 ans en 2008 (8,6 % et non 8,8 %), 7 départements supplémentaires deviennent alors éligibles au fonds exceptionnel (Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Gironde, Loiret, Maine-et-Loire, Savoie).

Précisons que le Gouvernement n'a pas souhaité, au moment de la rédaction du présent rapport, transmettre au Rapporteur général d'évaluation précise des départements éligibles, ce qui est très regrettable.

---

(1) INSEE, Estimation de la population au 1er janvier 2010 par région, département, sexe et âge

POURCENTAGE DES PERSONNES DE PLUS DE 75 ANS DANS LA POPULATION TOTALE DES DÉPARTEMENTS ÉLIGIBLES AU FONDS EXCEPTIONNEL

03	Allier	12,79%	42	Loire	10,04%
04	Alpes-de-Haute-Provence	10,58%	43	Haute-Loire	10,54%
05	Hautes-Alpes	9,93%	46	Lot	13,37%
06	Alpes-Maritimes	11,61%	47	Lot-et-Garonne	12,06%
07	Ardèche	10,70%	48	Lozère	11,53%
09	Ariège	12,38%	50	Manche	10,73%
10	Aube	9,29%	52	Haute-Marne	10,19%
11	Aude	11,52%	53	Mayenne	9,87%
12	Aveyron	13,21%	55	Meuse	9,38%
15	Cantal	13,01%	56	Morbihan	9,85%
16	Charente	11,33%	58	Nièvre	12,84%
17	Charente-Maritime	11,56%	61	Orne	11,09%
18	Cher	10,82%	63	Puy-de-Dôme	9,37%
19	Corrèze	13,12%	64	Pyrénées-Atlantiques	10,88%
2A	Corse-du-Sud	10,13%	65	Hautes-Pyrénées	12,23%
2B	Haute-Corse	9,80%	66	Pyrénées-Orientales	11,49%
21	Côte-d'Or	8,84%	70	Haute-Saône	9,23%
22	Côtes-d'Armor	11,27%	71	Saône-et-Loire	11,29%
23	Creuse	14,90%	72	Sarthe	9,71%
24	Dordogne	13,09%	79	Deux-Sèvres	10,69%
26	Drôme	9,14%	81	Tarn	12,08%
29	Finistère	10,17%	82	Tarn-et-Garonne	10,14%
30	Gard	9,34%	83	Var	10,86%
32	Gers	13,24%	84	Vaucluse	9,03%
34	Hérault	9,38%	85	Vendée	9,83%
36	Indre	12,55%	86	Vienne	9,80%
37	Indre-et-Loire	9,39%	87	Haute-Vienne	11,66%
39	Jura	10,28%	88	Vosges	9,68%
40	Landes	10,78%	89	Yonne	10,81%
41	Loir-et-Cher	11,27%			

B.– LES CRITÈRES DE RÉPARTITION TENTENT DE PRENDRE EN COMPTE LA RÉALITÉ DES CHARGES SUPPORTÉES

Le II de l'article 34 prévoit par ailleurs plusieurs critères de répartition du montant ainsi mobilisé entre les départements éligibles, qui diffèrent légèrement des critères de répartition prévus pour les montants versés aux départements par la CNSA.

1.– Des critères de répartition différents de ceux appliqués par la CNSA

Conformément à l'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles, la répartition des crédits de la section II de la CNSA en faveur de l'APA se fait annuellement entre les départements en fonction des critères suivants :

– le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans (pondération de 50 %) ;

– le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (pondération de 20 %) ;

– le potentiel fiscal du département (pondération de 25 %) ;

– le nombre de bénéficiaires du RMI (pondération de 5 %).

Cet article précise par ailleurs qu'en aucun cas le rapport entre, d'une part, les dépenses réalisées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département après déduction du montant ainsi réparti et, d'autre part, leur potentiel fiscal ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire. Les dépenses correspondant à la fraction de ce rapport qui dépasse ce seuil sont prises en charge en totalité par la caisse.

En outre, la section III de la CNSA destinée au financement de la PCH est répartie entre les départements en tenant compte :

– de la population adulte de chaque département ;

– du nombre de bénéficiaires dans chaque département de l'allocation adulte handicapé, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et du nombre de bénéficiaires de la pension d'invalidité ;

– du nombre de bénéficiaires de la PCH ;

– du potentiel fiscal dans chaque département.

Le présent article 34 reprend par conséquent certains des critères en vigueur pour le versement de l'APA et de la PCH en prévoyant une répartition en fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans et du potentiel fiscal ; il introduit toutefois un nouveau critère de répartition en prenant en compte le

rapport entre le revenu moyen de l'ensemble des départements et le revenu par habitant de chaque département.

2.– Les critères de répartition tiennent compte de la richesse du département

Parmi les départements éligibles au fonds, la répartition sera opérée en fonction :

1° du nombre de personne âgées de plus de 75 ans ;

2° du rapport entre le revenu moyen par habitant de chaque département et celui de l'ensemble des départements concernés, c'est-à-dire des départements éligibles au fonds. Ce revenu moyen par habitant est calculé en prenant en compte le dernier revenu imposable connu et la population définie à l'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire la population issue du recensement ;

3° du potentiel fiscal de chacun des départements déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales.

Le IV du présent article indique par ailleurs que ces trois critères feront l'objet d'une pondération qui sera fixée par décret.

Rappelons que le *potentiel fiscal* est utilisé pour la répartition de plusieurs dotations de péréquation de la DGF ; il caractérise la recette qu'une collectivité peut tirer des bases fiscales de son territoire, si celles-ci étaient taxées au taux moyen national. Il est donc constitué de la somme du potentiel fiscal de chaque impôt perçu ; il s'agit d'une somme brute qui peut ensuite être divisée par le nombre d'habitants afin de permettre une comparaison.

Le calcul du potentiel fiscal est opéré en deux temps :

– il est d'abord calculé à partir de la somme du produit, impôt par impôt, des bases du territoire par le taux moyen national. Les bases retenues sont celles constatées au titre de la dernière année connue. Compte tenu du fait que le présent article s'appliquera en 2010, les bases retenues seront donc celles de l'année 2009 qui n'ont pas été modifiées par la réforme de la taxe professionnelle ;

– cette somme est ensuite majorée du montant, perçu l'année précédente, au titre de la dotation forfaitaire correspondant à la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle ainsi que du montant moyen, sur les 5 derniers exercices connus, des droits d'enregistrement ou de taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et la taxe de publicité foncière résultant de l'inscription d'hypothèques judiciaires ou conventionnelles et des décisions judiciaires.

Le potentiel fiscal est donc un indicateur de richesse relativement brut comparé au potentiel financier. Conformément à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, le potentiel financier d'un département intègre en effet la dotation de compensation de la DGF ainsi que la dotation forfaitaire hors les montants antérieurement perçus au titre de la compensation de la part salaire de la TP.

POTENTIEL FISCAL DES DÉPARTEMENTS EN 2009

	Inférieur à 300 euros par habitant
	Compris entre 300 et 400 euros par habitant
	Compris entre 400 et 500 euros par habitant
	Compris entre 500 et 600 euros par habitant
	Supérieur à 600 euros par habitant

Source : DGCL, 2009

En outre, le critère du *revenu moyen par habitant* permet de prendre en compte dans la formule de calcul la richesse non pas du département lui-même mais de ses habitants.

Ce critère tend à contrebalancer le premier critère relatif à la proportion des personnes de plus de 75 ans dont les revenus, résultant dans la plupart des cas de la seule pension de retraite, sont relativement limités.

La discussion de cet article devra permettre de préciser quel est le revenu pris en compte, les statistiques de l'INSEE distinguant en effet le revenu fiscal moyen par foyer du revenu disponible brut moyen des ménages.

En conclusion, les critères de répartition retenus par le Gouvernement visent à prendre en compte autant les charges supportées par les départements dans le domaine de la dépendance que leur richesse potentielle et celle de leurs habitants.

En l'absence de toute étude d'impact transmise par le Gouvernement et de toute réponse aux questions du Rapporteur général, il est toutefois impossible de présenter la répartition précise de ce fonds.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 76 de M. Thierry Carcenac.

M. Thierry Carcenac. L'amendement vise à harmoniser la répartition entre les départements des crédits du fonds de soutien aux départements en difficulté avec celle de la CNSA.

M. le rapporteur général. Avec cet amendement, tous les départements seraient concernés par la mesure. Or il faut la cibler sur ceux où vivent le plus grand nombre de personnes de plus de soixante-quinze ans.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 76.*

La Commission en vient à l'amendement CF 34 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. Certains départements se déclarant, à juste titre ou non, au bord de la cessation de paiement, il serait bon d'adopter des règles de bonne gestion. C'est pourquoi nous proposons de limiter l'octroi du fonds de soutien aux départements dont les dépenses salariales n'excèdent pas la moitié du budget de fonctionnement.

M. le rapporteur général. Avis défavorable, car il faut tenir compte des données historiques. Lors de leur création, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine ont hérité du département de la Seine des crèches qui

emploient des milliers de personnes, ce qui gonfle leur masse salariale. C'est à tort, selon moi, qu'on a mis en exergue les dépenses de la Seine-Saint-Denis, que l'on ne peut lui reprocher. Je me méfie donc de l'utilisation de certains critères.

M. Nicolas Perruchot. Je m'étonne de la position du rapporteur général. Pour comparer les collectivités, nous nous servons souvent de ratios financiers et budgétaires, tout comme les cabinets de conseil auxquels elles recourent elles-mêmes. C'est au vu de ces ratios que se décide l'évolution de la fiscalité. Ils sont d'ailleurs pris en compte par les chambres régionales des comptes qui effectuent des contrôles.

Je ne conteste pas que certains débordements des collectivités locales aient une origine historique, mais l'état actuel de leurs comptes amène à réfléchir et à prendre certaines décisions politiques afin de répercuter les économies que l'État nous demande de réaliser.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 34.*

La Commission examine ensuite l'amendement CF 35 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. Dans le même esprit, l'amendement propose de subordonner l'octroi des fonds aux départements respectant un plan triennal de redressement des finances.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 35.*

La Commission étudie l'amendement CF 36 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. Cet amendement de repli vise à demander un rapport analysant la possibilité, pour les conseils généraux ayant bénéficié des crédits du fonds de soutien, d'adopter une norme budgétaire pluriannuelle visant à respecter leur équilibre budgétaire.

M. le rapporteur général. Avis favorable, sous réserve de l'approbation de M. Carcenac, qui a présidé la Commission consultative d'évaluation des charges.

M. Thierry Carcenac. À mon sens, monsieur le rapporteur général, le groupe de travail que vous avez présidé n'a pas incriminé la gestion des départements, mais la Commission consultative d'évaluation des charges peut éventuellement étudier la question.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 20)**.*

*Puis elle **adopte** l'article 34 **ainsi modifié**.*

*

* *

Après l'article 34

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission ***rejette*** *l'amendement CF 77 de M. Thierry Carcenac, portant article additionnel après l'article 34.*

*

* *

Article 35

Extension aux départements d'outre-mer du dispositif de soutien à l'industrie cinématographique et de son financement par la taxe sur le prix des entrées aux spectacles cinématographiques

Le présent article a pour objet d'étendre aux départements d'outre-mer (DOM) le dispositif de soutien à l'industrie cinématographique et son financement par la taxe sur le prix des entrées.

I.– LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE SOUTIEN À L'INDUSTRIE DU CINÉMA

Le système de soutien au cinéma est fondé sur un effort partagé entre l'industrie et l'Etat. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est l'acteur pivot du système. Créé en 1946 et réformé par l'ordonnance du 24 juillet 2009, le CNC a notamment pour mission de contribuer au financement du cinéma et d'autres arts et industries de l'image animée, et de contrôler les recettes d'exploitation des œuvres.

Ainsi, jusqu'au 1er juillet 2009, dans le cadre des aides au cinéma, le CNC gérait le compte d'affectation spéciale *« Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »* qui retraçait l'emploi de diverses taxes et de crédits. Désormais, le CNC se voit directement affecter ces différentes taxes – taxe sur les entrées au cinéma, sur les services de télévision et sur la vidéo et la vidéo à la demande – et il se charge ensuite de les redistribuer aux opérateurs du secteur.

A.– LA TAXE SUR LES ENTRÉES AU CINÉMA (TSA)

La TSA est une taxe assise sur le prix des « *entrées vendues aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques en France métropolitaine* » (1). Le prix est celui effectivement payé par le spectateur. Il constitue en effet la base de répartition des recettes entre l'exploitant du cinéma d'une part, et le distributeur et les ayants droit de l'œuvre d'autre part.

La taxe est calculée par application d'un taux de 10,72 % sur le prix du billet d'entrée à la séance. Cet taux est majoré (multiplié par 1,5, soit un taux de 16,08 %) pour les œuvres et documents à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

Les établissements redevables doivent acquitter la TSA mensuellement, par déclaration électronique au CNC. Ils peuvent bénéficier d'une exonération lorsque le montant de celle-ci est inférieur à 80 euros. L'agent comptable du CNC est chargé du recouvrement et du contrôle du paiement de la taxe. Il peut éventuellement procéder à des redressements.

---

(1) Article L.115-1 du code du cinéma et de l'image animée.

En 2010, le produit de la TSA devrait représenter plus de 120 millions d'euros.

B.– LA REDISTRIBUTION DES RESSOURCES : LE DROIT À UN SOUTIEN AUTOMATIQUE

Le CNC redistribue le produit de la TSA et des autres taxes qu'il perçoit, pour soutenir le cinéma, l'audiovisuel, la vidéo, le multimédia et les industries techniques. Dans le domaine du cinéma, le CNC propose des aides au scénario, à la production, à l'exploitation et à la distribution.

Plus précisément, le produit de la TSA permet de financer les **aides automatiques à la production dont bénéficient les producteurs et distributeurs** d'œuvres cinématographiques. Elles sont calculées à raison de l'exploitation en salle, de la diffusion télévisuelle, de l'exploitation en vidéo des films de long métrage qui ont obtenu un agrément de production, et sont pondérées par des coefficients fixés en fonction des conditions artistiques et techniques de réalisation des films. Le soutien financier a vocation à être réinvesti dans un délai de cinq ans, dans la production ou dans la préparation de la réalisation de nouveaux films de long métrage ou encore dans la production de films de court métrage.

De même, les **exploitants** peuvent bénéficier de contreparties financières, telles que **l'aide sélective à la création et à la modernisation des salles** qui permet de favoriser l'aménagement cinématographique du territoire et la pluralité de la diffusion. C'est une subvention d'investissement, octroyée en cas d'insuffisance du soutien financier automatique à des exploitants privés, publics ou associatifs pour des projets de création ou de modernisation de salles de cinéma.

Par ailleurs, un pourcentage de la TSA **finance le compte de soutien** dont bénéficie chaque établissement. Le propriétaire du fonds de commerce ou son exploitant peut se faire rembourser tous travaux ou investissements effectués pour l'exploitation du cinéma.

Autre acteur de l'industrie cinématographique, l'entreprise de distribution peut obtenir **une aide automatique à la distribution**. Les subventions allouées aux entreprises de distribution d'œuvres cinématographiques d'une durée supérieure à une heure, sont calculées par application de taux proportionnels au produit des taxes spéciales sur le prix des places actuellement fixés à :

Montant de la recette réalisée par l'œuvre cinématographique ***(en millions d'euros)***	**Taux proportionnel au produit de la TSA** ***(en %)***
≤ 1,164	140
≤ 3,317	25
≤ 5,820	15

Ce dispositif de financement des aides du CNC s'applique actuellement uniquement au territoire métropolitain. Le présent article vise à étendre le champ d'application de la TSA aux départements d'outre-mer, tout en prévoyant une montée en puissance progressive de son taux.

II.– L'EXTENSION AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER DE LA TAXE SUR LES ENTRÉES DUES PAR LES EXPLOITANTS DE SALLES DE CINÉMA

A.– LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LA MÉTROPOLE ET L'OUTRE MER

Étendre la TSA aux établissement d'exploitation cinématographique situés dans les DOM permet de rétablir l'égalité entre les exploitants de spectacles cinématographiques, quelle que soit leur implantation géographique sur le territoire français.

Cette mesure permet également de simplifier le régime applicable dans les DOM en l'alignant sur celui de la métropole. Le lien entre le versement de la TSA et la perception d'aides est ainsi préservé.

Le Gouvernement a opté pour une mise en place progressive de la taxe, puisqu'elle n'entrera en vigueur qu'à partir du 1er janvier 2012, au taux de 5 % pour l'année 2012 et de 8 % pour l'année 2013. Rien n'est prévu pour les années ultérieures.

B.– L'INDUSTRIE DU CINÉMA DANS LES DOM BÉNÉFICIERA D'UN DROIT À UN SOUTIEN AUTOMATIQUE ET SÉLECTIF DU CNC

Le financement par le CNC de l'industrie cinématographique dans les DOM est organisé sur des critères très sélectifs. En effet, l'économie du secteur est particulière à ces départements, en ce que le nombre d'entrées d'un film dépend de la régionalisation des lieux de tournages. Aussi, un film tourné en outre mer fera l'essentiel de ses entrées en outre mer, et connaîtra souvent un moindre succès en métropole.

Ce sont des crédits délégués par le ministère de la culture et de la communication qui viennent financer les aides au cinéma en outre mer. L'idée est aujourd'hui de supprimer ce dispositif et d'appliquer la TSA aux DOM, de sorte que les exploitants, distributeurs et producteurs puissent désormais bénéficier des aides versées par le CNC.

Cette mesure, qui concerne vingt trois établissements dans les DOM, entraînera certainement une légère hausse du prix des billets. Elle pourrait également se traduire par une baisse de la rentabilité des sociétés d'exploitation des salles. Toutefois, **les exploitants pourront bénéficier de l'aide automatique et de l'aide sélective à l'exploitation des salles, en fonction du nombre d'entrées. Les producteurs et distributeurs locaux auront droit au soutien automatique lié à l'exploitation de leurs films dans les DOM, en fonction des parts de marché de leur film.**

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 35 **sans modification**.*

*
* *

Article 36

Modification de la redevance pour pollutions diffuses

Cet article modifie le régime de la redevance pour pollutions diffuses, en étendant le champ des personnes assujetties et en précisant les obligations d'information et d'enregistrement.

I.– EXTENSION ET MODIFICATION DU CHAMP DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES (RPD)

A.– LE RÉGIME ACTUEL DE LA RPD ENGENDRE DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE

La RPD est due par toute personne distribuant des produits phytopharmaceutiques bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché ou d'une autorisation de distribution pour expérimentation délivrée dans les conditions prévues par l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. Les produits visés sont « *des préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur final*. »

La redevance est assise sur la masse des substances conformément aux classifications de l'article L. 4411-6 du code du travail.

À partir du 1er janvier 2011, le taux sera de 2 euros pour les substances dangereuses pour l'environnement, sauf celles relevant de la famille chimique minérale (0,90 euro), et de 5,1 euros pour les substances très toxiques, toxiques, cancérogènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction. La redevance représente entre 2 et 3 % du prix des produits.

L'article L.213-10-8 du code de l'environnement n'assujettit que les distributeurs agréés des produits phytopharmaceutiques en France, permettant ainsi aux personnes qui achètent ces produits à l'étranger d'échapper à la redevance.

De même, les fournisseurs agréés de ces produits (en vertu de l'article L. 254-1 du code rural et de la pêche maritime) sont redevables de la RPD. Cependant, celle-ci ne frappe que les semenciers et trieurs à façon français s'approvisionnant en France et fournissant leurs semences à des agriculteurs français. De fait, un nombre important de semenciers échappe à la redevance, soit parce qu'ils s'approvisionnent à l'étranger, soit parce qu'ils approvisionnent des clients hors des frontières françaises.

Cette situation peut dissuader les agriculteurs français d'acheter certains produits en France, notamment ceux soumis au taux de redevance maximal. Cela crée un avantage comparatif pour les distributeurs étrangers. Dès lors, une telle distorsion de concurrence pénalise fortement les distributeurs, les semenciers et trieurs et leurs fournisseurs français.

Ainsi, la baisse du volume des ventes des distributeurs français engendre une diminution du produit de la redevance, ce qui à terme remettrait en question le financement du plan ECOPHYTO 2018. Ce programme mis en place suite au Grenelle de l'environnement vise à réduire de moitié l'usage des pesticides d'ici 2018. En effet, la fraction supplémentaire des taux, prévue par la loi de finances pour 2009, est affectée à l'Office national de l'eau et des milieux aquatique (ONEMA) en vue de financer ce plan.

B.– LA NÉCESSITÉ D'ÉTENDRE LA TPD À DE NOUVELLES CATÉGORIES DE REDEVABLES

Le présent article, qui entrera en vigueur au 1er mars 2011, vient modifier le I de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement qui détermine les redevables de la redevance pour pollutions diffuses.

Désormais, sera assujettie à la redevance la personne qui, dans le cadre de son activité professionnelle, ne relevant pas de la mise en vente, de la vente ou de la distribution de produits phytopharmaceutiques :

– **acquiert** à titre onéreux ou gratuit ces produits ou une semence traitée au moyen de ces produits ;

– **commande** une prestation de traitement de semence au moyen de ces produits.

La catégorie des assujettis à la redevance pour pollutions diffuses est élargie aux trieurs à façon ou distributeurs de semences lorsqu'ils acquièrent ce type de produit, ainsi qu'aux utilisateurs finaux de ces produits achetés à l'étranger. Auparavant, seuls les distributeurs de produits phytopharmaceutiques étaient redevables, permettant à celui qui se fournit à l'étranger (distributeur non agréé) d'échapper à toute imposition.

Le principe constitutionnel de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement sera pleinement effectif, puisque l'ensemble des usagers à l'origine de la pollution diffuse participera à l'effort de réduction de l'utilisation des produits polluants.

C.– MODIFICATION DU FAIT GÉNÉRATEUR DE LA REDEVANCE

La redevance pour pollutions diffuses est actuellement exigible lors de la vente à l'utilisateur final du produit phytopharmaceutique.

Désormais, la redevance sera due :

– lors **de l'acquisition à titre onéreux ou gratuit des produits ou des semences traitées** pour les personnes dont l'activité est la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits phytopharmaceutiques aux utilisateurs de ces produits ou aux personnes physiques ou morales agissant pour leur compte, y compris les groupements d'achats ;

– lors de **la commande du traitement de semences auprès du prestataire de service ou l'acquisition à titre onéreux ou gratuit des produits ou semences traités,** pour les prestataires de service de traitement de semences ;

– lors de **l'acquisition à titre onéreux ou gratuit des produits ou semences, ou la commande d'un traitement de semence**, pour la personne qui tient le registre prévu par l'article L. 254-3-1.

II.– LES NOUVELLES OBLIGATIONS DES REDEVABLES

A.– L'OBLIGATION D'AGRÉMENT : UN MEILLEURE TRAÇABILITÉ DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES PAR L'ENREGISTREMENT DES OPÉRATIONS

Un nouvel article L. 254-3-1, inséré dans le code rural et de la pêche maritime, impose aux distributeurs de semences traitées et aux trieurs à façon les mêmes obligations de traçabilité qu'aux fournisseurs de produits phytosanitaires. En effet, les personnes qui acquièrent à titre onéreux ou gratuit ces produits en vue de leur utilisation, ou commandent une prestation de traitement de semence, devront inscrire dans un registre le montant, les quantités de produits et leur date d'acquisition.

Ce nouveau registre est équivalent à celui tenu actuellement par les distributeurs français (article L. 254-1), et servant de base pour la déclaration de la redevance pour pollutions diffuses. L'établissement de ce nouveau registre permettra d'assurer la traçabilité des achats réalisés à l'étranger, opérations qui échappaient jusqu'ici à tout contrôle.

Outre les personnes agréées en vertu de l'article L. 254-1, le deuxième alinéa de l'article L. 254-6 obligera également celles qui distribuent des semences traitées à tenir un registre de leurs ventes. Les personnes qui traitent les semences à titre de prestation de service devront quant à elles tenir à jour un registre retraçant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

L'obligation pour les semenciers et trieurs à façon d'enregistrer l'utilisation qu'ils font de leurs produits, au même titre que les distributeurs, permettra une meilleure traçabilité de l'usage de ces produits en France. Il servira de base à la déclaration au titre de la redevance pour pollutions diffuses.

Une meilleure traçabilité des produits phytopharmaceutiques permettra sur le long terme de s'assurer de l'efficacité de la RPD sur la baisse des usages de ces produits, objectif du Grenelle de l'environnement et du plan ECOPHYTO 2018.

B.– L'OBLIGATION DE DÉCLARATION EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DE LA REDEVANCE

Le dernier alinéa du III de l'article L. 213-10-8 impose au **responsable de la mise sur le marché du produit phytopharmaceutique** une obligation d'information à l'égard des agences et offices de l'eau, mais également des distributeurs, des prestataires de service réalisant un traitement de semences et des responsables de la mise sur le marché de semences traitées. Ils devront leur transmettre l'ensemble des informations relatives au produit. Cette déclaration permettra d'établir le calcul de la redevance.

Cette même obligation pèsera désormais sur **le responsable de la mise sur le marché de semences traitées**, qui devra transmettre les informations sur les semences utilisées aux agences et offices de l'eau et aux distributeurs.

C.– LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS À L'ENCONTRE DES FRAUDEURS

Le code de l'environnement prévoit des dispositions pénales en vue de constater et de sanctionner certaines infractions. En l'espèce, l'article L. 216-3 prévoit la répression d'infractions à certains articles du code de l'environnement, à laquelle se rajoutera désormais la violation des dispositions relatives à la redevance pour pollutions diffuses. La fraude à la RPD représente 30 % des produits phytosanitaires, soit 10 % du tonnage de substances phytosanitaires vendues.

Certaines personnes sont spécialement chargées de procéder aux contrôles et de constater les infractions. Il s'agit notamment de fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet, d'ingénieurs et techniciens du Laboratoire central, ou encore des agents des douanes. Afin de mieux appréhender les fraudes, les agents mentionnés à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime seront également compétents pour rechercher et constater les infractions. Il s'agit :

– des inspecteurs de la santé publique vétérinaire ;

– des ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture ;

– des techniciens des services du ministère chargé de l'agriculture ;

– des contrôleurs sanitaires des services du ministère chargé de l'agriculture ;

– des vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État ;

– des agents du ministère chargé de l'agriculture compétents en matière sanitaire ou phytosanitaire figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Seront également habilités à rechercher et à constater ces infractions lorsqu'elles concernent l'élevage, la pêche et la commercialisation des coquillages, les administrateurs, inspecteurs, contrôleurs, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, ainsi que les syndics des gens de mer.

Les agents de la police de l'eau et de la protection des végétaux pourront également établir des contraventions.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 36 **sans modification**.*

*
* *

Article 37

Mutualisation du recouvrement de certaines redevances des agences de l'eau

Dans le cadre des actions prévues par la révision générale des politiques publiques, cet article a pour objet de mutualiser le recouvrement de trois redevances des agences de l'eau au sein d'une unique agence mandatée à cet effet.

I.– LES TROIS REDEVANCES DES AGENCES DE L'EAU

A.– LA REDEVANCE POUR POLLUTION DE L'EAU

La redevance pour pollution de l'eau est régie par l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement. Elle est due par toute personne dont les activités entraînent le rejet d'un élément de pollution dans le milieu naturel, tel que des matières en suspension, du métox ou encore des sels dissous. Sont expressément exclus de cet assujettissement les propriétaires et occupants d'une habitation à usage principal et les abonnés au service d'eau potable à des fins domestiques.

L'assiette de cette redevance est « *la pollution annuelle rejetée dans le milieu naturel égale à douze fois la moyenne de la pollution moyenne mensuelle et de la pollution mensuelle rejetée la plus forte* »[(1)].

Un tarif maximum est posé par la loi, ainsi qu'un seuil en dessous duquel la redevance n'est pas due. À titre d'exemple, au-delà de 220 kg de rejet de phosphore, la redevance est de 2 euros par unité de polluant rejeté. Pour ce qui est de l'azote réduit, le tarif est de 0,7 euro par unité, au-delà de 880 kg. D'autres dispositions sont prévues pour le calcul de la redevance auprès des éleveurs de bétail.

B.– LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES

Cette redevance est due par toute personne distribuant des produits phytopharmaceutiques bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché ou d'une autorisation de distribution pour expérimentation délivrée dans les conditions prévues par l'article L.253-1 du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit « *des préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur final* ».

La redevance est assise sur la masse des substances conformément aux classifications de l'article L. 4411-6 du code du travail, et exigible lors de la vente à l'utilisateur final.

---

(1) II de l'article L.213-10-2 du code de l'environnement.

À partir du 1er janvier 2011, le taux sera de 2 euros pour les substances dangereuses pour l'environnement, sauf celles relevant de la famille chimique minérale (0,9 euro), et de 5,1 euros pour les substances très toxiques, toxiques, cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction.

C.– LA REDEVANCE POUR PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE

Cette redevance est due par les personnes majeures exerçant l'activité de la pêche au sein d'une association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique. Le taux est fixé chaque année par les agences de l'eau, dans la limite de 10 euros par personne qui exerce pendant une année, de 4 euros si elle exerce pendant sept jours consécutifs, de 1 euro si elle exerce à la journée.

II.– LA RATIONALISATION DU RECOUVREMENT DES TROIS REDEVANCES

Six agences de l'eau réparties sur le territoire sont chargées du recouvrement de l'ensemble des redevances dues par les personnes assujetties dans leurs circonscriptions respectives. Chacune d'elles fixe ainsi le taux de la redevance, dans le cadre des plafonds définis par le législateur.

Cependant, compte tenu de la modicité du rendement des trois (moins de 70 millions d'euros par an), il parait **trop coûteux de mobiliser six agences, alors qu'une seule pourrait se charger du recouvrement.**

Le présent article ouvre donc la possibilité de confier l'établissement du titre de recette et le recouvrement des redevances à une agence mandatée à cet effet. Un décret en Conseil d'État adaptera les modalités d'émission et de notification de l'ordre de recette.

Cette mesure de mutualisation apportera d'avantage de sécurité juridique pour les redevables en ce qu'ils disposeront désormais d'un interlocuteur unique et de nouveaux services comme le pré-remplissage des formulaires de déclaration.

Ainsi, ce nouveau système permettra une économie de fonctionnement d'environ 0,3 million d'euros d'ici à 2013. L'essentiel des économies résultera de la suppression de 6 équivalents temps plein au sein des agences de l'eau.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 37 **sans modification**.*

*
* *

Article 38

Garantie des emprunts émis par l'Unédic en 2011

Le présent article a pour objet d'autoriser l'octroi de la garantie de l'État, en principal et en intérêts, aux emprunts contractés par l'Unédic en 2011, dans la limite de 7,5 milliards d'euros en principal. En application de l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004, les emprunts ainsi contractés échapperaient à l'application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier, qui pourrait, à l'horizon de l'année 2013, mettre en danger le financement de l'Unédic.

Rappelons que l'Unédic est l'un des trois principaux organismes participant au financement de la dette sociale, avec l'ACOSS et la CADES qui financent respectivement la dette de court terme et la dette de long terme des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Pour mémoire, le 5° du II de l'article 34 de la LOLF prévoit que l'autorisation d'octroyer une garantie et la fixation de son régime relève du domaine exclusif des lois de finances.

A.– FINANCER 18 MILLIARDS D'EUROS DE DÉFICITS CUMULÉS PRÉVUS EN 2013

Comme au moment du ralentissement économique de 2002, les comptes de l'Unédic se sont fortement dégradés depuis 2008 en raison de la stagnation des recettes assises sur la masse salariale et de la hausse des prestations versées aux assurés. Le résultat est ainsi passé de +5 milliards d'euros en 2008 à –1,2 milliard d'euros en 2009.

Selon les prévisions faites par l'Unédic au mois d'avril dernier, son déficit atteindrait 4,1 milliards d'euros en 2010 puis se réduirait légèrement en 2011, à 3,5 milliards d'euros. Malgré cette amélioration, la situation financière nette poursuivrait sa dégradation et s'établirait à –13,8 milliards d'euros au 31 décembre 2011, soit un niveau comparable à celui atteint en 2005.

La corrélation entre les résultats de l'Unédic et la conjoncture économique pourrait cependant permettre une diminution rapide de son endettement, telle que celle de 8 milliards d'euros constatée sur les seules années 2007 et 2008.

Source : Unédic

Source : Unédic

Dès 2009, l'Unédic a anticipé la dégradation de sa situation financière en recourant aux agences de notation pour évaluer la qualité de sa dette et en définissant une stratégie de financement fondée sur deux programmes d'émission de titres de dettes :

– un premier programme d'émissions de billets de trésorerie (BT) pour assurer le financement à court terme et dont le montant a été augmenté à 6 milliards d'euros ;

– un second programme d'émissions d'obligations (EMTN) pour lever des financements de moyen terme, plafonné à 12 milliards d'euros et dont la première émission a eu lieu en décembre 2009 pour 4 milliards d'euros à trois ans.

Le montant total de 18 milliards d'euros a été déterminé de façon à pouvoir faire face aux besoins de financement du régime dont le pic est, comme le montre le tableau suivant, attendu en 2012-2013. Un tel montant constitue un maximum calculé, au second semestre 2009, sur la base d'hypothèses pessimistes d'évolution de l'emploi et de la masse salariale. Compte tenu de l'amélioration de la conjoncture économique constatée depuis cette date, ce besoin prévisionnel de financement aurait été revu à la baisse.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE L'UNÉDIC

Source : Unédic

Au 31 décembre 2011, l'Unédic devrait donc financer le montant de déficits accumulés de 13,8 milliards d'euros, auquel s'ajouteraient probablement plusieurs centaines de millions d'euros de placements financiers [(1)]. Au total, on peut estimer à environ 14,5 milliards d'euros le montant maximum des emprunts à mobiliser à fin 2011 pour couvrir les besoins de financement de l'assurance chômage.

Ce passif serait financé à hauteur de 7,5 milliards d'euros par les emprunts obligataires garantis par l'État au titre du présent article et à hauteur de 4 milliards d'euros par le produit de l'émission obligataire de décembre 2009 non garantie par l'État. Le solde serait couvert par l'émission de billets de trésorerie et, selon les informations transmises au Rapporteur général, pourrait l'être également par titrisation de créances.

(1) Les agences de notation ont en effet demandé à l'Unédic de placer une partie des fonds levés par l'émission de billets de trésorerie dès lors qu'ils dépassent le seuil de 3 milliards d'euros.

B.– L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AUX OBLIGATIONS ÉMISES EN 2011 PAR L'UNÉDIC

1.– Éviter l'application de dispositions pouvant mettre à mal la situation financière de l'Unédic

Le présent article a d'abord pour but d'empêcher l'application des dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier à l'association « loi 1901 » qu'est l'Unédic.

Dans le but de protéger les épargnants, cet article définit les conditions des émissions d'obligations réalisées par les associations déclarées conformément à la loi du 1er juillet 1901. Il prévoit que, dans l'hypothèse où les déficits accumulés par une association ont conduit à réduire de moitié ou plus ses fonds propres par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant une émission d'obligations, l'association doit, dans un délai de deux ans, reconstituer ses fonds propres. À défaut, elle perd le droit d'émettre des obligations et tout porteur de titres déjà émis peut demander son remboursement anticipé.

Ainsi, pour une émission réalisée en 2011, il existerait le risque que, par rapport au niveau atteint à la fin de l'exercice précédant cette émission – soit au 31 décembre 2010 –, les fonds propres de l'Unédic soient réduits, en 2011 et 2012, de plus de 50 %. Sa situation financière nette pourrait en effet passer de - 10,3 milliards d'euros au 31 décembre 2010 à un niveau inférieur à - 15 milliards d'euros au 31 décembre 2012, soit une dégradation de près de l'ordre de 50 % en deux ans. Dans ces conditions, les dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier pourrait s'appliquer : les emprunts obligataires arrivant à échéance à une date postérieure au 1er janvier 2013 pourraient faire l'objet de remboursement anticipé et l'Unédic perdrait le droit d'émettre des obligations.

Néanmoins, la loi de finances rectificative pour 2004 (1) prévoit que les émissions d'emprunt garanties par l'État sont soustraites à l'application de ces dispositions. L'octroi de la garantie de l'État prévue au présent article permet donc d'exclure les financements obligataires levés en 2011 du champ d'application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.

On peut toutefois remarquer qu'une autre solution aurait pu consister à écarter l'ensemble des emprunts obligataires contractés par l'Unédic du champ d'application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier. Une telle option aurait pu être justifiée par les particularités de l'activité de l'Unédic, dont les résultats peuvent fortement varier en fonction de la conjoncture économique.

---

(1) Second alinéa de l'article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

Le Gouvernement n'a pas retenu cette solution car il estime qu'elle *« ne paraît pas compatible avec l'impératif de protection des épargnants »*, qu'elle *« porterait atteinte au principe de sécurité juridique et à la protection des contrats ainsi qu'au principe d'égalité entre souscripteurs et au droit au respect des biens »* et qu'enfin elle *« constituerait un précédent susceptible de nuire à la protection des créanciers des associations émettant des obligations »*. Ces arguments ne sont pas davantage développés.

L'octroi de la garantie de l'État permettrait également de réduire d'environ 5 points de base – soit 0,05 % – le coût de financement de l'Unédic et entraînerait une économie de quelques dizaines de millions d'euros. En l'absence de rémunération de la garantie octroyée par l'État, cette économie demeurerait intégralement au profit de l'Unédic. Il convient toutefois de remarquer que, même sans garantie explicité de l'État, l'Unédic se finance à des conditions avantageuses, la note AAA octroyée par les trois grandes agences de notation étant la contrepartie de la garantie implicite de l'État qui, selon elles, bénéficierait à l'assurance chômage.

2.– Un régime calqué sur celui de dispositifs antérieurs

Le présent article prévoit l'octroi de la garantie de l'État – non rémunérée – aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2011.

Un dispositif semblable a déjà été prévu à la suite de la dégradation de la situation financière de l'Unédic en 2002-2003 : la garantie de l'État a été octroyée à deux de ses emprunts obligataires, le premier d'un montant de 4 milliards d'euros (1), le second d'un montant de 2,2 milliards d'euros (2). Outre un programme d'émission de billets de trésorerie plafonné à 3 milliards d'euros et un emprunt non garanti par l'État de 1 milliard d'euros, l'Unédic avait également eu recours à un mécanisme de titrisation de créances qui lui a permis de lever 1,5 milliard d'euros.

Le régime de la garantie est calqué sur ceux des garanties prévues à l'article 97 de la loi de sécurité financière de 2003 (3) et à l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004 (4). Du fait de sa définition succincte, les limites exactes de la garantie que le ministre octroiera par arrêté ne sont pas précisées.

---

(1) Emprunt obligataire émis en septembre 2003, d'une maturité de cinq ans, à un taux fixe de 3,5 %.
(2) Emprunt obligataire émis en février 2005, d'une maturité de cinq ans, à un taux fixe de 3 %.
(3) Article 97 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière.
(4) Article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

La garantie porterait tant sur le principal, dans la limite de 7,5 milliards d'euros [1], que sur les intérêts – ceux-ci pouvant atteindre plusieurs centaines de millions d'euros [2]. Sur la base d'une prévision de situation financière nette de – 13,8 milliards d'euros à fin 2011, la part des financements garantis par l'État représenterait environ la moitié de l'endettement total de l'Unédic et les deux tiers de sa dette obligataire.

Elle porterait sur les « emprunts contractés » au cours de l'année 2011. Le terme d' « emprunts contractés », qui est la formule déjà utilisée en 2003 et 2004, apparaît relativement vague. Il correspondrait en pratique à des émissions d'obligations, en cohérence avec l'objectif de l'article qui tend à éviter l'application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.

Une telle incertitude sur l'un des éléments du régime de la garantie n'est pas isolée. Le dispositif ne prévoit pas non plus de limite à la durée de validité des garanties ainsi octroyées, qui, en pratique, dépendrait de la maturité des financements levés. Il est probable que celle-ci soit identique à celle des deux précédents emprunts levés par l'Unédic avec la garantie de l'État, soit cinq ans.

Enfin, aucune rémunération n'est prévue, ce qui paraît cohérent avec le fait que celle-ci n'aurait aucun impact sur le déficit public compte tenu de l'inclusion de l'Unédic dans le sous-secteur d'administration publique de sécurité sociale.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 117 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. L'amendement tend à satisfaire une demande ancienne de l'Unédic, qu'il propose d'exclure du régime prévu par l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.

M. le président Jérôme Cahuzac. Cette disposition se substituerait à l'octroi de la garantie de l'État.

M. le rapporteur général. L'amendement permettrait en effet à l'Unédic d'effectuer un emprunt sans recourir à la garantie de l'État.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 21)**.*

*Puis elle **adopte** l'article 38 **ainsi modifié**.*

*

* *

---

(1) Montant correspondant au programme prévisionnel d'émissions d'obligations par l'Unédic au cours de l'année 2011.

(2) À titre d'exemple, ils atteindraient 450 millions d'euros sur la base d'emprunts contractés pour trois ans à un taux de 2,025 % : maturité et taux du prêt contracté par l'Unédic en décembre 2009, après prise en compte d'une économie de 10 points de base sur le taux en raison de la garantie octroyée par l'État.

Article 39

Octroi de la garantie de l'État à la société SNPE à l'occasion du projet de cession de ses activités de propulsion solide

Le présent article a pour objet d'autoriser l'octroi d'une contre-garantie de l'État à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) à l'occasion de la cession au groupe Safran de ses filiales spécialisées dans la propulsion solide.

En pratique, il tend à faire assumer par l'État les coûts que pourraient supporter le groupe Safran du fait de pollutions pouvant être constatées sur les sites industriels cédés par la SNPE. Selon l'exposé des motifs du présent article, *« ce type de garantie est usuellement demandé à l'actionnaire cédant d'une entreprise dont les terrains ont été utilisés pour des usages industriels ».* Compte tenu du fait que les coûts pouvant en découler excèdent largement les capacités financières de la SNPE, celle-ci n'apparaît pas en mesure de faire face à de tels engagements et l'intervention de l'État est nécessaire pour garantir le groupe Safran et assurer la réalisation de l'opération de cession.

Rappelons que le 5° du II de l'article 34 de la LOLF inclut l'autorisation d'octroi des garanties et la fixation de leur régime dans le domaine des lois de finances.

A.– LA DISPARITION PROGRAMMÉE DE LA SNPE

La loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 (1) a autorisé la privatisation de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) dans le but de créer des synergies entre les activités de l'entreprise et celles d'éventuels partenaires (2).

La SNPE et Safran (3) ont signé le 5 octobre 2010 une lettre d'intention relative à la cession par la SNPE au groupe Safran de ses activités de propulsion solide (4), à savoir 100 % du capital de sa filiale SNPE Matériaux Énergétiques ainsi que la part de 40 % qu'elle détient dans sa filiale Régulus.

SNPE Matériaux énergétiques détient elle-même des participations dans cinq filiales (5) également apportées à Safran, à l'exception d'Eurenco, spécialisée dans les poudres et explosifs – notamment les têtes de missiles nucléaires.

---

(1) Article 10 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, mis en œuvre par le décret n° 2010-1107 du 21 septembre 2010 autorisant le transfert au secteur privé de la propriété de la société SNPE et de ses filiales.

(2) À titre d'exemple, la conception d'un missile fait actuellement intervenir différentes entreprises, spécialisées dans divers éléments – propulsion, charge, guidage par laser… –, dont le rapprochement ferait sens.

(3) Détenue à hauteur de 30 % par l'État.

(4) Cette activité concerne tant le champ militaire – propulsion de missiles – que le champ civil - propulsion des fusées Ariane par exemple.

(5) 85 % de Pyrolliance, 80,05 % de Structil, 60,2 % de Eurenco, 50 % de Roxel et 25 % de G2P.

À la suite de cette opération et compte tenu des négociations en cours sur le rachat de la filiale Bergerac NC, Eurenco demeurerait la seule filiale de la SNPE et les poudres et explosifs sa seule activité. Elle aurait toutefois vocation à être cédée.

Au final, la SNPE pourrait, dans un avenir relativement proche, soit devenir une « coquille vide », être soit intégrée dans un groupe plus vaste si Eurenco est racheté, soit dissoute. Le schéma suivant illustre l'organisation actuelle du groupe SNPE.

Source : SNPE

B.– UNE GARANTIE ATYPIQUE SUR DES PASSIFS ENVIRONNEMENTAUX QUI NE PEUVENT ÊTRE COUVERTS PAR LA SNPE

Dans le cadre de la vente de ses activités de propulsion solide, la SNPE cède huit sites industriels [(1)]. Le groupe Safran a souhaité être couvert des coûts – obligations de dépollution ou réparation de dommages causés à des tiers – qu'il pourrait essuyer du fait des pollutions existantes sur ces sites à la date de cession et générées par l'activité de la SNPE.

(1) CRB Le Bouchet, Toulouse, Saint-Médard, Vert-le-Petit, Les Mureaux, Sainte-Hélène et Captieux.

Dans le cadre de l'opération de cession, la SNPE garantirait trois de ses anciennes filiales des coûts qu'elles seraient appelées à supporter du fait de ces passifs environnementaux, les garanties ainsi octroyées étant plafonnées par site. Ces trois filiales sont celles dont la SNPE détenait la majorité du capital et sur lesquelles elle exerçait, en conséquence, un contrôle effectif. L'octroi d'une telle garantie est courante dans ce type d'opérations et apparaît, au demeurant, conforme au principe de « pollueur-payeur ».

Or, comme indiqué plus haut, la SNPE devrait voir son périmètre fortement réduit à la suite des différentes opérations de cession en cours. La coquille vide qu'elle est appelée à devenir aurait une solidité financière comparable à la solidité d'une coquille d'œuf et la société ne disposerait pas de la capacité financière pour honorer un tel engagement. Dans ces conditions, l'intervention de l'État est apparue nécessaire pour que le groupe Safran soit effectivement couvert et qu'il accepte le principe de l'acquisition de ces filiales.

L'octroi de la garantie de l'État est également justifié par la protection de ses intérêts patrimoniaux. D'une part, en réduisant fortement l'aléa financier auquel le groupe Safran aurait à faire face en reprenant ces passifs environnementaux, il facilite la valorisation des activités cédées et évite que leur prix de vente ne subisse une trop forte décote du fait de ces incertitudes. D'autre part, il évite à la SNPE de devoir conserver des montants importants de capitaux en guise de couverture de la garantie qu'elle accorde. Le produit de cession de ses filiales pourrait ainsi être perçu par l'État sous forme de dividende.

L'octroi de la garantie de l'État se comprend enfin au regard de l'histoire des sites concernés qui ont été d'abord exploités directement par l'État puis apportés à la SNPE au moment de sa constitution en 1971. Il semble normal que les conséquences de cette activité, qui a longtemps été considérée comme régalienne [(1)], soient assumées par l'État.

Ce dernier point distingue cette garantie atypique de l'un des rares dispositifs de même nature, à savoir la contre-garantie accordée à Dexia dans le cadre de la cession de sa filiale FSA Asset Management [(2)]. Dexia s'est en effet engagé auprès du repreneur de cette filiale à assumer un passif associé à un portefeuille d'actifs financiers dont une partie serait de qualité douteuse [(3)]. Alors que l'État, actionnaire récent et minoritaire de Dexia, n'avait aucune responsabilité dans la formation de ces passifs, il apparaît, en revanche, comptable des dommages environnementaux causés par lui jusqu'en 1971 puis, à compter de cette date, par une société entièrement contrôlée par lui.

---

(1) Rappelons que la ferme des poudres et des salpêtre a été créée par Louis XIV en 1665 et que la loi du 13 fructidor an V, adoptée sous le Directoire, a consacré le monopole de l'État sur la fabrication des poudres, disposition restée en vigueur jusqu'à la création de la SNPE en 1971.

(2) Prévue à l'article 123 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

(3) Pour mémoire, le dispositif court jusqu'en 2035 et la France y est exposée à hauteur de 6,39 milliards de dollars – environ 4,7 milliards d'euros –, un « ticket modérateur » de 4,5 milliards d'euros étant laissé à la charge de Dexia.

Pour mémoire, l'article 124 de la seconde loi de finances rectificative pour 2008 [1] prévoyait déjà une telle garantie. Le Conseil constitutionnel l'a toutefois annulée en raison de sa méconnaissance des dispositions du 5° du II de l'article 34 de la LOLF – la fixation du plafond de la garantie, élément central du régime de la garantie, était renvoyée au pouvoir réglementaire. Le dispositif prévu dans le présent article, qui se fonde sur un accord passé entre la SNPE et Safran, apparaît plus précis que celle de ce premier dispositif qui pâtissait des incertitudes existantes à l'époque sur les contours de l'opération de cession.

C.– UNE GARANTIE DONT LE RÉGIME EST DÉFINI AVEC PRÉCISION

Le régime de la garantie apparaît défini avec précision et respectueux de l'article 34 de la LOLF. Les limites qu'il impose semblent protéger au mieux les intérêts financiers de l'État compte tenu de la nature particulière de la garantie et du contexte de l'opération.

La rédaction du présent article apparaît d'autant plus satisfaisante que la probabilité d'un appel en garantie de l'État, qui s'engage sur plus de quarante ans, apparaît élevée du fait de la transformation progressive de la SNPE en coquille vide.

● Le bénéficiaire de la garantie de l'État serait, comme le prévoit **l'alinéa 1**, la société SNPE. En pratique, le bénéficiaire réel de la garantie de l'État serait le groupe Safran. L'octroi de la garantie est explicitement conditionné à la réalisation des circonstances propres à la cession des activités de propulsion solide à Safran, à savoir la privatisation des trois filiales concernées par la garantie.

Le **III** indique qu'elle consiste en une contre-garantie aux engagements pris par la SNPE, au titre des passifs environnementaux, envers ses anciennes filiales SNPE Matériaux énergétiques SA, détenue à 100 %, Pyroalliance SA, détenue à 85 %, et Structil SA, détenue à 80 %. Les entreprises garanties sont donc uniquement celles que la SNPE détenait majoritairement, sur lesquelles elle exerçait un contrôle effectif et dont les passifs environnementaux relèvent donc de sa responsabilité. Selon les informations transmises au Rapporteur général, les autres filiales cédées à Safran ne font pas l'objet d'une garantie de la SNPE car cette condition de détention majoritaire du capital entraînant un contrôle effectif n'était pas constatée.

Le **II** prévoit expressément que la garantie de l'État ne peut être appelée que dans l'hypothèse où les garanties ainsi octroyées par la SNPE à ses anciennes filiales l'étaient.

● L'objet de la garantie est défini précisément à **l'alinéa 2**. Elle couvrirait les frais de dépollution dus en application des législation et réglementation environnementale relevant du droit communautaire ou du droit interne et se

---

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

rapportant à l'air, aux eaux de surface, aux eaux souterraines, au sol et au sous-sol ainsi qu'à l'hygiène, à la santé et à la sécurité du public et des salariés. Comme le prévoit explicitement le dispositif, ces coûts peuvent avoir trait à :

– la réhabilitation des terrains des sites industriels concernés en cours d'exploitation ;

– la remise en état des terrains après cessation d'activité ;

– l'engagement de la responsabilité de l'une des trois filiales mentionnées plus haut en raison de dommages de nature environnementale causés à des tiers ou à des salariés.

Les terrains dont les travaux de dépollution pourraient être assumés par l'État doivent :

– être situés sur le territoire français ;

– appartenir à l'une des trois filiales ou être exploités par elles à la date du transfert ;

– avoir appartenu à l'une de ces filiales ou avoir été exploités par ces filiales [(1)].

D'après les informations transmises au Rapporteur général, la garantie ne pourrait être appelée par Safran au titre de la fermeture d'un site que dans des conditions restrictives – par exemple, une obligation administrative – de façon à éviter un usage abusif du dispositif, tendant par exemple à liquider à moindre coût certains des sites repris.

L'alinéa 3 du présent article prévoit explicitement que l'État prend en charge les coûts subis par la SNPE, nets des « sommes et remboursements » que la société pourrait percevoir, c'est-à-dire notamment des garanties financières, des indemnités d'assurance perçues, des aides publiques et des indemnisations résultant de décisions de justice. Une telle disposition apparaît protectrice des intérêts financiers de l'État en interdisant à la SNPE de réaliser un « gain » du fait de la garantie ainsi octroyée.

● Le plafond de la garantie, prévu à **l'alinéa 1**, est fixé à 216 millions d'euros. Déterminé sur la base des conclusions d'un audit environnemental réalisé à l'été 2009, ce montant correspond au coût maximal que pourrait supporter la SNPE en raison de la réalisation des risques environnementaux portés par les filiales concernées – 240 millions d'euros –, minoré d'un « ticket modérateur » de 10 % à la charge de Safran. En pratique, un tel plafond serait atteint si l'ensemble des sites industriels mentionnés plus haut devait être fermé.

---

(1) Leur responsabilité serait en effet engagée du fait des dommages que leur activité aurait causés avant la cession d'un terrain et qui peuvent être révélés après cette date.

Un tel montant de risque apparaît particulièrement élevé en comparaison de la valeur – estimée à 296 millions d'euros – des actifs cédés.

● La durée de validité de la garantie court jusqu'au 1er janvier 2052. Cette très longue durée de validité s'explique par la possibilité de réaliser des travaux de dépollution après cessation d'activité sur l'un des sites – celle-ci pouvant avoir lieu dans un avenir éloigné.

La fixation d'une date limite de validité de la garantie apparaît bienvenue. L'article 124 de la loi de finances rectificative pour 2008 prévoyait en effet que la garantie pouvait être appelée à tout moment, dans un délai de cinq ans, dès lors qu'était constaté un dommage.

● À noter que le présent dispositif ne prévoit aucune rémunération à la garantie de l'État. Une telle absence paraît logique dans la mesure où, comme cela a été exposé plus haut, la garantie de l'État se justifie par les très faibles moyens financiers de la SNPE et que l'État devrait être conduit, à plus ou moins long terme, à se substituer à cette entreprise.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 39 **sans modification**.*

*
* *

Article 40

Octroi de la garantie de l'État au titre du financement par la Caisse des dépôts et consignations de la part française de la facilité financière accordée à EADS pour l'A400M

Le présent article a pour objet d'autoriser l'octroi de la garantie de l'État à la Caisse des dépôts au titre d'une facilité financière qu'elle accorderait à EADS en vue d'assurer la poursuite du développement de l'avion de transport militaire A400M.

Pour aider EADS à faire face à des surcoûts importants, les États clients ont finalement décidé de soutenir financièrement l'entreprise. L'un des volets de cette aide est la mise à disposition d'une facilité financière qui serait remboursée par le versement de redevances assises sur les exportations d'A400M et dont le financement serait assuré, en ce qui concerne la part supportée par la France, par la Caisse des dépôts avec la garantie de l'État prévue au présent article.

Rappelons que le 5° du II de l'article 34 de la LOLF inclut l'autorisation d'octroi des garanties et la fixation de leur régime dans le domaine exclusif des lois de finances.

I.– UN ACCORD POUR POURSUIVRE LE PROGRAMME D'AVION EUROPÉEN DE TRANSPORT MILITAIRE

A.– UN PROGRAMME AMBITIEUX AFFECTÉ DE RETARDS ET DE SURCOÛTS IMPORTANTS

Le programme A400M a pour objet la conception et la fabrication d'un avion de transport militaire européen. Il répond à la volonté des États de moderniser les forces armées européennes tout en renforçant leur indépendance vis-à-vis de fournisseurs étrangers – en particulier américains – et en soutenant l'industrie aéronautique européenne.

À la suite d'un appel d'offres international lancé en 1997, les États clients [(1)], regroupés au sein de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), ont signé avec Airbus Military SL, le 27 mai 2003, un contrat de 20 milliards d'euros pour la fourniture de 180 avions. Le tableau suivant livre la répartition de la commande entre États.

---

(1) Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni, Turquie, Belgique et Luxembourg. La Turquie et le Luxembourg participent à des programmes de l'OCCAR sans en être membres.

PART DES ÉTATS DANS LA COMMANDE PASSÉE À AIRBUS

	Nombre d'avions	Part en %
Allemagne	60	33,3
France	50	27,8
Espagne	27	15
Royaume-Uni	25	13,9
Turquie	10	5,6
Belgique	7	3,9
Luxembourg	1	0,6
TOTAL	**180**	**100**

Source : Rapport d'information n° 205, commission des Finances du Sénat, MM. Jean-Pierre Masseret et Jacques Gautier, 10 février 2009.

Le 9 janvier 2009, EADS a annoncé un retard d'au moins trois ans pour la livraison du premier avion, qui est repoussée, au mieux, à fin 2012. La conception du système automatique de contrôle des moteurs nécessiterait notamment des délais supplémentaires. Le groupe constate également dans ses comptes les surcoûts liés au programme en passant des provisions dont le montant au 31 décembre 2009 atteint 2,5 milliards d'euros [(1)], dont 1,8 milliard d'euros constatés au titre de la seule année 2009.

Il convient de remarquer que les délais initiaux de livraison – fixés à six ans et demi – semblent avoir été surestimés compte tenu des délais généralement observés sur des programmes similaires – entre 10 et 15 ans – et des innovations portées par le programme – avec notamment la conception d'un nouveau moteur de grande puissance. Le prix initial de l'A400M aurait également été fixé à un niveau relativement bas par rapport à ses concurrents.

B.– LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES ÉTATS

À la suite de l'annonce par EADS des surcoûts et retards affectant le programme, plusieurs solutions ont pu être envisagées.

Une première possibilité aurait consisté en l'application stricte du contrat liant l'OCCAR à EADS consistant à faire supporter à l'entreprise l'ensemble des surcoûts du programme et des pénalités de retard. Une telle solution, initialement soutenue par l'Allemagne, aurait mis l'entreprise dans une situation financière particulièrement délicate puisque plusieurs milliards d'euros de provisions supplémentaires auraient dû être passées. Ainsi, en l'absence d'accord, des provisions supplémentaires d'un montant de 3,5 milliards d'euros auraient dû être comptabilisées en 2009, auxquelles se seraient ajoutées d'autres provisions au titre des pénalités de retard.

Une seconde option, évoquée par le Gouvernement britannique et par la direction d'EADS, aurait consisté en l'abandon du programme. Cette voie aurait conduit à constater un échec sans précédent de la coopération européenne en

(1) Montant incluant les moindres coûts découlant du soutien financier des États accordé le 5 mars 2010.

matière d'armement et n'aurait pas contribué à accélérer le renouvellement des capacités de transport militaire des armées européennes puisque les États auraient dû lancer de nouvelles procédures d'appels d'offres. Elle aurait été d'autant plus regrettable que le premier essai en vol de l'A400M a été réalisé avec succès le 11 décembre 2009, permettant de franchir un palier important dans le déroulement du programme.

Dans ces conditions, même si elle conduit les États à assumer une partie non négligeable des surcoûts et à renoncer aux pénalités de retard qui leur étaient dues, la solution finalement retenue apparaît comme la moins mauvaise puisqu'elle permet la poursuite du programme sans fragiliser davantage la situation financière d'EADS qui a déjà passé 2,5 milliards d'euros de provisions. L'accord de principe annoncé le 5 mars 2010 consiste ainsi à mettre à contribution les États par quatre voies différentes :

– le prix du contrat serait augmenté de 10 %, soit 2 milliards d'euros – la part supportée par la France atteignant 555 millions d'euros ;

– l'ensemble des pénalités de retard dues par EADS au titre de l'ancien plan de livraison serait remis. Le montant exact de cet effort n'est pas connu, le secret des affaires protégeant le contrat signé en 2003 ;

– un soutien à la trésorerie du groupe serait permis par l'accélération du versement des acomptes entre 2010 et 2014 ;

– une contribution complémentaire de 1,5 milliard d'euros serait apportée par les États et remboursable par prélèvement sur le produit des ventes d'A400M à l'exportation – « facilité à l'exportation » –, la France y participant à hauteur de 417 millions d'euros.

Les trois premiers points doivent faire l'objet d'un avenant au contrat liant l'OCCAR à EADS. Le dernier point, objet du présent article, serait mis en œuvre par convention bilatérale entre EADS et chacun des États membres.

L'effort de la France en faveur de l'A400M atteindrait donc près d'un milliard d'euros, auquel s'ajouteraient le manque à gagner lié à la remise des pénalités de retard ainsi que le coût de financement de l'avance de trésorerie accordée entre 2010 et 2014. À long terme, le coût supporté par l'État pourrait toutefois être réduit en fonction du niveau de remboursement de la facilité à l'exportation et de la rémunération perçue au titre de son octroi.

L'accord ainsi trouvé paraît relativement avantageux pour EADS qui non seulement évite les pénalités de retard dues au titre d'une application stricte du contrat, mais profite également d'un soutien financier de 3,5 milliards d'euros pour terminer le programme.

Il convient toutefois de remarquer que l'engagement des États leur permet d'éviter certains coûts directs ou indirects. En premier lieu, la France étant actionnaire d'EADS à hauteur de 15 %, elle aurait pu être appelée à renforcer les fonds propres de l'entreprise si celle-ci avait supporté l'ensemble des surcoûts du programme et des pénalités de retard et avait dû recourir à une augmentation de capital pour y faire face. En deuxième lieu, l'abandon du programme aurait probablement eu un impact sur l'emploi dans les pays concernés. Les équipes en charge de la conception et de la fabrication de l'appareil sont en effet réparties entre les différents pays – le site de Toulouse étant chargé de l'intégration générale des systèmes, des carénages et des éléments structurels majeurs. Enfin, les besoins des armées européennes n'étant pas satisfaits, les États auraient été conduits à lancer des appels d'offres auprès de fournisseurs étrangers dont les prix ne seraient pas inférieurs à ceux pratiqués par EADS.

II.– LE FINANCEMENT DE LA FACILITÉ FINANCIÈRE À L'EXPORTATION

La part de la France dans la facilité à l'exportation mentionnée plus haut atteindrait 417 millions d'euros. Elle serait financée par la Caisse des dépôts avec la garantie de l'État prévue au présent article. Les conventions permettant de mettre en œuvre ce soutien financier et devant lier EADS, la Caisse des dépôts et l'État sont en cours de discussions.

A.– UN FINANCEMENT ORIGINAL PAR LEQUEL LES ÉTATS ASSUMENT LE RISQUE LIÉ À L'EXPORTATION DE L'A400M

Parmi les différents soutiens financiers sur lesquels ils se sont engagés, les États apporteraient un financement d'un type particulier dont le montant a été fixé à 1,5 milliard d'euros – 417 millions d'euros étant supportés par la France. Son remboursement et sa rémunération ne seraient pas garantis et dépendraient des ventes à l'exportation de l'A400M.

Les États percevraient en effet une redevance sur chaque avion exporté venant, à la fois, en remboursement du capital dû et en rémunération de la facilité. Le risque supporté par l'État sera d'autant plus grand – et le rythme de remboursement d'autant plus lent – que le montant unitaire perçu par avion, fixé par convention bilatérale entre EADS et chaque État, sera faible.

Une fois ce montant déterminé, le risque de l'État sera lié au volume de ventes réalisé sur la durée de la facilité. D'après les informations transmises au Rapporteur général, un volume de ventes de plusieurs centaines d'appareils serait nécessaire pour que la facilité soit remboursée. Si les objectifs de vente ne sont pas atteints, la facilité octroyée par les États ne serait pas remboursée en totalité. S'ils sont dépassés, les États percevraient un surplus de rémunération en proportion – restant à définir – des revenus supplémentaires ainsi générés.

L'échéancier de remboursement serait également fixé par convention. Les premiers remboursements n'interviendraient pas avant 2020 et seraient calculés de façon à inclure remboursement du capital et paiement de la rémunération due.

Les négociations entre l'État et EADS sur ces points importants sont en cours. Rappelons que chaque État accorderait la facilité financière sur une base bilatérale et non dans le cadre de l'OCCAR. D'après les informations transmises au Rapporteur général, une coordination serait assurée entre les différents États, et notamment entre la France et l'Allemagne, pour que les conditions fixées dans chacune des conventions soient proches.

Par ce financement atypique, l'État assumerait donc le risque lié à l'exportation des ventes de l'avion de transport militaire d'EADS et percevrait une partie de sa rémunération. Un tel mécanisme est une forme originale d'intervention publique qui combine des caractéristiques du prêt – la facilité a vocation à être remboursée – et de la participation financière – le risque et la rémunération sont partagés entre EADS et les États – pour former un instrument financier nouveau.

Il convient de remarquer que le partage du risque à l'export est cohérent avec le modèle économique de l'industrie européenne de défense, les exportations étant nécessaires à cette industrie en voie de formation, qui ne serait pas économiquement viable sans elles.

B.– UN FINANCEMENT ASSURÉ PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS AVEC LA GARANTIE DE L'ÉTAT PRÉVUE AU PRÉSENT ARTICLE

Le montage retenu par le Gouvernement pour financer la facilité financière à l'exportation consiste à mobiliser la Caisse des dépôts, qui s'endetterait – *a priori* à court terme pour minorer les coûts de financement – pour apporter les fonds promis à EADS. Il convient de remarquer qu'un montage semblable a été retenu en Allemagne où, sur le modèle de l'octroi des avances remboursables à Airbus, la KFW, équivalent allemand de la Caisse des dépôts, assurerait le financement de l'opération.

En octroyant la garantie de l'État au financement ainsi accordé par la Caisse, le présent article a pour but de protéger les intérêts patrimoniaux de la Caisse en faisant reposer sur l'État le risque et le coût de financement associés à l'opération.

1.– Le régime de la garantie

Compte tenu du fait que les négociations entre EADS et l'État sur la facilité financière sont toujours en cours et que plusieurs éléments restent encore incertains, le régime de la garantie prévu dans le présent article apparaît succinct. Il comporte toutefois les éléments essentiels – notamment le montant du plafond de la garantie ainsi que sa durée de validité – permettant d'assurer la conformité du dispositif au 5° du II de l'article 34 de la LOLF.

Le bénéficiaire de la garantie serait la Caisse des dépôts au titre du financement qu'elle accorderait à EADS N.V. – société de tête du groupe EADS – ou à l'une de ses filiales, à laquelle EADS N.V. aurait accordé une caution solidaire au titre du financement ainsi reçu – la filiale concernée étant probablement Airbus Military, en charge du développement de l'A400M.

La durée de validité de la garantie courrait jusqu'au 1er janvier 2041, soit la date limite de validité de la convention qui devrait lier la Caisse des dépôts à EADS.

Le plafond de la garantie atteindrait 417 millions d'euros en principal, soit la part de la France dans la facilité financière. S'y ajouterait la « rémunération » que percevrait la Caisse des dépôts. Ce terme remplace la mention généralement prévue des « intérêts » en raison de la nature particulière de la facilité financière qui ne peut être considérée comme un prêt traditionnel pour les raisons évoquées plus haut. D'après les informations transmises au Rapporteur général, le montant cumulé de cette rémunération pourrait être d'un ordre de grandeur semblable au montant du principal. Au final, le risque supporté par l'État serait donc de l'ordre de 800 millions d'euros, cette perte maximale étant assumée dans l'hypothèse où aucun A400M n'était exporté.

Le Rapporteur général remarque que le dispositif prévoit que la garantie couvre la rémunération perçue « au titre des coûts de financement supportés » par la Caisse des dépôts. L'État ne saurait donc garantir la part de la rémunération perçue par la Caisse des dépôts venant en surplus des coûts de financement – en d'autres termes, la marge qu'elle pourrait éventuellement percevoir et correspondant à l'écart entre la rémunération versée par EADS et le coût des fonds levés par la Caisse des dépôts. En conséquence, la convention liant l'État à la Caisse des dépôts devra prendre en compte cette précision rédactionnelle.

● Les modalités d'appel en garantie, adaptées à la nature particulière de la facilité à l'export, seraient fixées dans la convention liant l'État et la Caisse des dépôts. Un échéancier de remboursement serait fixé en fonction du volume anticipé de ventes annuelles à l'export à compter de l'année 2020.

En pratique, si, une année donnée, le remboursement prévu n'était pas effectué en totalité par EADS, la Caisse des dépôts pourrait appeler la garantie de l'État à concurrence du montant non remboursé. En revanche, si les ventes se trouvaient être supérieures à la prévision, le surplus de rémunération qui en découlerait serait, selon les informations transmises au Rapporteur général, perçu par l'État, et non par la Caisse.

Des clauses permettant le remboursement anticipé de la Caisse des dépôts seraient également prévues en cas *« d'événements de nature à compromettre le bon déroulement du programme »*, conduisant par exemple à son abandon.

2.– Les limites du recours à la Caisse des dépôts

Le montage retenu pour financer la facilité à l'export présente le double avantage d'éviter tout impact sur le besoin de financement de l'État et sur son déficit au sens de la comptabilité budgétaire.

Bien qu'elles ne soient pas de nature à remettre en cause le montage financier prévu, deux limites au recours à la Caisse des dépôts doivent être signalées.

D'une part, la solution retenue peut être assimilée à une forme de débudgétisation. Si l'opération était menée directement par l'État, elle pourrait être retracée sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, qui est adapté à ce type d'intervention et a d'ailleurs été utilisé pour l'octroi des prêts aux constructeurs automobiles. Un tel choix, conforme aux principes budgétaires, conduirait toutefois à accroître le déficit de l'État au sens de la comptabilité budgétaire de plus de 400 millions d'euros en 2011 alors que cette dépense est non pérenne, de nature patrimoniale et a vocation être compensée – certes à un horizon lointain et sans certitude – par des recettes.

D'autre part, dans l'hypothèse où la facilité était entièrement remboursée, la solution retenue pourrait conduire l'État à abandonner à la Caisse des dépôts l'éventuelle marge qui pourrait être réalisée en prêtant à un taux supérieur à celui auquel on emprunte. Le montant d'un tel manque à gagner, qui se matérialiserait à compter de l'année 2020, semble certes limité et hypothétique puisqu'il dépend de la réalisation des objectifs de vente. Il serait néanmoins souhaitable que la convention liant l'État et la Caisse des dépôts prévoit un mécanisme permettant la rétrocession à l'État d'un tel bénéfice – dont la perception par la Caisse des dépôts apparaît, au demeurant, injustifiée dans la mesure où l'opération est sans risque pour elle et ne saurait entraîner de gain.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 40 **sans modification**.*

*
* *

Article 41

Confirmation de la garantie accordée à la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations de liquidation de la Compagnie BTP

L'article 61 de la LOLF prévoit que *« dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation »*, laquelle a été donnée par l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003 (1), modifié par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004 (2).

Du champ de cette validation a été exclue la garantie de l'État prévue à l'article 103 de la loi DDOEF du 2 juillet 1998 (3) et portant sur les financements accordés par la Caisse des dépôts à la compagnie BTP en 1996 car, selon l'évaluation préalable du présent article, *« elle était considérée comme appelée en totalité puisque les actifs réalisables auraient dû couvrir les créances qui subsistaient ».* En d'autres termes, la probabilité d'appel de la garantie apparaissant alors très faible, l'exécutif n'avait pas jugé bon de la valider.

Pourtant, du fait de la longueur de la procédure de liquidation de la compagnie BTP, les intérêts capitalisés dus se sont révélés supérieurs à la prévision et n'ont pu être couverts par les produits de cessions d'actifs, conduisant la Caisse des dépôts à essuyer une perte estimée à 2,81 millions d'euros. **Pour éviter que la Caisse des dépôts n'assume un tel coût, le présent article tend à prévoir ce qui aurait dû l'être en loi de finances rectificative pour 2003 et à valider, conformément à l'article 61 de la LOLF et dans la stricte limite de la perte subie par la Caisse, la garantie prévue dans la loi DDOEF de 1998.**

Rappelons que, à la suite de la crise du secteur immobilier du début des années 1990, la compagnie BTP, dont la filiale BTP-Banque était spécialisée dans le financement des PME du bâtiment, a constaté que sa situation était irrémédiablement compromise au début de l'année 1995, ce qui l'a conduite à demander le soutien financier de ses actionnaires pour assurer la cessation en bon ordre de ses activités. Certains d'entre eux – de grandes entreprises du BTP comme Bouygues, Société générale d'entreprise, la Lyonnaise des eaux, Spie-Batignolles – ont refusé et l'État est intervenu en demandant à la Caisse des dépôts de se substituer aux actionnaires. Celle-ci, couverte par la garantie de l'État, a injecté 51,6 millions d'euros dans la société.

---

(1) Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.
(2) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.
(3) Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La garantie a été appelée en 1998 pour un montant de 31,9 millions d'euros et le serait une seconde fois, du fait du présent article, pour un montant de 2,81 millions d'euros, soit un coût total de près de 35 millions d'euros assumé par l'État.

*
* *

La Commission ***adopte*** *l'article 41* ***sans modification****.*

*
* *

Article 42

Modification et prorogation de divers dispositifs de garantie

Le présent article prévoit la prorogation de trois dispositifs de garantie et modifie à la marge le régime d'un quatrième. Le Rapporteur général salue la présence au sein du présent projet de loi de telles dispositions qui sont généralement adoptées par amendement du Gouvernement et ne peuvent donc faire l'objet d'une étude approfondie.

L'engagement pris par l'État au titre de ces dispositifs n'est pas négligeable puisque le montant total des encours garantis pourrait atteindre près de **6 milliards d'euros**, leur durée pouvant s'étaler sur **quarante ans**. Ces quatre garanties de financement illustrent le fort développement, au cours des dernières années, de cet instrument d'intervention extra-budgétaire dont le coût est nul au moment de son octroi mais peut être très élevé en cas d'appel.

Rappelons que le 5° du II de l'article 34 de la LOLF inclut l'autorisation d'octroi des garanties et la fixation de leur régime dans le domaine exclusif des lois de finances.

A.– PROROGATION POUR CINQ ANS DE LA GARANTIE DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION DE NAVIRES CIVILS

Le I du présent article est relatif à la garantie [(1)] octroyée, *via* la Caisse française de développement industriel (CFDI), aux cautionnements et préfinancements accordés pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils dont le prix de vente est supérieur à 40 millions d'euros. Le dispositif a pour objet de garantir contre le risque de défaut du constructeur les cautionnements, les acomptes versés par les acheteurs et les préfinancements bancaires nécessaires au financement de la construction d'un navire – laquelle s'étale généralement sur une durée de trois ans.

Le présent article tend à proroger le dispositif pour cinq ans, jusqu'en 2015, et élargit le champ des établissements apportant cautionnements et financements en y intégrant les entreprises d'assurance ainsi que tout autre établissement garant. Le plafond de la garantie – 900 millions d'euros – reste inchangé et limite les encours nets garantis par l'État. Son niveau serait fixé avec l'accord de la Commission européenne.

---

(1) Article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, dont les conditions et modalités d'application ont été fixées par le décret n°2006-563 du 17 mai 2006.

Sur ses cinq premières années d'existence, le dispositif n'a bénéficié qu'à une seule entreprise [1] et son équilibre financier serait positif, la garantie, rémunérée à un taux supérieur à celui du marché, n'ayant jamais été appelée.

Un tel dispositif aurait été notifié à la Commission européenne et serait conforme au droit communautaire et notamment à la réglementation relative aux aides d'État.

B.– GARANTIE DE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION D'UNE LIGNE DE TRAIN À GRANDE VITESSE AU MAROC

Le II du présent article porte sur la garantie accordée à l'agence française de développement (AFD) dans le cadre de la construction d'une ligne de train à grande vitesse au Maroc [2].

Il prend en compte le fait que le débiteur de l'agence française de développement serait l'office national des chemins de fer marocains, et non plus le Royaume du Maroc. L'État marocain souhaiterait en effet développer l'autonomie financière de ses établissements publics et, en conséquence, privilégier les prêts directs à ces structures. Le risque pris par l'AFD du fait de ce prêt – non encore octroyé – n'en serait pas modifié car il existerait une garantie de l'État marocain au profit de cet établissement public.

Par ailleurs, le montant de la garantie octroyée par l'État serait réévalué de 10 %, passant de 200 millions d'euros à 220 millions d'euros. Cette évolution pourrait s'expliquer par les surcoûts du projet.

Rappelons que, le 22 octobre 2007, le France et le Maroc ont signé un protocole d'accord relatif à la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'une ligne de train à grande vitesse qui, longeant la mer, relierait Tanger à Casablanca.

Le coût de la première section de la ligne, entre Tanger et Kenitra, a été évalué, au moment de la signature de cet accord, à 1,8 milliard d'euros, dont 900 millions d'euros de génie civil devant être financé à hauteur de 200 millions par l'AFD – désormais 220 millions d'euros au titre du présent article. Plusieurs entreprises françaises – notamment la SNCF et Réseau ferré de France – participent à ce projet.

La garantie de l'État à l'AFD s'est révélée nécessaire en raison du fait que le prêt ainsi accordé par l'agence l'aurait conduite à s'exposer sur un seul État à un niveau de risque supérieur à 25 % du montant de ses fonds propres, en méconnaissance des règles prudentielles qui s'imposent à elle. L'État est également financièrement exposé sur le projet du fait du financement concessionnel qu'il a accordé et qui couvrirait une part importante du coût total.

---

(1) La société STX France, anciennement Chantiers de l'Atlantique, dont l'État est actionnaire à 33 %.
(2) Article 103 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

C.– PROROGATION DE SIX MOIS DU DISPOSITIF DE COMPLÉMENT D'ASSURANCE-CRÉDIT PUBLIC

Le **III du présent article** a pour objet de **proroger de six mois**, jusqu'au 30 juin 2011, le dispositif de complément d'assurance-crédit public (**CAP**).

Prévu dans le cadre du plan de relance par la seconde loi de finances rectificative pour 2008 (1), déjà prorogé d'un an en loi de finances initiale pour 2010 (2), ce dispositif a pour objet de garantir, *via* la Caisse centrale de réassurance et dans la limite d'un encours total de 10 milliards d'euros, une partie de l'encours de la dette d'un client auprès de son fournisseur si la garantie que celui-ci obtient auprès de son assureur habituel est réduite en dépit de sa bonne santé financière. L'objectif du dispositif était d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'assurance-crédit dans un contexte de réduction, par les assureurs, de leur exposition au risque.

Cette prorogation a pour objectif d'accompagner la reprise économique, qui entraîne une hausse de la production et donc des créances entre clients et fournisseurs. Elle n'aurait pas vocation à être renouvelée après le 30 juin 2011 car l'État ne saurait demeurer un acteur pérenne de l'assurance crédit.

Au 12 novembre 2010, l'encours de créances garanties au titre du dispositif atteignait 490 millions d'euros, à un niveau stable depuis la fin de la montée en charge du dispositif à l'automne 2009. Il devrait diminuer rapidement à compter du 1er juillet 2011 en raison du fait que la maturité des créances garanties – de clients à fournisseurs – est généralement de quelques semaines.

D'après les informations recueillies par le Rapporteur général, l'équilibre financier du dispositif serait positif pour l'État. Le montant des primes nettes perçues atteint 4,8 millions d'euros en 2009 et est prévu à 5,4 millions d'euros en 2010. Les sinistres potentiels ont été évalués à 2,3 millions d'euros en 2009 et atteignent, à la date la plus récente, 1 million d'euros sur l'exercice 2010 – ce montant pouvant être revu à la hausse compte tenu du délai de six mois pouvant s'écouler entre la délivrance de la garantie et la notification du sinistre. Rappelons que les assureurs crédits seraient mis à contribution à hauteur de 5 millions d'euros pour couvrir les premières pertes.

D'après les informations transmises au Rapporteur général, le dispositif CAP Export serait également prolongé, ce qui passera par une modification du décret le prévoyant. Rappelons que les modifications apportées à de tels mécanismes d'aides aux entreprises doivent être notifiées à la Commission européenne qui les contrôle au regard de la réglementation applicable aux aides d'État.

---

(1) Article 125 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.
(2) Article 120 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Le dispositif « CAP + », en revanche, n'est pas prorogé. Il a pour objet de garantir de risques considérés comme trop importants par les réassureurs pour être assumés. Cette extinction du dispositif se justifie par le fait que l'État n'a pas vocation à se substituer indéfiniment aux acteurs privés sur les risques les plus lourds.

D.– GARANTIE DE FINANCEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE

Le IV du présent article concerne la garantie de l'État aux financements apportés tant par des banques commerciales que par la Banque européenne d'investissement à des projets de partenariats public-privé (PPP). Une telle disposition constitue l'un des éléments du plan de relance de l'économie [(1)].

Le présent article prévoit que la garantie puisse être octroyée aux projets que le ministre chargé de l'économie a déclarés éligibles avant le 10 novembre 2010, et non plus seulement aux contrats de partenariat qui ont été signés avant le 31 décembre 2010.

Le délai entre l'octroi de la garantie et la signature du contrat pouvant courir sur plusieurs mois, cette modification peut être assimilée à une prorogation qui **permettra d'inclure dans le dispositif des projets qui en auraient été exclus en raison d'une date de signature du contrat de partenariat postérieure au 31 décembre 2010** et en dépit de l'obtention d'une éligibilité à la garantie de l'État.

En pratique, la quasi-totalité des projets en cours de négociation serait privée de la garantie de l'État si une telle disposition n'était pas adoptée. En d'autres termes, peu de projets – voire aucun – ne pourrait être signé avant le 31 décembre 2010. Un tel constat suscite des interrogations sur la pertinence de l'intégration de ces projets au sein du plan de relance dont les effets sont censés être concentrés sur les années 2009 et 2010. À cet égard, il serait souhaitable que la signature des accords soit réalisée dès le premier semestre de l'année 2011.

Au total, sur l'ensemble des projets dont le coût total ressortirait à 16 milliards d'euros, la garantie de l'État – rémunérée – serait octroyée pour un montant inférieur à 4,5 milliards d'euros – le plafond de 10 milliards d'euros fixé par la loi étant donc respecté.

L'engagement de l'État est concentré, tant en termes de durée que de montant, sur quatre projets d'infrastructure ferroviaire : les lignes de train à grande vitesse Tours-Bordeaux et Bretagne-Pays de la Loire, le contournement Nîmes-Montpellier et la desserte de l'aéroport Charles de Gaulle [(2)]. Le projet

---

(1) Article 6 de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Projet « Charles de Gaulle Expresse », pour lequel l'État a déjà accordé une garantie de 400 millions d'euros au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts.

de Tram-Train de la Réunion pourrait, en revanche, être abandonné. Le risque assumé par l'État du fait de ces engagements est lié à la rentabilité de la concession accordée dont les profits doivent rembourser les prêts accordés.

Par ailleurs, deux autres projets d'ampleur moindre profiteraient également du dispositif : la construction des locaux du ministère de la Défense à Balard et le recouvrement de la future taxe sur les poids lourds. L'octroi de la garantie de l'État dans ces deux cas paraît s'assimiler davantage à une débudgétisation puisque ces projets, qui ne génèrent aucun revenu commercial, devraient, en principe, être financés sur crédits budgétaires.

*

* *

La Commission ***adopte*** *l'article 42* ***sans modification****.*

*

* *

Article 43

Augmentations des parts de capital non appelées des banques de développement

Le présent article a pour objet de permettre la participation de la France aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement conformément aux engagements pris à l'occasion de la réunion du G20 à Londres le 2 avril 2009.

Une disposition de loi de finances apparaît nécessaire car les parts de capital non appelé et sujet à appel sont assimilables à des **garanties de l'État** portant sur les émissions de dettes réalisées par ces banques. Rappelons que le 5° du II de l'article 34 de la LOLF prévoit que l'octroi de garanties et la fixation de leur régime relèvent du domaine exclusif des lois de finances.

Le présent article tend également à améliorer l'information du Parlement relative aux banques multilatérales de développement.

A.– UN ENGAGEMENT DE PRÈS DE 7 MILLIARDS D'EUROS

● À l'issue de la réunion du G20 à Londres le 2 avril 2009 (1), les chefs d'État et de gouvernement ont annoncé leur soutien à une augmentation d'au moins 100 milliards de dollars des prêts accordés par les banques multilatérales de développement et, le cas échéant, au renforcement de leur capital.

Sur la base de revues conclues au printemps 2010, a été décidée la réalisation d'augmentations de capital d'ampleur très variable – pouvant conduire à une hausse de 30 % à 200 % du capital appelable des banques –, suivies par la France à proportion de sa participation dans chacune de ces institutions.

Le **I du présent article** autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire aux augmentations de capital prévues. L'évolution du nombre de parts détenues par la France dans le capital de ces institutions est retracée dans le tableau suivant (2).

---

(1) Pour mémoire, à la suite du G20 de Londres, les moyens du Fonds monétaire international ont également été renforcés par une extension des nouveaux accords d'emprunt, ratifiée par l'article 4 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) La France suivant ces augmentations de capital à proportion de sa participation dans le capital de ces institutions, sa part resterait a priori *stable, sous réserve que l'ensemble des actionnaires suive de la même manière ces opérations.*

ÉVOLUTION DE LA PART DE LA FRANCE AU CAPITAL DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

	Ampleur de l'augmentation de capital	Accroissement de la part de la France du fait de l'augmentation de capital		Part de la France après augmentation de capital	
		Parts appelées	Parts sujettes à appel	Parts appelées	Parts sujettes à appel
Banque européenne de reconstruction et de développement	50%	-	76 695	53 322	202 329
Banque africaine de développement	200%	9 841	154 183	18 016	227 656
Banque interaméricaine de développement	70%	1 672	107 349	9 492	259 167
Banque internationale pour la reconstruction et le développement*	30%	1 260	19 747	5 578	84 826
Banque asiatique de développement	200%	6 588	158 124	12 356	234 712
Banque de développement des États de l'Afrique centrale	166%	100	523	250	748
Banque ouest-africaine de développement	50%	64	192	192	576

** Principale entité du groupe Banque mondiale.*

● Ces opérations se traduisent dans une faible proportion par l'appel du capital libérable et le versement effectif par les États des fonds dus. Ces appels seraient justifiés par la nécessité d'assurer le respect des ratios prudentiels propres aux banques multilatérales dans un contexte d'accroissement de leurs engagements.

Sur le plan budgétaire, elles entraîneraient une dépense évaluée à environ 330 millions d'euros [(1)], dont **56 millions d'euros prévus en 2010**.

À compter de 2010, la dépense serait retracée sur le compte d'affectation spécial *Participations financières de l'État* et non plus sur le programme 110 *Aide publique au développement*. Cette évolution repose sur le fait que la participation de la France dans ces institutions serait considérée comme un actif que l'État détient en investisseur avisé. Ainsi, le résultat cumulé des principales banques multilatérales de développement [(2)] se révèle bénéficiaire, à environ 3 milliards d'euros en 2007 et 2008 et 2 milliards d'euros en 2009, et leur actif net – donc la valeur de la participation de la France – aurait cru de 5 % entre 2007 et 2009.

Toutefois, ces banques ne versent pas de dividendes à leurs actionnaires. Par ailleurs, l'objectif poursuivi par la dépense ne semble pas relever d'abord de la gestion du patrimoine de l'État mais plutôt de la politique d'aide au développement menée par la France.

Au-delà de la question de la nature d'une telle dépense, le Rapporteur général remarque que ce nouveau transfert d'une dépense du budget général vers les comptes spéciaux tend à limiter les marges de manœuvre financières de l'État actionnaire – les produits de cessions d'actifs, retracés sur le CAS *Participations*

(1) La dépense serait concentrée sur les cinq années suivant l'augmentation de capital, soit la période allant de 2011 à 2016.

(2) Banque internationale de reconstruction et de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement.

financières de l'État, devant désormais financer ces dépenses – et à faciliter le respect de la norme de dépense – en excluant de son champ une dépense appelée à être récurrente au cours des années à venir.

● Les parts non appelées et sujettes à appel représentent un engagement de la France estimé à **6,5 milliards d'euros** (1), ainsi réparti.

CAPITAL SUJET À APPEL

(en milliards d'euros)

Toutes banques	**6,54**
Banque internationale de reconstruction et de développement	1,7
Banque africaine de développement	1,7
Banque asiatique de développement	1,4
Banque interaméricaine de développement	0,9
Banque européenne de reconstruction et de développement	0,8
Banque de développement des États de l'Afrique centrale	0,02
Banque ouest-africaine de développement	0,02

Le capital sujet à appel peut servir de **garantie** aux emprunts émis et aux prêts contractés par les banques multilatérales de développement, la France s'engageant à se substituer à celles-ci si certaines circonstances, prévues dans les statuts de ces institutions financières, se réalisent. En d'autres termes, les parts non appelées peuvent être assimilées à une garantie portant sur les financements émis par les banques, dont la limite de durée peut être soit l'appel de ces parts soit la sortie de la France de ces institutions, et qui ne portent pas rémunération.

Aucun appel en garantie des États actionnaires des banques multilatérales n'a, jusqu'à présent, été effectué.

B.– UNE INFORMATION ÉTENDUE À L'ENSEMBLE DES BANQUES MULTILATÉRALES

Le **II du présent article** tend à modifier le champ et à compléter le contenu du rapport remis par le Gouvernement au Parlement, relatif à l'activité du Fonds monétaire internationale (FMI) et de la Banque mondiale (2).

D'une part, l'information ne porterait plus seulement sur le FMI et la Banque mondiale mais également sur l'ensemble des banques multilatérales de développement.

(1) Ce montant pouvant fluctuer en fonction de la parité entre euro et dollar.
(2) Prévu au III de l'article 44 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998.

D'autre part, le rapport contiendrait des informations sur la situation financière des différentes institutions financières concernées par ce rapport ainsi que sur le montant de la participation française – que l'on imagine détaillée entre part appelée et part sujette à appel dans le capital de ces institutions financières. Ce dernier point paraît bienvenu compte tenu de l'ampleur des engagements pris par la France à l'égard de ces institutions financières.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 43 **sans modification**.*

*
* *

Après l'article 43

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 43.

Elle examine d'abord l'amendement CF 82 de M. Thierry Carcenac.

M. Thierry Carcenac. L'amendement reprend une demande du groupe de travail présidé par M. Carrez et M. Thénault. Pour clarifier la situation entre l'État et les collectivités locales, il propose de sortir de l'annexe générale relative aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales la fiscalité transférée, qui ne doit pas être considérée comme un effort de l'État à l'égard des collectivités locales.

M. le rapporteur général. J'irai plus loin que vous, en proposant de bannir du jaune le mot « effort » pour parler désormais de transfert financier entre l'État et les collectivités locales. Même la dotation globale de fonctionnement résulte non d'un effort financier, mais de la compensation d'une ancienne taxe locale. En revanche, on conservera les informations relatives aux transferts financiers liés à la décentralisation.

Je vous suggère donc de retirer l'amendement et de le redéposer ainsi modifié pour qu'il soit examiné lors de la réunion qui se tiendra en application de l'article 88.

*L'amendement CF 82 est **retiré.***

*
* *

Article additionnel après l'article 43

Rapport sur le financement des syndicats professionnels

La Commission examine l'amendement CF 48 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. Il s'agit d'un amendement de bon sens. Alors que la Commission nous incite à contrôler l'emploi de l'argent public, j'ai constaté que pratiquement aucun syndicat ne dépose ses comptes annuels. Il serait utile que le Gouvernement remette au Parlement un rapport analysant leurs modalités de financement, à l'heure où le dialogue social paraît essentiel pour faire avancer la machine France.

M. le rapporteur général. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement **(amendement n° 22)**.*

*
* *

*La Commission **adopte** ensuite l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2010 **ainsi modifié**.*

*
* *

ANNEXE : RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58 (6°) DE LA LOI ORGANIQUE DU 1er AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

RAPPORT AU PARLEMENT

CONJOINT AU

PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(art. 58-6° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances)

- Mouvements de crédits opérés par voie administrative -

Décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance
publiés ou en cours de publication au 26 novembre 2010

26 novembre 2010

SOMMAIRE

Partie I - LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE LA COUR DES COMPTES 6

I - La compétence de la Cour des comptes 6
II - La préparation du rapport de la Cour 7
III - Le régime des décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance 8
IV - Les points d'application du contrôle de la Cour 9
V - Le rapport de la Cour sur les décrets d'avance 10

Partie II - APPRECIATION D'ENSEMBLE 11

I - Présentation des deux décrets 11

a) Le décret d'avance du 29 septembre 2010 11
b) Le projet de second décret d'avance 12

II - Le respect des conditions de forme et de procédure 14

A - Le recueil de l'avis du Conseil d'Etat 14
B - Le recueil de l'avis des commissions des finances 15

1 - L'avis sur le décret du 29 septembre 2010 15
2 - L'avis sur le décret en cours de publication 15

C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances 16

III - Le respect des conditions de fond 16

A - Les ouvertures de crédits et le respect de la condition d'urgence 17

1 - Ouvertures ne résultant pas de sous-budgétisations 17
2 - Ouvertures liées à des sous-évaluations 18

a) Des ouvertures de crédits par décret d'avance 19
b) Des propositions d'ouverture en LFR 20

B - Les annulations de crédits et leur incidence sur l'exécution budgétaire 21

1 - Conformité au double critère de préservation de l'équilibre et de l'imputation sur des crédits sans objet 22

a) Des crédits rendus disponibles au moyen de mises en réserve 22
b) La constatation de moindres dépenses ou le décalage de certains projets 22

2 - Des annulations pesant sur la fin de gestion et susceptibles d'induire des insuffisances ou des reports de charges 22

C - Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances 23
D - Le respect des plafonds fixés par la loi organique 23

Partie III - ANALYSE PAR MISSION ET PROGRAMME 25

I - Analyse des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance 25
II - Analyse des annulations de crédits opérées par décret d'avance 50

ANNEXES 77
REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET 101

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE LA COUR

L'analyse du décret d'avance publié et de celui en cours de publication à la date du présent rapport conduit aux principales constatations suivantes.

I/ SUR LE RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE

1 – Les conditions de forme et de procédure posées par l'article 13 de la LOLF ont été respectées

En ce qui concerne le décret d'avance du 29 septembre 2010, l'avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et celui du Conseil d'Etat ont été recueillis par le Gouvernement. Le projet de loi de finances rectificative comporte, en outre, un article ratifiant les ouvertures et annulations effectuées par décret d'avance.

En ce qui concerne le décret d'avance en cours de publication, les commissions des finances et le Conseil d'Etat ont également été saisis. Cette saisine étant postérieure à la date d'adoption du projet de loi de finances rectificative, celui-ci ne prévoit pas la ratification de ce décret qui sera demandée par voie d'amendement gouvernemental.

2 – Les plafonds fixés par la loi organique et la condition de la préservation de l'équilibre financier sont respectés

Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance représentent 0,51 % des AE et 0,47 % des CP ouverts en loi de finances initiale, les annulations en représentant respectivement 0,47 % et 0,44 %.

Les ouvertures étant gagées à due concurrence par des annulations, la condition de préservation de l'équilibre est remplie pour les deux décrets d'avance.

3 – L'urgence invoquée résulte souvent de la nécessité d'ouvrir des crédits manquant dès la loi de finances initiale

L'urgence invoquée par l'administration pour ouvrir des crédits par décret d'avance résulte de la nécessité d'engager des dépenses ou de les acquitter dans des délais incompatibles avec la date de publication de la loi de finances rectificative par exemple, pour assurer le paiement des fonctionnaires en décembre. Sous cet angle, la condition est remplie.

Il doit cependant être observé que la seule interprétation possible de l'article 13 de la loi organique est que cette urgence ne peut résulter d'une situation que le Gouvernement a lui-même créée. Dès lors, l'appréciation de l'urgence ne peut être séparée de l'examen du caractère réellement imprévisible des dépenses. Le caractère dérogatoire de l'ouverture de crédits par voie réglementaire ne pourrait, à défaut, être préservé. Le plafond prévu par l'article 13 ne se comprendrait pas sans la nécessité de limiter l'utilisation discrétionnaire de cette procédure.

En l'espèce, le caractère imprévisible des dépenses n'est pas vérifié dans la majorité des cas.

4 – Les mouvements opérés sur le compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ne relevaient pas de la procédure du décret d'avance

Les ouvertures opérées sur ce compte, pour un montant de 200 M€, ne remplissaient pas la condition d'urgence prévue par l'article 13 de la loi organique.

II/ SUR LES MOUVEMENTS OPERES PAR DECRET D'AVANCE

1 – Les ouvertures de crédits opérées par voie réglementaire en 2010 sont deux fois plus importantes en 2010 qu'en 2009

Le décret d'avance publié en septembre 2010 et celui en cours de publication ont porté sur ***un montant d'ouvertures et d'annulations de crédits double de celui des mesures comparables prises en 2009*** : 1 846 M€ en crédits de paiement sur le budget général contre 966,96 M€.

A ces mesures, se sont ajoutées des ouvertures et des annulations, de montants égaux, sur le compte d'affectation spéciale ***Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*** (200 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ainsi qu'une ouverture de 370 M€ en AE et en CP sur le compte de concours financiers ***Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres***, gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du compte ***Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics***.

Si la Cour avait souligné, dans son rapport relatif aux décrets d'avance publiés en 2009, que la diminution des mouvements de crédits effectués par décret d'avance marquait une évolution conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, la tendance s'est inversée en 2010, le montant des ouvertures et des annulations dépassant le niveau de 2008 et approchant celui de 2005 qui est le plus élevé sur la période 2003-2010.

2 – Le nombre des missions et des programmes concernés par les mouvements réglementaires de crédits en 2010 est sensiblement plus élevé que l'année passée.

Les ouvertures concernent 20 missions et 39 programmes en 2010 contre respectivement 10 et 12 en 2009 et les annulations 30 missions et 75 programmes en 2010 contre respectivement 25 et 55 en 2009.

3 – Une majorité d'ouvertures résulte soit de sous-budgétisations manifestes, soit de dépenses mal anticipées ou non maîtrisées

Une partie des ouvertures de crédits effectuées en cours d'année par la voie dérogatoire du décret d'avance a, en effet, eu pour objet de financer des dépenses nouvelles et, en tout état de cause, imprévisibles au moment du vote du budget initial. Tel est le cas, notamment, des ouvertures de crédits pour financer certaines dépenses d'indemnisations de victimes de l'amiante, d'aide juridictionnelle ou d'indemnisation des collectivités territoriales à la suite des intempéries dans le Var.

Comme les années précédentes, toutefois, ces cas de figure constituent une part minoritaire du montant des ouvertures opérées.

La loi de finances initiale pour 2010 comportait, pour des montants significatifs, des insuffisances de crédits manifestes au regard des informations disponibles au moment où elle a été préparée, qui affectaient la sincérité de plusieurs dotations.

Tel est le cas notamment du financement des opérations extérieures du ministère de la défense, en dépit d'une nouvelle augmentation des crédits ouverts, du financement de l'aide à

l'acquisition de véhicules propres ou de la « prime à la casse », ou encore des dispositifs de veille sociale ou d'hébergement d'urgence.

Le montant total des principales ouvertures de crédits par décret d'avance sur des dotations sous-évaluées en loi de finances initiale s'élève à 1,1 Md€ (CP).

L'exemple du financement du surcoût des opérations extérieures du ministère de la défense est particulièrement illustratif puisque les ouvertures par décret d'avance visent à couvrir des insuffisances avérées depuis plusieurs années. Elles représentent au total 300 M€ sur une dépense de 870 M€ qui est du même ordre de grandeur que celle des trois dernières années.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits de dépenses de personnel pour des montants (930 M€) sans précédent depuis 2006. Selon l'administration, ces ouvertures résultent de causes diverses, non prévisibles au moment de l'élaboration de la loi de finances pour 2010, au premier rang desquelles figureraient les impacts des moindres départs à la retraite en 2009 et 2010, ceux-ci étant respectivement estimés à 130 M€ et 140 M€.

Cependant, d'une part, la décomposition qu'elle a fournie est imprécise alors qu'elle est déterminante pour apprécier le degré de maîtrise de la masse salariale.

D'autre part, si l'on ne peut méconnaître les difficultés inhérentes à la gestion des flux de départs en retraite, les ouvertures opérées sur le titre 2 relèvent néanmoins en partie de sous-estimations initiales des besoins. Celles opérées sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* portent en grande partie sur des dépenses qui étaient prévisibles au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. Il en va de même pour les ouvertures au bénéfice du ministère de l'Education nationale, qui connaît des dépassements récurrents de crédits de titre 2, ainsi que pour celles au bénéfice du ministère du budget et de celui de l'intérieur pour lesquels l'impact des mesures catégorielles adoptées antérieurement au vote de la loi de finances initiale a été sous-estimé. Le cas particulier du dérapage des dépenses de personnel du ministère de la défense est peut-être plus sensible.

4 – Les reports de charges sur l'exercice 2011 devraient être moins importants que l'an dernier

Les ouvertures de crédits opérées par voie réglementaire ou proposées dans le projet de loi de finances rectificative semblent concourir à une réduction des reports de charges sur l'exercice 2011. Dans les limites des vérifications que la Cour a pu conduire pendant les quelques jours que lui a laissés la transmission du projet de loi de finances rectificative et du second décret d'avance, les charges budgétaires de l'exercice non couvertes par des ouvertures de crédits seront en diminution.

Sous la même réserve, les reports de charges consécutifs aux annulations semblent devoir être limités compte tenu des imputations sur la réserve de précaution et des annulations de crédits pouvant être considérés comme devenus sans objet. Néanmoins, la gestion de nombreux programmes a été mise sous tension par l'ensemble des annulations qu'ils ont dû supporter au cours de l'année, leur faisant encourir des risques de reports en fin d'exercice.

III/ SUR L'ARTICULATION DES DECRETS D'AVANCE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

1 – La concomitance de la préparation d'un décret d'avance et de la loi de finances rectificative soulève des interrogations

La préparation d'un décret d'avance parallèlement à celle du projet de loi de finances rectificative de fin d'année est susceptible de remettre en cause la portée de celui-ci lorsque la

publication du décret intervient postérieurement au dépôt du projet de loi de finances et que le montant des mouvements opérés par voie réglementaire est significatif au regard des ouvertures et annulations de crédits figurant dans le projet de loi. Tel est le cas cette année, les crédits ouverts par le projet de décret en cours de publication représentant 45 % de ceux dont l'ouverture est proposée par le PLFR.

Les conditions dans lesquelles les ouvertures et les annulations opérées par voie réglementaires peuvent être analysées par le Parlement sont très différentes de celles dans lesquelles le projet de loi de finances rectificative est examiné. Il en est de même pour le dépôt d'un amendement. Dès lors, le fait que l'examen de 25 % des ouvertures de crédits opérées en fin d'année ne puisse être examiné selon la procédure de droit commun n'est pas sans conséquence.

2 – Le projet de loi de finances rectificative met lui-même en lumière d'autres sous-budgétisations que celles que révèlent les décrets d'avance

Des insuffisances de crédits qui affectaient la loi de finances initiale font l'objet d'une proposition d'ouverture dans le projet de loi de finances rectificative.

C'est notamment le cas d'une partie des ouvertures supplémentaires que le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 propose sur la mission ***Travail et emploi***. Si les ouvertures proposées résultent pour une part du renforcement en cours d'année des dispositifs d'emplois aidés, elles découlent également d'une insuffisance des crédits ouverts en LFI, insuffisance que la Cour avait déjà signalée dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009.

3 – Les réductions de la dette de l'Etat au 31 décembre 2010 s'effectue pour partie par des moyens extrabudgétaires

La Cour relève la diminution des reports résultant de l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, évaluées à 2,5 Md€ au 31 décembre 2010 pour le seul régime général, auquel conduit le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Une part importante de la dette de l'Etat (1,4 Md€) est apurée au moyen de l'affectation de l'excédent de financement des allègements de cotisations sur les bas salaires. En tout état de cause, cette affectation vient réduire d'autant les recettes du régime général pour 2010. En outre, cette opération consiste à solder, au moyen d'une réaffectation de recettes fiscales, des dettes d'intervention de l'Etat dont le remboursement, par nature, aurait dû donner lieu à une ouverture de crédits budgétaires. Transparente en dépenses et en recettes pour le budget de l'Etat, elle permet d'éviter d'afficher une progression des dépenses supérieure à la norme de dépenses de l'Etat.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit par ailleurs des ouvertures de crédits qui permettront, pour la première fois depuis 2006, le financement de l'intégralité des dépenses d'épargne logement de l'exercice sur le programme *Epargne* ainsi que l'apurement des dettes se rapportant aux exercices antérieurs, faisant droit aux observations réitérées de la Cour.

Si cette dernière opération permet de réintégrer dans le budget de l'Etat des dépenses financées auparavant de façon extrabudgétaire, le mécanisme utilisé pour l'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale constitue, à l'inverse, une opération de nature extrabudgétaire.

4 – La pratique d'annulations puis de réouvertures de crédits contourne les plafonds de crédits par programme votés par le Parlement

Ainsi que l'avait déjà signalé la Cour, dans le rapport sur les décrets d'avance de 2009, la couverture d'insuffisances de crédits manifestes dès la loi de finances initiale, par l'annulation de crédits qui ne sont pas sans objet au moyen d'un décret d'avance, avant de les rétablir dans la loi de finances rectificative de fin d'année, constitue une anomalie. Tel a été le cas, cette année encore, pour le programme 146 *Equipement des forces* de la mission ***Défense***.

Cette pratique revient à utiliser le dispositif organique des décrets d'avance comme un simple outil infra-annuel de mutualisation des moyens ouverts sur les programmes ou - de facto - comme un système d'avance de trésorerie entre missions ou programmes. Elle conduit l'administration, d'une part à s'affranchir en gestion des plafonds de crédits par programme votés dans la loi de finances et, d'autre part, à déconnecter la programmation budgétaire des besoins prévisibles en exécution.

*

D'une manière générale, la loi organique a entendu faire de l'ouverture de crédits par voie réglementaire une faculté exceptionnelle et dérogatoire destinée à ne permettre, dans des conditions précisément énoncées, que la couverture de besoins urgents et imprévisibles. Son utilisation à des fins de pilotage de la fin de gestion apparaît critiquable. Un suivi plus précis de l'exécution budgétaire et une analyse plus précoce des écarts devraient permettre de les corriger, au moyen d'une loi de finances rectificative adoptée à une date appropriée.

Partie I - LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE LA COUR DES COMPTES

I - La compétence de la Cour des comptes

L'article 58 (6°) de la loi organique du 1er août 2001 dispose que *« la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la constitution comporte notamment »*, outre la réponse aux demandes d'assistance [1°)] et aux demandes d'enquête [2°)] formulées par les commissions des finances des assemblées :

« 3°) le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt [par le Gouvernement] *du rapport (...) relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;*

4°) le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés (...) ;

5°) la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat (...) ;

6°) le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances ».

*

Le présent rapport, établi en application de ce sixième alinéa, a pour objet de vérifier le respect par les décrets d'avance publiés en 2010 des conditions de procédure et de fond posées par la loi organique.

L'examen des mouvements de crédits opérés par décret d'avance s'effectue notamment au regard:

- ***du montant des crédits ouverts sur les programmes ou dotations concernés en loi de finances***, à laquelle dérogent les mouvements effectués par voie administrative ;

- ***de la régularité des opérations d'ouverture et d'annulation de crédits*** introduites par le décret d'avance par rapport aux dispositions fixées par la LOLF ;

- ***des incidences de ces mesures sur les conditions générales de l'exécution du budget***.

Il sera complété, dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009 qui sera déposé au printemps 2011, conjointement au projet de loi de règlement, en application de l'article 58 (4°) précité, par une analyse des autres mouvements de crédits à caractère administratif effectués au cours de l'exercice 2010.

Les incidences relevées dans le présent rapport sur les conditions générales de l'exécution du budget ne préjugent pas de l'analyse d'ensemble de cette exécution que la Cour effectuera dans le rapport du printemps prochain.

II - La préparation du rapport de la Cour

Déroulement de l'instruction

L'instruction a porté sur le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 publié au journal officiel le 30 septembre, ainsi que sur un projet de second décret d'avance, non encore publié à la date du présent rapport, mais communiqué à la Cour par la direction du budget le 17 novembre 2010, en même temps que le projet de loi de finances rectificative qui était disponible auparavant puisqu'il avait été transmis au Conseil d'Etat.

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 et le projet de second décret étaient accompagnés d'un rapport de motivation explicitant les raisons qui justifiaient, selon le Gouvernement, le recours à cette procédure dérogatoire d'ouverture des crédits.

Si l'instruction a pu être conduite dans des délais satisfaisants pour ce qui concerne le décret publié le 30 septembre, dont le projet a été transmis à la Cour le 23 septembre, l'examen des dispositions du projet de loi de finances rectificative, qui a été adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, et du projet de décret d'avance en cours de publication a dû se dérouler dans des conditions d'urgence qui appellent des réserves quant à l'exhaustivité des informations qui ont pu être recueillies.

Organisation de la procédure contradictoire

Le rapport devant être mis à disposition des présidents et des rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant l'examen du projet de loi de finances rectificative en commission, à compter du 1er décembre, la Cour le transmet le 26 novembre et n'a donc disposé que de délais particulièrement réduits pour formuler ses appréciations.

Le projet du présent rapport a été communiqué, pour qu'il puisse faire part de ses observations dans le cadre de la procédure de contradiction, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, préalablement à son adoption par la Cour et à sa transmission aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le ministre a souligné que la gestion 2010 se caractérise par une poursuite des efforts de l'Etat pour maîtriser la dépense publique et assainir ses relations financières avec ses partenaires et fournisseurs. Il a rappelé le contexte économique qui a augmenté des dépenses sensibles au cycle économique, les contrats aidés, par exemple. Il a fait valoir que les ouvertures et les affectations de recettes proposées par le projet de loi de finances rectificative doivent permettre d'apurer un certain nombre de dettes de l'Etat, tout particulièrement la dette brute à l'égard de la sécurité sociale.

Le ministre a également insisté pour que la notion d'urgence au sens de l'article 13 de la LOLF soit distinguée de celle d'imprévisibilité des dépenses. Il a en outre vivement contesté les estimations de sous-dotations budgétaires mentionnées dans le projet de rapport. Il lui apparaissait contestable d'évoquer des sous-budgétisations manifestes et volontaires.

III - Le régime des décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a aménagé les règles applicables aux modifications, en cours de gestion, du montant des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année.

L'article 13 (1er alinéa) de la loi organique dispose que les décrets d'avance qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire *« procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires »*. Ceux-ci doivent donc comporter, à la fois, la liste détaillée des ouvertures de crédits supplémentaires et celle des annulations de crédits permettant de les financer.

Cette disposition appelle deux remarques :

- il n'existe pas nécessairement un lien direct entre la constatation éventuelle de recettes budgétaires supplémentaires et les ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance (notamment pour celles intervenues en début d'exercice) ; pour l'essentiel, la contrepartie d'ouvertures de crédits opérées par voie administrative devrait donc être constituée d'annulations de crédits d'un montant au moins équivalent ;

- l'article 13 n'explicite pas la nature des crédits susceptibles d'être annulés par décret d'avance ; il y a donc lieu de faire application des dispositions de droit commun relatives aux annulations, fixées à l'article 14, qui sont applicables depuis le 1er janvier 2002 :

→ L'article 14-I prévoit qu'un crédit peut être annulé, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, dans deux hypothèses :

- *« afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée »* ;

- lorsqu'un crédit est *« devenu sans objet »*.

→ Enfin, l'article 14-I précise, dans son dernier alinéa, que le montant cumulé des crédits annulés par décret[1] ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

*

Les règles suivantes sont ainsi applicables en matière de décret d'avance :

a) des décrets d'avance peuvent intervenir dans deux situations : ***en cas d'urgence*** ou ***en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national*** (sans que le texte organique définisse les caractéristiques de chacune de ces situations) ;

b) les décrets d'avance sont ***pris sur avis du Conseil d'Etat*** ;

c) ils interviennent :

. quand ils sont pris en cas d'urgence, ***après avis de la commission de chaque assemblée chargée des finances*** ;

. quand ils répondent à un cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, après ***information*** des mêmes commissions ;

d) l'ouverture de crédits supplémentaires doit intervenir ***sans que soit affecté l'équilibre budgétaire*** défini par la dernière loi de finances. La loi organique prévoit sur ce

[1] Les dispositions de l'article 14-I de la LOLF sont applicables aux crédits annulés en vertu des articles 13 et 14. Ceci confirme le bien-fondé de l'application de critères identiques quant aux caractéristiques des crédits susceptibles de faire l'objet d'une annulation.

point que, *« à cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires »* ;

e) le montant cumulé des crédits ouverts par décret d'avance ne peut excéder ***1% des dotations de LFI***, sauf dans le cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national prévu au dernier alinéa de l'article 13 ;

f) les ***annulations*** de crédits opérées en contrepartie des ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance doivent répondre aux conditions de l'article 14-I de la LOLF ;

g) les modifications apportées par décret d'avance font l'objet d'une ***demande de ratification*** au Parlement :

. dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée, quand elles interviennent en cas d'urgence,

. au moyen d'un projet de loi de finances déposé *« immédiat*ement *ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement »* quand le Gouvernement invoque une situation d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

IV - Les points d'application du contrôle de la Cour

L'analyse de la Cour relative aux décrets d'avance porte sur les caractéristiques des mouvements opérés sur les missions, programmes ou dotations budgétaires au regard notamment des crédits ouverts dans les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives.

Les précisions méthodologiques suivantes doivent être apportées :

a) la Cour vérifie, conformément à l'article 13, ***l'urgence*** qui s'attachait à ouvrir des crédits supplémentaires.

La Cour considère, comme elle l'a exposé dans chacun de ses rapports sur les décrets d'avance publiés depuis 2003, que le contrôle du respect de la condition d'urgence ne peut être dissocié de l'appréhension des causes explicatives des insuffisances de crédits auxquelles les ouvertures de crédits supplémentaires visaient à répondre.

Dans les cas où celles-ci ne se rattachent pas à une erreur de prévision due à des éléments qui n'étaient pas disponibles au moment de la préparation et du vote de la loi de finances initiale ou à des dépenses qu'il n'était pas possible de prévoir, la Cour apprécie les écarts constatés entre les crédits disponibles et les besoins avérés au regard notamment des exigences de ***régularité*** et de ***sincérité*** telles qu'elles résultent en particulier des articles 6 et 32[2] de la loi organique ;

b) le recours à la mesure dérogatoire du décret d'avance doit être estimé au regard de la nécessité de mettre en place les crédits supplémentaires dans des ***délais*** qui ne sont pas compatibles avec la préparation et le vote d'une loi de finances rectificative ;

c) de la même façon, la Cour constate que le recours à un décret d'avance est lié au fait que le montant du besoin supplémentaire excédait les facultés dont dispose l'administration, en vertu des articles 11 et 12 de la LOLF, pour opérer en gestion des ***mouvements de crédits*** entre programmes d'un même ministère ou entre programmes de ministères différents, notamment en les imputant sur les crédits mis en réserve en application de l'article 51 (4° bis) et toujours disponibles à la date du décret ;

---

[2] *« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».*

d) la Cour vérifie aussi que la publication de décrets d'avance n'altère pas la ***cohérence de la gestion budgétaire***, au travers notamment de mouvements de sens contraires entre les dispositions qu'ils introduisent et celles prises dans une loi de finances rectificative ;

e) elle examine les ***annulations*** au regard des dispositions de l'article 14-I de la LOLF. Celui-ci prévoit deux cas de figure qui se rapportent respectivement au souci de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et à la faculté d'annuler des crédits *« devenus sans objet »*. Les annulations opérées par décret d'avance en 2010 ont été appréciées, selon la situation propre à chacun des programmes concernés[3], à la lumière de ces deux critères.

En particulier, l'exigence de ***préservation de l'équilibre budgétaire*** posée par l'article 13 de la LOLF, conduit à constater non seulement l'absence de modification par les décrets d'avance du solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre, mais aussi les effets induits par les annulations qu'ils opèrent sur les conditions de l'exécution budgétaire, la constitution d'éventuels reports de charges, l'aggravation des impayés à l'égard des créanciers de l'Etat et la qualité du service rendu par les administrations.

Dans cet esprit, la Cour est attentive à ce que les annulations portent bien sur des crédits sans objet et, selon les termes de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale[4] *« qu'elles correspondent à de véritables économies »*.

f) s'agissant des plafonds prévus aux articles 13 et 14 de la LOLF, celle-ci ne précise pas les modalités selon lesquelles ils sont calculés[5]. Dans le silence du texte organique, la Cour apprécie leur respect au regard à la fois du total des crédits ouverts (y compris budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) et de ceux des dotations du seul budget général.

V - Le rapport de la Cour sur les décrets d'avance

L'analyse de la Cour sur l'ensemble des décrets d'avance publiés au cours de l'exercice budgétaire, qui est conjoint au dépôt par le Gouvernement du projet de loi de finances rectificative, permet de mettre les mesures d'ouverture et d'annulation de crédits effectuées par voie réglementaire en perspective avec, d'une part, la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives d'ores et déjà votées et, d'autre part, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année et le projet de loi de finances de l'année suivante.

Elle est donc étroitement complémentaire des analyses faites, en cours de gestion, par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en application de l'article 13 de la loi organique, qui donnent lieu à des avis motivés adressés au Gouvernement avant la signature de chaque décret d'avance.

Le rapport sur les décrets d'avance 2010 mentionne les insuffisances de crédits que le décret publié et celui en cours de publication ont pour objet de corriger ou auxquelles les ouvertures proposées dans le projet de loi de finances rectificative visent aussi à remédier.

---

[3] Dans la lettre qu'il avait adressée à la Cour, le 23 novembre 2006, sur les décrets d'avance publiés en 2006, le ministre délégué au budget faisait lui-même valoir que *« les annulations effectuées par voie de décret ne sauraient se limiter a priori aux crédits devenus sans objet au sens de la seconde phrase de l'article 14 de la LOLF »*.

[4] Avis sur les projets de décret d'avance des 27 juin et 24 octobre 2008, réitérés dans l'avis qu'elle a formulé sur le décret d'avance du 13 juillet 2009.

[5] Le ministre chargé du budget estime, pour sa part, que les plafonds des articles 13 et 14 doivent être établis par référence au montant total des crédits ouverts.

Partie II - APPRECIATION D'ENSEMBLE

I - Présentation des deux décrets

a) Le décret d'avance du 29 septembre 2010

Un seul décret d'avance, seul publié à la date du présent rapport porte sur des montants de **729,4 M€ en autorisations d'engagement** et **701,4 M€ en crédits de paiement sur le budget général** ainsi que **570 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les comptes spéciaux** « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Sur le budget général, les ouvertures sont destinées à financer :

- des dépenses du ministère de la défense au titre des surcoûts des opérations extérieures, à hauteur de 218 M€ en AE et en CP, ainsi que 18 M€ en AE et en CP pour le financement de dépenses de personnel ;
- l'aide au remplacement des véhicules anciens dite « prime à la casse », à hauteur de 127 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière d'hébergement d'urgence, à hauteur de 110 M€ en AE et en CP ;
- la compensation de la baisse des prix de carburants dans certains départements d'outre-mer, à hauteur de 81 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière d'asile à hauteur de 60 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière de frais de justice, à hauteur de 30 M€ ;
- des dépenses de contentieux à hauteur de 11,7 M€ en AE et 11,2 M€ en CP ;
- la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus, à hauteur de 20 M€ en CP ;
- la compensation d'un moindre remboursement communautaire attendu au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine, à hauteur de 14,7 M€ en AE et de 14,2 M€ en CP ;
- le financement de la prime herbagère agro-environnementale, à hauteur de 47 M€ en AE ;
- l'indemnisation en urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var, à hauteur de 12 M€.

L'ouverture de crédits au titre du financement des opérations extérieures est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur le programme 146 *Equipement des forces* de la mission ***Défense***. Le financement de dépenses de personnel du ministère de la défense est intégralement gagé par des annulations sur le programme 146, à hauteur de 5 M€, et 167 *Liens entre la nation et son armée* de la mission ***Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.***

L'ouverture au titre du financement de la prime à la casse l'est gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission ***Plan de relance de l'économie***.

Pour les autres ouvertures, les annulations de crédits proposées portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion et, le cas échéant, sur des crédits dont l'administration indique qu'ils sont devenus sans objet.

Sur les comptes spéciaux, les ouvertures sont destinées à financer :

- des opérations immobilières rattachées au programme 722 *Contributions aux dépenses immobilières*, à hauteur de 200 M€ ;
- des aides imputées sur le programme 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*;

L'ouverture au titre du financement des dépenses immobilières est intégralement gagée par une annulation sur le programme 723 *Contributions aux dépenses immobilières – expérimentations Chorus*. Les programmes 722 et 723 ont des objets similaires mais retracent les dépenses de ministères différents.

L'ouverture au titre du « bonus-malus » automobile est intégralement gagée par une annulation sur le programme 821 *Avances à l'agence de services et de paiement* du compte de concours financiers ***Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics***.

b) Le projet de second décret d'avance

Ce projet en a été communiqué à la Cour, ainsi que le rapport de motivation qui l'accompagne.

Le projet prévoit l'ouverture de **1 386,6 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 1 144,6 M€ en crédits de paiement (CP) sur le budget général** de l'État.

Les ouvertures sont destinées à financer des dépenses de personnel, pour un montant global de 930,7 M€ en AE et en CP (soit environ 81 % des ouvertures en CP), concernant les ministères de :

- de l'éducation nationale, à hauteur de 378 M€ en AE et en CP ;
- de la défense, à hauteur de 231,5 M€ en AE et en CP ;
- de l'économie, à hauteur de 6,2 M€ en AE et en CP ;
- du budget, à hauteur de 110,8 M€ en AE et en CP ;
- des affaires étrangères, à hauteur de 31,9 M€ en AE et en CP ;
- de l'intérieur, à hauteur de 115 M€ en AE et en CP ;
- de la justice, à hauteur de 46 M€ en AE et en CP ;
- de la culture, à hauteur de 11,3 M€ en AE et en CP.

Ces ouvertures sont partiellement gagées par des annulations de 131 M€ sur les dépenses de personnel de ces mêmes ministères et de 39,7 M€ sur les dépenses de personnel d'autres ministères. Pour le ministère de la défense, l'ouverture nette au titre du financement des dépenses de personnel est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits des programmes 146 *Équipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 Soutien à la politique de la défense de la mission ***Défense***.

Une ouverture de **28,8 M€** au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission ***Recherche et enseignement supérieur*** est destinée au financement de la **masse salariale des universités aux responsabilités et compétences élargies**.

Le solde des ouvertures de crédits prévues par le projet est destiné à financer :

- des dépenses d'aide juridictionnelle, à hauteur de 34 M€ en CP ;
- des acquisitions amiables faisant suite à la tempête Xynthia, à hauteur de 17 M€ en AE et en CP ;
- des aides d'accompagnement « plans de campagne », à hauteur de 35 M€ ;
- des bourses attribuées sur critères sociaux, à hauteur de 97,1 M€ ;
- des travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur, à hauteur de 2 M€ ;
- l'engagement d'opérations immobilières au titre du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de justice* de la mission ***Justice***, à hauteur de 232 M€ ;
- l'engagement d'opérations immobilières au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances***, à hauteur de 49,7 M€ ;
- des contributions aux organisations internationales en matière de recherche, à hauteur de 23,1 M€.

L'ouverture en AE au titre du financement des opérations immobilières du ministère de la justice est intégralement gagée sur le programme 107 *Administration pénitentiaire* de la mission ***Justice***. De même, l'ouverture en AE au titre du financement de la troisième tranche de travaux du ministère de la santé est intégralement gagée par une annulation sur les crédits du programme 107.

Pour le solde des dépenses à couvrir sur les dépenses de personnels et pour les autres motifs d'ouverture, les annulations de crédits proposées portent principalement sur des crédits mis en réserve en début de gestion.

Le projet de décret d'avance prévoit que la ratification de ce décret sera demandée par amendement lors des débats relatifs au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2010 déposé le 17 novembre 2010.

*

Le tableau ci-après présente l'évolution du montant des ouvertures et annulations de crédits effectuées ou en préparation sur le budget général par décret d'avance au 26 novembre 2010 et au cours des années précédentes :

Tableau n° 1 - Ouvertures et annulations opérées par décret d'avance sur le budget général

M€ *(chiffres arrondis)*	Nombre de décrets d'avance publiés	**Ouvertures**		**Annulations**	
		Autorisations d'engagement (a)	Crédits de paiement (b)	Autorisations d'engagement (a)	Crédits de paiement (b)
2003	5	[23,00]	934,27	[8,00]	934,27
2004	4	[83,00]	1.360,39	[84,57]	1.360,39
2005	5	[53,20]	1.873,50	[119,17]	1.873,50
2006	4	1.698,88	1.636,50	1.698,88	1.636,50
2007	3	1.562,30	1.238,80	1.562,30	1.238,80
2008	3	1.854,21	1.784,32	1.854,21	1.784,32
2009	3	963,66	966,96	963,66	966,96
2010	2	2.115,90	1.846,00	2.115,90	1.846,00

(a) AP avant 2006 (b) DO+CP avant 2006[6]

Les ouvertures et annulations de crédits opérées en 2010 sont ainsi d'un montant deux fois supérieur à celui de 2009. Elles se situent parmi les plus élevées de la période.

II - Le respect des conditions de forme et de procédure

L'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance si trois formalités sont respectées : le recueil de l'avis du Conseil d'Etat (1), le recueil de l'avis de la commission chargée des finances de chaque assemblée (2) et une demande de ratification par le Parlement incluse dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée (3).

S'agissant du décret d'avance en cours de publication, sa préparation parallèlement à celle du projet de loi de finances rectificative et sa disponibilité au moment du passage de ce projet de loi en conseil des ministres n'est pas véritablement conforme à l'esprit du texte organique.

A - Le recueil de l'avis du Conseil d'Etat

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a été soumis au Conseil d'Etat qui l'a examiné en section des finances le 22 septembre 2010.

Il en a été de même pour le décret en cours de publication.

[6] En 2010, le nombre de LFR s'est élevé à 4 contre 2 en 2008 et 3 en 2009.

B - Le recueil de l'avis des commissions des finances

1 - L'avis sur le décret du 29 septembre 2010

Conformément au premier alinéa de l'article 13 précité, les présidents et les rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ont été saisis du projet de décret d'avance avant que celui-ci ne soit publié.

Le décret a été publié, conformément au deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique, après réception de l'avis desdites commissions, dont la Cour a pris connaissance.

L'avis de la **commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale** est assorti de diverses observations :

- la provision constituée en loi de finances initiale au titre des surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la défense s'avère insuffisante et, sur la période 2002-2009, la sous-budgétisation de ces opérations s'élève en moyenne à 235 M€ par an. L'avis souligne que mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose d'amplifier la budgétisation initiale et de maîtriser l'évolution des dépenses ;
- les prévisions budgétaires relatives à la mise en œuvre du « bonus / malus » automobile et à la prime à la casse ont été particulièrement défaillantes en 2008 et 2009 ;
- un certain nombre de crédits ont été largement sous-évalués dans la loi de finances initiale pour 2010. C'est le cas en matière d'hébergement d'urgence ;
- certaines ouvertures de crédits sont justifiées : pour permettre de financer la réforme de la médecine légale et pour couvrir les dépenses liées au contentieux ;
- l'ouverture de crédits sur le programme 722 *Contributions aux dépenses immobilières* ne pose pas de problème dès lors qu'elle est compensée par des annulations d'un montant équivalent sur le programme 723 *Contributions aux dépenses immobilières : expérimentation Chorus*.

Pour sa part, la **commission des finances du Sénat** a émis un avis favorable assorti de vives réserves. Elle considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement par le décret est avérée mais déplore que certaines dépenses ne puissent pas être regardées comme imprévisibles :

- les dépenses liées à la compensation du coût du carburant outre-mer et aux restructurations immobilières de l'administration déconcentrée de l'Etat, qui résultent de besoins identifiés, sinon dans leur montant exact, à tout le moins dans leur principe, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ;
- les dépenses liées aux opérations extérieures de la défense, à la prise en charge des demandeurs d'asile, à l'hébergement d'urgence et aux mesures de soutien au renouvellement du parc automobile, qui font l'objet de sous-estimations urgentes et répétées en loi de finances initiales.

En conséquence, la commission invite le Gouvernement à améliorer la sincérité de la prévision budgétaire dans ces domaines.

2 - L'avis sur le décret en cours de publication

La **commission des finances de l'Assemblée nationale** considère notamment que si l'urgence de la situation ne permet pas de procéder à l'ouverture des crédits de personnel dans la loi de finances rectificative, une part non négligeable des insuffisances de crédits aurait pu être

anticipée et donner lieu à une ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010. Elle s'inquiète des difficultés rencontrées dans la maîtrise des dépenses de rémunération, notamment liées à une mauvaise évaluation des flux d'entrées et de sorties des personnels, et regrette le retard pris dans l'organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'Etat fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée.

Elle souligne que mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose d'amplifier la budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations extérieures, mais surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Cette double exigence apparaît d'autant plus impérieuse que la charge du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense pèse *in fine* sur l'ensemble du budget général.

Elle émet un avis défavorable sur les ouvertures de crédits destinés à couvrir le financement des opérations immobilières du ministère de la justice.

La **commission des finances du Sénat** considère notamment que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement est avérée. Elle observe que si les ouvertures de crédits de personnel résultent en partie de départs en retraite inférieurs aux anticipations, elles sont également destinées à couvrir des surcoûts associés à des mesures catégorielles dont la multiplicité conduit à s'interroger sur la consistance réelle des efforts de maîtrise de la masse salariale de l'Etat. Elle relève l'inquiétant dérapage des dépenses de personnel du ministère de la défense.

Elle émet de très vives réserves, considérant que l'impossibilité évidente de surseoir à la rémunération des agents de l'Etat place le Parlement devant le fait accompli et le contraint à formuler un avis favorable au projet de décret.

C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances

Le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 comporte, à son article 11, une demande de ratification des modifications opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010.

La Cour constate :

- que les conditions de forme et de procédure posées par l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ont été respectées ;

- que les ouvertures et annulations de crédits opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 font l'objet d'une demande de ratification à l'article 11 du projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010.

III - Le respect des conditions de fond

La troisième partie du présent rapport comporte une analyse exhaustive des ouvertures et des annulations de crédits opérées en 2010 par le décret d'avance du 29 septembre 2010 ainsi que de celles figurant dans le projet en cours de publication. Les observations ci-après rendent compte des constatations générales de la Cour sur ce décret d'avance.

A - Les ouvertures de crédits et le respect de la condition d'urgence

La Cour a vérifié, pour chacun des programmes concernés, la réalité de l'urgence invoquée pour opérer l'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion, la seule interprétation possible de l'article 13 de la loi organique étant que cette urgence ne peut résulter d'une situation que le Gouvernement a lui-même créée.

A l'instar des analyses développées dans ses précédents rapports, la Cour a estimé que pouvaient être considérées comme répondant à la situation d'urgence prévue à l'article 13 de la LOLF les ouvertures de crédits rendues nécessaires du fait de circonstances ou d'insuffisances de crédits qui ne pouvaient pas être prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année.

Par souci de continuité et pour permettre les comparaisons entre exercices budgétaires, la Cour a, cette année encore, distingué dans son analyse des ouvertures de crédits :

- celles de ces mesures qui n'appellent pas d'observations au regard des règles en vigueur,

- celles qui ne répondent que partiellement à ces exigences,

- et celles qui n'entrent manifestement pas dans le cas de figure prévu par l'article 13 de la loi organique.

1 - Ouvertures ne résultant pas de sous-budgétisations

Plusieurs des ouvertures de crédits opérées en 2009 par voie administrative l'ont été en conformité avec la condition d'urgence prévue à l'article 13 de la LOLF, pour des dépenses réellement imprévisibles

Cette année encore, ces cas de figure ne constituent pas la majorité du montant des ouvertures réalisées par décret d'avance.

Le tableau ci-après rapporte les principales ouvertures de crédits qui ont été opérées par décret d'avance pour couvrir une dépense imprévisible et dont l'exigibilité en 2009 avait créé une situation d'urgence répondant au critère énoncé à l'article 13 de la loi organique :

Tableau n° 2 - Principales ouvertures de crédits par décret d'avance répondant aux conditions d'urgence et d'imprévisibilité

En M€

Mission (programme)	Dépense concernée	AE	CP
Action extérieure Etat (Action de la France dans le monde)	Rémunération – variation de taux de change	31,9	31,9
Administration générale et territoriale (Conduite et pilotage des politiques	Crédits de contentieux	11,7	11,7
Agriculture (forêt, Economie et développement durables)	Suite de la tempête Klaus – Prime herbagère	82,0	55,0
Culture (Création et transmission)	Mouvements de crédits de titre 2	11,3	11,3
Défense (Soutien politique de défense)	Accompagnement des restructurations	82,1	82,1
Ecologie (Prévention des risques)	Catastrophes naturelles	17,0	17,0
Justice (Justice judiciaire)	Aide juridictionnelle – Prise à bail	231,9	34,0
Relations avec collectivités territoriales (Concours spécifiques administration)	Catastrophes naturelles	12,0	12,0
Solidarité, insertion, égalité des chances (Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Travaux immobiliers	49,6	_
Total (non exhaustif)		**529,5**	**254,5**

2 - Ouvertures liées à des sous-évaluations

Plusieurs ouvertures de crédits ont été rendues nécessaires du fait de sous-évaluations de crédits significatives, qui ont affecté la sincérité de plusieurs dotations.

Les articles 6 et 32 de la LOLF disposent que le niveau des crédits inscrits dans la LFI doit correspondre le mieux possible à celui des dépenses prévisibles au moment du vote de la loi de finances.

La Cour a relevé un certain nombre de cas dans lesquels le volume des crédits ouverts en loi de finances était très inférieur non seulement aux besoins finalement constatés (en cas d'erreurs de prévision ou de survenance d'une dépense nouvelle), mais aussi aux besoins connus ou prévisibles au moment de la préparation ou du vote des lois de finances (initiales ou rectificatives), en 2010 comme les années précédentes.

Certaines de ces insuffisances ont été couvertes au moyen d'ouvertures de crédits par décret d'avance (a) ; d'autres font l'objet de propositions d'ouvertures dans le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 (b).

a) Des ouvertures de crédits par décret d'avance

Tableau n°3 - Principales ouvertures de crédits par décret d'avance sur des dotations sous-évaluées dans la LFI pour 2010

En M€

Mission (programme)	AE	CP
Défense (Préparation et emploi des forces et Environnement et prospective de la politique de défense) – OPEX + divers surcoûts	384,8	384,8
Economie (Développement des entreprises et de l'emploi) – compensation prix des carburants outre-mer	81	81
Immigration, asile et intégration (Immigration et asile)	60	60
Justice (Justice judiciaire) – frais de justice	30	30
Plan de relance – « Prime à la casse »	127	127
Ville et logement (Prévention exclusion) – Veille sociale	110	110
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	370	370
Total (non exhaustif)	**1.162,8**	**1.162,8**

Source : Cour des comptes

Le financement du surcoût des opérations extérieures du ministère de la défense fournit un exemple patent d'ouvertures de crédits par voie réglementaire en raison d'une sous-budgétisation initiale manifeste. Les ouvertures par décret d'avance visent à couvrir des insuffisances avérées depuis plusieurs années. Si les ressources de la LFI destinées à leur financement croissent régulièrement depuis 2004, cette lente croissance n'a jamais été suffisante au regard des prévisions d'exécution. Cette année encore, les ouvertures en loi de finances initiale (570 M€) n'étaient pas en rapport avec l'exécution prévisible pour un portefeuille d'OPEX très proche de celui de l'an dernier dont l'exécution avait atteint 873 M€ (pour une prévision d'exécution de 867 M€ cette année). Il en est de même dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 dont la dotation pour OPEX s'élève à 630 M€.

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 se caractérise également par des ouvertures de crédits importantes sur les comptes spéciaux (570 M€). Celle-ci résulte dans un cas d'une sous-estimation manifeste des dotations en loi de finances initiale du ***compte d'avance au fond d'aide à l'acquisition de véhicules propres*** qui avait déjà été observée l'an passé et, dans l'autre cas, d'une mesure sans rapport avec un besoin urgent de crédits, destinée à résoudre les difficultés liées aux modalités particulières retenues par l'administration pour la gestion du compte d'affectation spéciale ***Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat***.

A ces montants, il conviendrait d'ajouter une part, difficile à estimer, des crédits ouverts par le décret en cours de publication pour assurer le paiement des rémunérations du mois de décembre. D'un montant total de 930,7 M€ en AE et en CP, ces ouvertures concernent quatre ministères, l'éducation nationale, la défense, l'intérieur et le budget, qui représentent 90 % des ouvertures en titre 2.

La direction du budget fait valoir que :

« *La répartition précise des causes de dérapage de crédits titre 2 n'est pas pleinement possible (cette décomposition étant l'un des objets des rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement). Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative, les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :*

- *les impacts de moindres départs en retraite de l'année 2009 sur l'année 2010 et de la seule année 2010 peuvent être estimés respectivement à 130 M€ et 140 M€, soit 270 M€ au total ;*

- *les effets des mesures catégorielles sont évalués à 40 M€ ;*
- *l'impact des heures supplémentaires est modeste (25 M€) ;*
- *l'incidence d'une exécution 2009 plus importante que prévue au moment de la budgétisation a un impact supérieur à 200 M€ (hors effet des moindres départs en retraite).*

S'agissant des ouvertures spécifiques au ministère de la Défense (230 M€), elles concernent pour l'essentiel les dispositifs de restructurations et d'indemnisation du chômage et des maladies liées à l'amiante (pour 138 M€). »

Ce décompte apparaît imprécis et non exhaustif. Si l'on ne peut méconnaître les difficultés inhérentes à la gestion des flux de départs en retraite, les ouvertures opérées relèvent en partie de sous-estimations initiales des besoins. Les ouvertures opérées sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* portent en grande partie sur des dépenses qui étaient prévisibles au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. Il en va de même pour les ouvertures de crédits au bénéfice du ministère de l'Education nationale, qui connaît des dépassements récurrents de crédits de titre 2, ainsi que pour celles au bénéfice du ministère du budget et de celui de l'intérieur pour lesquels l'impact des mesures catégorielles adoptées antérieurement au vote de la loi de finances initiale ont été sous-estimés.

D'une manière générale, les ouvertures prévues sur le titre 2 par le décret d'avance en cours de publication résultent davantage des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales que d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion. Ce phénomène n'est pas nouveau. En 2009, seule la réduction du taux de contribution au compte d'affectation spéciale ***Pensions***, effectuée par un décret du mois de décembre, avait permis d'éviter des ouvertures supplémentaires. Ces ouvertures tiennent ainsi pour beaucoup aux difficultés que rencontre l'Etat pour assurer le pilotage et la maîtrise de la masse salariale[7]. Les incertitudes mises en évidence par le décompte imprécis de la direction du budget sont importantes car ce décompte est déterminant pour apprécier le degré de maîtrise en la matière.

b) Des propositions d'ouverture en LFR

A ces ouvertures de crédits complémentaires par décret d'avance, destinées à couvrir des insuffisances de crédits en loi de finances initiale, s'ajoutent un certain nombre d'ouvertures proposées dans le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 16 novembre.

L'exécution 2010 est marquée par la décision prise par le Gouvernement d'apurer dans son intégralité les dettes de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale au moyen :

- d'ouvertures de crédits à hauteur de 941 M€,
- et par l'affectation de l'excédent prévisionnel de financement des allègements sur les bas salaires, assuré par des impôts et taxes affectés, à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ et à la couverture en trésorerie de l'insuffisance de financement des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires pour 0,2 Md€.

[7] Cf. Communication de la Cour à la commission des finances de l'Assemblée nationale, de septembre 2010, au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

Sont retracées dans le tableau 3 ci-après celles des ouvertures du projet de LFR qui corrigent des sous-évaluations manifestes dans le budget initial.

Tableau n° 4 - Principales ouvertures de crédits proposées dans le projet de LFR sur des dotations sous-évaluées dans la LFI pour 2010

En M€

Mission (programme)	AE	CP
Administration générale et territoriale de l'Etat (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) – contentieux CNI / Passeports	32,5	32,5
Anciens combattants (Indemnisations victimes de persécutions)	13,4	13,4
Engagements financiers (Epargne) – dépenses d'épargne logement	83	83
Immigration, asile et intégration (ATA demandeurs d'asile)	47	55
MIRES (Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel) – compensation exonération de charges	17,4	17,4
Solidarité, insertion et égalité des chances (Handicap et dépendance)	369,3	369,3
Ville et logement	275,2	275,2
Total (non exhaustif)	**837,8**	**845,8**

Source : Cour des comptes

A ces montants, déjà significatifs, pourraient être ajoutée une part difficile à déterminer des ouvertures prévues par le projet de loi de finances rectificative sur la mission ***Travail et emploi*** (1,7 Md€ en AE et 1,4 Md€ en CP). Si l'accroissement du besoin de financement du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* résulte en grande partie du renforcement des dispositifs d'emplois aidés en raison de la conjoncture, l'augmentation que représentent les crédits ouverts en loi de finances rectificatives par rapport à la loi de finances de l'année (8 % en AE et 7 % en CP) met néanmoins en évidence l'existence d'une sous-dotation initiale. Dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, le Cour relevait d'ailleurs que les crédits inscrits sur cette mission ne permettraient pas de couvrir intégralement les dépenses au titre de 2010. Une observation similaire peut a fortiori être faite en ce qui concerne le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour lequel l'augmentation des crédits résultant des ouvertures en loi de finances rectificative dépasse 26 % en AE et 21 % en CP.

B - Les annulations de crédits et leur incidence sur l'exécution budgétaire

L'analyse des annulations de crédits mises en œuvre pour financer les ouvertures de crédits supplémentaires effectuées par les décrets d'avance publiés en 2009 a été conduite de manière :

- d'une part, à vérifier si elles ont été opérées pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire prévu par la loi de finances ou si les crédits correspondants étaient devenus sans objet,
- et, d'autre part, à apprécier leurs incidences sur la gestion budgétaire en cours ainsi que, le cas échéant, sur celle des exercices suivants.

Les annulations opérées par le décret d'avance publié et le décret en cours de publication ont porté sur vingt-huit des trente-trois missions et soixante-dix-neuf des cent trente programmes du budget général. Les annulations sur la mission ***Défense*** représentent 25 % du total des annulations, celles sur la mission ***Ecologie, développement et aménagement durables*** 13,8 % et celles sur la mission ***Recherche et enseignement supérieur*** 11,3 %. Ces trois missions ont supporté 50 % du total des annulations.

Ces mesures appellent les remarques ci-après au regard des dispositions de la loi organique du 1er août 2001. Deux cas de figure principaux peuvent être distingués.

1 - Conformité au double critère de préservation de l'équilibre et de l'imputation sur des crédits sans objet

Deux situations méritent d'être évoquées à cet égard.

a) Des crédits rendus disponibles au moyen de mises en réserve

L'article 51(4 bis) de la LOLF, ajouté à ce texte par la loi organique du 12 juillet 2005, prévoit la présentation en annexe au projet de loi de finances des « mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement », et en particulier le taux de mise en réserve.

Cet article a donné une base juridique à la pratique de la réserve de précaution, sur laquelle peuvent être imputées des annulations visant à assurer l'équilibre de l'exécution budgétaire ou le financement de dépenses nouvelles.

Tel a été le cas, comme les années précédentes, de la très grande majorité des annulations opérées par décret d'avance au cours de l'exercice 2010.

Ce faisant, la Cour rappelle de nouveau que la constitution d'une réserve de précaution ne rend pas à proprement parler les crédits concernés « sans objet » au sens de l'article 14 de la LOLF mais seulement indisponibles pour les ordonnateurs responsables des programmes au titre desquels ils avaient été ouverts en loi de finances.

De fait, une partie des annulations appliquées à des crédits mis en réserve a induit des insuffisances ou des tensions sur la gestion en cours.

b) La constatation de moindres dépenses ou le décalage de certains projets

Certaines annulations propres à faciliter le financement des ouvertures mises en œuvre par décret d'avance ont été rendues possibles parce qu'ont été constatées en gestion de moindres dépenses par rapport aux prévisions initiales. Tel a été le cas sur les programmes 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité,* 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, 197 *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins,* ou 167 *Liens entre la nation et son armée.*

Dans d'autres cas, la possibilité d'annuler des crédits pour financer des ouvertures par décret d'avance sur d'autres programmes ou missions a été liée, dans plusieurs ministères, à la réduction des programmes ou des projets initialement prévus. Tel a été le cas pour les programmes, 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, 107 *Administration pénitentiaire,* ou 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi*.

2 - Des annulations pesant sur la fin de gestion et susceptibles d'induire des insuffisances ou des reports de charges

Il ressort des indications communiquées à la Cour, tant par les ministères concernés que par les services chargés du contrôle budgétaire, que plusieurs des annulations opérées par voie administrative pourraient induire - si des crédits supplémentaires ne sont pas mis en place - des tensions propres à perturber la fin de gestion 2010 et, dans certains cas, à entraîner des retards de paiement ou des reports sur l'exercice suivant.

Les montants en cause sont cependant peu élevés et peu significatifs au regard du budget de l'Etat. A cet égard, ces montants sont moindres que l'année passée qui, déjà, avait marqué un repli. Néanmoins, les reports sont difficiles à auditer en cette période de l'année et le très court

délai dans lequel la Cour a dû mener ses vérifications ne lui a pas permis de corroborer les déclarations de l'administration.

Le cas particulier du programme 146 *Equipement des forces* doit être une fois encore souligné. A l'instar de ce qui avait été observé l'an passé, ce programme fait l'objet de mouvements de sens contraire entre le décret d'avance et la loi de finances rectificative de fin d'année. Ce programme a fait l'objet d'annulations à hauteur de 452,3 M€ en AE et 310,1 M€ en CP destinées à gager les ouvertures destinées au programme 178 *Préparation et emploi des forces.* Le projet de LFR prévoit une ouverture de 287,3 M€ en AE et en CP sur ce même programme.

Utilisée à des fins de gestion infra-annuelle en s'affranchissant des plafonds de crédits par programme votés dans la loi de finances, cette pratique conduit en outre à ouvrir tardivement des crédits qui ne pourront pas être consommés et qui se traduiront par des reports sur l'exercice suivant.

C - Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances

La règle inscrite à l'article 13 de la LOLF vise à ce que les ouvertures de crédits effectuées par voie administrative ne viennent pas majorer les charges de telle manière que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances s'en trouve affecté.

Le tableau de l'annexe IV présente, par mission, le total des ouvertures et annulations autorisées par les décrets d'avance publiés en 2010 et celui en cours de publication (l'économie par programme des décrets d'avance est présentée en annexe au présent rapport).

Le total des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance étant intégralement compensé par des annulations de même montant, l'équilibre de la loi de finances initiale ne s'en trouve pas globalement modifié.

D - Le respect des plafonds fixés par la loi organique

La mise en œuvre de la procédure des décrets d'avance est soumise au respect d'un double plafonnement du montant des ouvertures et des annulations autorisées.

L'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 dispose que *« le montant cumulé des **crédits ouverts*** (par décret d'avance) *ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ».*

L'article 14-I fixe à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours le montant cumulé des ***annulations*** susceptibles d'être opérées par voie administrative au cours de l'exercice budgétaire.

Les tableaux en annexe V comparent respectivement, par mission :

- le montant des ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance au cours de l'exercice 2010 avec celui des dotations inscrites en loi de finances initiale,

- et celui des annulations de crédits avec celui des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'exercice 2010.

Il en ressort que les deux seuils fixés par la loi organique n'ont pas été dépassés.

Partie III - ANALYSE PAR MISSION ET PROGRAMME

Les éléments d'analyse ci-après portent sur les ouvertures et annulations de crédits effectuées ou prévues par le second décret d'avance en cours de publication à la date du présent rapport. Elles ne préjugent pas les appréciations susceptibles d'être portées sur celles qui pourraient intervenir postérieurement à son dépôt.

Les missions sont présentées dans l'ordre alphabétique.

I - Analyse des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance

1 - Mission *Action extérieure de l'Etat*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance en cours de publication

Le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a pas ouvert de crédits sur la mission ***Action extérieure de l'Etat***. En revanche, le décret d'avance en cours de publication ouvre un montant de 22,7 M€ et 9,2 M€ en AE et en CP au titre respectivement des programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Ces ouvertures de crédits sont partiellement gagées par des annulations sur les programmes 185 *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission ***Action extérieure de l'Etat*** (à hauteur de 774 038 en AE et en CP) et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission ***Aide publique au développement*** (à hauteur de 7,7 M€ en AE et en CP). Une opération de rééquilibrage du titre 2 entre programmes relevant du MAEE a déjà été réalisée les années précédentes.

Cette ouverture est destinée à ajuster les crédits de personnel du MAEE afin de prendre en compte l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger. L'urgence est justifiée par la circonstance que les crédits du titre 2 doivent être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Action extérieure de l'Etat** n'appellent pas d'observation.*

L'administration a indiqué que les annulations opérées pour gager partiellement les ouvertures de crédits portent sur des crédits devenus sans objet.

b) Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est abondé en LFR de 74,83 M€ en AE et en CP essentiellement pour payer les contributions internationales (CI) et les opérations de maintien de la paix (OMP).

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* bénéficie d'une ouverture de crédits de 4,23 M€ en CP et de 4,39 M€ en AE, en partie gagée par l'annulation de crédits sur

le programme 185. L'ouverture de crédits est destinée à couvrir le financement de l'AEFE (bourses/PEC).

*L'ouverture opérée par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission **Action extérieure de l'Etat** a pour objet de couvrir les variations du taux de change entre le taux de change estimé et le taux de change effectif lors du versement effectif des contributions.*

2 - Mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 11,7 M€ en AE et de 11,2 M€ en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Ces ouvertures de crédits sont destinées à abonder les crédits de contentieux liés aux indemnisations en matière de refus de concours de la force publique, d'attroupements et d'autres mises en cause de la responsabilité de l'Etat et de contentieux des étrangers.

Compte tenu de leur nature et de leurs caractéristiques, notamment leur caractère aléatoire et incertain, les dépenses liées à l'activité contentieuse demeurent difficilement prévisibles.

Dès lors, la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut être regardée comme remplie.

Toutefois, ces dépenses connaissent, depuis plusieurs exercices, une hausse supérieure aux dotations initiales qui entraîne des reports de charges (19 M€ en 2009 et 17,2 M€ en 2010). Bien que l'administration n'ait pas apporté les précisions chiffrées demandées, il doit être observé que, cette année encore, les crédits ouverts, y compris par décret d'avance, ne seront pas suffisants pour couvrir les dépenses exigibles.

A cet égard, le montant de crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2011 en matière de dépenses de contentieux, à 83 M€ en AE et en CP, en diminution par rapport à la dotation initiale pour 2010 (86,9 M€), apparaît sous-estimé. Comme l'a indiqué à la Cour l'administration elle-même, « *compte tenu du rythme annuel des dépenses de contentieux, cette dotation sera vraisemblablement insuffisante en gestion 2011, comme les années précédentes, pour faire face aux besoins* ».

*L'ouverture opérée sur la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** a répondu comme les années précédentes à une situation d'urgence résultant d'une forte augmentation des dépenses liées à l'activité contentieuse. Elle sera insuffisante, entraînant donc des reports de charge. Enfin, la dotation 2011 est elle-même insuffisante.*

b) Les ouvertures opérées par le décret en cours de publication

Le projet de décret prévoit une ouverture de 2 M€ en AE et en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, destinée à financer des travaux urgents de mise en sécurité.

Pour urgents que puissent apparaître les travaux, l'ouverture de crédits opérée par voie administrative est en réalité destinée à financer des travaux qui n'avaient rien d'imprévisible et qui étaient d'ailleurs prévus de longue date.

L'ouverture de crédits prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission ***Administration générale et territoriale de l'Etat,*** *qui ne paraît pas correspondre à des dépenses imprévisibles, ne semble pas remplir la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF.*

c) Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 32,5 M€ en AE et en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Cette ouverture correspond à la troisième et dernière tranche de la dotation créée par le III de l'article 103 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 et destinée à compenser forfaitairement, dans la limite de 97,5 M€, la charge résultant pour les communes du transfert de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

Des ouvertures similaires avaient été opérées en fin d'année en 2008 et 2009 pour le versement des deux premières tranches. Dans les deux cas, les crédits ainsi ouverts avaient fait l'objet de reports sur l'année suivante pour être consommés.

3 - Mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 20 M€ en CP sur le programme 149 *Forêt*, de 14,7 M€ en AE et 14,2 M€ en CP sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et de 47 M€ en AE sur le programme 154 *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires.*

L'ouverture sur le programme 149 est destinée à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009. Un montant de 43,8 M€ en AE avait été ouvert par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, le montant du besoin en CP n'étant alors pas connu avec précision. L'administration a indiqué que le besoin de CP correspondant, qui ne peut être couvert par les crédits disponibles, n'a été précisé qu'au troisième trimestre 2010. Compte tenu des circonstances et du calendrier, l'ouverture des CP ne pouvait être prévue au moment de la loi de finances pour 2010.

La condition d'urgence visée à l'article 13 de la LOLF peut être considérée comme remplie. Il peut toutefois être observé qu'un montant de 4,7 M€ de CP a été annulé sur le même programme par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010, ce qui a eu pour conséquence d'accroître d'autant le volume de crédits devant être ouverts par décret d'avance.

L'ouverture sur le programme 206 est destinée à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine. Le besoin portant sur un montant de 21,9 M€ en AE et en CP, les crédits ouverts seraient complétés par le dégel de la mise en réserve de précaution.

En gestion, le moindre remboursement a pu être compensé de façon temporaire par des crédits disponibles sur le programme et notamment par une mobilisation de crédits normalement destinés à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). La condition d'urgence invoquée par l'administration résultait de la nécessité d'assurer la continuité des paiements relatifs au versement de la subvention pour charges de

service public dont bénéficie cette dernière. De fait, à réception des crédits ouverts par décret d'avance, un rétablissement de crédits a été opéré au profit de l'Agence.

Néanmoins, le niveau d'exécution des crédits et la non-mobilisation de la réserve de ce programme (7,7 M€ en AE et 8,2 M€ en CP) posent la question de la nécessité d'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. En effet, la LFR de fin 2009 avait ouvert 60 M€ dont 30 M€ consacrés aux vaccins qui avaient été versés à France AgriMer. Or, l'opération consiste en un remboursement des frais de vaccination géré par les services déconcentrés du ministère. Le ministère a donc effectué en août 2010 trois rétablissements de crédits d'un montant total de 29 M€ qui doivent être consommés par les services déconcentrés. Le faible rythme de consommation de ces crédits peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP sur le programme 206 par décret d'avance.

Dès lors, les ouvertures réalisées par décret d'avance auront vraisemblablement les mêmes conséquences qu'en 2008 et 2009, c'est-à-dire des reports de crédits de 2010 sur 2011, voire même des paiements par anticipation de dépenses normalement imputables à l'exercice 2011, en méconnaissance du principe d'annualité.

L'ouverture sur le programme 154 est destinée à couvrir les engagements résultant du renouvellement des contrats de prime herbagère agro-environnementale arrivant à échéance en 2010 et 2011. L'administration a indiqué que la décision de renouveler les contrats d'une durée de 5 ans conclus en 2005 et, par anticipation, ceux conclus en 2006, n'a été prise qu'en février 2010. En conséquence, l'ouverture des crédits n'aurait ainsi pas été prévisible en loi de finances initiale pour 2010.

La condition d'urgence visée à l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie.

En ce qui concerne le FNGCA, la direction du budget a fait valoir que celui-ci dispose de ressources propres et qu'il n'est abondé que lorsque ces ressources s'avèrent insuffisantes, ce qui n'a pas été le cas en 2009.

*Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance sur la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** destinées à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus ont correspondu à une urgence, ces dépenses ne pouvant être prévues au moment du vote du budget initial.*

Il en va de même pour les ouvertures de crédits destinées à couvrir les engagements au titre du renouvellement des contrats de prime herbagère arrivant à échéance en 2010 et 2011.

Enfin, la Cour relève, comme les années précédentes, l'absence de dotation du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) en loi de finances pour 2010. Il en est de même dans le projet de loi de finances pour 2011.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 35 M€ en AE et en CP sur le programme 154 destinée à compenser aux acteurs du secteur fruits et légumes le remboursement de leur part d'une aide dite « plans de campagne » déclarée illégale par la commission européenne. L'éligibilité de cette aide de compensation au régime temporaire des aides d'État, destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière, impose que celle-ci soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Cette dépense résulte d'un besoin nouveau qui n'était pas budgété en loi de finances pour 2010, les accords avec la filière pour le remboursement de l'aide déclarée illégale en 2009 par la CE et le versement d'une compensation n'étant conclus qu'en cours d'année 2010.

La condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie. L'ouverture de crédits envisagée par voie réglementaire sur le programme 154 n'appelle pas d'observation.

c) Les ouvertures prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures de crédits sur les programmes 154 *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, 149 *Forêt* et 143 *Enseignement technique agricole*.

En dépit des ouvertures opérées par décret d'avance, les besoins estimés à la fin octobre au titre du **programme 154** s'élevaient à 275,4 M€. Le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures sur ce programme à hauteur de 130 M€ en AE et de 83 M€ en CP.

Ces ouvertures sont à compléter par la levée de la réserve de précaution (26 M€ d'AE et 83 M€ de CP), voire par un redéploiement pour le reste des besoins du programme 154. La trésorerie disponible dans les opérateurs du ministère (FAM et ASP) pourrait également être utilisée pour répondre aux besoins détectés. Si tel était le cas, les ouvertures opérées seraient donc suffisantes pour couvrir intégralement les besoins exigibles en 2010.

Les ouvertures 19,8 M€ d'AE et 26 M€ de CP prévues par le projet de loi de finances rectificative sur le **programme 149** sont destinées à financer une subvention complémentaire exceptionnelle versée à l'Office national des forêts, afin de tenir compte de la situation financière délicate dans laquelle se trouve cet établissement. L'écart de 6,2 M€ entre AE et CP serait couvert par la levée du reste d'AE mises en réserve.

L'ouverture en loi de finances rectificative de 34,6 M€ en AE pour le **programme 143** correspond à une mesure technique de rétablissement d'une annulation faite en loi de règlement 2009 à la suite des retraits d'autorisations d'engagement erronés pour les protocoles de l'enseignement privé. La gestion déconcentrée de ces crédits ne permettra pas leur consommation en 2010 et ils nécessiteront un report sur 2011.

Des annulations sur ce même programme sont prévues par le décret d'avance en cours de publication à hauteur de 8,3 M€ en AE et de 3,6 M€ en CP. Elles correspondent au solde des crédits mis en réserve après dégel des crédits nécessaires pour couvrir la dépense 2010 des protocoles de l'enseignement privé. Ces mouvements contradictoires de fin de gestion entre la loi de finances rectificative (ouverture) et le décret d'avance (annulation) ont été effectués pour permettre une meilleure identification de la mesure de correction technique prise en loi de finances rectificative. L'identification en LFR de l'intégralité de l'ouverture correspondant au rétablissement des AE clôturées à tort est ainsi assurée. Leur traçabilité est importante puisque ces crédits feront l'objet de reports en 2011.

4 - Mission *Aide publique au développement*

Le décret d'avance n°2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a procédé à aucune ouverture sur la mission ***Aide publique au développement***.

En revanche, le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2011 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* à hauteur de 53,5 M€ en AE et de 47 M€ en CP.

5 - Mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*

a) Les ouvertures de crédits prévues par le décret en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de personnel sur le programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, à hauteur de 530 000 € en AE et en CP.

Selon le ministère, cette ouverture, qui a pour objet d'assurer la rémunération des agents en décembre, résulte d'une diminution plus progressive des effectifs au cours de la gestion 2010 que celle prévue dans le projet annuel de performance 2010, induisant ainsi une insuffisance de crédits en fin de gestion.

*L'ouverture de crédits du titre 2 sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** illustre, à son niveau relativement modeste, les difficultés de prévisions en matière d'évolution des effectifs qui ont caractérisé l'exercice 2010.*

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année

Une ouverture de crédits d'un montant de 13,44 M€ en AE et en CP sur le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* à laquelle s'ajoute le dégel de la réserve de précaution (2,6 M€ en AE et 2,8 M€ en CP) en cours de finalisation, visent à couvrir l'impasse constatée sur ce programme pour achever la gestion 2010.

La situation est similaire à celle de l'année précédente au titre de laquelle 22,16 M€ en AE et 21,4 M€ en CP avaient été ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année**.** Elle s'inscrit dans un contexte de baisse des crédits inscrits en LFI 2009 et en PLF 2010, qui l'une et l'autre anticipaient la diminution du nombre de demandes. Ces hypothèses, qui résultaient très largement d'une construction a posteriori permettant de justifier la baisse des crédits, ne se sont vérifiées ni en 2009 ni en 2010.

*A l'instar de ce que la Cour avait déjà relevé l'an passé, les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** ont été rendues nécessaires par l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre des indemnisations.*

6 - Mission C*ulture*

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance n°2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits sur la mission ***Culture***. En revanche, le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 11,3 M€ sur le titre 2 des programmes 131 *Création* et 224 *Transmission*, et une annulation de 5,9 M€ sur le titre 2 du programme 175 *Patrimoines*.

Les mouvements de crédits opérés correspondent à des corrections de répartition de crédits de personnels entre les programmes 175, 131, 224 et 186, liées aux difficultés de programmation en la matière.

De fait, si l'on tient compte des annulations de crédits prévues sur le titre 2 du programme 186, les mouvements opérés par le projet de décret d'avance sont neutres (à 3 091 € près ayant fait l'objet d'une annulation sur crédits hors titre 2 du programme 131).

Titre 2	LFI		Ouverture Projet DA nov		Annulation Projet DA nov	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
175 - Patrimoines	155 834 331	155 834 331			5 910 000	5 910 000
131 - Création	59 390 121	59 390 121	1 133 455	1 133 455		
224 - Transmission	378 187 167	378 187 167	10 155 386	10 155 386		
186 – Culture sc.					5 378 841	5 378 841
Total	**593 411 619**	**593 411 619**	**11 288 841**	**11 288 841**	**11 288 841**	**11 288 841**

Ces difficultés devraient à l'avenir être en partie résolues par le regroupement sur le programme 224 de l'ensemble du titre 2 de la mission prévu au PLF 2011.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Culture** n'appellent pas d'observation.*

b) Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de quatrième loi de finances rectificative pour 2010 prévoit quant à lui l'ouverture de 83,7 M€ d'autorisations d'engagement et 30,3 M€ de crédits de paiement répartis entre le programme 175 *Patrimoines* et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Les ouvertures d'autorisations d'engagement correspondent pour l'essentiel à une mesure dite « technique » rendue nécessaire par la création de l'OPPIC en juillet dernier, par fusion du service national des travaux (SNT) et de l'EMOC. Il aurait été impossible de transférer vers ACCORD les AE engagées ou affectées par le SNT dans l'application NDL (application comptable des DRAC et des SCN). Afin de donner un support juridique aux crédits de paiement ouverts en 2010 et à verser à l'OPPIC pour couvrir les engagements passés par le SNT, la direction du budget n'a pas trouvé d'autre solution que de rouvrir des AE à due concurrence.

Si cette opération « technique » se comprend eu égard aux faiblesses connues des systèmes d'information budgétaire et comptable en vigueur, elle contribue à limiter, une fois encore, la lisibilité des crédits du programme Patrimoines.

Les ouvertures de crédits de paiement sont destinées à financer :

– 19,9 M€ de CP sur le programme 175 destinés au Centre des archives de Pierrefitte, dans le cadre des conventions de mandat conclues avec l'OPPIC. Le ministère précise que ces crédits *« viennent compléter les crédits inscrits en PLF 2011 »* et mentionnés à ce titre dans la lettre plafond. En pratique, il semble que le ministère ait demandé dans le cadre du PLF 2011 54 M€ et n'en ait obtenu que 34 M€ afin de respecter la norme de dépenses, le solde étant ouvert en gestion dès 2010. Les crédits ainsi ouverts devraient être intégralement « consommés » par le ministère dès versement à l'OPPIC, alors même que les paiements par l'opérateur pourront s'étaler au cours de l'exercice suivant.

Ces crédits supplémentaires ne révèlent donc pas une sous-dotation de la LFI 2010 mais une sous-dotation de la LFI 2011 compensée par anticipation.

– 10 M€ d'AE et CP sur le programme 224 destinés à financer les dépenses dites « d'expérimentation » du Conseil de création artistique (CCA) en vertu de l'engagement de la présidence de la République que ces dépenses soient mises en œuvre par le ministère sans peser sur son budget.

Ce dispositif a déjà fait l'objet de critiques de la Cour lors de l'examen de l'exécution budgétaire 2009.

7 - Mission *Défense*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 18 M€ en AE et en CP sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense* et d'un montant de 218 M€ en AE et en CP sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

– **Ouverture sur le programme 178**

Cette ouverture de crédits est destinée à financer les dépenses relatives au surcoût des opérations extérieures menées en 2010.

L'administration invoque « *le caractère par nature imprévisible et aléatoire des opérations extérieures [qui] ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale.* »

Cependant, l'ouverture de crédits par décret d'avance a été rendue nécessaire par une inscription initiale de crédits manifestement insuffisante.

Si les ressources de la LFI destinées au financement des OPEX (programme 178) croissent régulièrement depuis 2004, cette lente croissance n'est pas à la hauteur des prévisions d'exécution. En 2010, la LFI a ainsi ouvert 570 M€ d'AE et de CP (dont 310 M€ sur le titre 2) pour des dépenses devant dépasser les 850 M€.

Pourtant, le portefeuille d'OPEX de 2010 est très proche de celui de 2009, ce qui aurait pu conduire à une meilleure estimation des besoins. Ainsi, le montant total des surcoûts définitifs OPEX sur la mission ***Défense*** en 2010 est estimé à 867 M€ dont 339 M€ sur le titre 2, chiffres assez proches de ceux de 2009 (872 M€ de surcoûts OPEX dont 336 M€ sur le titre 2). L'insuffisance de crédits en 2010 s'élève à 297 M€ dont 29 M€ en titre 2 et 268 M€ hors titre 2.

Le niveau des dépenses se caractérise par une relative stabilité d'une année sur l'autre. Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits ouverts en 2010 étaient donc, une fois de plus, nettement inférieurs au niveau de dépenses prévisibles.

OPEX CP en M€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (PLF)
LFI	24	24,4	100	175	360	460	510	570	630
Exécution	654	605	532	603	681	852	873	867	

Source : direction du budget

La LPM 2009-2014 prévoyait une croissance des crédits en 2010 et 2011. Si le PLF 2011 accroît de 60 M€ les ouvertures de crédits au titre des OPEX, le montant prévu apparaît d'ores et déjà insuffisant au regard des besoins futurs. La sous budgétisation récurrente, observée une fois encore en 2010, devrait ainsi perdurer sur les prochaines années et pourrait peser de près d'un milliard d'euros sur les dépenses du budget général sur la durée de la LPM 2009-2014.

– **Ouverture sur le programme 212**

Cette ouverture de crédits est destinée à financer l'ajustement des dotations en crédits de personnel, principalement au profit des dépenses d'indemnisation et de restructuration.

Les dépenses liées au plan mis en place en 2009 pour accompagner les départs de personnel civil du ministère, dans le cadre des restructurations issues du Livre blanc et de la RGPP, correspondent à des dépenses dites « de guichet », sans limitation du nombre de bénéficiaires dès lors que les conditions réglementaires d'octroi sont remplies. L'estimation du montant exact des dépenses est en conséquence difficile.

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 abonde le programme 212 d'un montant de 18 M€ sur le titre 2. Ce montant est en forte progression par rapport à l'abondement de 6 M€ effectué en 2009 par décret d'avance.

Le PLF 2011 prévoit une augmentation de 44 M€ des crédits dévolus au plan d'accompagnement des restructurations. Toutefois, l'estimation demeure incertaine dans la mesure où l'année 2011 est une année marquée par des réorganisations majeures avec le déploiement général de l'ensemble des bases de défense.

Si les ouvertures supplémentaires de crédits destinées à financer les dépenses d'indemnisation et de restructuration du ministère sont susceptibles d'être regardées comme résultant des difficultés de prévision inhérentes aux caractéristiques de ces dépenses, les ouvertures destinées à financer le surcoût des opérations extérieures apparaissent comme la conséquence d'une dotation manifestement insuffisante en loi de finances initiale.

En dépit d'une augmentation du montant des crédits ouverts par la loi de finances pour 2011, la dotation prévue apparaît tout aussi insuffisante que celles des années antérieures.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le projet de décret d'avance prévoit les ouvertures de crédits suivantes sur la mission ***Défense*** :

- 4,2 M€ en AE et en CP au titre 2 du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense ;*
- 64,1 M€ en AE et en CP pour le titre 2 du programme 212 *Soutien de la politique de défense ;*
- 162,6 M€ en AE et en CP pour le titre 2 du programme 178 *Préparation et emploi des forces.*

La réserve de précaution de la mission a été entièrement levée en AE et en CP. La gestion budgétaire 2010 aura été marquée par une **sous-budgétisation importante des besoins en titre 2** de la mission, en particulier sur les programmes 212 et 178.

L'ouverture de crédits sur le **programme 178** comprend en grande partie des dépenses qui étaient prévisibles au moment de la loi de finances initiale, ont été sous-budgétées et ne remplissent pas la condition d'urgence.

- 29 M€ de crédits ouverts au titre du surcoût des opérations extérieures, qui complètent les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 et qui étaient prévisibles au moment de la LFI. Le ministère doit assurer le paiement des indemnités liées aux OPEX sur le mois de novembre et décembre et honorer les charges de fonctionnement afférentes. Toutefois, cette difficulté était envisagée dès la préparation de la programmation budgétaire initiale et, sur le fond, ne peut se prévaloir du caractère d'urgence.
- 21 M€ d'indemnités diverses liées indirectement au coût des opérations extérieures qui auraient également pu être prévues au moment de la LFI : indemnités de service en campagne liées aux augmentations des périodes d'entraînement avant le départ pour l'Afghanistan, indemnités de navigation liées à la reprise d'activité du groupe aéronaval. La période de six mois de préparation opérationnelle avant le départ en Afghanistan existe en effet depuis 2008 et la reprise de l'activité du groupe aéronavale correspond à la fin de la période d'arrêt technique, également programmée de longue date. Comme pour le point précédent, ces éléments étaient donc prévisibles lors de la préparation et du vote de la LFI et ont été à l'époque sous-budgétés.
- 25 M€ de surcoûts liés à la réintégration dans l'OTAN et à la création de la base d'Abu Dhabi également prévisibles au moment de la LFI. Les décisions ayant conduit à ces surcoûts ont été prises en 2008 et étaient donc prévisibles au moment de la LFI qui a également été sous-budgétée sur ce point.
- 32 M€ d'augmentation des indemnités de chômage des militaires ayant quitté le service actif, en grande partie prévisibles au moment de la LFI. En effet, ces départs se font principalement par le biais de non renouvellements de contrats décidés par le ministère selon une manœuvre pluriannuelle de déflation des effectifs décidée en 2008 dans le cadre des réformes issues du Livre blanc et de la RGPP. La sous-budgétisation tient au fait que les calculs ont été effectués sur des données historiques 2008 lors de la construction de la LFI sans tenir compte de l'augmentation prévisible du nombre des ayants droits (10 050 en 2010 contre 7 565 en 2008).
- 28 M€ liés à l'augmentation du taux de cotisation pensions des ouvriers d'État.
- D'autres crédits d'un montant agrégé de 27,6 M€ correspondant à l'augmentation de nombreux autres postes par rapport à la budgétisation initiale.

L'ouverture de crédits sur le **programme 212** comprend notamment 23 M€ au titre du plan d'accompagnement des restructurations qui remplissent les conditions d'urgence et n'étaient pas prévisibles au moment de la LFI. Cette ouverture concerne aussi 20 M€ au titre des indemnisations amiante, 12 M€ au titre des indemnités de chômage, et 9 M€ au titre de la rente accident du travail.

L'ouverture de 4,2 M€ de crédits sur le **programme 144** concerne principalement la montée en puissance de la fonction « connaissance anticipation » qui était prévisible au moment de la LFI, n'a pas été budgétée et ne remplit pas la condition d'urgence. Cette montée en puissance a en effet été décidée suite aux réflexions menées dans le cadre du Livre blanc en 2007 et a été actée dans la Loi de programmation militaire.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Défense**, à hauteur de 230,7 M€, comprennent un montant de 166,6 M€ de crédits dont l'ouverture correspond à des sous-dotations manifestes en loi de finances initiale.*

c) Les ouvertures prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit deux ouvertures de crédits au titre de la mission ***Défense*** :

- 100 M€ en AE et en CP en titre 3 sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* ;
- 287,3 M€ en AE et en CP en titre 5 sur le programme 146 *Équipement des forces*.

L'ouverture de 287,3 M€ sur le **programme 146** inclut 218 M€ qui compensent le montant gagé sur ce programme par le décret d'avance du 29 septembre 2010 pour financer les opérations extérieures et pallier leur sous-budgétisation. La capacité du ministère à consommer ces crédits est toutefois incertaine.

Les autres ouvertures de crédits concernent 69,3 M€ en AE et en CP sur le **programme 146** pour couvrir des besoins d'équipements et 100 M€ en AE et en CP sur le **programme 178** pour couvrir des besoins de fonctionnement, notamment de carburant. Ces ouvertures de crédits compensent partiellement les annulations de crédits prévues dans le décret d'avance en cours de publication.

Cette utilisation du dispositif des décrets d'avance comme un outil infra-annuel de mutualisation des moyens ouverts sur les programmes ou comme un système d'avance de trésorerie entre missions ou programmes est critiquable au regard de l'esprit de la LOLF.

8 - Mission *Ecologie, développement et aménagement durables*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de 17 M€ en AE et en CP sur le programme 181 *Prévention des risques.*

Cette ouverture est motivée par la nécessité d'assurer le paiement en 2010 des acquisitions amiables de biens se situant dans les zones dangereuses identifiées à la suite de la tempête Xynthia. La réserve de précaution du programme a été entièrement levée et des redéploiements de crédits ont été opérés pour couvrir ces dépenses. L'ouverture de 17 M€ a pour objet de couvrir, un besoin résiduel permettant de signer l'ensemble des actes correspondants aux dossiers transmis avant le 30 septembre.

Cette ouverture de crédits sur la mission ***Ecologie, développement et aménagement durables*** *n'appelle pas d'observation.*

9 - Mission *Economie*

a) L'ouverture de crédit par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 81 M€ en AE et en CP sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Cette ouverture de crédits est destinée à permettre l'indemnisation du manque à gagner subi par les compagnies pétrolières intervenant dans les départements français d'Amérique pour la période allant de novembre 2009 à août 2010 inclus.

Dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'administration des prix et à la suite des différents mouvements sociaux qu'ont connus les départements français d'Amérique fin 2008 et 2009, les préfets ont fixé les prix du carburant à des niveaux contestés par les opérateurs pétroliers comme ne reflétant pas la réalité de leurs coûts et ne respectant pas en ce sens les décrets en vigueur. Deux indemnisations leur ont été accordées pour la période allant du 1er décembre 2008 au 31 octobre 2009. Les crédits correspondants à la première indemnisation ont été ouverts par le décret d'avance du 13 juillet 2009, pour un montant de 44 M€. Les crédits correspondant à la seconde ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2009 pour un montant de 54,1 M€.

Une troisième indemnisation doit couvrir la période du 1er novembre 2009 à août 2010.

L'administration indique avoir des difficultés à anticiper cette ouverture car le montant du décret d'avances résulte d'une négociation avec les entreprises concernées et est lié aux évolutions du prix des carburants et de la consommation effective dans les trois départements concernés. Le montant de 81 M€ représente l'enveloppe maximale, les sommes effectivement ordonnancées ne devant être connues qu'à l'issue de la négociation actuellement en cours entre l'Etat et les entreprises pétrolières.

Il doit toutefois être observé que les besoins liés aux compensations des pertes subies par les opérateurs pétroliers sont identifiables dans leur principe, sinon identifiés dans leur montant exact. Au demeurant, les crédits ouverts par décret d'avance du 29 septembre 2010 pour une période de 10 mois (81 M€) sont proportionnellement de même niveau que ceux ouverts l'an passé pour une période de 11 mois (98 M€).

Bien que les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 134 soient présentées comme le résultat d'une négociation ne pouvant pas être prévu au moment du vote de la loi de finances de l'année, il est permis de douter du caractère totalement imprévisible de ces ouvertures.

L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission ***Economie*** *afin de compenser le manque à gagner pour les compagnies pétrolières lié à la décision du Gouvernement de diminuer le prix de vente des carburants à la pompe dans les départements d'outre-mer d'Amérique répondait à la nécessité de couvrir une dépense dont le caractère imprévisible n'est pas totalement avéré.*

Les décrets n°2010-1332 et 2010-1333 du 8 novembre 2010 fixent un nouveau cadre de réglementation des prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'outre-mer, qui devrait permettre d'éviter de futures ouvertures budgétaires pour cet objet.

b) L'ouverture de crédits par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'ouverture de 1,5 M€ en AE et en CP pour des dépenses de personnel sur le programme 220 *Statistiques et études économiques*, soit 0,4 % des crédits ouverts sur le titre 2 en loi de finances initiale pour 2010[8]. Ce programme porte les crédits de l'INSEE. Le décret prévoit également une ouverture de 4,2 M€ en AE et en CP de crédits du titre 2 sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Selon l'administration, l'ouverture sur le **programme 220** s'explique d'une part, par des départs en retraite inférieurs aux prévisions et, d'autre part, par le coût des mesures prévues pour l'alignement de la situation indemnitaire des agents de catégories B et C de l'INSEE sur la base des barèmes applicables aux agents du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui s'est révélé un peu supérieur aux prévisions. Compte tenu des montants en cause, il n'y a pas eu de sous-dotation manifeste en loi de finances initiale et le caractère d'urgence de l'ouverture des crédits peut être retenu.

Selon l'administration le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit d'ouvrir 367,3 M€ pour les dépenses de personnel, intègre une prévision actualisée du nombre départs en retraite.

En ce qui concerne le **programme 134**, le besoin de financement s'explique globalement par l'impact de départs en retraite inférieurs aux prévisions en 2009, qui n'ont pas donné lieu à un rattrapage sur 2010. Le besoin est en outre concentré sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui a dû supporter les conséquences transitoires de transferts d'emplois opérés en 2009 et en 2010 au profit de l'autorité de la concurrence, de l'urbanisme commercial et des SGAR. Ceux-ci ont eu pour effet de réduire la masse salariale et les ETPT sans que cela se traduise effectivement par des transferts simultanés et équivalents de personnes physiques. Cette situation a affecté le schéma d'emplois de la DGCCRF qui, tout en respectant son plafond d'emploi annuel, a dû continuer à financer des emplois pour lesquels elle ne disposait plus de la ressource.

Le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits par décret d'avance a pour objet de permettre le paiement des rémunérations de décembre.

Les ouvertures de crédits prévus par le projet de décret d'avance au titre de la mission ***Economie*** *n'appellent pas d'observation.*

c) Les ouvertures de crédits prévus par le projet de loi de finances rectificative

Le projet de loi de finances de fin d'année prévoit l'ouverture de crédits hors titre 2 :

- 15 M€ en AE et CP sur le programme 220, correspondant à un ajustement sur les crédits de fonctionnement de l'INSEE
- 16 M€ en AE et CP sur le programme 305, correspondant à des crédits de remboursement à la Banque de France pour les prestations qu'elle assure pour le compte de l'État.

L'ajustement des crédits de fonctionnement de l'INSEE est peu surprenante compte tenu de l'existence de reports de charges de 2009 sur 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 en tient d'ailleurs partiellement compte puisqu'il procède à un « rebasage » des crédits HT2 de l'INSEE d'une dizaine de millions d'euros.

L'ajustement des crédits de remboursement à la Banque de France s'explique par le changement de méthode utilisée pour le calcul de ces prestations. Le régime de facturation, qui

[8] Le montant de crédits de titre 2 ouverts s'élevait à 361,7 M€.

reposait jusque là majoritairement sur les coûts directs, reposera en 2011 sur une facturation aux coûts complets pour se conformer aux exigences du système européen des banques centrales (SEBC). L'ajustement opéré en loi de finances rectificative correspond au financement de la phase transitoire (plus tout à fait une facturation aux coûts directs, pas encore vraiment aux coûts complets). Une ouverture en LFR avait déjà été faite à ce titre l'an passé à hauteur de 23,8 M€ en CP.

Le PLF 2011 prend en compte le nouveau mode de facturation et prévoit une augmentation des crédits ouverts pour la rémunération des prestations de la Banque de France et de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) pour le compte de l'Etat, de 145,8 M€ en LFI 2010 à 316,7 M€. Il ne devrait pas y avoir de reports de charges non financés sur 2011.

10 - Mission *Engagements financiers de l'Etat*

Aucune ouverture n'a été opérée par voie réglementaire sur la mission ***Engagements financiers de l'Etat***.

Toutefois des ouvertures sont prévues par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, à hauteur de 83 M€ en AE et en CP sur le programme 145 *Epargne.*

Ajoutés à la levée de la réserve de précaution pour un montant de 109 M€, ces crédits supplémentaires devraient permettre, dans un contexte de nette diminution des dépenses d'épargne logement mais pour la première fois depuis 2006, un financement intégral de celles-ci sur le programme, sans qu'il soit besoin de faire appel à l'avance du CFF en fin d'année.

11 - Mission *Enseignement scolaire*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits de titre 2 d'un montant total de 378 M€ en AE et en CP sur la mission ***Enseignement scolaire*** dont :

- 226 M€ au titre du programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré ;
- 83 M€ au titre du programme 141 Enseignement scolaire public du second degré ;
- 62 M€ au titre du programme 139 Enseignement privé du premier et du second degré ;
- 7 M€ au titre du programme 230 Vie de l'élève.

L'administration justifie ces ouvertures :

- par l'incidence sur la gestion 2010 du dépassement intervenu en 2009,
- par l'ajustement des flux d'entrées-sorties constatés pour 2009 et prévisionnels pour 2010, tenant compte de départs en retraite inférieurs aux prévisions,
- par l'augmentation du niveau du glissement vieillesse technicité qui résulte de ces ajustements.

Il doit cependant être observé que depuis 2008 des crédits sont régulièrement ouverts en gestion, la plupart du temps par la voie d'un arrêté de répartition pour mesures générales à partir de la « dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits[9] ». Cette

[9] Article 7 de la LOLF.

récurrence dans l'ouverture de crédits supplémentaires en gestion suggère que l'administration se trouve confrontée à des difficultés de prévision et de calibrage des crédits.

En 2009, seule la réduction du taux de contribution au compte d'affectation spéciale ***Pensions***, effectuée par un décret du mois de décembre, a permis d'éviter des ouvertures supplémentaires. Il en est résulté une moindre ouverture de 190 M€ sur le seul programme 140.

Compte tenu du caractère récurrent des dépassements, l'imprévisibilité des besoins de crédits de titre 2 de la mission ***Enseignement scolaire*** *n'est pas avérée. Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication résultent en partie des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales et non uniquement d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion.*

12 - Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

L'ensemble des ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines*** porte sur des crédits du titre 2.

Ces ouvertures concernent le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local,* à hauteur de 86,5 M€, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, à hauteur de 15,9 M€, le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, à hauteur de 7,8 M€ et le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*, à hauteur de 600 000 €.

Cet ajustement des crédits qui au total représente 110,8 M€, résulterait d'un nombre de départs en retraite inférieur aux prévisions, en 2009 comme en 2010, et de l'effet de l'adhésion au nouvel espace statutaire des personnels de catégorie B avec effet rétroactif à compter du 1er septembre 2010. Pour les deux programmes les plus concernés par ces ouvertures, l'ajustement est relativement important puisqu'il représente 4,5 % pour le programme 218 et 1,3 % pour le programme 156.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ouverture en urgence de crédits du titre 2, pour des montants significatifs, est de nature à faire douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale et met en évidence la faiblesse du contrôle de gestion.

Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines****, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2.*

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures sur le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*, à hauteur de 25,8 M€ en AE et 22,2 M€ en CP, sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, à hauteur de 6 M€ en AE et de 4 M€ en CP, et sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat*, à hauteur de 60 M€ en AE et en CP.

L'ouverture sur le programme 221 est nécessitée par le déploiement du projet informatique Chorus, celle sur le programme 218 est liée à la présidence française du G20 et celle sur le programme 309 à la recapitalisation de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

13 - Mission *Immigration, asile et intégration*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 60 M€ en AE et en CP sur le programme 303 *Immigration et asile.*

Cette ouverture est destinée à financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA), à hauteur de 10 M€, ainsi que leur hébergement d'urgence, à hauteur de 50 M€. Elle est liée à l'augmentation du flux des demandeurs d'asile (+8,5 % pour les neuf premiers mois de 2010) et à l'allongement des délais d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA.

L'évolution de la demande d'asile dépend de facteurs exogènes, liés aux situations économiques et internationales, qui rendent les prévisions difficiles. Toutefois, il apparaît que pour la troisième année consécutive, la tendance à l'augmentation des flux a été sous-estimée[10], de même que l'impact des délais de traitement des dossiers devant l'OFPRA et la CADA.

Il peut dès lors être considéré que l'inscription de crédits initiale était manifestement insuffisante.

Par ailleurs, le décret d'avance ne permet pas de couvrir toutes les dépenses exigibles au titre de l'année 2010. Compte tenu des prévisions de dépenses, il demeure une insuffisance globale de 64 M€ en AE et de 75 M€ en CP. Ces montants sont encore susceptibles d'évolution.

Le projet de loi de finances rectificative adoptée le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 47 M€ en AE et de 55 M€ en CP sur le programme 303. Ces ouvertures complémentaires confortent l'appréciation selon laquelle la dotation initiale de ce programme était insuffisante. Au regard des prévisions de besoins pour la fin de gestion, elles ne semblent pas suffisantes pour couvrir la totalité des charges budgétaires relatives à la gestion 2010.

Le projet de loi de finances pour 2011 a été construit en appliquant les consignes énoncées par le Premier ministre dans sa lettre de cadrage, notamment une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention à horizon 2013. Le ministère apporte sa contribution à l'effort de maîtrise des dépenses sur ses dotations de fonctionnement, en baisse par rapport à la LFI 2010, sans toutefois atteindre le niveau de -5 % préconisé pour 2011, et sur ses dispositifs d'intervention (les crédits du programme 104 baissent de près de 10 %), à l'exclusion des dotations finançant la prise en charge des demandeurs d'asile.

Sur ce dernier point, les crédits consacrés aux CADA ont été fixés à 199 M€ en 2011, ceux consacrés à l'ATA à 54 M€ et enfin ceux consacrés à l'hébergement d'urgence à 40 M€. La soutenabilité de ces dotations repose sur la réalisation de réformes structurelles, qui à ce jour n'ont pas été mises en œuvre ni même décidées.

L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission ***Immigration, asile et intégration****, afin de financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ainsi que leur hébergement d'urgence, résulte pour partie d'une absence de prise en compte en loi de finances initiale de la tendance à l'accroissement des flux de demandeurs et*

[10] Les hypothèses étaient d'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de + 6,8 %, alors que les flux se sont accrus de 8,5 % sur les 10 premiers mois de 2010.

de l'impact budgétaire de l'allongement des délais de traitement des dossiers par les organismes compétents.

Les ouvertures complémentaires prévues par le projet de finances rectificative de fin d'année devront être complétées par des redéploiements pour couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, et éviter des reports de charge de l'ordre de 17 M€ en AE et de 20 M€ en CP.

La soutenabilité budgétaire des dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 201, qui repose sur la réalisation de réformes structurelles non décidées à ce jour, est plus qu'incertaine.

14 - Mission *Justice*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 30 M€ en AE et en CP sur le programme 166 *Justice judiciaire*.

Cette ouverture de crédits est destinée à abonder l'enveloppe des frais de justice, notamment pour prendre en compte le surcoût lié à la réforme du financement de la médecine légale, qui conduit à une prise en charge accrue des structures par le ministère de la Justice. Cet abondement fait suite au dégel de 18 M€ de crédits de précaution au bénéfice des dépenses de frais de justice, constituée sur le programme 166 en hors titre 2.

Deux explications sont avancées par l'administration pour justifier ce surcoût : d'une part l'augmentation continue des frais de justice sur l'exercice 2010 et d'autre part la mise en œuvre anticipée de la réforme de la médecine légale qui a engendré sur l'exercice un surcoût plus important pour le ministère[11].

Toutefois, dès le stade de la programmation budgétaire initiale, il apparaissait, ainsi que l'avait souligné le contrôleur budgétaire et comptable ministériel[12], que le budget n'était pas soutenable sur la totalité de l'exercice, même en l'absence des facteurs aggravants mentionnés ci-dessus.

Dans ces conditions, bien que le vecteur du décret d'avance soit approprié, en l'absence de crédits disponibles, pour ouvrir les crédits nécessaires à la couverture des dépenses exigibles, le caractère imprévisible des ouvertures de crédits supplémentaires sur le programme 166 n'est pas avéré et la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas totalement remplie puisque le problème apparaît comme la conséquence d'une insuffisance délibérée.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit d'affecter 460 M€ en AE et en CP à la couverture des frais de justice, soit 67 M€ d'augmentation par rapport au budget initial pour 2010 et 28 M€ de plus que la consommation constatée en 2009, apparaît mieux en rapport avec la couverture des besoins prévisibles. Cette appréciation est toutefois portée sous réserve de la constatation de reports de charges importants de 2010 sur 2011.

*Si l'ouverture de crédits par décret d'avance sur la mission **Justice** est en partie la conséquence de la mise en œuvre plus rapide de la réforme de la médecine légale, il doit être*

[11] La médecine légale qui a représenté 57,5 M€ en 2009, représentera un coût après la réforme de 87,4 M€ en année pleine. Celle-ci devait initialement être étalée sur les années 2010 et 2011.

[12] Il avait relevé dans son avis que la prévision de dépenses, bien qu'en retrait par rapport à la dépense finale 2009, excédait les crédits disponibles.

observé que la dotation budgétaire relative à l'enveloppe des frais de justice était dès l'origine sous-évaluée.

Sous la réserve de l'existence de reports de charges importants de 2010 sur 2011, la dotation correspondante prévue par le projet de loi de finances pour 2011 apparaît mieux en rapport avec la couverture des besoins prévisibles.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures pour un montant total de 277,9 M€ en AE et de 80 M€ en CP. Elles se décomposent en 46 M€ en AE et en CP (titre 2) sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, 34 M€ (hors titre 2) en CP sur le programme 101 *Accès au droit et à la justice* et 231,9 M€ en AE sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

L'ouverture sur le **programme 107** résulte de l'insuffisance des crédits constatée en gestion. Cette insuffisance, qui avait été relevée dès la programmation budgétaire initiale, découle d'une sous-budgétisation incontestable.

L'ouverture sur le **programme 101** vise à abonder les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle dont la nature confère un caractère plus imprévisible aux dépenses correspondantes.

L'ouverture sur le **programme 310** est destinée à couvrir la prise à bail du site unique du ministère de la justice dont la signature doit intervenir avant la fin de l'année. Cette dépense est présentée comme imprévisible par l'administration en raison de la rapidité avec laquelle la négociation a été conclue.

*Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de préparation sur la mission **Justice** répondent partiellement à la condition d'urgence fixée par l'article 13 de la LOLF.*

L'abondement de crédits de titre 2 sur le programme 107 Administration pénitentiaire résulte néanmoins d'une sous-dotation manifeste en loi de finances initiale.

15 - Mission *Médias*

Aucune ouverture de crédits n'est intervenue par voie réglementaire en ce qui concerne la mission ***Médias***.

Toutefois, des ouvertures de crédits sont prévues par le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, sur le programme180 *Presse*, à hauteur de 30,2 M€ en AE et de 20,2 M€ en CP, ainsi que sur le programme *Action audiovisuelle extérieure*, à hauteur de 15,3 M€ en AE et de 15,49 M€ en CP.

Il s'agit dans les deux cas d'attribuer des aides exceptionnelles.

16 - Mission *Plan de relance*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 127 M€ en AE et en CP sur le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*.

Cette ouverture est destinée au financement de la « prime à la casse », instituée par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009.

La loi de finances pour 2010 avait anticipé une réduction des dépenses de soutien à l'acquisition d'un véhicule neuf en contrepartie du retrait d'un véhicule de plus de dix ans compte tenu de la baisse progressive de la prime en 2010 et d'un léger relèvement du seuil d'exigence en termes d'émission de dioxyde de carbone. La dotation initiale de 240 M€, abondée par des reports à hauteur de 68,5 M€, s'est toutefois révélée insuffisante, notamment en raison d'une disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009 qui rendait éligible aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervenait avant le 31 mars 2010. En dépit de redéploiements internes à hauteur de 204,5 M€, le dérapage des dépenses (évaluées à 640 M€) a rendu nécessaire une ouverture supplémentaire de 127 M€. Cette ouverture de crédits représente une augmentation de 53 % des crédits initialement ouverts.

Les prévisions budgétaires relatives à ces dépenses d'intervention, qu'aucun dispositif ne limitait, étaient excessivement optimistes, alors même que l'exercice 2009 s'était traduit par un dérapage de 330 M€ par rapport à la prévision initiale de 222 M€ et qu'une disposition réglementaire adoptée en fin d'année prolongeait le délai permettant de bénéficier du barème le plus avantageux..

17 - Mission *Recherche et enseignement supérieur*

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'ouverture de crédits du titre 2 à hauteur de 500 000 € en AE et en CP sur le programme *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

Ce besoin de financement concerne le Groupe des écoles nationales d'économie et de chimie. Il est lié à un défaut initial de prévision et intègre également l'alignement des indemnités des personnels de catégorie A de statut INSEE.

Eu égard à son montant, cette ouverture de crédits par voie réglementaire n'appelle pas d'observation.

b) Les ouvertures prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 17,4 M€ en CP sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel*.

Cette ouverture vise à résorber une partie du différentiel entre ce qui a été inscrit en loi de finances initiale (99,75 M€) pour le dispositif « Jeune entreprise innovante » (JEI) et ce qui a été payé par l'ACOSS (139 M€) au titre des exonérations de cotisations sociales patronales des entreprises en bénéficiant.

Cette ouverture illustre la sous-budgétisation récurrente des dépenses liées à la compensation des exonérations de charges à la sécurité sociale.

18 - Mission *Relations avec les collectivités territoriales*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 12 M€ en AE et en CP sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Cette ouverture est destinée à assurer une indemnisation d'urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var.

Dès lors qu'elle correspond à des besoins qui n'étaient pas identifiés au moment du vote du budget, cette ouverture a répondu à la condition d'urgence énoncée par la LOLF pour que des crédits supplémentaires puissent être ouverts par voie réglementaire.

L'ouverture de crédits opérée sur la mission ***Relations avec les collectivités territoriales*** *au titre de l'indemnisation d'urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var n'appelle pas d'observation.*

19 - Mission *Régime sociaux et de retraite*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'a pas ouvert de crédits sur la mission ***Régime sociaux et de retraite***. Le décret en cours de publication ne le prévoit pas non plus.

Toutefois, une ouverture de 40 M€ sur le programme 195 *Régime de retraite des mines*, *de la SEITA et divers* est prévue par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010.

Cette ouverture se rapporte à la subvention que l'Etat verse à la caisse de retraite des mines pour équilibrer les comptes de la branche vieillesse et invalidité du régime minier. Les crédits votés en LFI se fondaient notamment sur une hypothèse de ressources du régime incluant des produits de cessions immobilières à hauteur de 140 M€ sur l'exercice 2010. La caisse des mines poursuit en effet depuis 2008 un programme de cessions de ses actifs immobiliers afin de concourir au financement de sa branche retraite. Le produit des cessions réalisées atteint, d'après les comptes de la caisse, un montant cumulé de 600 M€ sur 2008-2009. Or, les organisations syndicales, qui participent au vote autorisant chaque année le programme de cession, ont refusé au printemps de cette année de voter la tranche 2010 du programme, dans le cadre de désaccords sur d'autres mesures (sans lien) soumises à délibération des instances de la caisse. Seules les reliquats de programme 2009 ont dès lors pu donner lieu à cession en 2010, pour un produit de 27 M€.

Cette situation, qui ne pouvait évidemment pas être anticipée au stade du PLF, ne remet pas en cause la sincérité de la budgétisation initiale. Elle accroît dès lors le besoin de financement lié à la subvention de l'Etat d'un montant de 113 M€ par rapport aux crédits de LFI. L'ouverture demandée à hauteur de 40 M€, soit 73 M€ de moins que l'accroissement du besoin de financement, tient par ailleurs compte des excédents comptables cumulés fin 2009 par la branche vieillesse du régime minier, soit 74 M€ (issus de l'exercice 2008, qui a enregistré un excédent de 103 M€ lié aux très bon résultats de cessions immobilières).

Ainsi, les crédits demandés en loi de finances initiale au titre de la mission ***Régimes sociaux et de retraite****, associés à la levée intégrale de la réserve de précaution, devraient permettre à l'Etat d'éviter tout report de charge vis-à-vis du régime minier fin 2010.*

Pour autant, le problème de fond lié au blocage du programme de cession doit trouver son issue en 2011, à moins de créer d'ores et déjà une insuffisance de crédits pour l'année prochaine. Le PLF 2011 fait en effet l'hypothèse que les cessions se poursuivent en 2011 pour un montant de produit estimé à 75 M€.

20 - Mission *Sécurité*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 115 M€ en AE et en CP sur le titre 2 du programme 176 *Police nationale*.

Cette ouverture est destinée à compenser de moindres départs en retraite qu'anticipés initialement ainsi qu'un décalage au cours de l'année des flux de départs, ceux-ci étant concentrés sur le second semestre. Par ailleurs, 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés en 2010. En outre, des plans de revalorisation catégorielle ont été mis en place à la suite d'accords conclus en décembre 2007 pour le corps de commandement, en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction. Ces plans de revalorisation catégorielle ont généré un coût financier plus important que prévu.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ensemble des motifs invoqués pour justifier le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits par décret d'avance fait douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale, tout particulièrement en ce qui concerne les plans de revalorisation catégorielle.

Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission ***Sécurité****, il résulte en partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2.*

21 - Mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de 49,6 M€ en AE sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

Cette ouverture de crédits est destinée à financer la troisième tranche des travaux de rénovation des plateaux de bureaux du siège des ministères sociaux (site « Duquesne ») à Paris. Le financement de l'opération devait initialement être assuré par des produits de cessions. Toutefois, le programme de cessions du ministère ayant pris du retard, celui-ci ne dispose pas des crédits nécessaires pour engager la troisième tranche des travaux. L'ouverture de crédits est urgente, puisqu'elle doit intervenir avant l'affermissement de la troisième tranche des travaux fixé le 1er décembre prochain.

L'ouverture de crédits opérée par voie réglementaire sur la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances*** *illustre les difficultés résultant d'une prévision budgétaire fondée sur des opérations de cession immobilière soumises aux aléas du marché et de la conjoncture.*

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificatives de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit l'ouverture d'un montant de 369,3 M€ sur le programme 157 *Handicap et dépendance*.

Cette ouverture correspond à la compensation aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) des personnels vacants que l'État n'a pas pu mettre à disposition (17,3 M€) mais surtout à la couverture des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés en 2010 à hauteur de 351,8 M€.

Représentant 4 % des crédits initialement ouverts sur ce programme, cette ouverture complémentaire met en évidence, à l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an passé, l'insuffisance de la dotation du programme prévue par la loi de finances de l'année.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également un montant supplémentaire de 33,9 M€ en AE sur le programme 124 qui complète les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication.

Parallèlement une annulation de 3,2 M€ en AE et CP est également prévue pour crédits devenus sans objet.

22 - Mission *Travail emploi*

Aucune ouverture de crédits par voie réglementaire n'est intervenue sur la mission ***Travail emploi***.

Toutefois des ouvertures de crédits importantes sont prévues par le projet de loi de finances de fin d'année adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010. Une ouverture de 478,47 M€ en AE et de 426,43 M€ en CP sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* est prévue, ainsi qu'une ouverture de 1 238 M€ en AE et de 977,6 M€ en CP sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Selon l'administration, les dépassements observés aujourd'hui résulteraient d'éléments non connus au moment de la construction du PLF et relèveraient principalement des contrats aidés sous l'effet de l'augmentation du nombre de contrats au second semestre 2009 dans le secteur non marchand dans le cadre du plan de relance et du renforcement du dispositif des contrats uniques d'insertion, mis en place au 1er janvier 2010 avec près de 90 000 contrats de plus que ceux prévus en loi de finances initiale.

Sur le **programme 102**, l'ouverture prévue en loi de finances rectificative devrait être complétée par un transfert de crédits d'un montant de 266 M€ depuis le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique*.

L'ouverture sur le **programme 103** résulte pour une part de l'imputation sur ce programme de certaines mesures du plan de relance, initialement prise en charge par le programme 316, mais dont les financements se concentrent désormais sur le programme 102 pour la couverture des dépenses afférentes aux contrats aidés (à hauteur de 478 M€). Elle est également destinée à couvrir d'autres insuffisances de crédits :

- les besoins supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale en matière de compensation des exonérations de charges sociales vis-à-vis de la sécurité sociale (à hauteur de 299 M€),
- le dérapage des dispositifs de chômage partiel (143 M€),
- l'apurement des dettes à l'égard de Pôle Emploi (85 M€).

Si l'accroissement du besoin de financement du programme 102 résulte en grande partie du renforcement des dispositifs d'emplois aidés, l'augmentation que représentent les crédits ouverts en loi de finances rectificatives par rapport à la loi de finances de l'année (8 % en AE et 7 % en CP) suggère l'existence d'une sous-dotation initiale. Dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, la Cour relevait d'ailleurs que les crédits inscrits sur la mission ***Travail emploi*** ne permettraient pas de couvrir intégralement les dépenses au titre de 2010.

Une observation similaire peut *a fortiori* être faite en ce qui concerne le programme 103 pour lequel l'augmentation des crédits résultant des ouvertures en loi de finances rectificative dépasse 26 % en AE et 21 % en CP.

*Bien que l'augmentation constatée en gestion du nombre de contrats aidés ait fortement pesé sur le besoin de financement de la mission **Travail emploi**, les ouvertures de crédits prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année mettent en évidence une nouvelle sous-dotation en loi de finances initiale.*

23 - Mission *Ville et logement*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 110 M€ en AE et en CP sur le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

Cette ouverture est destinée à financer les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, le dispositif d'intermédiation locative, les dépenses d'aide sociale et l'aide alimentaire.

Il doit être observé que le programme fait l'objet depuis plusieurs années d'ouvertures systématiques de crédits complémentaires en gestion (en moyenne 110 M€ depuis 2000). En 2009, il avait bénéficié de 145 M€ au titre du plan de relance. Le caractère imprévisible de ces ouvertures de crédits peut, dès lors, difficilement être retenu.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit un accroissement de 83,2 M€ par rapport à la loi de finances initiales pour 2010 marque un progrès par rapport aux exercices antérieurs.

*Si les ouvertures supplémentaires de crédits opérées sur la mission **Ville et logement,** destinées à financer les dépenses de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables, sont susceptibles d'être regardées comme résultant des difficultés de prévision inhérentes à leurs caractéristiques, elles résultent également pour partie d'une dotation manifestement insuffisante en loi de finances initiale.*

L'augmentation de crédits prévue par la loi de finances pour 2011, tend à corriger, encore que de façon partielle, les insuffisances de dotation observées de façon récurrente ces dernières années.

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

En complément des ouvertures réalisées par le décret d'avance du 29 septembre, le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 83,5 M€ en AE et en CP sur le programme 177. Les besoins

constatés ont ainsi atteint 117,5% des crédits ouverts en loi de finances initiales, ce qui confirme la sous-budgétisation initiale sur un programme faisant d'ailleurs régulièrement l'objet d'une sous-dotation.

L'ensemble des ouvertures opérées par voie réglementaire et par la loi de finances rectificative devrait permettre de couvrir les charges de l'exercice. Il ne devrait pas être constaté de reports de charges sur 2011 au titre du programme 177.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également une ouverture de 191,7 M€ en AE et en CP sur le programme 109 *Aide à l'accès au logement* ce qui, joint à la levée de la réserve de précaution, permet de couvrir les charges relatives aux aides personnelles au logement.

*Les ouvertures de crédits sur la mission **Ville et logement** prévues par le projet de loi de finances de fin d'année sur le programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables découlent pour partie d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale. Le projet de loi de finances pour 2011 marque à cet égard un progrès par rapport aux exercices antérieurs.*

24 - Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* n'a pas bénéficié d'ouvertures de crédits par voie réglementaire.

Toutefois, le projet de loi de finances rectificative a prévu une ouverture de crédits à hauteur de 25,6 M€ en AE et en CP destinée au remboursement de l'emprunt contracté à la fin de l'année 2009 auprès de l'AFT. Cette ouverture de crédits est entièrement gagée par des annulations portant sur des crédits gelés en début d'exercice.

L'appréciation de ces mouvements de crédits est inséparable d'une analyse d'ensemble de l'équilibre financier du budget annexe qui sera effectuée dans le cadre des travaux préparatoires au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2010.

25 - Mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret du 29 septembre 2010, d'un montant de 200 M€ en AE et en CP sur le programme 722 *Contribution aux dépenses immobilières*.

Cette ouverture est destinée à financer des opérations immobilières, en particulier le volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, de celui des directions unifiées des finances publiques et de la restructuration des bâtiments de l'administration centrale du ministère de la santé et des sports.

L'ouverture opérée a pour contrepartie une annulation d'un montant identique sur le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations Chorus*. Les programmes 722 et 723 ont des objets similaires mais retracent les dépenses de ministères différents. Les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ont ainsi pour objet de réaliser un transfert de crédits du programme 723, sur lequel les recettes de produits de cession ont été inférieures aux prévisions, vers le programme 722, sur lequel les recettes ont été supérieures aux prévisions.

Les cessions enregistrées sur le CAS étant inférieures à la prévision globale, les dispositions de l'article 21-II de la LOLF, aux termes desquelles "*Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent*", n'étaient pas applicables. Dans ces conditions, l'administration a choisi de recourir à la procédure dérogatoire du décret d'avance pour permettre aux ministères dont les dépenses sont suivies sur le programme 722 de bénéficier d'ouvertures supplémentaires de crédits en rapport avec les cessions effectivement réalisées.

Il doit d'abord être relevé que la procédure retenue résulte davantage des modalités de gestion du CAS, dont la rigidité a été accrue cette année par la création du programme 723, d'ailleurs appelé à disparaître en 2011, que d'une urgence avérée dès lors que les crédits ouverts sur l'ensemble de la mission atteignaient 900 M€ (AE et CP) en LFI dont 870 M€ pour les programmes 722 et 723. En prenant en compte les reports de crédits de 2009 sur 2010, l'ensemble des crédits ouverts sur la mission atteignait 1,48 Md€ en AE et 1,54 Md€ en CP. Sur les programmes 722 et 723, les ouvertures s'élevaient respectivement à 587 M€ en AE et 687 M€ en CP sur le premier, et à 859 M€ en AE et 815 M€ en CP sur le second.

Au 30 septembre, le montant des crédits consommés[13] s'élevait à 222 M€ en AE et 180 M€ en CP. Au vu de ces consommations, la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas remplie.

Les ouvertures de crédits opérées sur le compte d'affectation spéciale ***Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*** *apparaissent davantage liées aux modalités particulières retenues par l'administration pour la gestion de ce compte que par une réelle urgence. Dès lors, la condition posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas remplie.*

26 - Le *compte d'avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*

Le compte d'avances a fait l'objet d'une ouverture de crédits d'un montant de 370 M€ en AE et en CP.

Cette ouverture est destinée au financement des aides à l'acquisition de véhicules propres prévues par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Elle représente une augmentation de 109 % des crédits initialement ouverts (339,4 M€).

Le recours à la procédure du décret d'avance résulte du maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du «bonus» écologique. Ce niveau est d'abord lié à une forte hausse des achats de véhicules à la fin de l'année 2009 afin de bénéficier des barèmes des «bonus» en 2009 plus avantageux que ceux fixés par le décret n°2009-1581 du 18 décembre 2009. Par ailleurs, le niveau des ventes est resté soutenu durant les trois premiers mois de l'année 2010 en raison d'une disposition introduite par le même décret qui rend éligibles aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervient avant le 31 mars 2010. La décision de prolonger pour un an le dispositif de « prime à la casse » a, elle aussi, contribué au maintien d'une demande soutenue.

Le total des dépenses du programme 871 en 2010 est désormais évalué à 709,6 M€. Les crédits budgétés pour 2010 sont désormais intégralement consommés et une ouverture de crédits est indispensable.

[13] Source : INDIA LOLF

Toutefois, s'agissant de ce compte, les prévisions budgétaires en loi de finances initiale se sont toujours avérées erronées, d'abord en recettes (2008) puis, de façon plus importante, en dépenses (2009 et 2010).

Il doit en outre être souligné que, dès la LFI, le dispositif était prévu en déficit de 126 M€ :

En €	Prévisions (LFI 2009)
Dépenses P 871	339 600 000
Dépenses P 872	0
Total dépenses	**339 600 000**
Recettes	213 400 000
Solde	**- 126 200 000**

La Cour observe en outre que l'ouverture de crédits réalisée par le décret d'avance, qui est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 821 *Avances à l'agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* du compte de concours financiers ***Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics***, a eu pour effet, au regard de l'exécution 2010, de transformer en dépenses budgétaires définitives, des crédits initialement destinés à être soit remboursés soit non utilisés.

*A l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an dernier, dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, l'ouverture de crédits opérée sur le compte d'**avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres** a été, en partie rendue nécessaire par l'insuffisance manifeste des ressources prévues dans la loi de finances initiale pour 2010.*

II - Analyse des annulations de crédits opérées par décret d'avance

1 - Mission *Action extérieure de l'Etat*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 609 424 € en AE et en CP sur le programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique.*

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 4,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 1,5 M€ en AE et 1,2 M€ en CP pour la seconde.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Action extérieure de l'Etat** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

2 - Mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 1 981 807 € en AE et en CP sur le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*. Les annulations ont porté sur des crédits mis en réserve en début de gestion et, en conséquence, indisponibles. Selon l'administration, aucun report de charge ne serait donc induit par celles-ci.

Toutefois, les dépenses exigibles sont supérieures aux crédits de paiement disponibles.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations à hauteur de 9,7 M€ en AE et en CP portant sur le programme 307 *Administration territoriale* pour 4 M€ en titre 2 et sur le programme 232 *Vie politique, cultuelle et associative* pour 5,7 M€ dont 1 M€ en titre 2.

Selon l'administration, les annulations portent sur des crédits devenus sans objet en raison des marges dégagées en gestion.

*Les annulations prévues sur la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** par le projet de décret d'avance n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des annulations de crédits du titre 2 sur le programme 307 *Administration territoriale* à hauteur de 2,4 M€ en AE et en CP. Cette annulation correspond au solde des crédits de titre 2 mis en réserve en début de gestion.

3 - Mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 34 M€ en AE sur le programme 149 *Forêt*.

Le programme avait bénéficié de l'ouverture de 58 M€ en AE et en CP par voie de fonds de concours à la suite d'un versement d'une aide du fonds de solidarité de l'Union européenne consécutive à la tempête Klaus. Les dépenses urgentes ayant été engagées dès l'année 2009 sur des crédits nationaux, il en résultait une marge exceptionnelle d'AE qui pouvait être annulée.

*Les AE annulées sur la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** peuvent être légitimement considérées comme devenues sans objet. Les annulations ne devraient pas emporter de conséquences en gestion.*

b) Les annulations opérées par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation de 8,3 M€ en AE et de 3,6 M€ en CP sur **le programme 143** *Enseignement technique agricole*. Cette annulation correspond au solde des crédits mis en réserve après dégel des crédits nécessaires pour couvrir la dépense 2010 des protocoles de l'enseignement privé.

Il prévoit également l'annulation de 3,7 M€ en AE et de 985 917 € en CP sur le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Les autorisations d'engagement annulées sur le programme 215 correspondraient à une prévision de moindre consommation en raison du retard pris par des projets informatiques

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

c) Les annulations opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2010 prévoit l'annulation d'un montant de 6,2 M€ de CP sur le programme 206. Cette annulation correspond à une partie des crédits encore mis en réserve (8,2 M€).

4 - Mission *Aide publique au développement*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 299 053 € en AE et en CP sur le programme 301 *Développement solidaire et migration*.

Les annulations opérées par décret d'avance s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour un montant global de 711 179 € en AE et 722 695 € en CP. L'ensemble de ces annulations représente 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les annulations ont porté sur la réserve de précaution à hauteur de 497 286 € en AE et 508 802 € en CP. Elles se sont traduites par un décalage dans le temps d'une partie des projets dont le démarrage était initialement prévu dès 2010 ainsi que par une réduction des dépenses prévisionnelles. Toutefois, ces annulations ne créent pas de report des charges sur le prochain exercice, certains projets de coopération ayant finalement été abandonnés par le ministère.

L'ajustement opéré en gestion sur l'échéancier de consommation des AE/CP tient compte de ces annulations de crédits. Il permet de couvrir les besoins sur la période 2010.

*Si les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Aide publique au développement** n'ont pas porté sur des crédits réellement devenus sans objet, elles ne devraient pas se traduire par des reports de charges de 2010 sur 2011.*

5 - Mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 13 M€ en AE et en CP (titre 2) sur le programme 167 *Liens entre la nation et son armée* et un montant de 814 811 € en AE et en CP sur le programme 158 *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

L'annulation de 13 M€ **du programme 167** s'appuie sur un excédent prévisionnel identifié par les services dès le début de la gestion à hauteur de 13,74 M€ et consécutif au décalage entre l'effectif terminal constaté fin 2009 et l'effectif terminal prévisionnel pris en compte au moment de la construction du PLF 2010. Cette annulation est portée sur l'action 1/sous action 10 « journée d'appel à la préparation à la défense » du programme 167.

Si les crédits annulés peuvent ainsi être considérés comme devenus sans objet, leur importance, près de 11 % des crédits ouverts en LFI, met également en évidence une relative surestimation des besoins lors de la programmation initiale.

A ce stade de la gestion, les ressources du programme 167 correspondent aux prévisions de dépense actualisées. L'annulation ne devrait pas se traduire par un report de charges sur 2011.

La situation est sensiblement différente en ce qui concerne **le programme 158**.

Les crédits ouverts au moment de la loi de finances initiale n'avaient pas été calibrés de manière à couvrir la totalité des dépenses prévisibles, principalement en raison de la difficulté de à l'estimation des dépenses d'intervention. En outre, la LFI 2010 a été arbitrée sur une hypothèse d'extinction progressive des demandes. Cependant, cette hypothèse ne se concrétisera pas en gestion 2010. A l'instar du constat effectué pour la gestion 2009, un besoin de financement d'un montant de 16,24 M€ en AE et en CP est apparu sur le titre 6 (comme en gestion 2009).

Le montant cumulé des annulations opérées depuis le début de l'année s'élève à 2 M€ en AE et en CP. Ces crédits annulés, qui ne représentent qu'une faible part des crédits ouverts auraient pu être utilisés pour diminuer le besoin de financement, pour la fin de l'année 2010, sur les crédits d'intervention (16,24 M€ en AE et CP.

Les crédits annulés ne peuvent être regardés comme étant devenu sans objet au sens de l'article 13 de la LOLF.

Les annulations opérées devraient se traduire par des insuffisances de crédits en fin d'exercice.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** n'ont pas porté, s'agissant du programme 158, sur des crédits devenus réellement sans objet.*

6 - Les annulations opérées sur la mission *Conseil et contrôle de l'Etat*

Cette mission n'est pas concernée par les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire mais par des annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative.

Ces annulations d'un montant de 16,6 M€ en AE et 13,8 M€ en CP, dont 10,4 M€ de titre 2, n'appellent pas d'observation.

7 - Mission *Défense*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits sur les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 212 *Soutien à la politique de défense*, et 146 *Equipement des forces* pour des montants respectifs de 646 802 € et 882 072 € en AE et en CP pour les deux premiers et de 370,9 M€ en AE et 228,7 M€ en CP pour le troisième.

Les annulations de crédits effectuées sur le programme 146, qui s'inscrivent dans un contexte budgétaire susceptible de conduire à des révisions de programmes d'équipements dès la deuxième année de la loi de programmation militaire, portent sur des crédits qui correspondent à des besoins de la mission ***Défense***.

*Les annulations opérées sur le programme 146 de la mission **Défense** ne peuvent être regardées comme ayant porté sur des crédits devenus sans objet.*

L'ouverture des crédits en loi de finances rectificative pourrait en outre être trop tardive pour qu'ils puissent être consommés, notamment dans le contexte de la mise en place du progiciel Chorus qui a entraîné des retards dans les consommations de crédits et dans le paiement des fournisseurs. Il pourrait en résulter un gonflement de l'enveloppe des reports de crédits.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Pour compenser les importantes ouvertures de crédits de titre 2 prévues par le décret d'avance en cours de publication, celui-ci prévoit d'annuler temporairement un volume non négligeables de crédits ouverts sur d'autres titres. Ces annulations de crédits concernent des besoins réels pour lesquels le ministère attend une réouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année sans qu'il soit sûr de pouvoir les consommer dans les délais compte tenu des retards d'exécution observés suite au déploiement de Chorus (programme 212). Ces annulations risquent d'entraîner des reports de crédits en 2011.

Le projet de décret d'avance prévoit les annulations de crédits suivantes :

- 81,4 M€ en AE et en CP (dont 2,1 M€ pour le titre 2) sur le programme 146 *Équipement des forces* ;
- 25 M€ en CP sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense* ;
- 150 M€ en AE et 125 M€ en CP sur le programme 178 *Préparation et emplois des forces*.

Les 79,3 M€ hors titre 2 de crédits annulés sur le **programme 146** correspondent à des besoins réels et se traduiraient par des reports de charges sur 2011 s'ils n'étaient pas couverts par la loi de finances rectificative de fin de gestion. Il en serait de même pour les 150 M€ d'AE et les 125 M€ de CP de crédits annulés sur le programme 178.

Les 25 M€ de CP de crédits annulés sur le programme 212 correspondent à des besoins réels et qui n'auraient pu être consommés compte tenu des retards d'exécution des paiements suite aux difficultés rencontrées dans le cadre du déploiement de Chorus. Ils risquent donc de faire l'objet d'un report de charges sur 2011, l'exigibilité juridique du paiement des prestations correspondantes demeurant d'actualité.

*Les annulations de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Défense** ne portent pas sur des crédits devenus sans objet et ne correspondent pas à des économies réalisées en gestion.*

Leur réouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année ne permettra pas de les consommer sur l'exercice en cours et se traduira par des reports de crédits sur 2011.

8 - Mission *Direction de l'action du Gouvernement*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits sur les programmes 129 *Coordination du travail gouvernemental* et 308 *Protection des droits et libertés* pour des montants respectifs de 500 000 € en AE et en CP pour le premier et de 325 093 € en AE et en CP pour le second.

Les annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. L'ensemble des besoins de la mission en 2010 a été financé, notamment par des dégels de la réserve de précaution intervenus avant la parution du décret.

Le projet de décret d'avance en cours de publication prévoit également des annulations de 21 M€ (titre 2) sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* et de 236 209 € (titre 2) sur le programme 308 *Protection des droits et Libertés*. Ces annulations porteront sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution ou sur des crédits devenus sans objet.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

Outre ces annulations par voie réglementaire, les programmes 129 et 308 sont concernés par des annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, à hauteur de 4 M€ en AE et de 5 M€ en CP.

Les annulations de crédits opérées par décret d'avance sur la mission ***Direction de l'action du Gouvernement*** *n'appellent pas d'observation.*

Aucune insuffisance de crédits en fin de gestion et aucun report de charges sur l'exercice 2011 ne devraient en découler.

9 - Mission *Ecologie, développement et aménagement durables*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant global de 59,5 M€ en AE et en CP sur la mission.

Ces annulations concernent les programmes suivants :

Programmes (en M€)	AE	CP
203 - Infrastructures et services de transports	36 719 821	36 719 821
207 - Sécurité et circulation routière	522 990	522 990
205 - Sécurité et affaires maritimes	1 157 351	1 157 351
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	2 221 203	2 221 203
174 - Energie et après-mines	12 150 100	12 150 100
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	6 794 557	6 794 557

Les annulations opérées sur la mission ***Ecologie, développement et aménagement durables*** *ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

Selon l'administration, la levée partielle ou totale de la réserve de précaution devrait permettre de couvrir l'ensemble des besoins identifiés au titre de la gestion 2010.

b) Les annulations prévues par le projet de décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication annule :

- 70,27 M€ en AE et de 27,93 M€ en CP sur le programme 174 *Energie et Après-mines* ;
- 113,7 M€ en AE et de 116,8 M€ en CP sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* ;
- 2,5 M€ en AE et de 2,4 M€ en CP sur le programme 207 *Sécurité et circulation routières* ;
- 3,6 M€ en AE et de 3,9 M€ en CP sur le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* ;
- 840 000 € en AE et en CP sur le programme 170 *Météorologie* ;
- 7,3 M€ en AE et de 15,1 M€ en CP sur le programme 113 *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* ;
- 1,3 M€ en AE et en CP sur le programme 159 *Information géographique et cartographique*.

Les annulations prévues sur la mission ***Ecologie, développement et aménagement durables*** *par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

10 - Mission *Economie*

a) Les annulations opérées par le décret du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 559 905 € en AE et en CP sur le programme 223 *Tourisme*.

Les annulations opérées sur la mission ***Economie*** *ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

Selon l'administration, tous les besoins identifiés pourront être couverts par les crédits disponibles après régulation. La levée de la réserve de précaution ne devrait pas être demandée.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication procède à l'annulation de 2,5 M€ en AE et en CP sur les dépenses de personnel du programme 305 *Stratégie économique et fiscale*. Il prévoit également une annulation de 9,16 M€ en AE et de 9,57 M€ en CP sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, ainsi qu'une annulation de 3,1 M€ en AE et de 2 M€ en CP sur le programme 223 *Tourisme*.

En ce qui concerne le **programme 305**, un disponible de 1,2 M€ avait été identifié par l'administration en septembre, notamment en raison d'une sous-consommation des crédits pour le réseau du Trésor à l'étranger. Il peut être considéré que ces crédits étaient sans objet.

L'annulation sur le **programme 134** est la résultante d'un double mouvement :

- une annulation de 23,5 M€ sur les crédits ouverts pour le financement du surcoût des carburants Outre-mer, dont l'estimation à 81,0 M€ a pu être réduite après prise en compte des résultats des négociations avec les pétroliers non encore connus lors du décret d'avance de septembre qui avait ouvert les crédits ;

– une ouverture de 10,5 M€ au titre d'une contribution au remboursement d'une aide aux entreprises jugée irrégulière par la Commission européenne, et de 3,5 M€ pour l'aide à une entreprise en difficulté.

En dépit de ce qu'indique l'administration, le caractère imprévisible des besoins en matière d'aides attribuées aux entreprises n'est pas avéré.

L'annulation opérée sur le **programme 223** résulte d'une révision à la baisse de l'enveloppe dédiée à la déconstruction du pavillon de la France à l'exposition universelle de Shanghai, les crédits étant devenus sans objet.

Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission ***Economie*** *n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'annulation de 1,2 Md€ de crédits en AE et en CP sur le programme 323 *Développement de l'économie numérique*.

Cette annulation résulte de la réimputation de ces crédits, qui ont vocation à être consommés sous forme de prêts et avances pour le Fonds de la société numérique, sur le programme *Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publiques* du compte de concours financiers ***Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics***.

Les dépenses exécutées sur un compte de concours financiers n'étant pas prises en compte dans la norme de dépenses de l'Etat, cette opération sera examinée quant à son impact sur le respect de la norme de dépenses de l'Etat, dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010.

Cette annulation sur le programme 323 n'appelle pas d'observation.

11 - Mission *Engagements financiers de l'Etat*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 1,7 M€ en AE et en CP sur le programme 168 *Majoration des rentes*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 3,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 425 003 € en AE et 378 202 € en CP pour la seconde.

Les dépenses définitives de majoration des rentes arrêtées en juillet 2010 s'élèvent à 204,1 M€, soit un montant conforme à la prévision établie pour la loi de finances de 2010. Les seules annulations opérées par les lois de finances rectificatives précitées se traduisaient par un déficit de financement budgétaire de 4,4 M€. L'annulation à laquelle procède le décret d'avance porte ce déficit de financement à 6,2 M€.

Les annulations de crédits opérées sur la mission ***Engagements financiers de l'Etat*** *par le décret d'avance du 29 septembre 2010, qui ne portaient pas sur des crédits devenus sans objet, ont eu pour effet de porter le besoin de financement du programme Majoration des rentes à 6,2 M€.*

Dès lors, ces annulations n'ont pas porté sur des crédits devenus sans objet au sens de l'article 14-I de la LOLF.

Toutefois, l'ouverture de crédits prévue pour le programme *Majoration des rentes*, à hauteur de 6,2 M€ en AE et 5,8 M€ en CP, par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année est venue couvrir le besoin de financement généré par les annulations antérieures. Elle permettra d'éviter un report de charges sur l'exercice 2011.

12 - Mission *Enseignement scolaire*

a) Les annulations opérées par le décret du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant total de 8,5 M€ en AE et en CP sur les programmes suivants de la mission :

En €

Programmes	AE	CP
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	284 280	284 280
141 - Enseignement scolaire public du second degré	1 368 397	1 368 397
230 - Vie de l'élève	5 621 865	5 621 865
139 – Enseignement privé du premier et second degré	1 246 970	1 246 970

*Les annulations opérées sur la mission **Enseignement scolaire** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » (article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa).*

Ces annulations ne devraient pas donner lieu à des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) Les annulations opérées par le décret en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de 11,9 M€ en AE et en CP imputées sur les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* et 143 *Enseignement technique agricole*. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve et ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice antérieur.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Enseignement scolaire** n'appellent pas d'observation.*

13 - Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Ce décret d'avance a annulé des crédits d'un montant total de 18,5 M€ en AE et en CP sur les programmes suivants de la mission :

Programmes	AE	CP
156 – Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	12 714 581	12 714 581
311 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus	140 329	140 329
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	4 341 189	4 341 189
148 – Fonction publique	1 280 975	1 280 975

Les annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.

S'agissant du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, les annulations opérées, qui s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant global de 10,8 M€ en AE et 10,7 M€ en CP, devraient rendre les conditions de gestion des crédits hors titre 2 plus difficiles que pour les exercices antérieurs. Selon l'administration, elles ne devraient cependant pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

Les annulations opérées sur la mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines*** *ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

b) Les annulations prévues par le second décret d'avance

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de crédits pour un montant total de 47,1 M€ en AE et de 45,7 M€ en CP, pour l'essentiel sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, à hauteur de 38,3 M€ en AE et de 36,8 M€ en CP, et sur le programme 148 *Fonction publique*, à hauteur de 7,5 M€ en AE et en CP.

Ces annulations, qui sont destinées à gager partiellement les ouvertures de crédits opérées par le même décret d'avance sur des crédits du titre 2, n'appellent pas d'observation.

14 - Mission *Immigration, asile et intégration*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 625 970 € en AE et en CP sur le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

Ces annulations s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant global de 1,65 M€ en AE et de 1,63 M€ en CP.

L'ensemble des annulations imputées sur le programme 104 (2,3 M€ en AE et en CP) représentent près de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ces annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution à hauteur de 1,1 M€ en AE et en CP.

Destinés initialement à des actions de formation professionnelle, les annulations de crédits par décret d'avance opérées sur la mission ***Immigration, asile et intégration*** *n'étaient pas devenus sans objet. Elles ne devraient se traduire ni par des reports de charges ni par des impayés. Toutefois, elles ont conduit l'administration à réexaminer le rythme des actions initialement prévues et à ajuster en conséquence les priorités du programme 104.*

15 - Mission *Justice*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 2 058 028 € en AE et en CP sur le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

Le montant cumulé des annulations opérées depuis le début de l'année s'établit à 29 M€ en AE et CP (dont 7 % seulement au titre du décret d'avance du 29 septembre, 3 % au titre du décret de transfert du 8 juillet et 90 % au titre des deux LFR). A l'échelle de la mission, les annulations d'AE représentent 0,40 % des AE ouvertes en LFI, 20,6 % de la réserve de précaution et 4,3 % des AE reportées de 2009 sur 2010. Eu égard aux marges de manœuvre qui subsistent après imputation, ces annulations apparaissent soutenables par le budget de la justice. Au titre des CP, elles représentent 0,43 % des CP ouverts en LFI, 23,6 % de la réserve de précaution et 61 % des CP reportés de 2009 sur 2010. Si ces annulations pèsent davantage sur les marges de gestion de la mission, elles restent soutenables.

*Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Justice** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » au sens de l'article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa.*

Elles ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de crédits pour un montant de 262,5 M€ en AE et 26 M€ en CP sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, de 25 M€ en AE et CP sur le titre 2 du programme 166 *Justice judiciaire*, de 1,4 M€ en AE et CP sur le titre 2 du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* et de 700 000 € en AE et en CP sur le programme 310 *Conduite et pilotage des politiques de la justice*.

L'annulation sur le programme 107 correspondant à une partie des AE initialement destinées à la réhabilitation de la maison d'arrêt de la Santé. Cette annulation est rendue possible par l'intégration du projet à l'opération plus vaste, prévue au PLF 2011 de restructuration du parc immobilier pénitentiaire, dans le cadre du « Nouveau programme immobilier » (NPI), financé en partenariat public-privé.

Les annulations sur les programmes 107, 166, 182 et 310 sont imputées sur la réserve de précaution ou sur des crédits devenus sans objet : ce montant correspond au reliquat de la réserve de précaution.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Justice** portent sur des crédits mis en réserve ou devenus sans objet.*

c) Les annulations prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit un certain nombre d'annulations d'AE sur les programmes 165 (2,4 M€), 107 (190,6 M€), 182 (6,3 M€) et 101 (16,7 M€).

A l'exception du programme 107, ces annulations sont prises sur le reliquat de la réserve de précaution et sont neutres en gestion.

Les annulations d'AE réalisées sur le programme 107 ont la même origine que celles réalisées par le décret d'avance en cours de publication. Elles encourent la même observation.

16 - Mission *Médias*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 7,5 M€ en AE et en CP sur le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel*.

Ces annulations s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010. L'ensemble des annulations intervenues en 2010 (première LFR, deuxième LFR et décret d'avance) représente un montant total de 14,5 M€ en AE et 15,7 M€ en CP, soit 2,9 % des AE votées en LFI et 3,2 % des CP votés en LFI 2010.

Selon l'administration, l'impact en gestion des annulations opérées par décret d'avance dépendra de la réévaluation en cours des besoins de France Télévisions et du GIP France Télé Numérique auxquels les crédits étaient destinés. Les ajustements qui interviendront seront portés par la levée de la réserve de précaution mais aussi par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Médias** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

b) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit une annulation de 20 M€ en AE et de 18,89 M€ en CP sur le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel*.

Cette annulation résulte de la prise en compte des recettes publicitaires de France Télévisions qui ont été plus élevées que prévu.

17 - Mission *Outre-mer*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation d'un montant de 66,46 M€ en AE et de 72,26 M€ en CP, dont 465 954 € de crédits de titre 2 sur le programme 138 *Emploi outre-mer*.

Les crédits annulés ont été imputés sur l'intégralité de la réserve de précaution (titre 2 et hors titre 2) ainsi que sur des crédits non utilisés au titre du dispositif « aide au fret ». Compte tenu du retard pris sur la mise en place de ce dispositif, les crédits annulés se trouvaient sans objet.

*Les annulations opérées sur la mission **Outre-mer** par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

18 - Mission *Plan de relance de l'économie*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 127 M€ en AE et en CP sur le programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*.

L'annulation porte sur l'action 07 « Revenu supplémentaire temporaire d'activité » (RSTA). Ce dispositif avait donné lieu à une ouverture de crédits de 233 M€ en 2009 (LFR du 20 avril 2009) et de 280 M€ en 2010 (LFI). Le financement des allocations dues au titre de 2009 d'une part et la prévision de consommation des crédits au titre des allocations rattachées à l'exercice 2010 d'autre part, permettent de considérer que la dotation peut être minorée à hauteur de ce montant.

*Les annulations opérées sur la mission **Plan de relance de l'économie** par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'appellent pas d'observation.*

19 - Mission *Politique des territoires*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 2,3 M€ en AE et en CP sur le programme 112 *Politique des territoires.*

Dès lors que les crédits annulés par décret d'avance ont été intégralement supportés par la réserve de précaution.

Selon l'administration, ces annulations ne devraient pas se traduire par des tensions sur la fin de la gestion 2010.

*Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Politique des territoires** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Ces annulations ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations d'un montant de 8,1 M€ en AE et 8,5 M€ en CP sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et de 1,5 M€ en AE et 3,4 M€ en CP sur le programme 162 *Interventions territoriales de l'Etat.*

*Les crédits annulés par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Politique des territoires** sont intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

20 - Mission *Recherche et enseignement supérieur*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant total de 22,6 M€ en AE et 117,6 M€ en CP sur les programmes suivants de la mission :

Programmes (en €)	AE	CP
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	7 524 952	102 524 952
190 – Recherche dans le domaine de l'énergie	6 620 474	6 620 474
192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	8 402 199	8 402 199
191 – Recherche duale (civile et militaire)	51 093	51 093
186 – Recherche culturelle et culture scientifique	235	235

Les crédits annulés par décret d'avance ont été intégralement supportés par la réserve de précaution.

Quatre observations peuvent cependant être faites :

- En CP, une annulation exceptionnelle de 95 M€ a été décidée sur les crédits destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) en vertu d'un arbitrage interministériel. D'après la direction des affaires financières, l'argument mis en avant est le niveau de trésorerie prévisionnel de l'agence au 31 décembre 2010, jugé suffisant par la direction du budget.
- Le fait que le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* ait été dispensé « en bloc » de contribution à l'équilibre du décret d'avance n'est pas justifié d'un point de vue budgétaire ou opérationnel, mais relève d'une décision de principe (décision « facilitée » par le fait que les subventions pour charge de service public attribuées sur le programme 150 sont moins fractionnées et comportent une réserve de précaution moins large que n'en disposent les subventions attribuées sur les programmes 172 et 187).
- Le décret d'avance n'a pas été utilisé pour abonder le programme 231 *Vie étudiante*, alors que la Cour a déjà prévenu dans ses observations définitives sur l'exécution de la MIRES pour 2009, que celui-ci connaîtrait une exécution 2010 extrêmement tendue compte tenu des reports de charge de 2009 sur 2010 : aux 41,1 M€ de charges à payer sur la gestion 2010 s'ajoutent 23,1 M€ de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets).
- Si les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre sur le programme 190 ont été imputées sur la réserve de précaution, à l'instar de celles opérées par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010, il n'en a pas été de même pour celles réalisées par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, qui ont diminué de 5,4 M€ en AE et en CP les crédits disponibles. Ces annulations ont entraîné la diminution des subventions pour charges de service public notifiées aux établissements rattachés au programme, obligeant ceux-ci à annuler des opérations de recherche ou à différer des opérations immobilières programmées. Certains établissements, qui rencontrent des difficultés à maintenir un fonds de roulement compatible avec une gestion saine, ont demandé des levées de réserve. Si celles-ci ne leur étaient pas accordées ou s'il n'était pas possible de

leur octroyer des ressources supplémentaires en gestion, l'équilibre budgétaire de ces établissements pourrait être affecté en 2011.

La direction du budget a indiqué que des dégels interviendront d'ici à la fin de la gestion au profit de certains établissements.

Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission ***Recherche et enseignement supérieur*** *ont été supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Toutefois, les annulations opérées sur le programme 190 sont susceptibles de créer des tensions budgétaires pour un certain nombre d'établissements bénéficiaires de subventions de charge de service public.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 71,15 M€ en AE sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*. Il prévoit également l'annulation de 13,5 M€ en AE et de 11,2 M€ en CP sur le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables.*

En ce qui concerne le programme 192, il a été décidé de substituer au financement budgétaire initial un financement sur les ressources de l'emprunt national pour la construction des bâtiments destinés à l'Institut Télécom et à l'ENSAE sur le plateau de Saclay. Les AE correspondantes (38 M€ hors mise en réserve pour l'Institut Télécom et 45 M€ pour l'ENSAE) qui avaient été ouvertes sur le budget de l'Etat sont ainsi devenues sans objet. Elles sont annulées à hauteur de 71,15 M€.

En ce qui concerne le programme 190, l'annulation est imputée à une partie de la réserve de précaution. Le reliquat de cette réserve sera levé et devrait permettre de couvrir les besoins les plus nécessaires aux établissements du programme.

L'annulation prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission ***Recherche et enseignement supérieur*** *pour le programme 190 substitue un financement extrabudgétaire à un financement budgétaire.*

21 - Mission *Régimes sociaux et de retraite*

La mission ***Régimes sociaux et de retraite*** n'était pas concernée par le décret d'avance du 29 septembre 2010. En revanche, des annulations de crédits sont prévues tant par le décret d'avance en cours de publication que par le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2010.

Le projet de décret d'avance prévoit l'annulation de 79,8 M€ en AE et en CP sur le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ainsi que de 25 M€ sur le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins.* Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'annulation de 43,4 M€ en AE et en CP sur le programme 198.

L'ensemble des annulations opérées sur le programme 198, soit 123,3 M€, est imputé sur la réserve de précaution. Ce montant correspond à l'actualisation à la baisse des besoins de financement sur ce programme. S'agissant de la subvention d'équilibre que l'Etat verse au régime de retraite des personnels, l'actualisation résulte des reports de départs en retraite, déjà constatés en 2009, à la suite de la réforme de 2008. En ce qui concerne la subvention que l'Etat verse au

régime de la RATP, l'actualisation tient compte d'une revalorisation des pensions plus faible que prévu en loi de finances initiale.

S'agissant des autres dépenses, le coût pour l'Etat du financement du congé de fin d'activité institué en faveur des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs serait, selon la direction du budget, moindre de près de 13 M€ par rapport à la prévision de LFI. Un écart du même ordre a du reste été constaté en exécution 2009. Le PLF 2011 tire les conséquences de cette phase de décrue confirmée du dispositif, liée directement à la démographie des bénéficiaires de ce dispositif transitoire, en réduisant de 12 M€ des crédits ouverts par rapport à 2010.

Au total, les crédits devenus sans objet en raison du niveau actualisé des besoins de financement des régimes et dispositifs subventionnés par l'Etat atteignent près de 130 M€. Les annulations cumulées envisagées sur la mission ***Régimes sociaux et de retraite****, tant dans le projet de décret d'avance que dans le projet de loi de finances rectificative, ne devraient donc pas créer de reports de charges pour l'Etat fin 2010.*

S'agissant en particulier de la subvention à la CPRP-SNCF, la question de savoir si les évolutions constatées aujourd'hui sur le besoin de financement auraient pu être anticipées dès la loi de finances initiale se pose. La sous-exécution 2010 résulte en bonne partie d'un effet base sur le stock et probablement sur le flux de pensionnés liés aux changements comportementaux de demande de liquidation de pension dans le cadre de la réforme de 2008. Ce paramètre a pu être constaté dès le 3ème trimestre 2009. Dès lors, s'il ne pouvait sans doute pas être intégré lors de l'élaboration du PLF, bouclée à l'été 2010, il aurait pu en revanche être pris en compte lors de la discussion du projet de loi de finances au Parlement. En effet, dès octobre 2009, les prévisions établies par la CCSS affichaient un besoin de subvention d'équilibre pour 2010 inférieur de 118 M€ aux crédits inscrits en PLF.

La situation semble se reproduire cette année, puisque les prévisions pour 2011 établies par la CPRP-SNCF fin août et prenant en compte les modifications de comportement associées à la réforme de 2008 font déjà état d'un besoin de subvention d'équilibre inférieur de 39 M€ aux crédits inscrits en PLF 2011..

Les annulations prévues sur le programme 197 sont intégralement imputées sur la réserve de précaution,

Les dépenses imputées sur le programme 197 correspondent à une subvention de l'Etat à l'ENIM équilibrant les comptes du régime de retraite des marins. L'actualisation des prévisions d'exécution du budget 2010 de l'ENIM, communiquée par la direction des affaires maritimes, fait apparaître un besoin de subvention d'équilibre de l'Etat en retrait de 14 M€ par rapport aux crédits inscrits en LFI, par l'effet cumulatif de dépenses de pensions revues à la baisse et de produits de cotisations revus à la hausse. Par ailleurs, l'ENIM et ses tutelles se sont mis d'accord pour procéder en 2010 à la régularisation budgétaire et comptable d'un trop-perçu au titre des compensations par l'Etat des exonérations temporaires de cotisations sociales accordées entre novembre 2007 et février 2008. Selon les éléments communiqués par l'agence financière et comptable de l'ENIM, ce trop-perçu, d'un montant de 11 M€, a été comptabilisé en 2009 sur un compte de classe 4 (compte 4417 « subvention d'exploitation à verser ») à la demande du commissaire aux comptes de l'établissement et sera inscrit en produit sur 2010, venant minorer le besoin de subvention de l'Etat. Celui-ci se monterait à 767 M€.

Dès lors, au regard des montants de subvention versés depuis 2008 à l'ENIM, l'annulation de crédits proposée, associée au dégel de la réserve de précaution résiduelle, n'est pas de nature à créer de report de charges pour l'Etat fin 2010.

22 - Mission *Santé*

a) L'impact des annulations

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,9 M€ en AE et en CP sur le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire.*

Ces annulations s'ajoutent aux annulations opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 qui ont procédé sur la réserve de précaution pour le programme 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* (de l'ordre de 0,75 M€ sur une réserve d'environ 5 M€). Pour le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire*, elles ont été plus substantielles et ont touché la réserve de précaution (3 M€) ainsi que la subvention pour charge de service public de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

Le décret d'avance en cours de parution prévoit l'annulation de 31,4 Me en AE et 48,3 M€ en CP sur le programme 204 ainsi que 4,2 M€ en AE et 4,4 M€ en CP sur le programme171.

Les décrets d'avance annulent la totalité des réserves des programmes 171 et 204 d'une part (4,5 M€ en AE et 4,5 M€ en CP pour le programme 171 ; 14,5 M€ en AE et 16,2 M€ en CP pour le programme 204) et, d'autre part, ils poursuivent l'annulation des crédits correspondant à la contribution de l'Etat au financement de l'EPRUS, amorcée par la LFR de mars.

L'EPRUS est co-financé par l'Etat et l'assurance maladie pour les dépenses de celui-ci afférentes à la constitution et à la gestion de stocks sanitaires ainsi qu'à d'éventuelles actions de prévention. Dans son récent rapport à l'Assemblée nationale sur les comptes et la gestion de l'EPRUS, au titre de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour a mis en évidence un important surfinancement de l'établissement au 31 décembre 2009 tant de la part de l'Etat que de l'assurance maladie.

En cours de gestion, il a donc été décidé de progressivement annuler les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2010 (43,2 M€ en AE et 59,2 M€ en CP) qui se sont révélés surabondants. Ces annulations permettent de résorber l'excédent de financement de l'EPRUS (pour la part de l'Etat) au titre de 2010. Parallèlement à la réduction de la contribution de l'EPRUS, le PLFSS pour 2011 prévoit également la régularisation de la contribution de la CNAMTS à l'EPRUS (pour 331 M€).

De manière résiduelle, le décret d'avance en cours de préparation annule 266 665 € en AE et 300 000 € en CP correspondant à des dépenses d'indemnisation des frais de maladie des Français à l'étranger, qui seront finalement prises en charge par le ministère des affaires étrangères.

Le projet de loi de finances rectificative procède à l'annulation de 29,7 M€ de crédits sur le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire* destinés à compenser les dépenses engagées par la CNAMTS pour le compte de l'Etat au titre de l'indemnisation des professionnels de santé libéraux et salariés mobilisés dans les centres de vaccination contre la grippe A/H1N1, pour laquelle une enveloppe de 50 M€ avait été ouverte par la LFR pour 2009 du 30 décembre 2009[14]. Les crédits qui demeurent (21,3 M€) ont permis de compenser les dépenses liquidées par la CNAMTS à la date du 31 octobre 2010. Les opérations d'indemnisation n'étant cependant pas achevées à ce jour, il est prévisible que des crédits supplémentaires seront nécessaires pour assurer le remboursement à la CNAMTS des dépenses qui seront encourues au cours des mois qui viennent. En raison des circuits administratifs d'indemnisation des professionnels de santé

[14] Voir le rapport de la Cour au Sénat sur l'utilisation des fonds mobilisés contre la pandémie grippale H1N1.

réquisitionnés dans le cadre de la campagne contre la grippe A, il n'est toutefois pas possible d'en évaluer le montant.

*Les annulations opérées par voie réglementaire sur la mission **Santé**, qui portent sur la réserve de précaution et sur des dotations devenues inutiles, n'appellent pas d'observation.*

b) L'évolution des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale

Depuis 2006, l'évolution annuelle des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a été caractérisée par la persistance d'insuffisances importantes de crédits budgétaires en loi de finances initiale, dont l'ampleur a cependant eu tendance à diminuer[15]. Ces insuffisances annuelles de financement initial ont été pour partie compensées par une succession d'opérations de remboursement ou d'apurement de dettes prévues en 2007, 2008 et 2009 en loi de finances rectificative. Compte tenu de ces opérations, les dettes exigibles de l'Etat à l'égard des régimes de base atteignaient au 31 décembre 2009 un niveau historiquement bas, à 0,8 Md€ (dont 0,6 Md€ pour le régime général).

Selon les prévisions les plus récentes de l'ACOSS, relatives au régime général, les insuffisances de financement au titre des opérations de l'année 2010 résultant de l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2010 (1,4 Md€) et de l'absence de versement par l'Etat d'une partie des crédits votés en LFI au titre du financement des exonérations ciblées (0,5 Md€) atteignaient 1,9 Md€ avant le vote de la loi de finances rectificative de fin d'année**.** Compte tenu des dettes résiduelles à fin 2009, les dettes exigibles cumulées de l'Etat envers les différentes branches du régime général se seraient élevées à 2,5 Md€ au 31 décembre 2010, en l'absence des mesures annoncées en loi de finances rectificatives.

Dettes exigibles de l'Etat à l'égard du régime général de sécurité sociale

Régime général - en Md€	**dettes de l'Etat au 31/12/2009**	**dettes prévisionnelles au 31/12/2010 avant mesures LFR**	**variation = insuffisances de financement 2010**
Exonérations ciblées	0,8	1,6	0,8
Financement des exonérations "heures supplémentaires" (TEPA)	0,0	0,2	0,2
Prestations santé - solidarité	0,1	0,6	0,5
aide médicale d'Etat	*0,0*	*0,1*	*0,1*
AAH	*0,0*	*0,4*	*0,4*
API	*0,0*	*0,0*	*0,0*
prime de Noël	*0,0*	*0,0*	*0,0*
autres	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Prestations logement	0,1	0,2	0,1
Autres	0,0	0,0	0,0
Dettes exigibles (total des insuffisances cumulées de crédits budgétaires)	**1,0**	**2,6**	**1,6**
Excédent de financement FNSA (RSA)	-0,2	0,0	0,2
Excédent de financement revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	-0,1	-0,1	0,0
Autres (financement grippe AH1N1)	-0,1	0,0	0,1
Dettes exigibles nettes (déduction faite des excédents de financement)	**0,6**	**2,5**	**1,9**

(1) avant mesures en loi de finances rectificative

Source : Cour des comptes, à partir de données de l'ACOSS

[15] 2,4 Md€ en 2007, 1,5 Md€ en 2008, 1,6 Md€ en 2009 (champ : ensemble des régimes de base)

Si une partie des insuffisances de financement constatées à ce stade de l'année par les caisses du régime général peut être imputée à une progression plus forte que prévu des dépenses afférentes à certains dispositifs, le sous-financement de certaines dépenses en loi de finances initiale a porté sur deux dispositifs de dépenses d'intervention :

- les exonérations ciblées de cotisations sociales financées par les crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission ***Travail et emploi***, compte tenu d'une sous-budgétisation de certaines dépenses au regard des prévisions de l'ACOSS et en dépit de la réévaluation, encore partielle, de certains crédits dans la LFI pour 2010 (contrats de professionnalisation, apprentissage et emploi à domicile). S'agissant des contrats d'apprentissage, il doit cependant être noté qu'une partie des insuffisances de crédits (représentant 0,1 Md€ sur un total de 0,3 Md€) correspond à une « moindre économie » : alors qu'il était prévu au moment de la préparation de la LFI qu'un arrêté vienne réduire le champ des exonérations[16], cet arrêté n'a en définitive pas été publié.
- l'allocation aux adultes handicapés, en raison principalement d'une sous- évaluation des crédits ouverts en LFI. Si les versements à la CNAF ont augmenté en 2010 (+7,8 %, après +8,6 % en 2009[17]), ils demeurent en deçà des prévisions de dépenses qui s'inscrivent elles-mêmes en forte progression par rapport à 2009 en raison principalement de la revalorisation de l'AAH[18].

En revanche, deux types de dépenses d'intervention ont connu une évolution moins forte que prévu, contribuant ainsi à limiter la progression des dettes de l'Etat :

- le revenu de solidarité active, en raison d'une montée en charge nettement plus faible que prévu du dispositif, qui a conduit à revoir à la baisse les échéances de versement du FNSA à l'ACOSS de 1,1 Md€, le FNSA conservant à ce stade la trésorerie correspondante ;
- les aides au logement, pour des raisons encore indéterminées, mais qui pourraient notamment traduire des effets calendaires liés au report des dates d'examen des conditions de ressources des allocataires.

Si l'on fait abstraction de la prime de Noël dont l'absence de prise en compte est récurrente, la sous-budgétisation en loi de finances initiale n'était pas nécessairement intentionnelle mais a pu résulter d'une absence de procédure permettant la communication à la direction du budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci.

La Cour recommande qu'au moment du bouclage du projet de loi de finances initiale, le montant des crédits soit ajusté en fonction des prévisions les plus récentes de l'ACOSS et des régimes de sécurité sociale.

Les insuffisances de financement existant avant l'adoption du projet de loi de finances rectificative de fin d'année découlent également de la décision prise en gestion de réduire de 0,5 Md€ le versement des crédits destinés à l'ACOSS au titre du financement de certaines exonérations ciblées de cotisations sociales. Cette décision a été prise en raison de besoins plus importants que prévus au titre des actions de la mission ***Travail et emploi***, notamment en ce qui concerne le financement des contrats aidés financés sur le programme 103 *Accès et retour à l'emploi*.

[16] Réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaires prises en compte de 39 h à 35 h.

[17] Montant des crédits versés à l'ACOSS en 2009 en exécution de la convention financières Etat / ACOSS / CNAF pour 2009.

[18] Le gouvernement s'est engagé à revaloriser l'AAH de 25 % entre 2008 et 2012. Une première revalorisation de 3,9 % est intervenue en 2008, suivie en 2009 de deux autres revalorisations de 2,2 % chacune, et, en 2010, de deux revalorisations de 2,2 % chacune.

Le non-versement par l'Etat d'une partie des crédits prévus par la LFI a marqué un écart avec les orientations fixées par une instruction du ministre du budget en vigueur depuis fin 2007[19], qui visait à prévenir la reconstitution d'impayés à l'égard des régimes de sécurité sociale. Le dispositif issu de cette instruction, bien qu'il ne permette pas d'écarter toute insuffisance des crédits en loi de finances initiale comme l'avait souligné la Cour[20], avait jusque là permis de « sanctuariser » une partie des crédits de la LFI destinés aux régimes de sécurité sociale, en prévoyant notamment leur versement selon des échéanciers fixés par la voie conventionnelle[21].

Le projet de loi de finances rectificative précité, adopté en conseil des ministres le 17 novembre, comporte plusieurs dispositions.

En premier lieu, il propose une ouverture de crédits budgétaires à hauteur de 0,9 Md€, afin de compléter les dotations de la loi de finances initiale pour 2010.

Ouvertures de crédits en PLFR

exonérations ciblées	208
AAH	352
AME	98
aides au logement	192
Total	**850**

Ces ouvertures de crédits ont pour objet de compenser les insuffisances prévisionnelles de financement de l'exercice 2010 au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'aide médicale d'Etat (AME) et des aides au logement. De même, les crédits ouverts au titre des exonérations ciblées de cotisations sociales ont pour objet de compenser l'insuffisance des crédits ouverts par la LFI (0,3 Md€).

Par ailleurs, afin de compenser l'insuffisance de financement qui découlait, pour le régime général de sécurité sociale, du non versement à l'ACOSS, en septembre 2010, des 0,5 Md€ mentionnés précédemment, le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture sur ce programme de 478 M€ de crédits supplémentaires destinés à l'ACOSS.

En outre, le PLFR comprend une disposition affectant l'excédent prévisionnel de financement des allègements sur les bas salaires, assuré par des impôts et taxes affectés, à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ et à la couverture en trésorerie de l'insuffisance de financement des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires pour 0,2 Md€[22].

Selon les informations communiquées par l'administration, le montant des impôts et taxes affectés à l'apurement des dettes de l'Etat (1,4 Md€), excèderait le solde des dettes restant à financer après prise en compte des crédits ouverts par la loi de finances rectificatives. A ce stade, le montant de cet excédent n'est pas chiffré avec précision. Selon la direction du budget, il se situerait dans une fourchette comprise entre 0,1 Md€ et 0,7 Md€. Dans cette hypothèse, l'Etat consentirait ainsi une avance de trésorerie aux régimes de sécurité sociale, en réduisant à la marge les besoins de financement relatifs aux dépenses de l'année 2011.

L'évaluation du montant définitif de cet excédent éventuel est toutefois tributaire de l'évolution des dettes de l'Etat à l'égard des régimes autres que le régime général, qui n'est pas connue précisément à ce stade. En outre, l'excédent est susceptible d'être absorbé en tout ou

[19] Instruction du 17 décembre 2007 aux ministres et secrétaires d'Etat.
[20] Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008, page 35.
[21] Les échéanciers correspondant aux crédits votés en LFI minorés de la mise en réserve de précaution.
[22] Bien que les exonérations sur les heures supplémentaires soient financées par une affectation de recettes fiscales, les dispositions législatives applicables prévoient que l'Etat assure une compensation à l'euro l'euro des éventuelles insuffisances de financement afférentes.

partie par le financement de la prime de Noël, pour laquelle le PLFR ne prévoit pas, de même que les années précédentes, d'ouverture de crédits[23].

En tout état de cause, l'affectation de l'excédent de financement des allègements de cotisations sur les bas salaires à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ vient réduire d'autant les recettes du régime général pour 2010. En outre, cette opération consiste à solder, au moyen d'une réaffectation de recettes fiscales, des dettes d'intervention de l'Etat dont le remboursement, par nature, aurait dû donner lieu à une ouverture de crédits budgétaires. Transparente en dépenses et en recettes pour le budget de l'Etat, elle permet d'éviter d'afficher une progression des dépenses supérieure à la norme de dépenses de l'Etat.

23 - Mission *Sécurité*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 750 000 € en AE et en CP sur le programme 176 *Police nationale* et d'un montant identique en AE et en CP sur le programme 152 *Gendarmerie nationale*.

Ces annulations, qui ont été opérées sur des crédits mis en réserve en début de gestion n'ont pas d'impact sur l'exécution des programmes concernés.

Toutefois, les dépenses exigibles sont supérieures aux crédits disponibles, notamment pour ce qui concerne le financement des opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale pour lesquelles le besoin s'élève à 13,1 M€ en hors titre 2. Le ministère a demandé un dégel des crédits de paiement à hauteur de ce montant.

La direction du budget a indiqué qu'une partie de la réserve de précaution résiduelle pourrait être mobilisée si la couverture du coût des ces opérations n'était pas possible par redéploiement.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Sécurité** ont été supportées par la réserve de précaution du ministère.*

Toutefois, les crédits disponibles apparaissent insuffisants pour financer les opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale dont le coût avait été sous-évalué par la loi de finances initiale.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation sur le programme 152 *Gendarmerie nationale* de crédits du titre 2, à hauteur de 60 M€, ainsi que des crédits hors titre 2 à hauteur de 17,5 M€ en AE et en CP. Il prévoit également d'annuler des crédits hors titre 2 à hauteur de 17,4 M€ en AE et en CP sur le programme 176 *Police nationale*.

Pour les deux programmes de la mission, les annulations de crédits hors titre 2 portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion. Pour les crédits de titre 2 de la gendarmerie nationale, les annulations portent pour partie sur des crédits mis en réserve (31,8 M€) et pour

[23] En 2009, la prime de Noël avait été financée de manière indirecte par les excédents du FNSA.

partie sur des crédits disponibles (28,2 M€) qui seraient liés à une surévaluation des crédits destinés au compte d'affectation spéciale pensions.

Ce décret d'avance entraînera l'annulation de la totalité des crédits gelés hors titre 2 de la police nationale. Il aura pour conséquence des reports de charges à hauteur de 11 M€ portant sur l'indemnisation des gardiens de fourrières

Pour faire face à ses besoins de crédits hors titre 2, supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale, le ministère avait souhaité obtenir pour la mission ***Sécurité*** un dégel des crédits de paiement à hauteur de 32,5 M€ (dont 11 M€ pour le programme *Police nationale* et 21,5 M€ pour le programme *Gendarmerie nationale*). La demande de dégel sur le programme *Gendarmerie nationale* visait notamment à assurer la couverture des dépenses au titre des opérations extérieures (13,1 M€).

La direction du budget a indiqué que des redéploiements devraient permettre de financer l'indemnisation des gardiens de fourrière et que le financement des opérations extérieures des gendarmes pourrait l'être par le dégel de la réserve de précaution. Dès lors, les reports de charges sur l'exercice 2011 pourraient être évités.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Sécurité** n'ont porté que partiellement sur des crédits de la réserve de précaution s'agissant des crédits du titre 2.*

*La Cour s'assurera à l'occasion des travaux préparatoires au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010 de la réalité de la surévaluation des crédits destinés au compte d'affectation spéciale **Pensions**.*

Les annulations de crédits hors titre 2 ont en revanche toutes été imputées sur des crédits gelés en début de gestion.

24 - Mission *Sécurité civile*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 945 886 € en AE et en CP sur le programme 161 *Intervention des services opérationnels* et d'un montant de 13,5 M€ en AE et en CP sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours*.

Les crédits annulés sur le programme 161 *Intervention des services opérationnels* l'ont été sur les crédits mis en réserve en début de gestion. Les crédits annulés sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours* l'ont été sur les crédits disponibles au programme.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 09 mars 2010 du 07 mai 2010 pour un total de 3,3 M€ en AE et en CP (dont 1,6 M€ sur des crédits mis en réserve) sur le programme 161 et de 28,8 M€ en AE et 26,2 M€ en CP (dont respectivement 3,1 M€ et 4 M€ sur des crédits mis en réserves) sur le programme 128.

Selon l'administration, l'ensemble de ces annulations ne devrait pas induire de reports de charges sur l'exercice 2011.

*Les annulations de crédits opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission **Sécurité civile** n'ont que partiellement porté sur des crédits devenus sans objet.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations sur chacun des programmes 161 *Intervention des services opérationnels* et 128 *Coordination des moyens de secours*.

Les annulations sur le **programme 128** portent sur des crédits prévus pour la pandémie grippale qui restaient disponibles mais étaient devenus de fait sans objet, le coût pris en charge par le ministère de l'intérieur pour l'organisation territoriale de la campagne de vaccination ayant été révisé à la baisse. Ces annulations, d'un montant de 14 M€ en titre 2 et 7,4 M€ en AE et en CP hors titre 2, seront complétées par des annulations par la loi de finances rectificative de fin d'année à hauteur de 5 M€ en titre 2. Elles n'affecteront pas l'exécution budgétaire du programme et n'entraîneront pas de reports sur l'exercice 2011.

Les annulations opérées sur le **programme 161** s'élèvent à 3,2 M€ en AE et en CP. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion, elles n'affecteront pas l'exécution budgétaire du programme et n'entraîneront pas de reports sur l'exercice 2011.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Sécurité civile** n'appellent pas d'observation.*

25 - Mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 59 € en AE et 205 064 en CP sur le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*, d'un montant de 2 M€ en AE et en CP sur le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* et d'un montant de 45 067 € en AE et en CP sur le programme 137 *Egalité entre les hommes et les femmes.*

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 d'un montant de 534 712 € en AE et 345 633 € en CP sur le programme 137 et d'un montant de 51,1 M€ en AE et en CP sur le programme 304.

Les annulations opérées par décret d'avance sont notamment en rapport avec le niveau d'exécution du dispositif de tutelle, curatelle et sauvegarde de justice sur le programme 106. Elles ne devraient pas se traduire par des insuffisances de crédits sur la gestion 2010.

*Les crédits annulés par décret d'avances sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** peuvent être regardés comme devenus sans objet au sens de l'article 13 de la LOLF.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 4,2 M€ en AE et de 4,3 M€ en CP sur le programme 106 *Action en faveur des familles vulnérables*. Parallèlement, une ouverture de 0,114 M€ en AE et en CP figure dans le projet de loi de finances rectificative.

Le même décret prévoit sur le programme 137 *Egalité entre les hommes et les femmes* une annulation de 126 238 € en AE et 155 721 € en CP. Ce mouvement est confirmé en PLFR avec

une annulation de 1 M€ en AE et en CP qui correspond à l'annulation de crédits de la réserve de précaution devenus sans emploi.

Ces mouvements de crédits opérés sur la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances*** *n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des annulations d'un montant de 69,6 M€ en AE et 75 M€ en CP sur le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales.*

Ces annulations concernent essentiellement le dispositif du Revenu de solidarité active, dont la montée en puissance est plus progressive que prévue initialement. L'annulation de crédits ouverts porte sur la subvention d'équilibre que l'Etat verse au fonds national des solidarités actives, compte tenu du rythme de montée en charge du revenu de solidarité active plus lent que prévu. Cette annulation permet de gager les ouvertures réalisées au profit des collectivités territoriales au sein de la mission ***Relations avec les collectivités territoriales***.

26 - Mission *Sport, jeunesse et vie associative*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 800 000 € en AE et en CP sur le programme 219 *Sport* et d'un montant de 2,2 M€ en AE et en CP sur le programme 163 *Jeunesse et vie associative*.

Le montant cumulé des annulations intervenues sur le **programme 219** avant la publication du décret n°2010-1147 du 29 septembre 2010 est de 2,2 M€ en AE et 2,18 M€ en CP. A ce titre, la réserve initiale avait été diminuée à 3 reprises en cours de gestion. La prévision d'exécution est calée sur les crédits disponibles après annulations et anticipe une levée du gel résiduel.

Les 0,8 M€ annulés par le présent décret d'avance sont considérés comme « *sans objet* » par la direction des sports, en ce sens qu'ils portent sur une faible fraction des crédits mis en réserve (10,4 % des AE et 11,9 % en CP), cette réserve ayant été répartie sur les différents dispositifs du programme.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations complémentaires à hauteur de 3,4 M€ en AE et de 4,3 M€ en CP. Ces annulations doivent être imputées intégralement sur la réserve de précaution.

Cependant, il convient de souligner que ce schéma ne permet pas de solder la dette de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels, qui s'élève, selon les dernières estimations dont disposent la direction des sports, à 3,73 M€.

L'apurement de cette dette est cependant prévu et sera réalisé dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2010. L'article 33 de ce projet de loi dispose en effet que les sommes restant dues par l'État aux caisses et régimes de sécurité sociale retracées dans l'état semestriel au 31 décembre 2009 actualisé au 30 juin 2010 seront remboursées.

En ce qui concerne le **programme 163**, les annulations opérées par décret d'avance s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives n° 2010-437 du 9 mars 2010[24] et

[24] 1 006 331 euros en AE et en CP déduits de la réserve.

n° 2010-463 du 7 mai 2010[25]. Le montant global des annulations antérieures au décret d'avance s'élève à 4 M€ en AE et 3,9 M€ en CP.

Les crédits annulés par le décret n°2010-1147 du 29 septembre 2010 portent sur des montants proportionnellement très faibles, représentant moins de 1,2 % des AE et des CP inscrits en loi de finances initiales. Les annulations ont été intégralement supportées par la réserve de précaution.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation de 4,4 M€ en AE et 4,8 M€ en CP. Ces annulations doivent être imputées intégralement sur les crédits gelés de la réserve de précaution qui s'élèvent exactement au même montant. Elles n'auront donc aucun impact sur la gestion du programme 163.

*Les crédits annulés par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission **Sport, jeunesse et vie associative** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Il en va de même en ce qui concerne les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication.

27 - Mission *Travail et emploi*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 682 418 € en AE et en CP sur le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail*, et d'un montant de 294 602 sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 sur le programme 155, pour un montant de 4 M€ (en AE et en CP) dont plus de 3 M€ hors réserve, qui ont conduit à des redéploiements difficiles. Par ailleurs, un décret de transfert du 8 juillet 2010, qui a réduit de 1,3 M€ les crédits de masse salariale, sans transfert de charge correspondant, a conduit à mobiliser une partie de la réserve pour assurer la fin de la gestion.

*Les annulations opérées sur la mission **Travail et emploi** n'appellent pas d'observation.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 5,8 M€ en AE et de 2,9 M€ en CP sur le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*. Selon l'administration, les annulations d'AE résultent d'une réduction des besoins en gestion. En ce qui concerne les CP, elles nécessiteraient la levée de la réserve pour être neutre en gestion.

*Les annulations prévues sur la mission **Travail et emploi** par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

[25] 381 900 en AE et -340 876 en CP déduits de la réserve.

28 - Mission *Ville et logement*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* et de 21 M€ en AE et en CP sur le programme 147 *Politique de la ville.*

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant total de 10,66 M€ (9,62 M€ +1 M€) en AE et 10,79 M€ (9,62 M€ + 1,16 M€) en CP dont 7 M€ en AE et en CP sur des crédits disponibles.

En ce qui concerne le **programme 135**, et selon les services financiers du ministère, les annulations de crédits ne correspondent pas à des crédits devenus sans objet. Les AE annulées auraient pu être consacrées au financement du logement social ou du contentieux relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Les CP devaient faire partie de la demande de report de 2010 vers 2011 afin de participer au paiement des restes à payer au titre du plan de relance.

En ce qui concerne le **programme 147**, le montant réservé aux zones franches urbaines (ZFU) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) a été diminué de 40M€ dont 21M€ ont fait l'objet d'une annulation le 29 septembre 2009. Les 19 M€ restants sont mis en réserve. Les prévisions de l'ACOSS montraient une diminution des besoins prévisibles du montant des compensations des exonérations de charges sociales accordées en ZFU et ZRU. La direction du budget est à l'origine de ces mouvements. Un avenant à la convention liant le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'ACOSS, établi sur la base des prévisions des régimes de septembre, confirmées par la suite, a entériné cette baisse de 40M€.

*Les annulations opérées sur la mission **Ville et logement** par le décret d'avance du 29 septembre 2010 ont porté sur des crédits devenus sans objet.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations à hauteur de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, ainsi que de 34,4 M€ en AE et 47,4 M€ en CP sur le programme 147 *Politique de la ville*.

S'agissant du programme 147, une partie de ces annulations s'imputera sur la réserve résiduelle notamment celle dédiée à la compensation des exonérations ZFU-ZRU (zones franches urbaines-zones de revitalisation urbaine), sur la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé), ainsi que sur celle du secrétariat général du comité interministériel des villes.

Les annulations prévues par le projet de décret en cours de publication sur le programme 135 appellent les mêmes observations que celles formulées au titre du décret d'avance du 29 septembre 2010.

29 - Mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 200 M€ en AE et en CP.

Les annulations correspondent à de moindres recettes sur le programme 723.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

30 - Le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation du spectre hertzien*

Aucune annulation par voie réglementaire n'est intervenue sur le compte d'affectation spéciale ***Gestion et valorisation du spectre hertzien***.

Toutefois, la loi de finances rectificatives adoptée en conseil des ministres le 17 novembre 2010 a annulé la totalité crédits prévus en loi de finances initiale, soit 600 M€. De même qu'en 2009, ce CAS n'aura pas consommé de crédits.

Ces annulations résultent de l'absence de perception des recettes prévues. Ces dernières devaient apporter des ressources exceptionnelles au ministère de la défense. Leur absence est susceptible de se traduire par des reports de charges sur 2011 ou de se traduire par la prise en charges des dépenses prévues par le budget général en contradiction avec la spécialisation des crédits inhérente à l'existence d'un compte d'affectation spéciale.

31 - Le compte *Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 370 M€ sur le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics.

Les crédits du programme 821 sont destinés au préfinancement par l'Etat - via l'Agence des Services et de Paiement - des aides agricoles européennes, avant le remboursement opéré par la Commission européenne deux mois plus tard. Ce préfinancement intervient en octobre et en décembre grâce à des avances du Trésor calibrées en fonction du volume des aides à payer et des disponibilités en trésorerie. S'agissant de la campagne 2010, les prévisions des paiements et de la trésorerie disponible impliquent d'autoriser l'ASP à recourir aux avances du Trésor pour un montant maximal de 7 Mds€.

L'annulation des crédits ne perturbera pas l'exécution du programme. Au-delà de cette annulation, il devrait rester, suivant les explications fournies par la direction du budget, 130M€ non utilisés sur le programme.

Toutefois, comme il a été signalé précédemment, cette annulation sur ***le programme d'avances à l'Agence de services et de paiement****, qui porte sur des crédits qui étaient destinés à être remboursés ou à rester non utilisés, a pour objet de gager des ouvertures de crédits qui donneront lieu à des dépenses définitives.*

ANNEXES

Economie générale du décret d'avance publié en 2010
et du décret d'avance en cours de publication à la date du présent rapport

ANNEXE I

TABLEAU RECAPITULATIF DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES OU EN VOIE DE PUBLICATION EN 2010

TOTAL DES DECRETS D'AVANCES

			OUVERTURES		ANNULATIONS	
MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			**2 115 957 284**	**1 846 003 135**	**2 115 957 284**	**1 846 003 135**
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	22 711 419	22 711 419	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	9 224 254	9 224 254	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	1 383 462	1 383 462
Sous-total Action extérieure de l'État			**31 935 673**	**31 935 673**	**1 383 462**	**1 383 462**
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	13 700 000	13 200 000	0	0
	232	Vie politique, cultuelle et associative	0	0	7 681 807	7 681 807
	307	Administration territoriale	0	0	4 000 000	4 000 000
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			**13 700 000**	**13 200 000**	**11 681 807**	**11 681 807**
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	20 000 000	34 000 000	0
	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	82 000 000	35 000 000	0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	14 700 000	14 200 000	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	3 744 419	985 917
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			**96 700 000**	**69 200 000**	**37 744 419**	**985 917**
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	7 705 655	7 705 655
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	299 053	299 053
Sous-total Aide publique au développement			**0**	**0**	**8 004 708**	**8 004 708**
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	814 811	814 811
	167	Liens entre la nation et son armée	60 000	60 000	13 000 000	13 000 000
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	530 000	530 000	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			**590 000**	**590 000**	**13 814 811**	**13 814 811**
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Culture	131	Création	1 133 455	1 133 455	3 091	3 091
	175	Patrimoines	0	0	5 910 000	5 910 000
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	10 155 386	10 155 386	0	0
Sous-total Culture			**11 288 841**	**11 288 841**	**5 913 091**	**5 913 091**
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	4 200 000	4 200 000	646 802	646 802
	146	Équipement des forces	0	0	452 328 160	310 123 155
	178	Préparation et emploi des forces	380 600 000	380 600 000	150 000 000	125 000 000
	212	Soutien de la politique de la défense	82 100 000	82 100 000	882 072	25 882 072
Sous-total Défense			**466 900 000**	**466 900 000**	**603 857 034**	**461 652 029**
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	21 500 000	21 500 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	561 302	561 302
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			**0**	**0**	**22 061 302**	**22 061 302**
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	9 545 864	17 396 213
	159	Information géographique et cartographique	0	0	1 309 035	1 309 035
	170	Météorologie	0	0	840 000	840 000
	174	Énergie et après-mines	0	0	82 427 915	40 081 198
	181	Prévention des risques	17 000 000	17 000 000	0	0
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	150 410 345	153 599 231
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	4 801 379	5 156 390
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	3 043 104	2 930 097
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	34 954 557	34 954 557
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			**17 000 000**	**17 000 000**	**287 332 199**	**256 266 721**
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	85 200 000	85 200 000	9 161 054	9 570 275
	220	Statistiques et études économiques	1 500 000	1 500 000	0	0
	223	Tourisme	0	0	3 665 447	2 606 556
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	2 500 000	2 500 000
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			**86 700 000**	**86 700 000**	**15 326 501**	**14 676 831**
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	1 755 870	1 755 870
Sous-total Engagements financiers de l'État			**0**	**0**	**1 755 870**	**1 755 870**
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	3 800 919	4 785 674
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	2 498 442	2 886 442
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	5 621 865	8 928 089
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			**378 000 000**	**378 000 000**	**20 488 015**	**20 449 048**

Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	3 800 919	4 785 674
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	2 498 442	2 886 442
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	5 621 865	8 928 089
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			**378 000 000**	**378 000 000**	**20 488 015**	**20 449 048**
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	8 780 975	8 780 975
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	51 054 206	49 567 762
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	600 000	600 000	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	7 800 000	7 800 000	4 341 189	4 341 189
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	86 500 000	86 500 000	585 089	625 214
	318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	15 900 000	15 900 000	816 292	938 201
Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			**110 800 000**	**110 800 000**	**65 577 751**	**64 253 341**
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	625 970	625 970
	303	Immigration et asile	60 000 000	60 000 000	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			**60 000 000**	**60 000 000**	**625 970**	**625 970**
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	34 000 000	0	0
	107	Administration pénitentiaire	46 000 000	46 000 000	262 493 353	26 280 700
	166	Justice judiciaire	30 000 000	30 000 000	25 000 000	25 000 000
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	3 482 703	8 793 887
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	231 989 822	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	700 000	700 000
Sous-total Justice			**307 989 822**	**110 000 000**	**291 676 056**	**60 774 587**
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	7 494 732	7 494 732
Sous-total Médias			**0**	**0**	**7 494 732**	**7 494 732**
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	**0**	**0**	**0**	**0**
	138	Emploi outre-mer	**0**	**0**	**66 465 954**	**72 266 010**
Sous-total Outre-mer			**0**	**0**	**66 465 954**	**72 266 010**
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	127 000 000	127 000 000	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	127 000 000	127 000 000
Sous-total Plan de relance de l'économie			**127 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	10 424 422	10 854 422
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	1 514 567	3 471 008
Sous-total Politique des territoires			**0**	**0**	**11 938 989**	**14 325 430**
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
Sous-total Pouvoirs publics			**0**	**0**	**0**	**0**
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			**0**	**0**	**0**	**0**
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	28 833 542	11 166 458	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	23 147 869	0	7 524 952	159 377 083
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	5 379 076	5 379 076
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	7 011 107	7 011 107
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	20 193 751	17 852 802
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	51 093	51 093
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	500 000	500 000	79 555 592	8 402 199
	193	Recherche spatiale	0	0	11 810 542	11 810 542
	231	Vie étudiante	97 055 079	97 055 079	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0
	329	Nucléaire de demain	0	0	0	0
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			**120 702 948**	**126 388 621**	**142 692 571**	**209 883 902**

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	25 080 000	25 080 000
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	79 864 322	79 864 322
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			**0**	**0**	**104 944 322**	**104 944 322**
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	12 000 000	12 000 000	0	0
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			**12 000 000**	**12 000 000**	**0**	**0**
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			**0**	**0**	**0**	**0**
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	4 244 941	4 476 923
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	37 421 699	54 308 301
Sous-total Santé			**0**	**0**	**41 666 640**	**58 785 224**
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	78 250 000	78 250 000
	176	Police nationale	115 000 000	115 000 000	18 186 149	18 186 149
Sous-total Sécurité			**115 000 000**	**115 000 000**	**96 436 149**	**96 436 149**
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	34 900 000	34 900 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	4 145 886	4 145 886
Sous-total Sécurité civile			**0**	**0**	**39 045 886**	**39 045 886**
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	6 209 074	6 342 265
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	49 650 000	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	171 305	200 788
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	59	205 064
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			**49 650 000**	**0**	**6 380 438**	**6 748 117**
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	6 683 362	7 051 817
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	4 196 771	4 308 480
	219	Sport	0	0	4 241 000	5 151 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			**0**	**0**	**15 121 133**	**16 511 297**
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	6 467 771	3 567 771
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	294 602	294 602
	330	Investissements dans la formation en alternance	0	0	0	0
Sous-total Travail et emploi			**0**	**0**	**6 762 373**	**3 862 373**
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0	0	0
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	7 393 131	76 028 224
	147	Politique de la ville	0	0	55 371 970	68 371 974
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	110 000 000	110 000 000	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			**110 000 000**	**110 000 000**	**62 765 101**	**144 400 198**
TOTAL BUDGETS ANNEXES			**0**	**0**	**0**	**0**
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			**0**	**0**	**0**	**0**
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COMPTES SPECIAUX			**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			**0**	**0**	**0**	**0**
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			**0**	**0**	**0**	**0**
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	200 000 000	200 000 000	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	200 000 000	200 000 000
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			**0**	**0**	**0**	**0**
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE			**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	370 000 000	370 000 000
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			**0**	**0**	**370 000 000**	**370 000 000**
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			**370 000 000**	**370 000 000**	**0**	**0**
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'Etat	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbones de l'Etat	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
	908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0
	909	Régie industrielle des établissements pénitenciaires	0	0	0	0
Total COMPTES DE COMMERCE			**0**	**0**	**0**	**0**

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			**0**	**0**	**0**	**0**

ANNEXE II

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 29 SEPTEMBRE 2010

DECRET D'AVANCE DU 29 SEPTEMBRE 2010			OUVERTURES		ANNULATIONS	
MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			**729 400 000**	**701 400 000**	**729 400 000**	**701 400 000**
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	0	0	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	0	0	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	609 424	609 424
Sous-total Action extérieure de l'État			**0**	**0**	**609 424**	**609 424**
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	11 700 000	11 200 000	0	0
	232	Vie politique, cultuelle et associative	0	0	1 981 807	1 981 807
	307	Administration territoriale	0	0	0	0
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			**11 700 000**	**11 200 000**	**1 981 807**	**1 981 807**
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	20 000 000	34 000 000	0
	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	47 000 000		0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	14 700 000	14 200 000	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	0	0
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			**61 700 000**	**34 200 000**	**34 000 000**	**0**
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	0	0
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	299 053	299 053
Sous-total Aide publique au développement			**0**	**0**	**299 053**	**299 053**
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	814 811	814 811
	167	Liens entre la nation et son armée	0	0	13 000 000	13 000 000
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	0	0	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			**0**	**0**	**13 814 811**	**13 814 811**
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Culture	131	Création	0	0	0	0
	175	Patrimoines	0	0	0	0
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0	0	0	0
Sous-total Culture			**0**	**0**	**0**	**0**
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	0	0	646 802	646 802
	146	Équipement des forces	0	0	370 928 160	228 723 155
	178	Préparation et emploi des forces	218 000 000	218 000 000	0	0
	212	Soutien de la politique de la défense	18 000 000	18 000 000	882 072	882 072
Sous-total Défense			**236 000 000**	**236 000 000**	**372 457 034**	**230 252 029**
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	500 000	500 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	325 093	325 093
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			**0**	**0**	**825 093**	**825 093**
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	2 221 203	2 221 203
	159	Information géographique et cartographique	0	0	0	0
	170	Météorologie	0	0	0	0
	174	Énergie et après-mines	0	0	12 150 100	12 150 100
	181	Prévention des risques	0	0	0	0
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	36 719 821	36 719 821
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	1 157 351	1 157 351
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	522 990	522 990
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	6 794 557	6 794 557
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			**0**	**0**	**59 566 022**	**59 566 022**
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	81 000 000	81 000 000	0	0
	220	Statistiques et études économiques	0	0	0	0
	223	Tourisme	0	0	559 905	559 905
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	0	0
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			**81 000 000**	**81 000 000**	**559 905**	**559 905**
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	1 755 870	1 755 870
Sous-total Engagements financiers de l'État			**0**	**0**	**1 755 870**	**1 755 870**
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	0	0	1 246 970	1 246 970
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	0	0	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	0	0	1 368 397	1 368 397
	143	Enseignement technique agricole	0	0	0	0
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	0	0	5 621 865	5 621 865
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			**0**	**0**	**8 521 512**	**8 521 512**

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	1 280 975	1 280 975
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	12 714 581	12 714 581
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	0	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	0	0	4 341 189	4 341 189
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	0	0	140 329	140 329
	318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	0	0	0	0
Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			**0**	**0**	**18 477 074**	**18 477 074**
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	625 970	625 970
	303	Immigration et asile	60 000 000	60 000 000	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			**60 000 000**	**60 000 000**	**625 970**	**625 970**
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	0	0	0
	107	Administration pénitentiaire	0	0	0	0
	166	Justice judiciaire	30 000 000	30 000 000	0	0
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	2 058 028	2 058 028
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	0	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	0	0
Sous-total Justice			**30 000 000**	**30 000 000**	**2 058 028**	**2 058 028**
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	7 494 732	7 494 732
Sous-total Médias			**0**	**0**	**7 494 732**	**7 494 732**
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	0	0	0	0
	138	Emploi outre-mer	0	0	0	0
Sous-total Outre-mer			**0**	**0**	**0**	**0**
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	127 000 000	127 000 000	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	127 000 000	127 000 000
Sous-total Plan de relance de l'économie			**127 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**	**127 000 000**
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	2 324 422	2 324 422
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	0	0
Sous-total Politique des territoires			**0**	**0**	**2 324 422**	**2 324 422**
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
Sous-total Pouvoirs publics			**0**	**0**	**0**	**0**
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			**0**	**0**	**0**	**0**
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	0	0	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0	0	7 524 952	102 524 952
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	235	235
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	0	0
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	6 620 474	6 620 474
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	51 093	51 093
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	0	0	8 402 199	8 402 199
	193	Recherche spatiale	0	0	0	0
	231	Vie étudiante	0	0	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0
	329	Nucléaire de demain	0	0	0	0
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			**0**	**0**	**22 598 953**	**117 598 953**

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	0	0
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	0	0
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			**0**	**0**	**0**	**0**
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	12 000 000	12 000 000		
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			**12 000 000**	**12 000 000**	**0**	**0**
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			**0**	**0**	**0**	**0**
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	0	0
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	5 988 499	5 988 499
Sous-total Santé			**0**	**0**	**5 988 499**	**5 988 499**
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	750 000	750 000
	176	Police nationale	0	0	750 000	750 000
Sous-total Sécurité			**0**	**0**	**1 500 000**	**1 500 000**
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	13 500 000	13 500 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	945 886	945 886
Sous-total Sécurité civile			**0**	**0**	**14 445 886**	**14 445 886**
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	2 024 499	2 024 499
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	0	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	45 067	45 067
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	59	205 064
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			**0**	**0**	**2 069 625**	**2 274 630**
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	2 256 129	2 256 129
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	0	0
	219	Sport	0	0	800 000	800 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			**0**	**0**	**3 056 129**	**3 056 129**
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	682 418	682 418
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	294 602	294 602
	330	Investissements dans la formation en alternance				
Sous-total Travail et emploi			**0**	**0**	**977 020**	**977 020**
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0		
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	5 393 131	58 393 131
	147	Politique de la ville	0	0	21 000 000	21 000 000
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	110 000 000	110 000 000	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			**110 000 000**	**110 000 000**	**26 393 131**	**79 393 131**
TOTAL BUDGETS ANNEXES			**0**	**0**	**0**	**0**
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			**0**	**0**	**0**	**0**
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COMPTES SPECIAUX			**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			**0**	**0**	**0**	**0**
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			**0**	**0**	**0**	**0**
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	200 000 000	200 000 000	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	200 000 000	200 000 000
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			**0**	**0**	**0**	**0**
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE			**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	370 000 000	370 000 000
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			**0**	**0**	**370 000 000**	**370 000 000**
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			**370 000 000**	**370 000 000**	**0**	**0**
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'Etat	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbones de l'Etat	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
	908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0
	909	Régie industrielle des établissements pénitenciaires	0	0	0	0
Total COMPTES DE COMMERCE			**0**	**0**	**0**	**0**

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			**0**	**0**	**0**	**0**

ANNEXE III

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE EN COURS DE PUBLICATION

DECRET D'AVANCE DE NOVEMBRE 2010			OUVERTURES		ANNULATIONS	
MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			**1 386 557 284**	**1 144 603 135**	**1 386 557 284**	**1 144 603 135**
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	22 711 419	22 711 419	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	9 224 254	9 224 254	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	774 038	774 038
Sous-total Action extérieure de l'État			**31 935 673**	**31 935 673**	**774 038**	**774 038**
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2 000 000	2 000 000	0	0
	232	Vie politique, cultuelle et associative	0	0	5 700 000	5 700 000
	307	Administration territoriale	0	0	4 000 000	4 000 000
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			**2 000 000**	**2 000 000**	**9 700 000**	**9 700 000**
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	0	0	0
	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	35 000 000	35 000 000	0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0	0	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	3 744 419	985 917
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			**35 000 000**	**35 000 000**	**3 744 419**	**985 917**
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	7 705 655	7 705 655
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	0	0
Sous-total Aide publique au développement			**0**	**0**	**7 705 655**	**7 705 655**
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	0	0
	167	Liens entre la nation et son armée	60 000	60 000	0	0
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	530 000	530 000	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			**590 000**	**590 000**	**0**	**0**
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Culture	131	Création	1 133 455	1 133 455	3 091	3 091
	175	Patrimoines	0	0	5 910 000	5 910 000
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	10 155 386	10 155 386	0	0
Sous-total Culture			**11 288 841**	**11 288 841**	**5 913 091**	**5 913 091**
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	4 200 000	4 200 000	0	0
	146	Équipement des forces	0	0	81 400 000	81 400 000
	178	Préparation et emploi des forces	162 600 000	162 600 000	150 000 000	125 000 000
	212	Soutien de la politique de la défense	64 100 000	64 100 000	0	25 000 000
Sous-total Défense			**230 900 000**	**230 900 000**	**231 400 000**	**231 400 000**
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	21 000 000	21 000 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	236 209	236 209
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			**0**	**0**	**21 236 209**	**21 236 209**
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	7 324 661	15 175 010
	159	Information géographique et cartographique	0	0	1 309 035	1 309 035
	170	Météorologie	0	0	840 000	840 000
	174	Énergie et après-mines	0	0	70 277 815	27 931 098
	181	Prévention des risques	17 000 000	17 000 000		
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	113 690 524	116 879 410
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	3 644 028	3 999 039
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	2 520 114	2 407 107
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	28 160 000	28 160 000
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			**17 000 000**	**17 000 000**	**227 766 177**	**196 700 699**
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	4 200 000	4 200 000	9 161 054	9 570 275
	220	Statistiques et études économiques	1 500 000	1 500 000		
	223	Tourisme	0	0	3 105 542	2 046 651
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	2 500 000	2 500 000
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			**5 700 000**	**5 700 000**	**14 766 596**	**14 116 926**
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	0	0
Sous-total Engagements financiers de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	2 553 949	3 538 704
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	0	0
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	1 130 045	1 518 045
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	0	3 306 224
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			**378 000 000**	**378 000 000**	**11 966 503**	**11 927 536**

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	7 500 000	7 500 000
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	38 339 625	36 853 181
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	600 000	600 000	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	7 800 000	7 800 000	0	0
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	86 500 000	86 500 000	444 760	484 885
	318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	15 900 000	15 900 000	816 292	938 201
Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			**110 800 000**	**110 800 000**	**47 100 677**	**45 776 267**
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	0	0
	303	Immigration et asile	0	0	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			**0**	**0**	**0**	**0**
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	34 000 000	0	0
	107	Administration pénitentiaire	46 000 000	46 000 000	262 493 353	26 280 700
	166	Justice judiciaire	0	0	25 000 000	25 000 000
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	1 424 675	6 735 859
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	231 989 822	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	700 000	700 000
Sous-total Justice			**277 989 822**	**80 000 000**	**289 618 028**	**58 716 559**
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Médias			**0**	**0**	**0**	**0**
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	0	0	0	0
	138	Emploi outre-mer	0	0	66 465 954	72 266 010
Sous-total Outre-mer			**0**	**0**	**66 465 954**	**72 266 010**
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	0	0	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	0	0
Sous-total Plan de relance de l'économie			**0**	**0**	**0**	**0**
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	8 100 000	8 530 000
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	1 514 567	3 471 008
Sous-total Politique des territoires			**0**	**0**	**9 614 567**	**12 001 008**
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
Sous-total Pouvoirs publics			**0**	**0**	**0**	**0**
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			**0**	**0**	**0**	**0**
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	28 833 542	11 166 458	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	23 147 869	0	0	56 852 131
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	5 378 841	5 378 841
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	7 011 107	7 011 107
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	13 573 277	11 232 328
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	0	0
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	500 000	500 000	71 153 393	0
	193	Recherche spatiale			11 810 542	11 810 542
	231	Vie étudiante	97 055 079	97 055 079	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0
	329	Nucléaire de demain	0	0	0	0
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			**120 702 948**	**126 388 621**	**120 093 618**	**92 284 949**

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	25 080 000	25 080 000
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	79 864 322	79 864 322
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			**0**	**0**	**104 944 322**	**104 944 322**
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	0	0	0	0
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			**0**	**0**	**0**	**0**
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			**0**	**0**	**0**	**0**
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	4 244 941	4 476 923
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	31 433 200	48 319 802
Sous-total Santé			**0**	**0**	**35 678 141**	**52 796 725**
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	77 500 000	77 500 000
	176	Police nationale	115 000 000	115 000 000	17 436 149	17 436 149
Sous-total Sécurité			**115 000 000**	**115 000 000**	**94 936 149**	**94 936 149**
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	21 400 000	21 400 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	3 200 000	3 200 000
Sous-total Sécurité civile			**0**	**0**	**24 600 000**	**24 600 000**
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	4 184 575	4 317 766
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	49 650 000	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	126 238	155 721
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	0	0
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			**49 650 000**	**0**	**4 310 813**	**4 473 487**
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	4 427 233	4 795 688
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	4 196 771	4 308 480
	219	Sport	0	0	3 441 000	4 351 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			**0**	**0**	**12 065 004**	**13 455 168**
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	5 785 353	2 885 353
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	0	0
	330	Investissements dans la formation en alternance	0	0	0	0
Sous-total Travail et emploi			**0**	**0**	**5 785 353**	**2 885 353**
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0	0	0
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	2 000 000	17 635 093
	147	Politique de la ville	0	0	34 371 970	47 371 974
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	0	0	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			**0**	**0**	**36 371 970**	**65 007 067**
TOTAL BUDGETS ANNEXES			**0**	**0**	**0**	**0**
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			**0**	**0**	**0**	**0**
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COMPTES SPECIAUX			**0**	**0**	**0**	**0**
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			**0**	**0**	**0**	**0**
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			**0**	**0**	**0**	**0**
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	0	0	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	0	0
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			**0**	**0**	**0**	**0**
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			**0**	**0**	**0**	**0**
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE			**0**	**0**	**0**	**0**
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	0	0
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	0	0	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			**0**	**0**	**0**	**0**
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			**0**	**0**	**0**	**0**
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			**0**	**0**	**0**	**0**
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			**0**	**0**	**0**	**0**
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'Etat	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbones de l'Etat	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
	908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0
	909	Régie industrielle des établissements pénitenciaires	0	0	0	0
Total COMPTES DE COMMERCE			**0**	**0**	**0**	**0**

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			**0**	**0**	**0**	**0**

ANNEXE IV

EQUILIBRE DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES ET EN COURS

EQUILIBRE DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES ET EN COURS

MISSIONS €	OUVERTURES		ANNULATIONS	
	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL	**2 115 957 284**	**1 846 003 135**	**2 115 957 284**	**1 846 003 135**
Action extérieure de l'État	31 935 673	31 935 673	1 383 462	1 383 462
Administration générale et territoriale de l'État	13 700 000	13 200 000	11 681 807	11 681 807
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	96 700 000	69 200 000	37 744 419	985 917
Aide publique au développement	0	0	8 004 708	8 004 708
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	590 000	590 000	13 814 811	13 814 811
Conseil et contrôle de l'État	0	0	0	0
Culture	11 288 841	11 288 841	5 913 091	5 913 091
Défense	466 900 000	466 900 000	603 857 034	461 652 029
Direction de l'action du Gouvernement	0	0	22 061 302	22 061 302
Écologie, développement et aménagement durables	17 000 000	17 000 000	287 332 199	256 266 721
Économie	86 700 000	86 700 000	15 326 501	14 676 831
Engagements financiers de l'État	0	0	1 755 870	1 755 870
Enseignement scolaire	378 000 000	378 000 000	20 488 015	20 449 048
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	110 800 000	110 800 000	65 577 751	64 253 341
Immigration, asile et intégration	60 000 000	60 000 000	625 970	625 970
Justice	307 989 822	110 000 000	291 676 056	60 774 587
Médias	0	0	7 494 732	7 494 732
Outre-mer	0	0	66 465 954	72 266 010
Plan de relance de l'économie	127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000
Politique des territoires	0	0	11 938 989	14 325 430
Pouvoirs publics	0	0	0	0
Provisions	0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	120 702 948	126 388 621	142 692 571	209 883 902
Régimes sociaux et de retraite	0	0	104 944 322	104 944 322
Relations avec les collectivités territoriales	12 000 000	12 000 000	0	0
Remboursements et dégrèvements	0	0	0	0
Santé	0	0	41 666 640	58 785 224
Sécurité	115 000 000	115 000 000	96 436 149	96 436 149
Sécurité civile	0	0	39 045 886	39 045 886
Solidarité, insertion et égalité des chances	49 650 000	0	6 380 438	6 748 117
Sport, jeunesse et vie associative	0	0	15 121 133	16 511 297
Travail et emploi	0	0	6 762 373	3 862 373
Ville et logement	110 000 000	110 000 000	62 765 101	144 400 198
TOTAL BUDGETS ANNEXES	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COMPTES SPECIAUX	**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**	**570 000 000**
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0	0	0	0
Développement agricole et rural	0	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	0	0	0
Participations financières de l'État	0	0	0	0
Pensions	0	0	0	0
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**	**200 000 000**
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	0	0	370 000 000	370 000 000
Avances à l'audiovisuel public	0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
Avances aux collectivités territoriales	0	0	0	0
Prêts à des États étrangers	0	0	0	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0	0	0	0
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**	**370 000 000**
COMPTES DE COMMERCE	**0**	**0**	**0**	**0**
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL GENERAL	**2 685 957 284**	**2 416 003 135**	**2 685 957 284**	**2 416 003 135**

Source : Cour des comptes – Décret du 29 septembre et décret en cours de publication

ANNEXE V

OUVERTURES DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE
ANNULATIONS DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE
AU 26 NOVEMBRE 2010

OUVERTURES DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE AU 26 NOVEMBRE 2010

MISSIONS €	CREDITS OUVERTS (1)		OUVERTURES PAR DA		% OUVERTURES	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL 2010	**380 947 060 452**	**379 420 937 490**	**2 115 957 284**	**1 846 003 135**	**0,56%**	**0,49%**
Action extérieure de l'État	2 653 528 200	2 624 333 470	31 935 673	31 935 673	**1,20%**	**1,22%**
Administration générale et territoriale de l'État	2 597 732 102	2 595 921 540	13 700 000	13 200 000	**0,53%**	**0,51%**
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 652 205 672	3 610 084 708	96 700 000	69 200 000	**2,65%**	**1,92%**
Aide publique au développement	3 055 122 290	3 514 542 289	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 424 929 387	3 430 720 823	590 000	590 000	**0,02%**	**0,02%**
Conseil et contrôle de l'État	590 291 619	570 759 977	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Culture	2 882 442 356	2 924 480 679	11 288 841	11 288 841	**0,39%**	**0,39%**
Défense	39 257 190 173	37 144 795 471	466 900 000	466 900 000	**1,19%**	**1,26%**
Direction de l'action du Gouvernement	557 569 276	552 761 237	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Écologie, développement et aménagement durables	10 320 759 216	10 143 751 037	17 000 000	17 000 000	**0,16%**	**0,17%**
Économie	1 953 156 377	1 934 320 671	86 700 000	86 700 000	**4,44%**	**4,48%**
Engagements financiers de l'État	44 156 214 291	44 156 537 636	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Enseignement scolaire	60 863 649 529	60 816 299 441	378 000 000	378 000 000	**0,62%**	**0,62%**
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 552 559 961	11 564 292 731	110 800 000	110 800 000	**0,96%**	**0,96%**
Immigration, asile et intégration	564 976 512	557 458 485	60 000 000	60 000 000	**10,62%**	**10,76%**
Justice	7 365 807 156	6 844 307 981	307 989 822	110 000 000	**4,18%**	**1,61%**
Médias	1 140 774 337	1 142 774 337	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Outre-mer	2 167 795 176	2 023 417 383	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	**5,43%**	**3,10%**
Politique des territoires	382 374 961	376 176 043	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 647 695	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Provisions	72 500 000	58 500 000	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Recherche et enseignement supérieur	25 357 616 221	24 763 980 271	120 702 948	126 388 621	**0,48%**	**0,51%**
Régimes sociaux et de retraite	5 726 800 000	5 726 800 000	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Relations avec les collectivités territoriales	2 674 755 058	2 624 079 069	12 000 000	12 000 000	**0,45%**	**0,46%**
Remboursements et dégrèvements	94 207 850 000	94 207 850 000	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Santé	1 177 696 790	1 197 974 273	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Sécurité	16 630 776 206	16 384 300 457	115 000 000	115 000 000	**0,69%**	**0,70%**
Sécurité civile	448 719 794	455 968 482	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 270 637 080	12 290 637 223	49 650 000	0	**0,40%**	**0,00%**
Sport, jeunesse et vie associative	833 992 336	854 946 355	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Travail et emploi	11 350 000 981	11 402 500 761	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Ville et logement	7 698 989 700	7 806 016 965	110 000 000	110 000 000	**1,43%**	**1,41%**
TOTAL BUDGETS ANNEXES	**2 151 756 011**	**2 130 326 793**	**0**	**0**	**0,00%**	**0,00%**
Contrôle et exploitation aériens	1 952 328 588	1 937 460 588	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Publications officielles et information administrative	199 427 423	192 866 205	0	0	**0,00%**	**0,00%**
TOTAL COMPTES SPECIAUX	**148 745 821 949**	**130 108 212 149**	**570 000 000**	**570 000 000**	**0,38%**	**0,44%**
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	57 950 543 529	57 955 543 529	200 000 000	200 000 000	0,35%	0,35%
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	72 419 668 620	72 152 668 620	370 000 000	370 000 000	0,51%	0,51%
COMPTES DE COMMERCE	17 975 609 800	0	0	0	0,00%	0,00%
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	400 000 000	0	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	**531 844 638 412**	**511 659 476 432**	**2 685 957 284**	**2 416 003 135**	**0,51%**	**0,47%**

Source : Cour des comptes - Décrets du 29 septembre 2010 et en cours de publication – 1) Crédits en LFI

ANNULATIONS DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE AU 26 NOVEMBRE 2010

MISSIONS €	CREDITS OUVERTS (1)		TOUTES ANNULATIONS (2)		% ANNULATIONS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL	**411 290 406 988**	**409 403 728 857**	**2 140 752 403**	**1 870 801 254**	**0,52%**	**0,46%**
Action extérieure de l'État	2 717 376 944	2 684 266 010	1 383 462	1 383 462	**0,05%**	**0,05%**
Administration générale et territoriale de l'État	2 611 356 103	2 609 895 541	13 881 158	13 881 158	**0,53%**	**0,53%**
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	4 264 295 079	4 175 561 102	37 820 116	1 061 614	**0,89%**	**0,03%**
Aide publique au développement	3 220 737 197	3 571 788 696	8 004 708	8 004 708	**0,25%**	**0,22%**
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 435 695 711	3 441 508 782	13 837 886	13 837 886	**0,40%**	**0,40%**
Conseil et contrôle de l'État	573 653 617	556 921 975	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Culture	2 963 228 698	2 951 861 988	6 893 804	6 896 804	**0,23%**	**0,23%**
Défense	39 571 132 786	37 464 717 072	603 857 034	461 652 029	**1,53%**	**1,23%**
Direction de l'action du Gouvernement	548 120 913	542 364 340	22 061 302	22 061 302	**4,02%**	**4,07%**
Écologie, développement et aménagement durables	13 789 944 321	13 617 683 539	294 023 449	262 957 971	**2,13%**	**1,93%**
Économie	7 405 805 945	7 386 671 390	15 326 501	14 676 831	**0,21%**	**0,20%**
Engagements financiers de l'État	42 541 122 370	42 541 122 516	1 755 870	1 755 870	**0,00%**	**0,00%**
Enseignement scolaire	61 380 211 120	61 298 490 461	20 488 015	20 449 048	**0,03%**	**0,03%**
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 579 143 353	11 585 908 155	65 587 017	64 262 607	**0,57%**	**0,55%**
Immigration, asile et intégration	611 383 373	612 161 853	625 970	625 970	**0,10%**	**0,10%**
Justice	7 123 285 746	6 817 940 383	291 676 056	60 774 587	**4,09%**	**0,89%**
Médias	1 152 669 069	1 144 169 069	7 494 732	7 494 732	**0,65%**	**0,66%**
Outre-mer	2 167 795 176	2 023 417 383	66 465 954	72 266 010	**3,07%**	**3,57%**
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	**5,43%**	**3,10%**
Politique des territoires	374 764 057	368 647 885	11 938 989	14 325 430	**3,19%**	**3,89%**
Pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 647 695	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Provisions	72 500 000	58 500 000	13 000 000	13 000 000	**17,93%**	**22,22%**
Recherche et enseignement supérieur	47 143 794 059	46 583 849 499	142 692 571	209 883 902	**0,30%**	**0,45%**
Régimes sociaux et de retraite	5 723 382 322	5 723 382 322	104 944 322	104 944 322	**1,83%**	**1,83%**
Relations avec les collectivités territoriales	2 777 709 202	2 707 033 213	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Remboursements et dégrèvements	90 552 014 000	90 552 014 000	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Santé	1 231 616 694	1 251 966 804	41 666 640	58 785 224	**3,38%**	**4,70%**
Sécurité	16 599 722 398	16 353 402 205	96 436 149	96 436 149	**0,58%**	**0,59%**
Sécurité civile	426 075 170	435 959 186	40 793 866	40 793 866	**9,57%**	**9,36%**
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 538 963 411	12 519 593 917	6 380 438	6 748 117	**0,05%**	**0,05%**
Sport, jeunesse et vie associative	825 930 415	846 934 154	15 121 133	16 511 297	**1,83%**	**1,95%**
Travail et emploi	13 560 542 767	13 300 479 718	6 830 160	3 930 160	**0,05%**	**0,03%**
Ville et logement	8 448 787 277	8 555 868 004	62 765 101	144 400 198	**0,74%**	**1,69%**
TOTAL BUDGETS ANNEXES	**2 155 756 011**	**2 134 326 793**	**0**	**0**	**0,00%**	**0,00%**
Contrôle et exploitation aériens	1 956 328 588	1 941 460 588	0	0	**0,00%**	**0,00%**
Publications officielles et information administrative	199 427 423	192 866 205	0	0	**0,00%**	**0,00%**
TOTAL COMPTES SPECIAUX	**168 942 321 949**	**139 332 074 149**	**570 000 000**	**570 000 000**	**0,34%**	**0,41%**
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	59 290 543 529	59 295 543 529	200 000 000	200 000 000	0,34%	0,34%
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	91 276 168 620	80 036 530 620	370 000 000	370 000 000	0,41%	0,46%
COMPTES DE COMMERCE	17 975 609 800	0	0	0	0,00%	0,00%
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	400 000 000	0	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	**582 388 484 948**	**550 870 129 799**	**2 710 752 403**	**2 440 801 254**	**0,47%**	**0,44%**

Source : Cour des comptes – Décret du 29 septembre, décret en cours de publication et décrets d'annulation de crédits. (1) LFI + LFR ; (2) toutes annulations cumulées

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Le rapport adopté par la Cour a pris en compte les observations ci-jointes formulées par le ministre en réponse au rapport provisoire qui lui avait été communiqué.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE

Paris, le

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre projet de rapport sur les mouvements réglementaires de la gestion 2010, en application de l'article 58-6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Outre des remarques plus techniques que vous trouverez en annexe, je souhaite appeler votre attention sur trois points essentiels.

1. La gestion 2010 se caractérise par une poursuite des efforts de l'État pour maîtriser la dépense et assainir ses relations financières avec ses partenaires ou fournisseurs.

La gestion 2010 est marquée comme celle de 2009 par deux faits saillants :

- les conséquences de la crise économique ne compromettent pas le respect strict de la norme de dépense ;
- le Gouvernement achève ses efforts d'apurement de dettes, en particulier vis-à-vis de la sécurité sociale.

La gestion 2010 se place en effet dans un contexte économique particulier : la reprise économique qui s'amorce n'a pas encore effacé tous les effets de la crise des années 2008 et 2009. Ainsi, un certain nombre de dépenses sensibles aux cycles économiques restent toujours dynamiques : le coût des contrats aidés ou des prestations sociales (l'allocation adulte handicapé notamment) est encore en forte progression. Toutefois, la conjoncture permet également une économie importante sur la charge de la dette. Associée à une baisse des dépenses au titre des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, elle permettra, avec une quasi certitude, non seulement de maîtriser la dépense[1] au niveau prévu en loi de finances initiale, mais aussi d'apurer un certain nombre de dettes de l'État.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des Comptes
13, rue Cambon
75007 Paris

[1] Comme en 2009, la norme de dépense est évaluée sans tenir compte des dépenses exceptionnelles et non reproductibles. Il s'agit en 2010 de la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, du programme exceptionnel d'investissements d'avenir et du plan de relance de l'économie. La comparaison du résultat patrimonial et du résultat budgétaire 2010 reflétera d'ailleurs le caractère exceptionnel des dépenses au titre du programme exceptionnel d'investissement d'avenir et du plan de relance de l'économie qui sont fortement marqués par une logique d'investissement.

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Ainsi, les ouvertures de crédits proposées dans le projet de loi de finances rectificative doivent permettre :

- l'apurement du découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF) qui assure les versements des primes au titre des Plan épargne logement (PEL) ;
- une remise à niveau des dotations au profit des organismes sociaux afin d'éviter toute reconstitution de dettes de l'État à l'égard de la Sécurité sociale ;
- un versement en 2010 au profit des apurements communautaires dus non seulement au titre de 2009, mais aussi de 2010, satisfaisant ainsi l'une de vos demandes ;
- la réduction autant que possible des éventuels reports de charges sur la gestion suivante.

Par ailleurs, le projet de LFR prévoit d'achever l'apurement de la quasi-totalité de la dette "brute" de l'État vis à vis de la sécurité sociale, qui s'élève à 1 518 millions d'euros (la dette brute est calculée en excluant les dispositifs pour lesquels l'État dispose d'une créance sur les régimes). L'apurement, sans impact sur la norme de dépense, prend la forme d'une affectation de recettes (13,80% du droit de consommation sur les tabacs, soit environ 1 394 millions d'euros) correspondant à l'excédent du panier de recettes affecté à la compensation des allègements généraux de charges sociales.

Même si ces points sont mentionnés, votre rapport pourrait à mon sens davantage mettre en lumière les efforts de maîtrise et d'optimisation de la dépense consentis par l'administration.

Enfin, concernant les ouvertures nettes au titre des dépenses de personnel, je rappelle qu'elles ne représentent que 0,6% environ de la masse salariale de l'Etat : au-delà des justifications apportées ci-après, je veux souligner que peu d'entreprises ou d'organismes publics pilotent de façon aussi fine que l'Etat leurs dépenses annuelles.

2. Le projet de rapport met en doute la régularité des décrets d'avance ce qui me semble inexact.

Tout d'abord, le montant global des ouvertures introduites par les deux décrets d'avance de 2010 est comparable à ceux des années 2005 à 2008. Le moindre montant des ouvertures en 2009 apparaît plutôt comme une exception qu'une référence. Il m'apparaît donc injustifié de dire que l'année 2010 est en rupture avec les pratiques des années précédentes et que *« les ouvertures et annulations de crédites opérés en 2010 sont ainsi d'un montant deux fois supérieur à celui des années précédentes ».*

Par ailleurs, comme le souligne votre rapport, l'élaboration des décrets d'avance a respecté la procédure prévue par l'article 13 de la LOLF.

Vous affirmez toutefois que les modalités de préparation du décret d'avance en cours de publication n'est pas *« conforme à l'esprit du texte organique »*. Cette affirmation n'est pas, selon mon appréciation, justifiée dans votre rapport et doit être en conséquence retirée ou du moins précisée.
Enfin, dans de nombreux cas, vous estimez que l'urgence, condition de fond d'une ouverture en décret d'avance n'a pas été respectée dans la mesure où les *« ouvertures de crédits ont été rendus nécessaires du seul fait de sous-évaluations de crédits significatives, manifestes et avérées »*.

La définition que vous retenez de l'urgence me semble largement interprétative par rapport au texte organique.
En effet, vous proposez d'accepter l'urgence lorsque *« les ouvertures de crédits rendues nécessaires du fait de circonstances ou d'insuffisances de crédits (...) ne pouvaient pas être prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année »*.
Cette définition correspond davantage à la notion d'imprévisibilité qui n'est pas le critère retenu dans l'article 13 de la LOLF. Cet article fait de la notion d'urgence, au côté des contraintes de plafonnement et de gage, le **seul critère d'appréciation au fond** des ouvertures effectuées par décret d'avance posé par l'article 13 de la LOLF (*« en cas d'urgence, des décret d'avance (...) peuvent ouvrir des crédits supplémentaires (...)»)*.
Des crédits peuvent donc être ouverts par décret d'avance lorsque leur mobilisation ne souffre aucun retard, quelle que soit la cause du besoin supplémentaire.

L'attention portée par le Parlement au caractère plus ou moins prévisible des crédits demandés ne remet pas en cause cette appréciation. Il est légitime que le Parlement, s'interroge, lors de l'examen d'un décret d'avance, sur la qualité de la prévision initiale que lui a soumise le Gouvernement lors de l'examen des lois de finances initiale et, le cas échéant, rectificatives.
Cette attention portée par le Parlement à la notion d'imprévisibilité ne signifie pas que la régularité d'un décret d'avance dépend de ce critère. D'ailleurs, le Parlement distingue clairement les notions d'urgence et d'imprévisibilité, comme l'atteste notamment l'avis (favorable) du Sénat sur le décret d'avance du 29 septembre 2010 :
« 3. Considère que l'urgence à ouvrir (...) est avérée ;
4. Déplore que, si certaines dépenses (...) peuvent être légitimement regardées comme imprévisibles, il n'en va pas de même (...). »

Si une analyse de l'imprévisibilité est de nature à éclairer le lecteur, il convient de la réaliser à titre subsidiaire et sans lui conférer la même portée qu'à la notion d'urgence.

Pour ma part, je juge que l'ensemble des ouvertures réalisées ou envisagées sont bien urgentes, dans la mesure où elles ne souffrent aucun retard. Les avis émis par le Parlement l'ont d'ailleurs toujours relevé en 2010, même si une réserve sur ce sujet à été émise sur l'ouverture pour financer la prise à bail du nouvel immeuble des administrations centrales du ministère de la justice.

3. Le projet de rapport relève de nombreuses « *sous-budgétisations* » ce que je conteste formellement.

A la lecture du rapport, il apparaît que seuls 254 M€ d'ouvertures en décret d'avance auraient été par nature imprévisibles. 1,8 Md€ d'ouvertures en décret d'avance et 2,5 Md€ en loi de finances rectificative procéderaient en revanche de réponse à des « *sous-budgétisations manifestes* ».
Ces constats me semblent erronés.

Tout d'abord, les ouvertures au profit des dépenses de personnel réalisées dans le projet de décret en cours d'adoption sont pour l'essentiel liées à une exécution 2009 plus forte qu'attendue au moment de la construction du PLF 2010 et à des départs en retraite moindres que prévus.
La répartition précise des causes de dérapage de crédits titre 2 n'est certes pas encore possible (cette décomposition étant l'un des objets des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement). Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative, les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :

- l'impact direct, sur l'exercice 2010, des moindres départs en retraite de l'année 2009 peut être estimé à 210 M€ et celui des moindres départs en retraite de l'année 2010 à 100 M€, soit 310 M€ au total ;
- les effets des mesures catégorielles sont évalués à 40 M€ ;
- l'impact des heures supplémentaires est modeste (25 M€) ;
- l'incidence, en 2010 et hors défense, d'une exécution 2009 plus importante que prévue au moment de la budgétisation est légèrement supérieure à 150 M€. Elle est liée notamment à des effets indirects des moindres départs à la retraite, en particulier l'évolution du GVT et la modification du calendrier des départs.

S'agissant des ouvertures spécifiques au ministère de la Défense (230 M€), elles concernent pour l'essentiel les dispositifs de restructurations et d'indemnisation du chômage et des maladies liées à l'amiante (pour 138 M€). Les insuffisances au titre des deux derniers dispositifs procèdent d'une forte hausse des ayants droit constatée en 2009 et 2010. Quant au dépassement lié aux dépenses de restructuration, il est dû à la fois à un nombre de structures concernées par les restructurations plus élevé que prévu initialement et à une accélération du déploiement des bases de défense.
Il me semble ainsi avéré que dans la très grande majorité des cas, les facteurs expliquant les ouvertures de crédits de titre 2 ne pouvaient pas, par nature, être anticipés au moment de l'élaboration du PLF 2010, soit au cours de l'été 2009.

Par ailleurs, je tiens à préciser que les abondements supplémentaires (497 M€) au titre de la prime à la casse et du dispositif « bonus/malus » automobile ont pour origine, pour une part significative, la disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009 rendant éligible aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervenait avant le 31 mars 2010. Cette extension a soutenu la demande et a conduit à une augmentation des commandes de véhicules en fin d'année 2009 (dont la livraison et la facturation sont intervenues au premier trimestre 2010).

Un tel changement ne pouvait pas être anticipé lors de la budgétisation.

Enfin, vous considérez que l'ouverture proposée en LFR au profit des politiques de l'emploi procède certes de dotations volontairement insuffisantes en LFI 2010, mais aussi de décisions en gestion qu'il n'était pas possible de prévoir. Je regrette que vous considériez, en définitive, dans votre synthèse chiffrée que le montant total de l'ouverture traduise une sous-dotation manifeste. Compte tenu du montant très élevé en question, une répartition plus fine entre les parties prévisible et imprévisible aurait été, me semble-t-il, de nature à éclairer le lecteur.

Pour l'essentiel, il m'apparaît donc contestable d'assimiler les ouvertures effectuées à la conséquence de sous-budgétisations manifestes et volontaires.

En conclusion, je souhaite souligner que nous avons poursuivi, voire achevé la démarche vertueuse initiée en 2009 : la dépense est ainsi maîtrisée et les dettes de l'État sont pour une large part apurée. La gestion 2011 sera abordée avec la même détermination, dans des conditions assainies qui ne pourront que faciliter le respect de notre engagement de réduire le déficit public à 6 % du PIB.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma parfaite considération.

François BAROIN

Observations annexes :

I. Remarques transversales

1. 1) Remarques sur l'analyse des annulations :

Votre projet de rapport critique un certain nombre d'annulations au motif qu'elles conduiraient à des reports de charges en fin de gestion.
Il est rappelé que la notion de reports de charges n'est pas auditable et que toute évaluation est difficile à réaliser objectivement.
Nous notons d'ailleurs que dans les cas cités, les montants restent très faibles au regard des masses financières du budget de l'État.
Il est donc demandé de supprimer dans le rapport toute référence à une reconstitution d'un éventuel report de charges, l'affirmation de la Cour n'apparaissant pas démontrée. Il est noté toutefois que dans la synthèse, ce point fait l'objet d'une présentation plus équilibrée.

2. Remarques sur le calendrier de transmission de l'information à la Cour des comptes :

Il est à souligner que le projet de décret d'avance en cours de construction a été transmis le même jour au Conseil d'État et à la Cour des comptes pour information. Une telle pratique n'est pas une obligation juridique mais relève d'une bonne pratique de l'administration pour permettre à la Cour de disposer au plus tôt de l'information.

3. Remarques générales sur les insuffisances de crédits de titre 2 :

La répartition précise des causes de dérapages de crédits titre 2 n'est pas pleinement possible alors même que la gestion n'est pas achevée, ce qui ne permet pas son analyse approfondie par les ministères sectoriels et la direction du Budget ; cette analyse est l'objet des rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement.

Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative (notamment, concernant les moindres départs en retraite, il n'est pas toujours possible de faire le départ entre l'effet sur la masse salariale au titre du GVT, et ce qui ressort d'une éventuelle moindre réalisation du schéma d'emplois), les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :

- <u>départs en retraite moins nombreux que prévus en 2009 :</u>

Au sein des ouvertures demandées, l'impact direct des moindres départs en retraite de l'année 2009 sur l'année 2010 peut être évalué à environ 210 M€.

- <u>départs en retraite moins nombreux que prévus en 2010 :</u>

Leur effet est évalué à environ 101 M€.

- <u>effets des mesures catégorielles :</u>

Il est évalué à environ 40 M€

- impact des heures supplémentaires :

Il est évalué à environ 25 M€ (il concerne très principalement le ministère de la Justice, et le ministère de l'Intérieur dans un second ordre).

Les quatre effets précités représentent donc environ 375 M€ au total, soit un peu moins de la moitié des ouvertures nettes demandées en crédits de titre 2.

L'autre moitié est très principalement constituée de l'effet « socle » des dépassements constatés en gestion 2009 – qui avaient été de 400 M€ hors pensions – et ont un impact légèrement supérieur à 150 M€ sur les ouvertures nettes demandées, et des ouvertures spécifiques du ministère de la Défense (230 M€). Ces effets de socle ne sont pas exempts d'impact de la baisse constatée des départs à la retraite. En effet, le décalage des départs à entrainer des effets sur le GVT et à conduit à une exécution 2009 plus importantes que prévue. L'individualisation fine de ces effets est en cours.

Pour ce qui concerne les départs en retraite :

D'une manière générale, la révision à la baisse des départs à la retraite de 2010 s'inscrit dans le prolongement du décrochage observé en 2009 (59 831 départs en retraite exécutés contre 68 740 départs prévus en loi de finances initiale soit -13 %).

Enfin, il convient de mentionner que la prévision de départs en retraite sous-jacente à la construction du projet de loi de finances pour 2011 est de 62 000, soit nettement en deçà de l'exécution 2008 (plus de 71 000 départs) ainsi que de la prévision du PLF 2010 (67 500 départs prévus) et légèrement au-delà de l'exécution 2009 (59 800) : la baisse des départs en retraite a donc été prise en compte en budgétisation dès que cela a été possible.

Pour ce qui concerne les mesures catégorielles :

Il ne peut pas être conclu à ce stade à une sous-estimation de nombreuses mesures catégorielles par rapport aux enveloppes accordées en loi de finances initiale pour 2010. En effet, il est constaté un surcoût de certaines mesures catégorielles ciblées (coût des heures supplémentaires à la Justice, adhésion au NES pour les personnels de catégorie B au 1er septembre 2010 au Budget) mais ces dépassements devraient être au global, en termes d'enveloppes catégorielles stricto sensu, compensés par de moindres dépenses catégorielles soit au sein du même périmètre ministériel (mais sur d'autres programmes) soit sur d'autres ministères.

II. Remarques particulières :

Mission Justice

Passage du présent rapport :

Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission ***Justice*** *portent sur des crédits mis en réserve ou devenus sans objet.*

L'annulation des crédits destinés à la réhabilitation de la maison d'arrêt de la santé en raison de son inclusion dans une opération plus vaste conduite dans le cadre d'un partenariat public privé peut toutefois être considérée comme un report de charges sur la durée de vie du contrat.

Réponse :

Un montant de 464 M€ d'autorisations d'engagement a été ouvert en LFI 2008 en vue de la rénovation de la Maison d'arrêt de Paris « La Santé » sous la forme d'un contrat de partenariat. Toutefois, compte tenu des interrogations de la RGPP sur le projet initial de rénovation, elles n'ont jamais été engagées et ont été reportées jusqu'en 2010, aucun contrat de partenariat n'ayant été conclu.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, un montant d'autorisations d'engagement (AE) de 521 M€ a été ouvert en 2012 pour le projet de rénovation de la Maison d'arrêt de Paris « La Santé » sous la forme de contrat de partenariat. Ce nouveau montant correspond à la version désormais stabilisée de ce projet.

Par conséquent, les AE ouvertes en 2008 sont devenues sans objet et sont donc proposées à l'annulation. Le montant total annulé sur le programme "Administration pénitentiaire" en décret d'avance et en loi de finances rectificative est un montant net qui tient compte des autres besoins d'AE du programme et du gage d'un décret de virement en cours de signature.

Mission Enseignement scolaire :

Passage du présent rapport:

« Compte tenu du caractère récurrent des dépassements, l'imprévisibilité des besoins de crédits de titre 2 de la mission ***Enseignement scolaire*** *n'est pas avérée. Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication résultent davantage des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales que d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion. »*

Réponse :

Les difficultés de prévisions et de calibrage des crédits pour l'année N sont inhérentes au décalage des calendriers respectifs des ouvertures de postes aux concours (définies en décembre N-1 pour la rentrée scolaire N) et des départs effectifs en retraite qui s'effectuent très majoritairement sur le dernier trimestre de l'année N.

Comparativement à 2008, le nombre des départs en retraite a notablement diminué en 2009 et 2010. En 2009 et 2010, le nombre des départs en retraite s'est avéré inférieur aux prévisions initiales d'environ 4 700 ETP par an, soit en cumul 9400 départs en moins. Deux facteurs explicatifs principaux pourraient expliquer cette rupture dans les prévisions, dont l'impact était difficilement prévisible : d'une part, l'effet de la crise financière et, d'autre part, une modification possible des comportements en raison de l'évolution des règles de calcul des pensions.

Il conviendrait donc de nuancer l'observation relative aux défaillances de la prévision, l'écart entre prévision initiale et prévision d'exécution étant inhérent au décalage entre le calendrier d'élaboration du PLF annuel et celui de la définition et de la réalisation effective des flux d'entrées-sorties.

***Mission Santé* :**

Passage du présent rapport :

Régime général - en Md€	dettes de l'Etat au 31/12/2009	dettes prévisionnelles au 31/12/2010 avant mesures LFR	variation = insuffisances de financement 2010
Exonérations ciblées	0,8	1,6	0,8
Financement des exonérations "heures supplémentaires" (TEPA)	0,0	0,2	0,2
Prestations santé - solidarité	0,1	0,6	0,5
aide médicale d'Etat	*0,0*	*0,1*	*0,1*
AAH	*0,0*	*0,4*	*0,4*
API	*0,0*	*0,0*	*0,0*
prime de Noël	*0,0*	*0,0*	*0,0*
autres	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Prestations logement	0,1	0,2	0,1
Autres	0,0	0,0	0,0
Dettes exigibles (total des insuffisances cumulées de crédits budgétaires)	**1,0**	**2,6**	**1,6**
Excédent de financement FNSA (RSA)	-0,2	0,0	0,2
Excédent de financement revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	-0,1	-0,1	0,0
Autres (financement grippe AH1N1)	-0,1	0,0	0,1
Dettes exigibles nettes (déduction faite des excédents de financement)	**0,6**	**2,5**	**1,9**

(1) avant mesures en loi de finances rectificative

Réponse :

La direction du Budget considère que l'insuffisance prévisionnelle 2010 au titre des prestations logement est de 0,2 Md€ et non de 0,1 Md€ comme indiqué à la Cour par l'ACOSS.

Passage du présent rapport :

« Si l'on fait abstraction de la prime de Noël dont l'absence de prise en compte est récurrente, la sous-budgétisation en loi de finances initiale n'était pas nécessairement intentionnelle mais a pu résulter d'une absence de procédure permettant la communication à la direction du Budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci.

La Cour recommande à cet égard qu'une telle procédure soit mise en place à une date pertinente pour que ces prévisions puissent être prises en compte lors du bouclage du projet de loi de finances de l'année. »

Réponse :

La DSS organise depuis plusieurs années des réunions trimestrielles pour les exonérations ciblées à laquelle la direction du budget prend une part active et qui permettent, de façon générale, de disposer d'une information fiable sur les exonérations ciblées. La situation est moins satisfaisante en ce qui concerne les prestations sociales, mais la direction du Budget reçoit en amont des exercices de budgétisation des éléments des caisses de sécurité sociale. En outre, depuis 2010 (et donc pour l'exercice de prévision 2011) des conférences quadripartite (DB, DSS, régimes, responsables de programmes budgétaires) sont organisées dans le cadre du processus d'élaboration du PLF afin de disposer de la meilleure information possible sur les principaux dispositifs d'exonérations ciblées et de prestations.

Enfin, une conférence État-sécurité sociale est organisée chaque année par la DB à laquelle est conviée la DSS pour déterminer le tendanciel des exonérations ciblées et des prestations (avant mesures éventuelles d'économie).

Il n'est donc pas exact d'indiquer qu' *« il n'existe pas de procédure permettant la communication à la direction du budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci »,*

et la recommandation de la Cour est déjà satisfaite depuis la mise en place de l'organisation des réunions quadripartites décrites ci-dessus.

Passage du présent rapport :

« Le non-versement par l'État d'une partie des crédits prévus par la LFI a marqué une rupture avec les orientations fixées par une instruction du ministre du budget en vigueur depuis fin 2007[1], qui visait à prévenir la reconstitution d'impayés à l'égard des régimes de sécurité sociale. Le dispositif issu de cette instruction, bien qu'il ne permette pas d'écarter toute insuffisance des crédits en loi de finances initiale comme l'avait souligné la Cour[2], avait jusque là permis de « sanctuariser » une partie des crédits de la LFI destinés aux régimes de sécurité sociale, en prévoyant notamment leur versement selon des échéanciers fixés par la voie conventionnelle[3]. «

Réponse :
Il ne s'agit pas d'une « rupture » mais d'un écart isolé à un principe constamment respecté et qui n'est pas remis en cause pour l'avenir.

Passage du présent rapport :

exonérations ciblées	*299*
AAH	*352*
AME	*98*
aides au logement	*192*
Total	***941***

Réponse :
Les ouvertures mentionnées :

- ne prennent pas en compte les ouvertures de 17M€ sur les exonérations JEI ni l'ouverture de 40M€ sur les régimes spéciaux ;
- prennent en compte la totalité des ouvertures du programme 103 sur les exonérations ciblées, alors que seuls 191M€ sur 299M€ vont aux régimes de base de sécurité sociale (le reste allant à l'Unédic et à l'AGIRC-ARRCO).

[1] Instruction du 17 décembre 2007 aux ministres et secrétaires d'État.
[2] Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008, page 35.
[3] Les échéanciers correspondant aux crédits votés en LFI minorés de la mise en réserve de précaution.

Mission Ville et logement

Passages du présent rapport :

« S'agissant du programme 147 Politique de la ville, les annulations devraient affecter la couverture des restes à payer à hauteur de 11,5 M€. » (....)

En ce qui concerne le programme 147, le montant réservé aux zones franches urbaines (ZFU) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) a été diminué de 40M€ dont 21M€ ont fait l'objet d'une annulation le 29 septembre 2009. Les 19 M€ restants sont mis en réserve. Les prévisions de l'ACOSS montraient une diminution des besoins prévisibles du montant des compensations des exonérations de charges sociales accordées en ZFU et ZRU. La direction du budget est à l'origine de ces mouvements. Un avenant à la convention liant le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'ACOSS a entériné cette baisse de 40 M€.

Les annulations opérées par voie administrative sur la mission Ville et logement par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'ont porté que partiellement sur des crédits devenus sans objet. »

Réponse :
Les annulations opérées sur le programme 147 « Politique de la ville » résultent principalement des besoins très faibles, en 2010, au titre des exonérations de cotisations sociales en ZFU et ZRU. A cet égard, l'avenant à la convention liant le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'ACOSS a été établi sur la base des prévisions des régimes de septembre, confirmées par la suite.

S'agissant des restes à payer au titre de l'ex-Fonds d'investissement pour la ville et au titre des Grands projets de villes et opérations de renouvellement urbain, il convient de noter que l'apurement de ces engagements anciens est particulièrement lent et complexe et que, par conséquent, les reports de crédit sont systématiques et importants (18,3 M€ en 2009 ; 22,63 M€ en 2010). Il devrait être envisageable de reporter au moins 5 M€ l'an prochain, ce qui permettra de couvrir les dépenses 2011 sur ce dispositif.

Les annulations sur ce programme ont donc réellement porté sur des crédits devenus sans objet.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP sur le programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement et de 21 M€ en AE et en CP sur le programme 147 Politique de la ville.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant total de 10,66 M€ (9,62 M€ +1 M€) en AE et 10,79 M€ (9,62 M€ + 1,16 M€) en CP dont 7 M€ en AE et en CP sur des crédits disponibles.

En ce qui concerne le programme 135, et selon les services financiers du ministère, les annulations de crédits ne correspondent pas à des crédits devenus sans objet. Les AE annulées auraient pu être consacrées au financement du logement social ou du contentieux relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Les CP devaient faire partie de la demande de report de 2010 vers 2011 afin de participer au paiement des restes à payer au titre du plan de relance.

Les annulations opérées par voie administrative sur la mission Ville et logement par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'ont porté que partiellement sur des crédits devenus sans objet.

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations à hauteur de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP sur le programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement, ainsi que de 34,4 M€ en AE et 47,4 M€ en CP sur le programme 147 Politique de la ville.

S'agissant du programme 147, une partie de ces annulations s'imputera sur la réserve résiduelle notamment celle dédiée à la compensation des exonérations ZFU-ZRU (zones franches urbaines-zones de revitalisation urbaine), sur la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé), ainsi que sur celle du secrétariat général du comité interministériel des villes. »

Réponse :
Concernant les annulations réalisées sur le programme 135, il convient de noter que l'annulation de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP réalisée dans le DA de septembre correspond à une partie des 95,34 M€ de crédits non

consommés en 2009 et reportés en 2010. Compte tenu des incertitudes liées au rythme de consommation des dispositifs du plan de relance, il avait en effet semblé préférable de reporter l'intégralité de ces crédits. Les paiements étant plus lents que prévu, une partie de ces reports s'est avérée sans emploi pour 2010.

En tenant compte de cette annulation, la prévision d'exécution réalisée en octobre (et qui tient compte du rythme de consommation des dispositifs du plan de relance) faisait apparaître un montant de crédits non consommés de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP. C'est ce montant qu'il est proposé d'annuler dans le projet de DA.

Mission Administration générale et territoriale de l'État

Passage du présent rapport :

« L'ouverture opérée sur la mission Administration générale et territoriale de l'État a répondu à une situation d'urgence résultant d'une forte augmentation des dépenses liées à l'activité contentieuse.

Toutefois, cette ouverture, qui sera insuffisante pour couvrir les dépenses exigibles, ne permettra pas d'éviter des reports de charges sur l'exercice 2011.

A cet égard, le montant de crédits prévus par le projet de loi de finances initiale pour 2011 apparaît sous-estimé. »

Réponse :

La prévision d'exécution du responsable de programme s'établissait fin octobre à 146 M€ sur la base des dépenses exigibles connues ou fortement probables. L'ouverture de 11,2 M€ en décret d'avance au mois de septembre, la mobilisation par fongibilité de certains crédits combinées avec le report de la LFR 2009 et des crédits non consommés en gestion 2009 permettent de couvrir intégralement ces besoins. Fin novembre, le taux d'exécution des crédits disponibles étaient respectivement de 84 % en autorisations d'engagement (soit 124 M€) et de 80 % en crédits de paiement (soit 118 M€). Il reste par conséquent une disponibilité de 22 M€ pour terminer la gestion 2010. Ce constat laisse augurer qu'il n'y aura pas de report de charge lié à une insuffisance de crédits sur ce type de dépenses.

Comme la Cour des comptes l'avait elle-même constaté dans sa note d'exécution budgétaire 2010, l'évolution des dépenses de contentieux présente un profil très irrégulier et difficilement modélisable : en 2006, elles étaient de 87 M€, en 2007 de 80 M€, en 2008 de 94 M€ (mais avec un effet de périmètre de 8,5 M€ lié à l'inclusion du contentieux des étrangers), en 2009 de 124 M€ (mais en intégrant les 32,5 M€ d'indemnisation des communes).

Dans ces conditions, lors de la programmation budgétaire 2011-2013, intervenue au premier trimestre et alors que les besoins 2010 n'était pas encore connus, le choix a été fait de retenir une estimation plutôt basse de ces dépenses avec la possibilité d'une adaptation budgétaire en cours de gestion.

Passage du présent rapport :

« L'ouverture de crédits prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission Administration générale et territoriale de l'État, qui ne paraît pas correspondre à des dépenses imprévisibles, ne semble pas remplir la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF. »

Réponse :

La réalisation des travaux pour lesquels il est demandé une ouverture de l'ordre de 2 M€ en fin de gestion 2010 relève bien d'opérations déjà programmées. Toutefois, le renforcement du plan Vigipirate lié à l'aggravation de la menace terroriste qui est par nature imprévisible a rendu plus rapidement nécessaire la réalisation de ces travaux, qui sans cela auraient pu être reportés sur la gestion suivante. Compte tenu des besoins pour couvrir les dépenses de contentieux, il n'a pas été possible de dégager les moyens en gestion pour les financer.

Passage du présent rapport :

« En dépit des ouvertures opérées par voie réglementaire et par la loi de finances rectificative de fin d'année, les crédits disponibles sur la mission Administration générale et territoriale de l'État restent inférieurs aux charges de l'exercice, pour un montant de 5,6 M€ en AE et de 9,2 M€ en CP. »

Réponse :

Les ouvertures prévues sur le programme 216 permettent de couvrir les besoins avérés de l'exercice.

Sur le programme 232, l'insuffisance de crédits pour terminer la gestion est estimée à 2,15 M€. Elle est couverte par la levée partielle de la réserve de précaution de 6,85 M€, dont le reliquat fera l'objet d'une annulation.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations à hauteur de 9,7 M€ en AE et en CP portant sur le programme 307 Administration territoriale pour 4 M€ et sur le programme 232 Vie politique, cultuelle et associative pour 5,7 M€ dont 1 M€ de crédits de titre 2. »

Commentaire :

Les 4 M€ annulés sur le programme 307 sont des crédits de titre 2.

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Passage du présent rapport :

« Le projet de décret d'avance en cours de publication prévoit également des annulations de 21 M€ (titre 2) sur le programme 129 Coordination du travail gouvernemental et de 236 209 € (titre 2) sur le programme 308 Protection des droits et Libertés. Ces annulations porteront sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. »

Réponse :

L'annulation de titre 2 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » en décret d'avance s'élève à 21 M€ mais ne correspond pas intégralement à la réserve de précaution :

- sur les 21 M€ annulés, 0,77 M€ correspondent effectivement aux crédits gelés au titre de la réserve de précaution ;

- le solde, soit 20,23 M€, correspond à des crédits disponibles, mais devenus sans objet. Ces crédits non consommés résultent d'une sous-consommation des crédits de personnels transférés sur le programme 129 au titre de la prise en charge des emplois de direction des directions départementales interministérielles.

Mission « Sécurité »

Passage du présent rapport :

« Cette ouverture est destinée à compenser de moindres départs en retraite qu'anticipés initialement ainsi qu'un décalage au cours de l'année des flux de départs, ceux-ci étant concentrés sur le second semestre. Par ailleurs, 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés en début d'année 2010. En outre, des plans de revalorisation catégorielle ont été mis en place à la suite d'accords conclus en décembre 2007 pour le corps de commandement, en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction. Ces plans de revalorisation catégorielle ont généré un coût financier plus important que prévu. (...)

Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission Sécurité, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation manifeste des dépenses du titre 2. »

Réponse :

Le nombre de départs en retraite en 2009, qui a été inférieur aux prévisions, s'est répercuté mécaniquement sur l'exercice 2010. Ce moindre volume de départs n'a pu être constaté avec certitude qu'à la fin de l'année 2009 et n'a donc pas pu être intégralement pris en compte dans la construction du PLF 2010 qui s'est faite, pour l'essentiel, pendant les deuxième et troisième trimestres 2009.

En revanche, pour 2010, le volume global des départs sur le programme « Police nationale » devrait être globalement conforme aux prévisions initiales (aux alentours de - 7 400 ETP) ; au sein de cet ensemble, le nombre des départs en retraite devrait même être un peu plus élevé que prévu (- 2 810 ETP, contre - 2 526 prévus en début d'année). Toutefois, le calendrier infra-annuel de ces départs a été plus tardif que les hypothèses retenues dans le cadre de la budgétisation de la LFI 2010, ce qui n'était pas prévisible lors de l'élaboration de la LFI et explique une partie du dépassement de crédits constaté.

Le recrutement des 1 500 adjoints de sécurité ne s'est pas fait sur le « début d'année », mais sur le second semestre (500 au 1er juillet, 500 au 1er octobre, 500 au 1er décembre).

Passage du présent rapport :

« *Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission Sécurité ont été supportées par la réserve de précaution du ministère. (...) Toutefois, les crédits disponibles apparaissent insuffisants pour financer les opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale dont le coût avait été sous-évalué par la loi de finances initiale. »*

Réponse :

S'agissant des opérations extérieures, leur montant est par nature difficilement prévisible. Il revient a priori au responsable de programme de redéployer ses ressources pour financer ces dépenses obligatoires, au besoin en décalant des dépenses programmées, mais ne présentant pas un caractère d'urgence avéré. Dans le cas où un financement de l'intégralité du coût des OPEX ne s'avérerait pas possible par redéploiement des crédits ouverts en hors titre II sur le programme, une partie de la réserve de précaution résiduelle (17,5 M€) pourrait, le cas échéant, être mobilisée (sous réserve d'une saisine en ce sens par le ministère de l'intérieur).

Passage du présent rapport :

« Ce décret d'avance entraînera l'annulation de la totalité des crédits gelés hors titre 2 de la police nationale. Il aura pour conséquence des reports de charges à hauteur de 11 M€ portant sur l'indemnisation des gardiens de fourrières. (...)

Au total, les reports de charges sur l'exercice 2011 pourraient ainsi atteindre 32,5 M€. »

Réponse :

Contrairement aux affirmations du projet de rapport, la mission « Sécurité » ne devrait pas connaître de reports de charges sur l'exercice 2011 :

- concernant le programme « Police nationale », il revient au responsable de programme de financer les 11 M€ de dépenses de fourrière sur les crédits disponibles du programme, en redéployant ses ressources et en décalant certaines dépenses dont le caractère d'urgence n'est pas avéré (dépenses d'informatiques, achats de véhicules, renouvellement des équipements individuels des agents…) ;

- concernant le programme « Gendarmerie nationale », le financement des opérations extérieures et des frais de déplacement des forces mobiles de gendarmerie pourra être assuré, en tant que de besoin (et sous réserve d'une saisine en ce sens par le ministère de l'intérieur), par le dégel des crédits mis en réserve et non annulés.

Mission ÉCONOMIE

Passage du présent rapport :

« L'administration indique avoir des difficultés à anticiper cette ouverture car le montant du décret d'avances est le résultat d'une négociation avec les entreprises concernées et est lié aux évolutions du prix des carburants et de la consommation effective dans les trois départements concernés. Le montant de 81 M€ représente l'enveloppe maximale, les sommes effectivement ordonnancées ne devant être connues qu'à l'issue de la négociation actuellement en cours entre l'État et les entreprises pétrolières.

Il doit toutefois être observé que les besoins liés aux compensations des pertes subies par les opérateurs pétroliers sont identifiables dans leur principe, sinon identifiés dans leur montant exact. Au demeurant, les crédits ouverts par décret d'avance du 29 septembre 2010 pour une période de 10 mois (81 M€) sont proportionnellement de même niveau que ceux ouverts l'an passé pour une période de 11 mois (98 M€).

Bien que les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 134 soient présentées comme le résultat d'une négociation ne pouvant pas être prévu au moment du vote de la loi de finances de l'année, il est permis de douter du caractère totalement imprévisible de ces ouvertures.

L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission Économie afin de compenser le manque à gagner pour les compagnies pétrolières lié à la décision du Gouvernement de diminuer le prix de vente des carburants à la pompe dans les départements d'outre-mer d'Amérique répondait à la nécessité de couvrir une dépense dont le caractère imprévisible n'est pas totalement avéré. »

Réponse :

La Cour note dans l'analyse des crédits annulés sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » (p. 57) une « annulation de 23,5 M€ sur les crédits ouverts pour le financement du surcoût des carburants Outre-mer, dont l'estimation à 81 M€ a pu être réduite après prise en compte des résultats des négociations avec les pétroliers non encore connus lors du décret d'avance de septembre qui avait ouvert les crédits ». La négociation engagée au titre d'une troisième phase d'indemnisation avec les compagnies pétrolières a effectivement permis de minorer substantiellement les montants versés in fine.

Les décrets n°2010-1332 et 2010-1333 du 8 novembre 2010 fixent par ailleurs un nouveau cadre de réglementation des prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'outre-mer, qui devraient permettre d'éviter de futures ouvertures budgétaires pour cet objet.

Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Passage du présent rapport :

« L'ensemble des ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines porte sur des crédits du titre 2.

Ces ouvertures concernent le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, à hauteur de 86,5 M€, le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière, à hauteur de 15,9 M€, le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges, à hauteur de 7,8 M€ et le programme 221 Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État, à hauteur de 600 000 €.

Cet ajustement des crédits qui au total représente 110,8 M€, résulterait d'un nombre de départs en retraite inférieur aux prévisions, en 2009 comme en 2010, et de l'effet de l'adhésion au nouvel espace statutaire des personnels de catégorie B avec effet rétroactif à compter du 1er septembre 2010. Pour les deux programmes les plus concernés par ces ouvertures, l'ajustement est relativement important puisqu'il représente 4,5 % pour le programme 218 et 1,3 % pour le programme 156.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ouverture en urgence de crédits du titre 2, pour des montants significatifs, est de nature à faire douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale.

Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines****, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2. »*

Réponse :
Il convient de noter que la budgétisation pour 2010 a été construite sur la meilleure estimation de départs en retraite qu'il était possible de faire au moment de la discussion budgétaire. Le PLF 2010 reposaient sur une hypothèse de départs prévisionnels à 4 715 (contre 5 133 en PLF 2009). Cette estimation qui a pris pour hypothèse une tendance baissière et une absence de rattrapage du déficit des départs 2009 s'est révélée encore trop élevée au regard des dernières données de la gestion prévisionnelle 2010.

Mission Recherche et enseignement supérieur (MIRES)

Passage du présent rapport :

« Annulation de 95 M€ sur les crédits de paiements destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR)

D'après la direction des affaires financières, l'argument mis en avant est le niveau de trésorerie prévisionnel de l'agence au 31 décembre 2010, jugé suffisant par la direction du budget. Le MESR estime cependant qu'il n'a pas été tenu compte des décaissements programmés dès le début 2011 au titre des appels à projets notifiés en AE fin 2010, ce qui pourrait se traduire par une tension réelle sur les engagements pris par l'agence et restant à couvrir en CP dans le futur. »

Réponse :
L'analyse ayant conduit à proposer l'annulation de 95 M€ de crédits de paiements à destination de l'ANR ne repose pas uniquement sur la constatation d'un niveau important de trésorerie à la fin de l'année 2010, comme il est indiqué dans le projet de rapport.
Cette proposition tire en effet directement les conséquences des observations que la Cour des comptes a elle-même formulées dans le cadre de son examen des comptes et de la gestion de l'ANR. Constatant que « le montant de la trésorerie disponible[4] pour l'agence nationale de recherche s'élevait à plus de 400 M€ en incluant les unités supports [… en raison d'] une budgétisation en AE=CP dans une phase de montée en puissance des engagements pluriannuels », elle invitait fermement les tutelles à « déterminer aux mieux les crédits de paiement disponibles pour l'Agence en fonction de ses besoins de trésorerie afin d'éviter une situation anormale ayant un impact direct sur le déficit et la dette de l'État ».

Ce prélèvement mesuré de la trésorerie dans un contexte de réintégration des unités supports au sein de l'ANR et donc de concentration de la trésorerie de l'Agence, ne remet évidemment pas en cause la capacité de l'ANR à honorer les engagements pris dans le cadre des appels à projets qu'elle a lancés.

L'annulation de 95 M€ tire les conséquences des constats de la Cour des comptes et permet une optimisation de la trésorerie de l'État et de ses établissements publics.

Il convient donc de supprimer les commentaires portés par le MESR dans la mesure où ils ne correspondent pas à la réalité de la motivation de cette annulation ni à l'analyse développée par ailleurs par la Cour des Comptes.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n'a pas été utilisé pour abonder le programme 231 Vie étudiante, alors que la Cour a déjà prévenu dans ses observations définitives sur l'exécution de la MIRES pour 2009, que celui-ci connaîtrait une exécution 2010 extrêmement tendue compte tenu des reports de charge de 2009 sur 2010 (41,1M€ de charges à payer sur la gestion 2010 auxquelles s'ajoutent 23,1 M€ de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets). Oralement, les services du MESR ont convenu que les crédits disponibles du programme 231 seraient insuffisants pour couvrir les charges de l'exercice 2010. »

Réponse :
Les données relatives aux effectifs boursiers de la rentrée universitaire 2010/2011 et par conséquent le besoin de financement pour la gestion 2010 n'étaient pas connus au moment de la préparation du décret d'avance du 29 septembre, qui a été transmis aux commissions des finances du Parlement le 13 septembre 2010, pendant la période des rentrées universitaires.

---

[4] souligné par nos soins.

La stabilisation de la prévision d'effectifs et de dépenses au cours du mois de novembre a permis d'intégrer le besoin de financement pour les bourses au sein du décret d'avance en cours de publication et du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010. Par ailleurs, compte tenu du montant total des ouvertures à ce titre qui correspondent environ à un mois de bourses sur critères sociaux, il n'était pas nécessaire de procéder dans le DA de septembre à cette ouverture.
Enfin, rien ne permet d'affirmer que les crédits du programme ne permettront pas d'honorer les charges de l'année.
Il est donc demandé le retrait de la relation dans le rapport d'une affirmation orale du MESR, qui ne repose pas sur une analyse communiquée à la direction du budget ou à la Cour des comptes.

Passage du présent rapport :

« *Si les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre sur le programme 190 ont été imputées sur la réserve de précaution, à l'instar de celles opérées par la loi de finances rectificative n° 2010-463 du 7 mai 2010, il n'en a pas été de même pour celles réalisées par la loi de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010, qui ont diminué de 5,4 M€ en AE et en CP le montant des crédits disponibles. Ces annulations ont entraîné la diminution des subventions pour charges de service public notifiées aux établissements rattachés au programme, obligeant ceux-ci à annuler des opérations de recherche ou à différer des opérations immobilières programmées. Certains établissements, qui rencontrent des difficultés à maintenir un fonds de roulement compatible avec une gestion saine, ont demandé des levées de réserve. Si celles-ci ne leur étaient pas accordées ou s'il n'était pas possible de leur octroyer des ressources supplémentaires en gestion, l'équilibre budgétaire de ces établissements pourrait être affecté en 2011.* »

Réponse :
Les annulations de crédits hors réserve opérées par décret d'avance ont donné lieu à un examen précis pour chaque ligne du programme afin d'éviter toute tension perturbant la fin de gestion. Dans la mesure où :

- une analyse fine de la faisabilité d'annulations au-delà de la réserve a été faite,
- le montant d'annulation est faible au regard des budgets des établissements,
- cette annulation est intervenue tôt dans l'année,
- il a été possible de ménager une flexibilité suffisante dans les budgets des opérateurs pour maintenir des fonds de roulement à des niveaux raisonnables.

Par ailleurs, des dégels interviendront d'ici la fin de gestion au profit du LCPC et de l'INRETS (1,8 M€), du CEA (8 M€ sur ce programme) et de l'IRSN (1,8 M€).

Mission Action extérieure de l'État

Passage du présent rapport :

« L'ouverture opérée par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission ***Action extérieure de l'État*** *caractérise une relative sous-dotation sur le programme 105, d'ailleurs récurrente en ce qui concerne les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. »*

Réponse :
L'ouverture prévue par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission « Action extérieure de l'État » permet de couvrir les variations de change constatées entre le taux de change estimé en construction budgétaire du triennat et le taux de chancellerie retenu lors du versement effectif des contributions. Il n'y a donc pas eu de sous budgétisation en volume des contributions. Au contraire le montant estimé des opérations de maintien de la paix était pour 2010 d'environ 600 M$ et ce sont seulement 559 M$ qui ont été appelés.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 609 424 € en AE et en CP sur le programme 185 Rayonnement culturel et scientifique.
Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 4,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 1,5 M€ en AE et 1,2 M€ en CP pour la seconde.

L'ensemble des annulations de crédits supportées par le programme 185 se traduit cependant par des insuffisances en cours et en fin de gestion. En début de gestion, les enveloppes des directions sectorielles ont supporté une part des annulations de crédits et ont dû reporter certains projets. En fin de gestion, la dotation versée à l'AEFE, réduite de 2 M€ au titre des annulations de crédits opérées, ne devrait pas permettre de couvrir les besoins de l'agence. Ainsi, les besoins restant à couvrir s'élèvent à 3,4 M€, dont :

- *1,6 M€ pour la masse salariale (résultant notamment de l'augmentation du coût de l'indemnité d'expatriation) ;*
- *1 M€ pour une subvention d'investissement au bénéfice du lycée de Tokyo ;*
- *0,8 M€ pour la sécurisation d'établissements liée aux menaces terroristes dans certains pays (Niger, Mali, Égypte...).*

Le seul dégel de la réserve légale de précaution, qui s'élève à ce jour à 890 861€ en AE et à 2 105 767 € en CP ne peut couvrir le financement de ces besoins. Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission Action extérieure de l'État ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » (article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa).

L'ensemble des annulations de crédits supportées par le programme 185 se traduit cependant par des insuffisances en cours et en fin de gestion. Le seul dégel de la réserve légale de précaution ne pourra couvrir le financement de ces besoins. »

Réponse :

Aucune insuffisance de gestion n'est constatée pour le programme 185, une partie des dépenses étant discrétionnaire.

Cette prévision est confortée par les chiffres de la consommation enregistrée au 23 novembre 2010 sur le programme 185.

En ce qui concerne les besoins de financement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les éléments évoqués par le Cour sont relatifs à une évaluation de l'agence à l'été qui ne disposait pas d'informations plus précises sur la fin de son exercice. Depuis le besoin de l'agence a été révisée à la baisse. En fin de gestion 2010, le budget de l'agence montre d'ailleurs un excédent qui viendra alimenter le fonds de roulement de près de 5 M€.

Mission Aide publique au développement

Passage du présent rapport :

« Destinée à financer un ensemble de dépenses obligatoires, cette ouverture ne couvre pas totalement le besoin de financement du programme qui excède de 5 M€ les ressources nouvellement affectées. »

Réponse :
La totalité de la réserve réglementaire du programme 209 a été levée. En outre, 53,5 M€ d'AE et 47 M€ de CP ont été ouverts afin de financer différentes dépenses, ainsi que l'énonce le projet de loi de finances rectificative : « L'ouverture de crédits correspond à hauteur de 8 M€ AE=CP aux dépenses du Groupe d'Intérêt Public (GIP) pour l'éduction numérique en Afrique, pour 15 M€ AE=CP au financement de la dernière tranche de l'hôpital de Benghazi, pour 10 M€ de CP à des don-projets de l'Agence Française de Développement (AFD) et, pour le solde, à une partie de la contribution française au Fonds européen de développement ainsi qu'au financement des contrats de développement et désendettement. »

Cette ouverture permet de financer l'ensemble des besoins ; c'est donc à tort qu'il est fait référence à un montant de 5 M€ non couverts.

Passage du présent rapport :

« Les annulations ont porté sur une part importante des ressources du programme affectées au financement des projets assurés par deux opérateurs principaux l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'Agence française de développement, afin ne pas pénaliser les projets associatifs et pour préserver le montant de participation du ministère aux accords bilatéraux. »

Réponse :
Sur tous les crédits annulés en cours de gestion, près de 40 % l'ont été sur la première action du programme, à savoir les contributions purement discrétionnaires de la France à l'initiative « Migration et développement » de la Banque africaine de développement. De même, ces annulations ont porté pour environ 35 % sur les crédits relatifs à l'accompagnement des accords de gestion concertée des flux migratoires, dont le rythme de décaissement est maitrisée par les gestionnaires et dont, par ailleurs, le niveau d'exécution était fin septembre 2010 inférieur à 50 % de la dotation initiale.

Passage du présent rapport :

« Les crédits annulés par décret d'avance n'étaient pas devenus sans objet puisqu'ils étaient destinés à financer des projets proposés par les opérateurs mentionnés plus haut. (...) L'ajustement opéré en gestion sur l'échéancier de consommation des AE/CP tient compte de ces annulations de crédits. Il permet de couvrir les besoins sur la période 2010 à 2013 mais la situation postérieure à 2013 risque d'être sous tension si le niveau des crédits reste identique. »

Réponse :

La budgétisation du triennal a été réalisée afin de couvrir intégralement les besoins liés notamment au rythme de décaissements des accords de la troisième action du programme 301. Cette budgétisation ne contraint pas nécessairement la programmation budgétaire suivante.

Mission Immigration, asile, intégration

Passage du présent rapport :

« En dépit des ouvertures opérées par la voie réglementaire ou proposées dans le projet de loi de finances rectificatives de fin d'année, un certain nombre de dotations restent insuffisantes pour couvrir les charges de l'exercice, notamment pour (...) la ***mission Immigration, asile, intégration*** *pour laquelle les reports atteindraient 17 M€ en AE et 20 M€ en CP.*

Les ouvertures complémentaires prévues par le projet de finances rectificative de fin d'année semblent insuffisantes pour couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, entraînant en conséquence des reports de charge de l'ordre de 17 M€ en AE et de 20 M€ en CP. »

Réponse :
Les ouvertures proposées en loi de finances rectificative de fin d'année pour le programme « *Immigration et asile »* représentent un montant total de 47,1 M€ en AE et 55,3 M€ en CP. La totalité des ouvertures de crédits porte sur l'action 2 du programme « Garantie de l'exercice du droit d'asile » : dans le cadre du schéma de gestion de fin d'année, elles permettront d'abonder l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'hébergement d'urgence (HU) et l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Elles ont vocation à couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, des efforts de redéploiement étant exigés par ailleurs.

Passage du présent rapport :

Il peut dès lors être considéré que l'inscription de crédits initiale était manifestement insuffisante. En conséquence, les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 303 pouvant être en partie prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année, la condition d'urgence prévue par l'article 13 de la LOLF ne paraît pas remplie.

L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission ***Immigration, asile et intégration****, afin de financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ainsi que leur hébergement d'urgence, résulte pour partie d'une absence de prise en compte en loi de finances initiale de la tendance à l'accroissement des flux de demandeurs et de l'impact budgétaire de l'allongement des délais de traitement des dossiers par les organismes compétents.*

Réponse :
Les principales causes du dépassement de crédits sur ces postes de dépenses sont dues à la hausse de la demande d'asile et surtout à un allongement des délais de traitement des demandes qui atteignent au total 19 mois pour l'ensemble de la procédure (4 mois pour l'OFPRA environ et 15 mois pour la CNDA). Ces délais anormalement longs impliquent un dépassement du besoin en LFI bien au-delà de la simple évolution de la demande d'asile. Les efforts entrepris pour réduire ces délais devraient permettre de réduire ces dépenses à hauteur des prévisions de LFI.

A titre d'exemple, la prévision pour l'indicateur « délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock » par la CNDA était de 8 mois et 15 jours pour 2010 et la prévision actualisée pour 2010 est désormais de 1 an et 3 mois.

Par ailleurs, l'accroissement des flux de demandeurs et l'allongement des délais d'instruction avaient été anticipé pour partie en loi de finances initiale, du moins dans la mesure de ce qui était possible alors. Ainsi les crédits relatifs au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ont-ils atteint un niveau de 283,4 M€ en LFI 2010 contre 255,6 M€ en LFI 2009, soit une augmentation de +10,9 %, à comparer à une hausse de 8 % environ de la demande d'asile entre 2009 et 2010.

En particulier, les crédits alloués au versement de l'ATA avaient été augmentés de 74 %, pour atteindre 52,3 M€ en AE en LFI 2010 (contre 30 M€ en LFI 2009).
Par ailleurs, concernant les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'augmentation du nombre de places (1000 places supplémentaires en 2010) et de la dotation prévue en LFI 2010 (201,3 M€ contre 195,6 M€ en 2009) permet d'héberger un nombre croissant de demandeurs d'asile en CADA, diminuant d'autant le nombre de bénéficiaires de l'ATA, et les besoins de financement de l'allocation.

Mission Défense

Passage du présent rapport :

Page 34 et suivantes

Réponse :
S'agissant de l'ouverture de crédits sur le programme 178 au titre des OPEX, la Cour des comptes remarque que le niveau de dépense prévu pour 2010 est proche de celui constaté en 2009 et que par conséquent la dotation budgétaire aurait dû être ajustée sur ce niveau. La Cour estime que sur la durée de la LPM 2009-2014 la sous budgétisation de cette dépense sur le budget de la Défense pèserait à hauteur de 1 Md€ sur le budget général.

Il convient tout d'abord de souligner l'amélioration croissante de la budgétisation de ces dépenses en loi de finances initiale, comme le montre le tableau récapitulatif mentionné par la Cour des comptes. Cet effort se poursuit avec le PLF 2011 qui prévoit l'ouverture de 630 M€ au titre des OPEX, soit une hausse de 60 M€ par rapport à 2010. Cette évolution est conforme à celle prévue par la loi de programmation militaire pour 2009-2014 qui a fixé à la fois le principe d'une remise à niveau progressive des crédits des OPEX au budget de la Défense ainsi que les montants précis de leur augmentation. Leur financement est également conforme à cette loi, qui prévoyait à la fois une couverture par la dotation budgétaire de la mission Défense et par un complément financé par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle (point 6.3 du rapport annexé à la LPM).

Concernant le niveau de la dépense, s'il ressort au final être proche de celui constaté en 2009, cette prévision a évolué, comme c'est souvent le cas, et il n'est pas possible de considérer que ce niveau de dépense était envisageable au moment de l'élaboration de la LFI pour 2010. En effet, les dépenses liées aux OPEX demeurent par nature relativement imprévisibles, évoluant en cours d'année par théâtre d'opérations, ce qui limite la possibilité d'une budgétisation complète de ces surcoûts. Ainsi, même si les surcoûts entre 2008 et 2010 restent sensiblement de même niveau, leur composition a profondément évolué. Par exemple, en 2009, l'opération EUFOR TCHAD représentait 68 M€, cette opération a été arrêtée fin 2009. Par ailleurs, le retrait de la Côte d'Ivoire décidé en 2009 n'a pas pu être mené à bien en 2010 compte tenu des échéances politiques ivoiriennes. De même, le retrait du Kosovo est plus progressif que prévu. Enfin, l'évolution du contexte en Afghanistan a conduit à un renforcement des moyens sur ce théâtre.

S'agissant de l'ouverture sur le titre 2, la Cour indique que 166,7 M€ sur un total de crédits ouverts par décret d'avance de 230,7 M€ ne rempliraient pas la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF et correspondraient à des sous dotations manifestes en loi de finances initiale.
Hors OPEX, qui représentent en titre 2 un besoin complémentaire de 29 M€ et dont la question est traitée précédemment, le besoin identifié en titre 2 est de 201 M€.

Concernant les indemnités de restructurations (+41 M€), la Cour reconnaît leur caractère difficilement prévisible.

Concernant les dépenses d'indemnisation du chômage (+44 M€), la Cour regrette qu'elles n'aient pas été budgétisées à un niveau plus proche de la dépense prévue pour 2010 et qu'elles aient été calculées sur la base des dernières dépenses annuelles connues, c'est-à-dire 2008, sans tenir compte d'une hausse prévisible du nombre d'ayant droits liée aux réductions d'effectifs mises en œuvre en application des réformes RGPP et Livre Blanc.
Or, ces réformes ont débuté en 2008 et non en 2009. Dans ces conditions, l'exécution 2008 prenait en compte déjà leur impact. Par ailleurs, la hausse du chômage n'est pas forcément liée à une hausse des départs. En effet, 26 200 départs de militaires ont été enregistrés en 2009, en baisse de 2,3 % par rapport à 2008, alors même que ces dépenses ont augmenté de 15% en 2009. Ainsi, la situation économique a eu un effet probablement beaucoup plus important que les restructurations.

Concernant l'OTAN et la création de la base d'Abou Dhabi (+25M€), si les décisions étaient prises au moment de l'élaboration de la LFI pour 2010, les calendriers précis concernant le déploiement des effectifs n'étaient pas encore totalement arrêtés.
La décision du Président de la République de réintégrer la structure de commandement de l'OTAN s'est traduit par le renforcement dès l'été 2009 du nombre de militaires français affectés dans les différentes structures de l'OTAN.
Or, lors de la construction du projet de loi de finances pour 2010, achevée en juin 2009, le ministère de la défense ne possédait pas suffisamment d'éléments d'information pour procéder à une budgétisation correcte de cette réintégration.
Les difficultés tenaient :

- à l'absence d'informations précises sur les sites sur lesquels des militaires français devaient être implantés en 2009 et 2010. Il convient d'indiquer en effet que les militaires français venaient en remplacement de militaires d'autres nationalités, les lieux d'affectation dépendant des lieux de départ. Le nombre de sites potentiels s'élevait à 25, répartis dans onze pays européens, aux États-Unis et en Turquie ;
- à l'absence d'information quant à la composition « type » de la famille du militaire conduit à une mobilité à l'OTAN ;
- à l'absence de données sur les grades (sous-officiers et officiers) des militaires affectés. Là encore, le grade détenu par le militaire de nationalité étrangère partant conditionne le grade du militaire français nouvellement affecté.

Or, ces trois données sont déterminantes pour évaluer le montant moyen de l'indemnité de résidence à l'étranger :

- les grades sont pris en compte par le rattachement à des groupes d'IRE (grille de trente groupes),
- le lieu de l'affectation est pris en compte dans une grille géographique complexe : elle est souvent organisée par pays mais de nombreuses exceptions existent.

La combinaison de ces deux critères se traduit par 750 taux d'IRE différents, impossible sans données précises à modéliser.
La décision de déployer une base à Abou Dhabi a été prise effectivement en 2009. Cependant, de la même manière que pour la réintégration de l'OTAN, ni la composition par grade, ni le quotient familial n'étaient alors connus avec précision ; de même, la ventilation des effectifs entre les effectifs permanents et ceux appelés à aller en opérations extérieures n'avait pas été arrêtée.

La modification des conditions d'entraînement et la reprise de navigation du groupe aéronaval avant départs en OPEX expliquent une hausse de +21 M€ du besoin qui ne pouvait être totalement connues au moment de l'élaboration du PLF pour 2010.
Plusieurs éléments expliquent l'augmentation des indemnités de service en campagne non identifiée en juin 2009 :

- la systématisation de l'augmentation de la durée de préparation à 6 mois ;
- les catégories de personnels déployés (plus de cadres) et leur quotient familial.

Si la fin de l'arrêt technique du groupe aéronaval était effectivement connue lors de la construction de la LFI 2010, la décision de redéployer le GAN en Afghanistan n'a été prise en revanche qu'en début 2010.

Le besoin supplémentaire concernant les rentes et accidents du travail (+9 M€) et l'amiante (+20 M€) concernent des dépenses difficilement prévisibles.
Pour les accidents du travail, la dotation prévue en LFI 2010 prolongeait à tort une tendance à la baisse pourtant confirmée en 2009.
Pour l'amiante, la forte hausse des ayants droits enregistrée en 2009 uniquement n'a pas été anticipée, la dotation inscrite en LFI 2010 (80 M€) étant calculée sur la base de la dépense constatée en 2008 :

		Ayants droits	Évolution en % 2010/2008	Dépenses	Évolution en % 2010/2008
Amiante	2008	2.170		81	
	2009	2.557		96	
	2010	2.600	20 %	100	23 %

Enfin, l'évolution des pensions ouvriers nécessite un complément de 16 M€, lié à une insuffisante budgétisation de la hausse du taux de cotisation.

Mission ***Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales***

Passage du présent rapport :
« L'ouverture sur le programme 206 est destinée à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine. Le besoin portant sur un montant de 21,9 M€ en AE et en CP, les crédits ouverts seraient complétés par le dégel de la mise en réserve de précaution.

En gestion, le moindre remboursement a pu être compensé de façon temporaire par des crédits disponibles sur le programme et notamment par une mobilisation de crédits normalement destinés à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). La condition d'urgence invoquée par l'administration résultait de la nécessité d'assurer la continuité des paiements relatifs au versement de la subvention pour charges de service public dont bénéficie cette dernière. De fait, à réception des crédits ouverts par décret d'avance, un rétablissement de crédits a été opéré au profit de l'Agence.

Néanmoins, le niveau d'exécution des crédits et la non-mobilisation de la réserve de ce programme (7,7 M€ en AE et 8,2 M€ en CP) posent la question de la nécessité d'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. En effet, la LFR de fin 2009 avait ouvert 60 M€ dont 30 M€ consacrés aux vaccins qui avaient été versés à France AgriMer. Or, l'opération consiste en un remboursement des frais de vaccination géré par les services déconcentrés du ministère. Le ministère a donc effectué en août 2010 trois rétablissements de crédits d'un montant total de 29 M€ qui doivent être consommés par les services déconcentrés. Le faible rythme de consommation de ces crédits peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP sur le programme 206 par décret d'avance.

Dès lors, les ouvertures réalisées par décret d'avance auront vraisemblablement les mêmes conséquences qu'en 2008 et 2009, c'est-à-dire des reports de crédits de 2010 sur 2011, voire même des paiements par anticipation de dépenses normalement imputables à l'exercice 2011, en méconnaissance du principe d'annualité. »

Réponse :
Il convient de rappeler en premier lieu que les dépenses du programme 206 dans le domaine de la santé animale sont financées pour partie par une participation de l'Union européenne, versée avec une année de décalage. Il est donc nécessaire de réaliser une avance de trésorerie en année *n* sur le seul fondement d'une estimation de dépenses éligibles au remboursement communautaire, sans que pour autant la validation par les services de la Commission européenne en année *n+1* soit garantie.

Ce décalage est source de difficulté. C'est ainsi que le rapport d'audit final de la Commission européenne relatif à la campagne de vaccination française contre la fièvre catarrhale ovine a conclu à un montant de dépenses éligibles de 20,1 M€, alors même que la France estimait à 43 M€ le montant du remboursement potentiel. À la suite de cette communication, la France a adressé une lettre d'observations à la Commission européenne pour contester le mode de calcul retenu.

S'agissant du rythme de consommation des crédits, le dialogue de gestion entre l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture et les services déconcentrés est notamment marqué par un point d'étape au mois d'octobre afin d'actualiser les besoins de chacun des services. Il est ressorti de ce point d'étape une prévision de moindre consommation des crédits de paiement déjà délégués, en raison de retards dans la transmission des pièces justificatives nécessaires aux différents paiements, qui seront reportés en 2011.

Par conséquent, si la mobilisation de la réserve de précaution en autorisations d'engagement a été maintenue, celle des crédits de paiement a été abandonnée.

Passage du présent rapport :

« *Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance sur la mission* ***Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*** *destinées à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus ont correspondu à une urgence, ces dépenses ne pouvant être prévues au moment du vote du budget initial.*
Il en va de même pour les ouvertures de crédits destinées à couvrir les engagements au titre du renouvellement des contrats de prime herbagère arrivant à échéance en 2010 et 2011.

En ce qui concerne les ouvertures destinées à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine, la Cour observe que le niveau de consommation des crédits sur le programme 206 peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP par décret d'avance.

Enfin, la Cour relève, comme les années précédentes, l'absence de dotation du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) en loi de finances pour 2010. Il en est de même dans le projet de loi de finances pour 2011. »

Réponse :

En ce qui concerne le FNGCA qui dispose de ressources propres (90 M€ en moyenne prélevés sur les contrats d'assurance), le fonds n'est abondé que dans le cas où ces ressources s'avèrent insuffisantes. Ainsi en 2009, on peut noter qu'aucun abondement budgétaire n'a été nécessaire.

Passage du présent rapport :

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 35 M€ en AE et en CP sur le programme 154 destinée à compenser aux acteurs du secteur fruits et légumes le remboursement de leur part d'une aide dite « plans de campagne » déclarée illégale par la commission européenne. L'éligibilité de cette aide de compensation au régime temporaire des aides d'État, destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière, impose que celle-ci soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Cette dépense résulte d'un besoin nouveau qui n'était pas budgété en loi de finances pour 2010, les accords avec la filière pour le remboursement de l'aide déclarée illégale en 2009 par la CE et le versement d'une compensation n'étant conclus qu'en cours d'année 2010.

La condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie. L'ouverture de crédits envisagée par voie réglementaire sur le programme 154 n'appelle pas d'observation.

Réponse :

L'ouverture proposée est destinée à financer, dans le respect de la réglementation communautaire relative au régime temporaire d'aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière (communication de la Commission n° 2009/C83/01 du 7 avril 2009), une aide exceptionnelle[5] visant à accompagner les acteurs de la filière (organisations de producteurs commerciales, certaines entreprises de transformation et de commercialisation et entités économiques éligibles du secteur des fruits et légumes) confrontées aux conséquences de la crise économique et financière mondiale sur le secteur. L'éligibilité de ces structures au régime temporaire des aides d'État impose que cette aide soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Compte tenu des contraintes inhérentes au versement de ces aides exceptionnelles à de nombreux acteurs, une ouverture par décret d'avance s'impose.

Le recours au dispositif temporaire d'aide d'État s'explique par les difficultés rencontrées par le secteur à la suite de la crise économique et financière mondiale. La crise mondiale qui a débuté en 2008, a durement impacté le secteur des fruits et légumes au cours des deux derniers exercices économiques et détérioré le fonctionnement des opérateurs économiques. En 2008, les résultats économiques ont été médiocres en raison d'une baisse de consommation des fruits et légumes, au moment où les prix à la production et à la consommation évoluaient à la hausse. Puis, en 2009, touchées par une crise conjoncturelle sans précédent liée à la crise économique mondiale, avec une forte concurrence internationale entraînant des difficultés de valorisation de la production française, une consommation atone en raison notamment des tensions socioéconomiques, les conditions de commercialisation et de transformation des fruits et légumes ont été très

[5] Le terme « compenser » employé dans le rapport de motivation est impropre dans la mesure où il entretient une ambiguïté sur la compatibilité de l'aide avec le droit communautaire, il sera donc rectifié dans la version finale.

mauvaises. Alors que les exploitations agricoles en fruits et légumes ont été accompagnées via le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture lancé en octobre 2009, les entreprises de commercialisation et de transformation n'ont pas fait à ce stade l'objet d'un accompagnement spécifique. Or, ces entreprises sont un maillon essentiel de santé économique de l'ensemble de la filière fruits et légumes. La campagne d'été 2010, quoique plus favorable que la campagne de 2009 n'a pas permis au secteur de compenser les pertes accumulées sur les deux campagnes précédentes.

L'objectif de l'aide exceptionnelle prévue est de permettre à ces entreprises de commercialisation et de transformation de reconstituer leur trésorerie et leur capacité d'investissement dans le but de pérenniser leurs activités. Cette aide doit ainsi favoriser la pérennité de la filière dans son ensemble. Elle concernera environ 250 entreprises. De plus, ces opérateurs pourraient voir leurs difficultés aggravées par l'exécution de la décision du 28 janvier 2009 de la Commission européenne, qui a déclaré, à la suite d'une plainte d'un opérateur, les aides octroyées entre 1992 et 2002 au titre du dispositif « plans de campagne » illégales et incompatibles avec le marché commun (décision C29/2005). Ces aides étaient versées par l'Office chargé des fruits et légumes (Oniflhor,) aux Comités économiques agricoles (CEA) et à certaines structures collectives du secteur fruits et légumes, qui les reversaient ensuite aux opérateurs économiques qui leur étaient affiliés (entreprises de commercialisation ou de transformation de produits agricoles).

A la suite de cette décision, la France a obtenu de la Commission un délai de mise en œuvre, afin d'expertiser les montants en jeu ; parallèlement, un recours en annulation a été déposé auprès du Tribunal de première instance des communautés européennes. Ce recours n'est pas suspensif et porte sur l'inclusion par la Commission, dans les montants à reverser, des financements issus de cotisations professionnelles, que la France conteste.

Les sommes en jeu correspondent au montant total du soutien financier accordé par l'État entre 1992 et 2002 figurant dans la décision de la Commission, soit 338 M€, auquel il faut ajouter le montant des cotisations professionnelles ayant financé le dispositif (ce montant n'étant pas connu avec précision), si le reversement de ces sommes était confirmé, ainsi que les intérêts courants, conformément à la jurisprudence communautaire.

Le Gouvernement agit dans ce dossier dans le souci de préserver les intérêts de la filière française tout en respectant ses engagements européens, afin d'éviter un recours en manquement de la Commission et une condamnation financière de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Dans ce cadre, la phase d'expertise qui se poursuit avec l'ensemble des opérateurs concernés vise à recouvrer les aides et à permettre en conformité avec la réglementation et la jurisprudence communautaire des possibilités d'accompagnement conformes.

Ces possibilités d'accompagnement peuvent être notamment le recours à des dispositifs distincts d'aide d'État ou d'aide de minimis, sans lien avec les montants à recouvrer, et dans le respect du principe dit « Deggendorf », qui permet d'attribuer des aides d'État aux entreprises concernées, sous réserve de leur éligibilité au dispositif, ces aides ne pouvant être versées qu'une fois la situation des redevables régularisée au regard de l'exécution de la procédure de reversement.

Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Passage du présent rapport :
« Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit l'ouverture d'un montant de 369,3 M€ sur le programme 157 Handicap et dépendance.

Cette ouverture correspond à la compensation aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) des personnels vacants que l'État n'a pas pu mettre à disposition (17,3 M€) mais surtout à la couverture des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés en 2010 à hauteur de 351,8 M€.

Représentant 4 % des crédits initialement ouverts sur ce programme, cette ouverture complémentaire met en évidence, à l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an passé, l'insuffisance de la dotation du programme prévue par la loi de finances de l'année ».

Réponse :

les ouvertures complémentaires sur le programme 157 résultent, d'une part, de la difficulté à anticiper l'évolution des effectifs (effet volume) bénéficiaires de l'AAH compte tenu des incertitudes sur les déterminants de la dépense (impact de la revalorisation de l'AAH faisant entrer de nouveaux bénéficiaires, rôle de la crise économique etc.) et surtout des pratiques très différentes d'attribution de l'allocation entre les différents départements (MDPH) et, d'autre part, de la réalisation retardée des économies prévues.

Passage du présent rapport :

« Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également un montant supplémentaire de 33,9 M€ en AE sur le programme 124 qui complète les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication.

Cette ouverture, qui correspond aux AE nécessaires au renouvellement des baux de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales, dont le montant était prévisible, met en évidence uns sous-budgétisation d'un montant équivalent sur la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances****. »*

Réponse :

L'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires pour le renouvellement des baux de Montparnasse n'est en rien la conséquence d'une sous-budgétisation, mais résulte d'une stratégie visant à réduire les coûts. En effet, la renégociation des baux de l'administration centrale des ministères sociaux (pour les baux "Sud Pont") débutée en 2009 et conclue cette année entre France Domaine et le bailleur « GMF Assurances », a eu pour effet de faire baisser le coût locatif moyen au m², mais également d'allonger la durée locative, passant de 3 à 6 ans ferme, à compter du 01/01/2010. L'allongement de la durée locative a pour conséquence un besoin supplémentaire, les AE nécessaires devant être engagées à hauteur de la durée ferme des baux.

Sur le total des opérations immobilières, l'occupation des surfaces sera réduite et 5,2 M€ seront économisés annuellement sur les trois baux par rapport à 2009.

Passage du présent rapport :

« Parallèlement une annulation de 3,2 M€ en AE et CP est également prévue pour crédits devenus sans objet, sans aucune précision de la part de l'administration. »

Réponse :

Les 3,2 M€ annulés correspondent à la réserve de précaution constituée sur le titre 2 du programme 124 devenue sans emploi compte tenu de la prévision d'exécution.

Mission Culture

Passage du présent rapport :

« Ces ajustements excédant les plafonds autorisés pour emprunter la voie d'un décret de transfert, ils ont empruntés la voie d'un décret d'avance. »

Réponse :

Au cas d'espèce, un décret de transfert n'aurait pas été envisageable dans la mesure où cette procédure est réservée à des mouvements entre ministères distincts ; or, les programmes 131, 175, 224 et 186 relèvent du même ministère. En outre, l'article 12 II de la LOLF, qui autorise cette procédure, ne limite les transferts par aucun plafond.

Passage du présent rapport :

« Si cette opération technique se comprend eu égard aux faiblesses connues des systèmes d'information budgétaire et comptable en vigueur, on ne peut que regretter qu'elle contribue à limiter, une fois encore, la lisibilité des crédits du programme Patrimoines »

Réponse :

L'ouverture proposée en AE vise à permettre le transfert à l'OPPIC, issu de la fusion de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du Service national des travaux (SNT), des AE relatives à des opérations qui étaient en cours au sein du SNT et qui doivent désormais être poursuivies par le nouvel opérateur.

Cette ouverture d'AE est la conséquence d'un contrôle bloquant dans l'application ACCORD. Ce contrôle, analysé par la Cour comme « une faiblesse », a été conçu pour sécuriser la lisibilité et la traçabilité des crédits.

Par ailleurs, cette ouverture s'accompagnera d'un suivi précis des AE ainsi ouvertes. Le CBCM, en lien avec le Ministère de la culture, devra notamment s'assurer de l'affectation des AE à l'OPPIC pour des opérations pour lesquelles des autorisations ont déjà été ouvertes par le passé.

Mission Sport, jeunesse et vie associative

Passage du présent rapport :

« Les crédits annulés par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission Sport, jeunesse et vie associative ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » au sens de l'article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa.

Il en va de même en ce qui concerne les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication.

Les crédits disponibles pour la fin de la gestion 2010 ne permettent pas de solder la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC). »

Réponse :

Les crédits annulés sur cette mission correspondent en effet à des crédits gelés, devenus sans emploi.

La Cour indique par ailleurs que le schéma de fin de gestion retenu ne permet pas de solder la dette de l'État à l'égard de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC) estimée à 3,7 millions d'euros. L'apurement de cette dette est prévu et sera réalisé dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2010. L'article 33 de ce projet de loi dispose en effet que les sommes restant dues par l'État aux caisses et régimes de sécurité sociale retracées dans l'état semestriel au 31 décembre 2009 actualisé au 30 juin 2010 seront remboursées.