

N° 166

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2010

## RAPPORT

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome I : Rapport

---

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2944, 2990, 2998 et T.A. 573

Sénat : 163 (2010-2011)



# SOMMAIRE

Pages

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### PREMIÈRE PARTIE LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

<b>I. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE TOUJOURS MARQUÉ PAR DE FORTES INCERTITUDES</b> .....	11
A. UNE CROISSANCE DE 1,6 % EN 2010 SELON LE CONSENSUS DES CONJONCTURISTES (CONTRE 1,5 % SELON LE GOUVERNEMENT) .....	11
B. UN PIB TOUJOURS EN DEÇÀ DE SON NIVEAU DU DÉBUT DE 2008 .....	12
<b>II. UNE CRISE DE LA DETTE SOUVERAINE QUI N'EST TOUJOURS PAS TERMINÉE</b> .....	14
A. LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILISATION (MES) .....	14
1. <i>Le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) de 60 milliards d'euros</i> .....	16
2. <i>Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) de 440 milliards d'euros</i> .....	17
B. LE RECOURS DE L'IRLANDE AU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILISATION ET AU FMI.....	18
1. <i>Une aide de 67,5 milliards d'euros</i> .....	19
2. <i>Une procédure toujours en cours</i> .....	20
3. <i>Une nécessaire information du Parlement français</i> .....	21
C. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES POUR LA ZONE EURO .....	21
1. <i>Les doutes des marchés sur la viabilité de la zone euro</i> .....	21
2. <i>Le maintien de la crédibilité de la France exigera des efforts importants</i> .....	22

### SECONDE PARTIE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE À LA FIN DE L'ANNÉE 2010

<b>I. DES RECETTES EN AMÉLIORATION SOUS L'EFFET DE FACTEURS EXCEPTIONNELS</b> .....	27
A. DES RECETTES FISCALES NETTES STABILISÉES À 255 MILLIARDS D'EUROS .....	27
1. <i>IR, TVA et TIPP à la baisse</i> .....	28
2. <i>Le dynamisme de la fiscalité patrimoniale</i> .....	29
3. <i>Un rendement légèrement plus élevé que prévu pour les nouvelles impositions locales</i> .....	29
B. DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE PROGRESSION.....	31
1. <i>Des facteurs exceptionnels qui contribuent largement à l'amélioration du solde</i> .....	31
2. <i>Retour sur les recettes tirées des dispositifs de crise</i> .....	32

<b>II. UNE DÉPENSE STABILISÉE EN VOLUME, MALGRÉ DE NOMBREUX « DÉRAPAGES » EN GESTION .....</b>	<b>33</b>
<b>A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GESTION .....</b>	<b>33</b>
1. <i>Le respect de la norme de dépense : un double effet d'aubaine sur les prélèvements sur recettes et la charge de la dette .....</i>	33
a) La norme de dépense est respectée malgré la hausse des dépenses du budget général.....	34
b) Une application rétrospective du « zéro valeur » riche d'enseignements.....	37
c) Des obstacles techniques à l'application de la nouvelle norme ?.....	39
2. <i>Deux décrets d'avance qui suscitent des interrogations .....</i>	39
a) La banalisation d'un instrument dérogatoire .....	40
b) Urgence et imprévisibilité : une nécessaire clarification de la LOLF .....	41
<b>B. APERÇU GÉNÉRAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS OPÉRÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL .....</b>	<b>42</b>
1. <i>Les ouvertures de crédits .....</i>	42
2. <i>Les annulations de crédits.....</i>	45
<b>III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DE CRÉDITS.....</b>	<b>48</b>
<b>A. L'EXPLOSION DES DÉPENSES LIÉES AUX GUICHETS SOCIAUX .....</b>	<b>48</b>
1. <i>Le dérapage du coût de la politique de l'emploi.....</i>	48
a) Les contrats aidés .....	49
b) La compensation des exonérations de charges sociales.....	50
c) Les accords de GPEC et la prise en charge du chômage partiel.....	51
2. <i>Les sous-budgétisations récurrentes en matière de santé et de handicap .....</i>	51
a) Le financement du handicap .....	51
b) L'aide médicale d'Etat.....	52
3. <i>Les surcoûts récurrents de certaines dépenses de solidarité.....</i>	54
a) L'aide personnelle au logement et l'hébergement d'urgence.....	54
b) Les bourses étudiantes.....	55
c) La prise en charge des demandeurs d'asile.....	56
<b>B. L'APUREMENT DES DETTES DE L'ETAT À L'ÉGARD DE TIERS .....</b>	<b>57</b>
1. <i>La débudgétisation de l'apurement des dettes envers la Sécurité sociale .....</i>	57
a) Le schéma proposé .....	57
b) Un schéma d'apurement extrabudgétaire .....	61
2. <i>L'apurement de la dette à l'égard du Crédit foncier de France.....</i>	62
3. <i>Le poids des refus d'apurement communautaires .....</i>	63
<b>C. LES AUTRES OUVERTURES .....</b>	<b>65</b>
1. <i>La sous-budgétisation « traditionnelle » des OPEX et les annulations cosmétiques en décret d'avance .....</i>	65
2. <i>Le mécanisme exceptionnel de soutien aux départements en difficulté .....</i>	66
<b>D. LE PILOTAGE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE .....</b>	<b>67</b>
1. <i>Les crédits de masse salariale en hausse de 0,5 milliard d'euros.....</i>	67
2. <i>Une nouvelle correction du plafond d'emplois imputable à l'Education nationale.....</i>	68
<b>IV. LE SOLDE DE L'ETAT ET SON FINANCEMENT .....</b>	<b>69</b>
<b>A. UN DÉFICIT DE 148,5 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 117,4 MILLIARDS D'EUROS PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....</b>	<b>69</b>
1. <i>L'évolution du solde de l'Etat et du budget général .....</i>	69
2. <i>La stabilisation du solde des comptes spéciaux .....</i>	72

B. 2010 : DERNIÈRE ANNÉE D'APESANTEUR FINANCIÈRE ? .....	73
1. L'actualisation du tableau de financement de l'Etat .....	73
2. Une charge d'intérêts stable .....	76

## EXAMEN DES ARTICLES

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

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

##### RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales.....	79
• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup></i> Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.....	79
• <i>ARTICLE 2</i> Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) .....	83
B. Autres dispositions.....	86
• <i>ARTICLE 3</i> Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'Etat .....	86
• <i>ARTICLE 4</i> (Art. 7 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009) Rectification des conditions du partage de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement » .....	90

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

• <i>ARTICLE 5 (ÉTAT A ANNEXÉ)</i> Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois .....	97
--	----

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

#### TITRE 1<sup>ER</sup> AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

##### CRÉDITS DES MISSIONS

• <i>ARTICLE 6 (ET ÉTAT B)</i> Budget général : ouvertures et annulations de crédits .....	99
• <i>ARTICLE 7 (ET ÉTAT C)</i> Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits.....	101
• <i>ARTICLE 8 (ET ÉTAT D)</i> Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	102

**TITRE II  
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010  
PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

- **ARTICLE 9 Plafond des autorisations d'emplois de l'Etat**.....103
- **ARTICLE 10 Plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat**.....104

**TITRE III  
RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE**

- **ARTICLE 11 Ratification de décrets d'avance**.....107

**TITRE IV  
DISPOSITIONS PERMANENTES**

**I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES**

**A. Renforcer l'attractivité du territoire**.....109

- **ARTICLE 12 (Art. 8, 8 ter, 8 quater, 8 quinquies, 34, 35, 39 C, 39 E, 39 F, 44 sexies A, 44 octies, 44 octies A, 44 decies à 44 quaterdecies, 50-0, 60, 61 A, 62, 69 D, 71, 72 D, 72 D bis, 73 D, 75-0 B, 76 A, 93 B, 96, 96 A, 103, 120, 124 B, 125 B, 150 ter, 150-0 D ter, 150 nonies, 150 decies, 150 undecies, 150-0 A, 150-0 D bis, 150-0 D ter, 150 U, 150 UA, 150 UB, 150 VF, 150 VG, 151 septies, 151 septies A, 151 octies B, 151 nonies, 151 decies, 154, 155, 156, 158, 162, 163 unvicies, 164 B, 199 undecies C, 202 ter, 206, 208 quinquies, 211, 211 bis, 218 bis, 220 septies, 221 bis, 223 A, 223 B, 223 D, 223 F, 223 I, 223 L, 223 Q, 224, 234 terdecies, 238 bis K, 238 bis L, 238 bis LA, 238 bis M, 238 ter, 239, 239 bis AA, 239 bis AB, 239 ter, 239 quater, 239 quater A, 239 quater B, 239 quater C, 239 quater D, 239 quinquies, 239 septies, 242, 244 bis, 244 bis A, 244 bis B, 244 quater B, 244 quater E, 244 quater F, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater J, 244 quater L, 244 quater M, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater R, 244 quater T, 244 quater U, 239-0 A à 239-0 E [nouveaux], 730 bis, 764 A, 787 B, 885 I bis, 885 i quater, 885 O, 1452, 1461, 1663 bis du code général des impôts ; art. L. 52 A, L. 53, L. 189 du livre des procédures fiscales ; art. L. 3315-1 du code du travail) Réforme du régime fiscal des sociétés de personnes** .....109

- **ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. 63 du code général des impôts) Statut fiscal des entreprises de chiens attelés**.....141

- **ARTICLE 12 ter (nouveau) (article 220 sexies du code général des impôts) Aménagement du crédit d'impôt relatif à la production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles** .....143

- **ARTICLE 12 quater (nouveau) Demande d'un rapport au parlement sur le régime de l'auto-entrepreneur** .....148

**B. Financer l'accession à la propriété** .....151

- **ARTICLE 13 (Art. L. 315-4 du code de la construction et de l'habitation, art. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. L. 221-29 du code monétaire et financier) Réforme du plan d'épargne-logement (PEL)** .....151

<b>C. Réformer la fiscalité de l'urbanisme et des territoires</b> .....	158
• <b>ARTICLE 14 Réforme des taxes locales d'urbanisme : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité</b> .....	158
• <b>ARTICLE 15 (Art. 231 ter, 1609 G [nouveau] et 1635 ter A du code général des impôts, art. 57 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) 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</b> .....	207
• <b>ARTICLE 16 (Art. L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales) Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Ile-de-France</b> .....	215
• <b>ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales) Majoration du plafond du versement transport en cas de réalisation d'une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé</b> .....	221
• <b>ARTICLE 17 Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels</b> .....	225
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 Modalités d'application de la taxe de balayage</b> .....	232
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 (Art. 1013 et 1595 quater du code général des impôts et art. L. 24 A du livre des procédures fiscales) Création d'une taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres occupées à titre d'habitat principal</b> .....	234
• <b>ARTICLE 17 bis (nouveau) Réduction de la taxe locale sur la publicité extérieure pour certains établissements</b> .....	237
• <b>ARTICLE 17 ter (nouveau) (Art. 1382 du code général des impôts) Exonération de taxe foncière au profit des immeubles du patrimoine universitaire confiés à des sociétés de projet</b> .....	246
• <b>ARTICLE 17 quater (nouveau) (Art. 1458 du code général des impôts) Exonération des vendeurs-colporteurs de presse de cotisation foncière des entreprises</b> .....	248
• <b>ARTICLE 17 quinquies (nouveau) (Art. 1478 du code général des impôts) Extension aux parcs d'attractions et de loisirs du calcul de la valeur locative au « prorata temporis » de la période d'activité</b> .....	252
• <b>ARTICLE 17 sexies (nouveau) (Art.L. 135 B du livre des procédures fiscales) Information des collectivités territoriales</b> .....	254
• <b>ARTICLE 17 septies (nouveau) (Art. 1600 du code général des impôts) Ajustement des modalités de calcul de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie</b> .....	255
<b>D. Encourager les comportements favorables à l'environnement</b> .....	258
• <b>ARTICLE 18 (Art. 1011 bis du code général des impôts) Abaissement des seuils du « malus » automobile</b> .....	258
• <b>ARTICLE 19 (Art. 266 nonies du code des douanes) 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</b> .....	265
• <b>ARTICLE 20 (Art. 270, 275, 276, 278, 279, 282, 283 ter, 283 quater, 285 septies du code des douanes ; art. 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 [de finances pour 2009] ; art. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques) Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds</b> .....	269
• <b>ARTICLE 20 bis (nouveau) (Art. 265 et art. 265 bis A du code des douanes) Dispositif de défiscalisation en faveur des biocarburants</b> .....	284
<b>E. Moderniser et simplifier les procédures fiscales et douanières</b> .....	289
• <b>ARTICLE 21 (Art. L. 48, L. 176 et L. 177 du livre des procédures fiscales) Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe</b> .....	289

• <i>ARTICLE 22 (Art. 120 du code des douanes, 482, 501, 502 et 523 du code général des impôts, L. 121.3 du code monétaire et financier)</i> <b>Simplification des procédures douanières et fiscales</b> .....	301
• <i>ARTICLE 23 (Art. 204 du code général des impôts)</i> <b>Allègement des obligations déclaratives des ayants-droit l'année du décès</b> .....	307
• <i>ARTICLE 24 (Art. 50-0, 102 ter, et 293 D du code général des impôts)</i> <b>Simplification du calcul du seuil de chiffre d'affaires applicable aux auto-entrepreneurs</b> .....	309
• <i>ARTICLE 25 (art. 1647 C quinquies B, 1658, 1681 quater A, 1727, 1730, 1731, 1731 B [nouveau], 1784, 1912, 1917 et 1918 du code général des impôts, art. L. 135 Q, L. 247, L. 255, L. 255 A, L. 256, L. 257, L. 257-0 A [nouveau], L. 257-0 B [nouveau], L. 257 A, L. 258, L. 258 A [nouveau], L. 259, L. 260, L. 261, L. 273 A, L. 274 et L. 275 du livre des procédures fiscales, art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2323-2, L. 2323-3, L. 2323-4, L. 2323-4-1 [nouveau] et L. 2323-5 du code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 524-9 du code du patrimoine, art. L. 213-1-113 du code de l'environnement, art. 34 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, art. 25 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)</i> <b>Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP</b> .....	314
• <i>ARTICLE 26 (art. 1681 sexies et 1681 septies du code général des impôts)</i> <b>Modernisation des modalités de paiement des impôts des particuliers et des professionnels</b> .....	325
• <i>ARTICLE 26 bis (nouveau) (Art. 10, art. 182 A ter (nouveau), art. 193 et art. 1671 A du code général des impôts)</i> <b>Prélèvement à la source des gains résultant de la levée de stock-options, de l'attribution d'actions gratuites ou de bons de souscription de parts de créateur d'entreprises pour les personnes non domiciliées en France</b> .....	330
• <i>ARTICLE 26 ter (nouveau)</i> <b>Mesures transitoires d'adaptation de certains dispositifs fiscaux à la réforme des retraites</b> .....	333
• <i>ARTICLE 26 quater (nouveau) (Art. 79, art. 120, art. 158, art 163 bis et art. 1417 du code général des impôts)</i> <b>Fiscalisation des prestations de retraite versées sous forme de capital</b> .....	337
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 26 quater (Art. 81, 83 et 163 quatervicies du code général des impôts)</i> <b>Conséquences techniques du versement des jours de congés non pris sur un PERCO</b> .....	342
• <i>ARTICLE 26 quinquies (nouveau) (Art. 199 sexdecies du code général des impôts)</i> <b>Exclusion des heures non réellement effectuées du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile</b> .....	345
• <i>ARTICLE 26 sexies (nouveau) (Art. 199 sexvicies et 199 septvicies du code général des impôts)</i> <b>Sursis d'application pour les dispositifs fiscaux de l'investissement locatif aux conditions de 2010</b> .....	347
• <i>ARTICLE 27 (art. 1649 quater 0 B ter du code général des impôts, art. L. 84 C [nouveau], L. 85-0 B [nouveau] et L. 96 H [nouveau] du livre des procédures fiscales, art. 28-2 du code de procédure pénale, art. 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale)</i> <b>Amélioration des outils juridiques du contrôle fiscal dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'économie souterraine</b> .....	350
• <i>ARTICLE 28 (art. 343 du code des douanes, art. L. 80 M [nouveau] et L. 235 du livre des procédures fiscales, art. 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)</i> <b>Renforcement et adaptation des pouvoirs de contrôle des agents de l'administration des douanes (exercice de l'action fiscale - procédure de rectification contradictoire - Cyberdouane)</b> .....	360
• <i>ARTICLE 28 bis (nouveau) (Art. L. 561-27 du code monétaire et financier)</i> <b>Droit d'accès de TRACFIN aux fichiers de l'administration fiscale</b> .....	366

• <i>ARTICLE 28 ter (nouveau) (Art. L. 135 Z [nouveau] du livre des procédures fiscales)</i> <b>Echange de renseignements visant les associations et les fondations entre la direction générale des finances publiques et les services préfectoraux</b> .....	368
<b>F. Adapter notre droit à l'environnement juridique communautaire</b> .....	369
• <i>ARTICLE 29 (Art. 256, 256 bis, 258, 259 B, 261, 262, 266, 269, 279, 283, 287, 289 A et 291, 792 et 1378 quinquies du code général des impôts)</i> <b>Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire de diverses mesures applicables en matière de TVA</b> .....	369
• <i>ARTICLE 30 (Art. 268 du code des douanes, art. 302 D, 572, 575, 575 A, 575 E bis, 575 G, 575 H du code général des impôts, art. L. 3511-3 du code de la santé publique)</i> <b>Mesures de réforme de la fiscalité sur les tabacs</b> .....	397
• <i>ARTICLE 30 bis (nouveau) (Art. 568 du code général des impôts)</i> <b>Ajustement du taux du droit de licence dû par les débitants de tabacs</b> .....	420
<b>G. Autres mesures</b> .....	423
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 31</i> <b>Aménagements des régimes SIIC</b> .....	423
• <i>ARTICLE 31</i> <b>Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TIPP et TICGN)</b> .....	426
• <i>ARTICLE 32</i> <b>Dispositif en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales dans les relations avec le territoire de Taïwan</b> .....	429
• <i>ARTICLE 32 bis (nouveau) (Art. 302 bis KA du code général des impôts)</i> <b>Taxe due pour chaque message publicitaire télévisuel</b> .....	444
• <i>ARTICLE 32 ter (nouveau) (Art. 302 bis KF du code général des impôts)</i> <b>Modulation de la taxe sur les ventes au détail de poissons, crustacés et mollusques marins</b> .....	447
<b>II. AUTRES MESURES</b> .....	450
• <i>ARTICLE 33 (Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)</i> <b>Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs</b> .....	450
• <i>ARTICLE 34</i> <b>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)</b> .....	456
• <i>ARTICLE 34 bis (nouveau) (Art. 7 de l'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 relative à l'organisation du service public de l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte)</i> <b>Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte</b> .....	474
• <i>ARTICLE 35 (Art. L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée)</i> <b>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</b> .....	477
• <i>ARTICLE 36 (Art. L. 254-3-1 [nouveau] et art. L. 254-6 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 213-10-8 et art. L. 216-3 du code de l'environnement)</i> <b>Aménagement du régime de la redevance pour pollutions diffuses</b> .....	480
• <i>ARTICLE 37 (Art. L.213-11-15-1 [nouveau] du code de l'environnement)</i> <b>Mutualisation du recouvrement de certaines redevances perçues par les agences de l'eau</b> .....	487
• <i>ARTICLE 37 bis (nouveau) (Art. L. 302 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Création d'un fonds d'accompagnement « vers et dans le logement »</b> .....	496
• <i>ARTICLE 37 ter (nouveau)</i> <b>Répartition des bonis de liquidation en cas de dissolution d'un office d'HLM</b> .....	499

• <i>ARTICLE 37 quater (nouveau) (Art. 285 du code des douanes)</i> <b>Modification du dispositif relatif aux redevances sanitaires afin de mettre en conformité la législation nationale avec le droit communautaire</b> .....	500
• <i>ARTICLE 37 quinquies (nouveau) (Art. 1609 quatervicies du code général des impôts)</i> <b>Aménagement de la taxe d'aéroport</b> .....	502
• <i>ARTICLE 37 sexies (nouveau) (Art. 1609 quatervicies A du code général des impôts)</i> <b>Extension du champ de la taxe sur les nuisances sonores aériennes</b> .....	507
• <i>ARTICLE 37 septies (nouveau)</i> <b>Contribution au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)</b> .....	510
• <i>ARTICLE 38 (Art. 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004)</i> <b>Garantie des emprunts émis par l'Unédic en 2011</b> .....	514
• <i>ARTICLE 39</i> <b>Octroi de la garantie de l'Etat à la société SNPE</b> .....	521
• <i>ARTICLE 40</i> <b>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</b> .....	525
• <i>ARTICLE 41</i> <b>Confirmation de la garantie de l'Etat à la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations de liquidation de la Compagnie BTP</b> .....	538
• <i>ARTICLE 42</i> <b>Modification et prorogation de divers dispositifs de garantie</b> .....	540
• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau)</i> <b>Octroi d'une garantie de l'Etat pour les prêts de la Caisse des dépôts et consignations tendant à financer le projet « Autoroute ferroviaire atlantique »</b> .....	548
• <i>ARTICLE 43 (art. 44 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998)</i> <b>Augmentations des parts de capital non appelées des banques de développement</b> .....	551
• <i>ARTICLE 44 (nouveau)</i> <b>Reclassement de certains maîtres de conférences de l'enseignement supérieur agricole</b> .....	557
• <i>ARTICLE 45 (nouveau)</i> <b>Autorisation des activités de la Française des jeux en Nouvelle-Calédonie</b> .....	560
<b>ANNEXES</b> .....	563
<b>I. AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 15 SEPTEMBRE 2010</b> .....	563
<b>II. AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 24 NOVEMBRE 2010</b> .....	613
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	653

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### PREMIÈRE PARTIE LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

#### I. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE TOUJOURS MARQUÉ PAR DE FORTES INCERTITUDES

##### *A. UNE CROISSANCE DE 1,6 % EN 2010 SELON LE CONSENSUS DES CONJONCTURISTES (CONTRE 1,5 % SELON LE GOUVERNEMENT)*

Après la récession de 2009 (croissance de - 2,6 %), la plus marquée depuis la Seconde Guerre Mondiale, **l'économie française connaîtrait en 2010, selon le consensus des conjoncturistes, une croissance de 1,6 %, légèrement inférieure à son potentiel (de l'ordre de 2 %).**

Le **Gouvernement** n'a pas modifié<sup>1</sup> sa prévision de croissance pour 2010 associée au projet de loi de finances pour 2011, de **1,5 %**.

La croissance serait donc nettement supérieure à l'hypothèse associée au projet de loi de finances pour 2010, de 0,75 % (pour un consensus des conjoncturistes de 1,2 %).

---

<sup>1</sup> L'article 53 de la LOLF dispose que « sont joints à tout projet de loi de finances rectificative », notamment, « un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte (...) ».

Ce rapport est, comme les cinq dernières années, très succinct, puisqu'il se résume entièrement aux développements suivants : « La situation économique de la France a continué de s'améliorer depuis le dépôt, le 29 septembre dernier, du projet de loi de finances pour 2011.

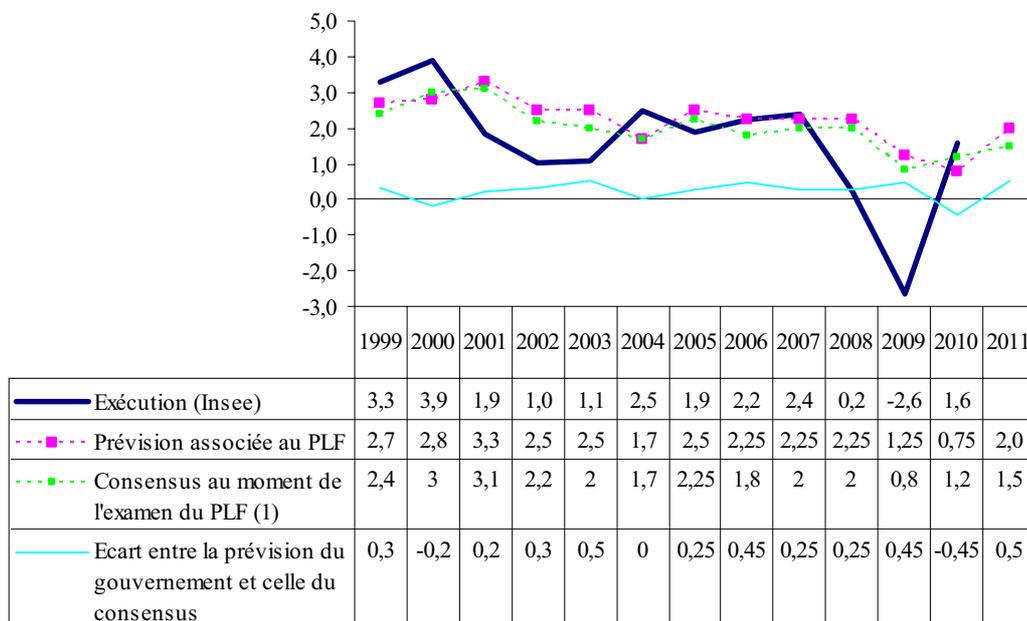
« Selon les premiers résultats publiés le 12 novembre par l'Insee, l'activité française a poursuivi son expansion au troisième trimestre (+ 0,4 % après 0,7 % au deuxième trimestre). La croissance enregistrée au cours de l'été reflète le dynamisme de la demande intérieure – notamment de la consommation des ménages et de l'investissement, qui confirme le redressement observé au printemps. Les exportations ont également été en nette hausse et la contribution négative du commerce extérieur reflète surtout l'accélération des importations en lien avec cette bonne orientation de la demande.

« La croissance est également restée solide au 3e trimestre chez nos principaux partenaires (+ 0,4 % en moyenne pour la zone euro). 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.

« Pour la France, l'acquis de croissance pour 2010 à l'issue du 3e trimestre est de + 1,5 % et le rythme de croissance sur les quatre derniers trimestres est proche de 2,0 %. Les derniers indicateurs conjoncturels vont en outre dans le sens d'une activité économique toujours bien orientée à la fin de l'année 2010. Le cadrage macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances pour 2011 est ainsi conforté. »

## La croissance du PIB : prévision associée au projet de loi de finances et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation.

Dans le cas de l'année 2010, le chiffre retenu pour l'exécution est celui du consensus des conjoncturistes (Consensus Forecasts, décembre 2010).

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

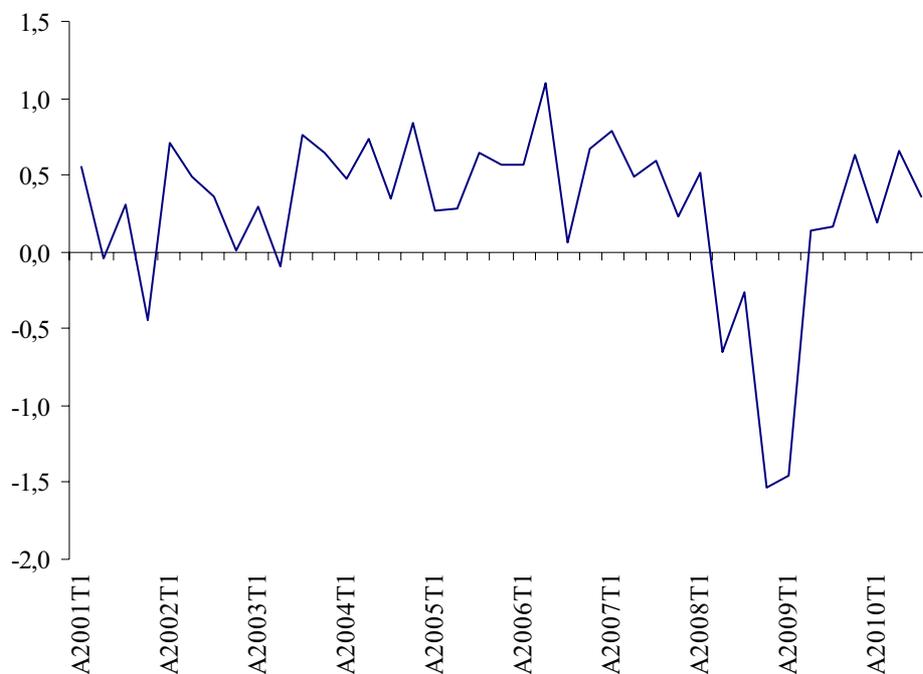
### B. UN PIB TOUJOURS EN DEÇÀ DE SON NIVEAU DU DÉBUT DE 2008

La croissance du PIB en moyenne annuelle peut cependant donner une image trompeuse de la réalité, du fait des phénomènes d'acquis de croissance. Ainsi, si la croissance trimestrielle avait été nulle en 2010, la croissance en moyenne annuelle aurait tout de même été de 0,6 %.

Un fait plus significatif est que la croissance trimestrielle, de l'ordre de 0,5 % en moyenne de 2000 à 2007, aurait selon l'Insee été de 0,66 % et 0,36 % aux deuxième et troisième trimestres 2010, ce qui est proche du rythme tendanciel.

### La croissance du PIB de trimestre à trimestre

(en %)



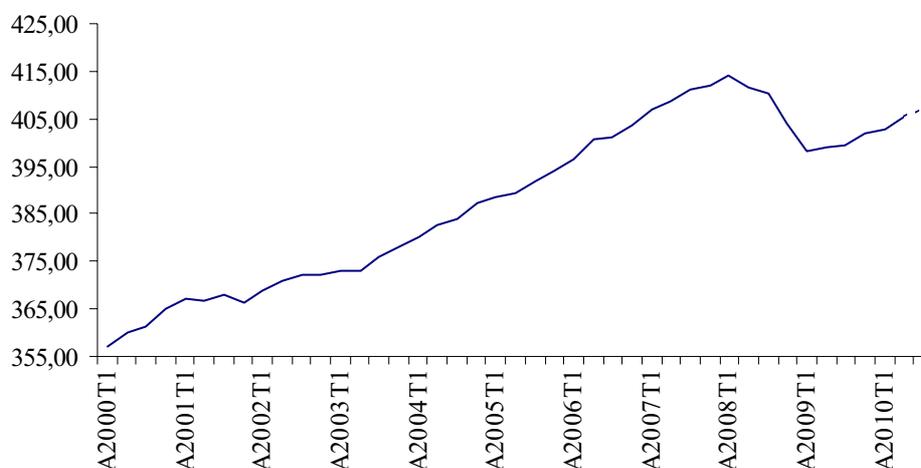
Source : Insee

On calcule que même si la croissance était nulle au quatrième trimestre, la croissance de 2010 en moyenne annuelle serait de 1,5 %. **La prévision de croissance pour 2010 associée au projet de loi de finances pour 2011 peut donc être considérée comme un minimum** (sous réserve de confirmation des estimations de l'Insee). Il faudrait une croissance de 0,8 % au dernier trimestre pour que la croissance en moyenne annuelle soit de 1,7 %.

Il est cependant plus parlant, dans le cas de figure présent, de raisonner non en croissance du PIB, même trimestrielle, mais en PIB en **milliards d'euros**. En effet, un « retour à la normale » en termes de croissance ne signifie pas un « retour à la normale » en termes de PIB. Ainsi, **même en supposant une croissance de 0,5 % au dernier trimestre 2010, le PIB du dernier trimestre de 2010 demeurerait inférieur de 1,3 % à celui du premier trimestre de 2008, comme le montre le graphique ci-après.**

### Le PIB trimestriel (données CVS-CJO)

(en volumes aux prix de l'année précédente chaînés)



Sources : Insee, commission des finances

## II. UNE CRISE DE LA DETTE SOUVERAINE QUI N'EST TOUJOURS PAS TERMINÉE

Le deuxième semestre de l'année 2010 a été marqué par de nouveaux développements de la crise de la dette souveraine, avec le recours de l'Irlande au Mécanisme européen de stabilisation (MES).

### A. LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILISATION (MES)

On rappelle qu'à la suite du sommet des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro du 7 mai 2010, le Conseil Ecofin des 9 et 10 mai a décidé de la mise en place d'un **mécanisme européen de stabilisation (MES)**.

Le tableau ci-après synthétise les sommes en jeu, en rappelant celles relatives au dispositif spécifique à la Grèce. Aux 500 milliards d'euros du MES s'ajoutent 250 milliards d'euros du FMI, portant le montant total à **750 milliards d'euros (sur trois ans)**.

**Les dispositifs de stabilisation de l'UE (montants sur 3 ans)**

(en milliards d'euros)

	<b>Base juridique (articles TFUE)</b>	<b>Transposition en droit français</b>	<b>UE en tant que telle</b>	<b>Etats membres de l'UE participants</b>	<b>Etats de la zone euro hors Grèce</b>	<b>FMI</b>	<b>Total</b>
Grèce (Eurogroupe, 2 mai 2010)	Accord intergouvernemental	Loi n° 2010- 463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010			80	30	110
Mécanisme européen de stabilisation (MES) (Conseil Ecofin, 9-10 mai 2010)		Loi n° 2010- 606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010	60	440		250	750
Dont :							
Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)	Article 122.2 (assistance financière de l'UE à un Etat membre)		60			30	90
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	Accord intergouvernemental			440		220	660
<b>TOTAL</b>			<b>60</b>	<b>440</b>	<b>80</b>	<b>280</b>	<b>860</b>

Source : d'après la déclaration de l'Eurogroupe du 2 mai 2010, les conclusions du conseil Ecofin des 9 et 10 mai 2010 et le communiqué de presse du Gouvernement du 11 mai 2010

Le montant du mécanisme européen de stabilisation est de 500 milliards d'euros, se décomposant entre :

- 60 milliards d'euros pour le **mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)**, qui repose sur l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

- 440 milliards d'euros pour le **fonds européen de stabilité financière (FESF)**.

**Si, conformément à l'article 122 précité, l'attribution d'un prêt du MESF exige simplement une décision du Conseil à la majorité qualifiée, celle d'un prêt du FESF est subordonnée à l'accord unanime des Etats participants.**

### MES, MESF, FESF : le jargon de la stabilisation

La terminologie, assez ésotérique (on distingue un « Mécanisme européen de stabilisation financière » et un « Fonds européen de stabilité financière », constituant un « Mécanisme européen de stabilisation »), tend à se cristalliser autour de l'utilisation des sigles anglo-saxons d'EFSM ou d'EFSF, ou, plus simplement, des dénominations de « mécanisme » et de « fonds » (parfois remplacée par l'anglicisme « facilité »).

#### Les dénominations des deux éléments du mécanisme européen de stabilisation (MES)

	<b>Mécanisme européen de stabilisation (MES)</b> <i>European Stabilization Mechanism (ESM)</i>	
	<b>Prêts de l'UE avec garantie du budget communautaire</b>	<b>Société mise en place dans un cadre intergouvernemental</b>
Dénomination initiale (Conseil Ecofin, 9-10 mai 2010)		<i>Special Purpose Vehicle, SPV</i> Entité ad hoc
Dénomination actuelle	<i>European financial stabilisation mechanism (EFSM)</i>	<i>European financial stability facility (EFSF)</i>
	Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)	Fonds européen de stabilité financière (FESF)

Dans les deux cas, il s'agit d'**attribuer des prêts (prêts *stricto sensu*, lignes de crédit, voire achat de titres de dette publique pour l'entité *ad hoc*), et non des subventions**. Le dispositif est donc, selon les institutions communautaires, compatible avec l'article 125 du TFUE, parfois qualifié de « clause de no-bail out ».

Les 750 milliards d'euros peuvent être mis en relation avec le besoin de financement de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne, de l'ordre de **400 millions d'euros** pour les trois années à venir selon Natixis<sup>1</sup>.

#### 1. Le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) de 60 milliards d'euros

Le MESF de 60 milliards d'euros a pour base juridique l'alinéa 2 de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Selon cette disposition, « *lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous*

<sup>1</sup> Natixis, *Eco Hebdo* n°44, 3 décembre 2010.

*certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'Etat membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise ».*

L'assistance financière de l'Union est octroyée sous la forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit accordé à l'État membre concerné.

C'est la Commission européenne qui emprunte cette somme. En effet, le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010<sup>1</sup>, qui met en œuvre le dispositif, prévoit qu'elle est habilitée à contracter, au nom de l'Union européenne, des emprunts sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières. Il précise que l'encours en principal des prêts ou des lignes de crédit pouvant être accordés aux États membres est limité à la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres, ce qui correspond aux 60 milliards d'euros indiqués.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 122 précité, l'attribution de l'aide à un Etat exige une décision du Conseil à la **majorité qualifiée**.

Ce dispositif est proche du mécanisme existant de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres n'appartenant pas à la zone euro<sup>2</sup>, correspondant à une possibilité d'emprunt de 50 milliards d'euros, qui a permis à la Commission européenne d'aider la Lettonie, la Hongrie et la Roumanie. En particulier, les frais encourus par l'Union pour la conclusion et l'exécution de chaque opération sont supportés par l'État membre bénéficiaire.

## **2. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) de 440 milliards d'euros**

Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) de 440 milliards d'euros a pour fonction d'apporter des financements aux Etats fragilisés, sous forme de prêts ou de lignes de crédits, voire d'achats de titres de dette publique. Il bénéficie de **garanties des Etats participants**, de même que chacune des émissions d'emprunts qu'il réalisera sur les marchés.

Conformément aux conclusions du conseil Ecofin, la contribution des différents Etats membres de la zone euro est déterminée « *en fonction de leur part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne* ».

Ainsi, en France, la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat au FESF, dans la limite d'un plafond de 111 milliards d'euros, jusqu'au 30 juin 2013.

Les taux auxquels prête le FESF sont alignés sur ceux du FMI.

---

<sup>1</sup> Règlement établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

<sup>2</sup> Etabli par le règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil au profit des États membres ne faisant pas partie de la zone euro.

Le FESF, société anonyme implantée au Luxembourg, est régi par un « accord-cadre » en date du 7 juin 2010, conclu entre lui-même et les seize Etats membres de la zone euro. Les accords de prêt sont conditionnés à la conclusion préalable par l'Etat bénéficiaire d'un *Memorandum of understanding* (MoU), par nature dénué de portée juridique, avec la Commission européenne, agissant au nom des Etats membres.

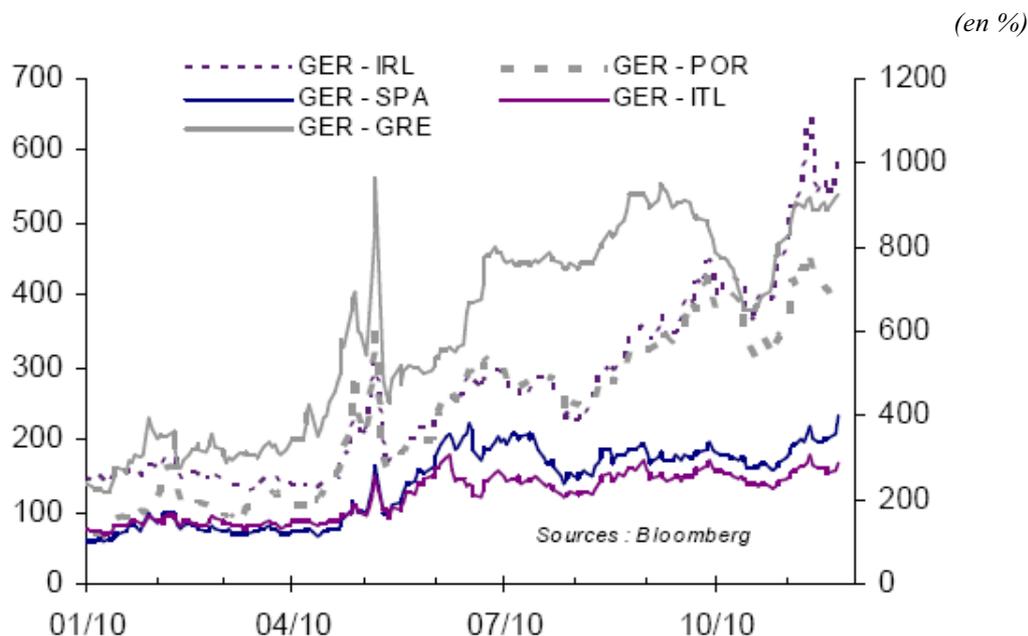
Le 20 septembre 2010, le FESF a obtenu la notation maximale de chacune des trois agences de notation (AAA pour Standard & Poor's, Aaa pour Moody's et AAA pour Fitch Ratings).

#### ***B. LE RECOURS DE L'IRLANDE AU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILISATION ET AU FMI***

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, l'Irlande aura en 2010 un déficit public de 32,3 points de PIB (12,5 points de PIB hors mesures exceptionnelles d'aide au secteur bancaire) et connaîtra une croissance de - 0,2 %.

En conséquence du pessimisme croissant sur ses perspectives économiques et de finances publiques, elle a vu ses conditions de financement de dégrader au cours du second semestre 2010, pour se retrouver en novembre, comme la Grèce, avec un écart de près de 10 points par rapport à l'Allemagne, comme le montre le graphique ci-après.

### Écart de taux d'intérêt à 10 ans par rapport à l'Allemagne



Source : Natixis

L'Irlande a ainsi décidé de faire appel au mécanisme européen de stabilisation (mécanisme européen de stabilisation financière et fonds européen de stabilité) ainsi qu'au FMI.

#### 1. Une aide de 67,5 milliards d'euros

Contrairement à ce qui est souvent indiqué, **le montant total des prêts ne pourra pas aller jusqu'à 85 milliards d'euros, mais seulement jusqu'à 67,5 milliards d'euros.**

En effet, le montant de 85 milliards d'euros comprend 17,5 milliards d'euros fournis par l'Irlande elle-même, correspondant symboliquement à la moitié des ressources destinées au système bancaire (35 milliards d'euros au total).

L'aide internationale se décomposerait en trois parts de 22,5 milliards d'euros :

- 22,5 milliards d'euros pour le mécanisme européen de stabilisation financière ;
- 22,5 milliards d'euros pour un ensemble constitué par le fonds européen de stabilité financière (17,7 milliards d'euros) et des prêts bilatéraux du Royaume-Uni, de la Suède et du Danemark (4,8 milliards d'euros) ;
- 22,5 milliards d'euros pour le FMI.

### Le plan de financement de l'Irlande

(en milliards d'euros)

Ressources		Charges	
Irlande (ressources de trésorerie et Fonds national de réserve pour les retraites)	17,5	Recapitalisation immédiate des banques	10
Aide internationale	67,5	Réserve de précaution pour la recapitalisation des banques	25
<i>Mécanisme européen de stabilisation financière</i>	22,5	Besoins de financement des administrations publiques	50
<i>Fonds européen de stabilité financière</i>	17,7		
<i>Royaume-Uni</i>	3,8		
<i>Suède</i>	0,6		
<i>Danemark</i>	0,4		
<i>FMI</i>	22,5		
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>Total</b>	<b>85</b>

Source : d'après le communiqué de presse du Conseil Ecofin du 7 décembre 2010

## 2. Une procédure toujours en cours

**Le prêt n'a encore été accordé ni par le FMI, ni par l'Union européenne, ni par le FESF.**

Le 28 novembre 2010, le directeur général du FMI a annoncé que ses services et l'Irlande étaient convenus d'une contribution sous la forme d'un prêt triennal de 19,5 milliards de DTS (soit quelque 22,5 milliards d'euros), au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC). La demande de financement de l'Irlande doit encore être soumise à l'approbation du Conseil d'administration en décembre.

Le 3 décembre 2010 a été adopté le document essentiel, le *memorandum of understanding* (MoU), qui synthétise l'ensemble des engagements de l'Irlande vis-à-vis de ses partenaires, définis chaque trimestre jusqu'à la fin de l'année 2013. L'Irlande s'est explicitement engagée à s'y conformer dans deux lettres d'intention, adressées respectivement aux principaux responsables de l'Union européenne<sup>1</sup> et au directeur général du FMI. Ce document d'une quarantaine de pages indique précisément les mesures que l'Irlande entend prendre chaque année sur les dépenses et les recettes.

<sup>1</sup> Le président de l'Eurogroupe, le président de l'Union européenne, le commissaire en charge des affaires économiques et monétaires et le président de la Banque centrale européenne.

L'Union européenne a ensuite adopté ses propres dispositions juridiques relatives à l'aide à l'Irlande, lors du conseil Ecofin du 7 décembre 2010 :

- une recommandation dans le cadre du volet « coercitif » du pacte de stabilité, repoussant à 2015 l'année fixée pour la fin du déficit excessif (initialement fixée à 2013, cette échéance avait déjà été repoussée à 2014 le 2 décembre 2009) ;

- une décision accordant à l'Irlande, dans le cadre du mécanisme européen de stabilisation financière, un prêt d'un montant maximum de 22,5 milliards d'euros, dont la conditionnalité doit encore être précisée par un accord de prêt.

Le FESF n'a pas non plus encore formellement accordé de prêt.

### **3. Une nécessaire information du Parlement français**

Le IV de l'article 2 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 prévoit que « *lorsqu'il octroie la garantie de l'Etat (...) et lorsque [le FESF] apporte un financement ou consent des prêts, le ministre chargé de l'économie informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances* ».

Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette disposition restent à déterminer.

Votre rapporteur général examinera avec intérêt les informations que le Gouvernement pourra lui transmettre à cette occasion. **Il tient à protester contre l'apparent abandon, parmi les conditionnalités de l'aide du FESF, de l'exigence d'une attitude plus coopérative de l'Irlande dans le domaine fiscal, concernant en particulier le relèvement de son taux de l'impôt sur les sociétés, de seulement 12,5 %.**

### ***C. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES POUR LA ZONE EURO***

Au-delà de la situation particulière des Etats dits « périphériques », les perspectives sont préoccupantes pour l'ensemble de la zone euro. Elles sont d'ailleurs renforcées par la faiblesse dont les Etats membres ont fait preuve à l'égard de l'Irlande.

#### **1. Les doutes des marchés sur la viabilité de la zone euro**

Certes, comme on l'a indiqué ci-avant, les 750 milliards d'euros du mécanisme européen de stabilisation et du FMI devraient permettre de couvrir

le besoin de financement de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne pour les trois prochaines années, de l'ordre de 400 millions d'euros selon Natixis<sup>1</sup>.

Cependant, **le fond du problème est que les marchés tendent à douter de la viabilité à long terme de la zone euro.** Contrairement par exemple aux Etats-Unis, la zone euro n'est pas une « zone monétaire optimale ». En effet, les Etats victimes d'un choc asymétrique, qui ont perdu la capacité de dévaluer, ne bénéficient pas de transferts budgétaires significatifs de la part des autres Etats membres, alors que la mobilité de la population active est très faible au sein de l'Union.

Comme la crise du système européen en 1992-93, la crise actuelle comprend une forte composante autoréalisatrice. Plus les marchés estiment qu'un Etat risque de faire défaut, plus ils tendent à exiger de sa part des taux d'intérêt élevés, aggravant le risque de défaut. Elle rappelle la crise du SME en 1992 et 1993, qui trouvait son origine dans la conviction des marchés que certains Etats avaient intérêt à en sortir.

Par ailleurs, l'appartenance à la zone euro, qui jusqu'alors avait joué un rôle protecteur, voire anesthésiant, devient désormais un facteur de fragilisation pour certains Etats. En effet, alors que le risque de change a disparu, il devient pour les marchés rationnel de donner au risque souverain, aussi faible soit-il *a priori*, une importance prépondérante. Dans ces conditions, deux Etats dans des situations budgétaires voisines peuvent connaître des conditions de financement très différentes. Ainsi, le Portugal, dont la croissance, le déficit public et la dette publique fin 2009 étaient analogues à ceux de la France, a vu ses conditions de financement se dégrader de manière spectaculaire, l'obligeant à des efforts budgétaires considérables, aggravant sa situation économique. Il est vrai que les structures économiques et le potentiel de croissance de la France et du Portugal ne sont pas comparables.

## **2. Le maintien de la crédibilité de la France exigera des efforts importants**

Certes, la France dispose d'un marché de dette publique plus important et plus liquide, ce qui lui permet, toutes choses égales par ailleurs, de disposer de meilleures conditions de financement qu'un pays comme le Portugal. Par ailleurs, les investisseurs ont besoin d'acquérir des titres en euros, de sorte qu'une crise de la dette généralisée à l'ensemble de la zone euro ne paraît pas possible.

**Il n'en est pas moins nécessaire que la France mette tout en œuvre pour continuer à demeurer du « bon côté de la barrière ».** Les déclarations fracassantes de certains commentateurs<sup>2</sup> montrent que la confiance dans la

---

<sup>1</sup> Natixis, *Eco Hebdo* n°44, 3 décembre 2010.

<sup>2</sup> On peut citer en particulier celles de l'économiste américain Nouriel Roubini, qui, le 19 novembre 2010, a estimé, lors d'un entretien télévisé, que les finances publiques de la France

capacité de la France à rétablir la soutenabilité de ses finances publiques ne va pas de soi.

De ce point de vue, les perspectives à moyen terme des finances publiques françaises sont préoccupantes. Avec une croissance du PIB en valeur de 4 % et un déficit de 6 points de PIB, la dette publique se stabilise à 150 points de PIB, ce qui ne serait de toute évidence pas soutenable. Il importe donc que la France montre qu'elle est capable de ramener rapidement son déficit en deçà de 4 points de PIB, niveau lui permettant de stabiliser sa dette à 100 points de PIB.

Or, comme votre rapporteur général l'a souvent souligné, **il n'est pas impossible que le déficit public français demeure de l'ordre de 6 points de PIB pendant encore plusieurs années.** Ainsi, la Commission européenne prévoit pour 2012 un déficit de 5,8 points de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

---

*n'étaient pas « en bien meilleur état » que celles de pays surendettés de la zone euro comme la Grèce ou l'Irlande (Le Monde, 19 novembre 2010).*

## Les prévisions de solde public par la Commission européenne

(en points de PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgique	0,2	-0,3	-1,3	-6	-4,8	-4,6	-4,7
Allemagne	-1,6	0,3	0,1	-3	-3,7	-2,7	-1,8
Estonie	2,4	2,5	-2,8	-1,7	-1	-1,9	-2,7
Irlande	2,9	0	-7,3	-14,4	-32,3	-10,3	-9,1
Grèce	-5,7	-6,4	-9,4	-15,4	-9,6	-7,4	-7,6
Espagne	2	1,9	-4,2	-11,1	-9,3	-6,4	-5,5
France	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,7	-6,3	-5,8
Italie	-3,4	-1,5	-2,7	-5,3	-5	-4,3	-3,5
Chypre	-1,2	3,4	0,9	-6	-5,9	-5,7	-5,7
Luxembourg	1,4	3,7	3	-0,7	-1,8	-1,3	-1,2
Malte	-2,7	-2,3	-4,8	-3,8	-4,2	-3	-3,3
Pays-Bas	0,5	0,2	0,6	-5,4	-5,8	-3,9	-2,8
Autriche	-1,5	-0,4	-0,5	-3,5	-4,3	-3,6	-3,3
Portugal	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	-7,3	-4,9	-5,1
Slovénie	-1,3	0	-1,8	-5,8	-5,8	-5,3	-4,7
Slovaquie	-3,2	-1,8	-2,1	-7,9	-8,2	-5,3	-5
Finlande	4	5,2	4,2	-2,5	-3,1	-1,6	-1,2
<b>Zone euro</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>
Bulgarie	1,9	1,1	1,7	-4,7	-3,8	-2,9	-1,8
République tchèque	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8	-5,2	-4,6	-4,2
Danemark	5,2	4,8	3,2	-2,7	-5,1	-4,3	-3,5
Lettonie	-0,5	-0,3	-4,2	-10,2	-7,7	-7,9	-7,3
Lituanie	-0,4	-1	-3,3	-9,2	-8,4	-7	-6,9
Hongrie	-9,3	-5	-3,7	-4,4	-3,8	-4,7	-6,2
Pologne	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2	-7,9	-6,6	-6
Roumanie	-2,2	-2,6	-5,7	-8,6	-7,3	-4,9	-3,5
Suède	2,3	3,6	2,2	-0,9	-0,9	-0,1	1
Royaume-Uni	-2,7	-2,7	-5	-11,4	-10,5	-8,6	-6,4
<b>Union européenne</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,2</b>
Etats-Unis	-2	-2,8	-6,2	-11,2	-11,3	-8,9	-7,9
Japon	-1,6	-2,4	-2,1	-6,3	-6,5	-6,4	-6,3

Source : Commission européenne, prévisions économiques de l'automne 2010, 29 novembre 2010

**Le déficit de la France serait alors supérieur non seulement à celui de la zone euro (de 3,9 points de PIB), mais aussi à celui des autres grands Etats : Allemagne (1,8 point de PIB), Italie (3,5 points de PIB), Espagne (5,5 points de PIB).**

Dans ces conditions, **le risque que la France se retrouve classée par les marchés parmi les « mauvais élèves » de la zone euro ne peut être écarté a priori.**

Un premier facteur déterminant sera **l'évolution de la situation économique**. Si la croissance des dépenses publiques était de 1 % par an en volume (ce qui est supérieur à l'objectif du Gouvernement, de 0,6 %, mais

plus de deux fois inférieur à la tendance observée depuis le début des années 2000), le déficit se réduirait de 0,5 point par an avec une croissance de 2 %, mais ne se réduirait plus avec une croissance de 1 % par an (hors mesures sur les recettes). Si la zone euro devait connaître une croissance de l'ordre de 1 % par an pendant plusieurs années, la réduction du déficit pourrait donc être très difficile, voire impossible.

Un deuxième facteur déterminant sera **la politique de finances publiques**. Il convient de trouver un juste milieu entre une rigueur excessive qui casserait la croissance et ne serait pas crédible, et le laxisme auquel notre pays est habitué.

La commission des finances s'est efforcée de contribuer à la définition d'une telle voie moyenne, à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Elle a en effet obtenu que soit inscrit dans le rapport annexé l'engagement du Gouvernement de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour ramener le déficit à 3 points de PIB en 2013 si la croissance du PIB était de seulement 2 % à partir de 2012<sup>1</sup>. Certes, la croissance risque d'être inférieure à 2 % mais cet engagement en termes d'effort structurel présente l'intérêt d'être réaliste, ce qui n'est pas le cas d'un objectif intangible de fin du déficit excessif en 2013, quelles que soient les conditions économiques.

**L'année 2012 constituera, à n'en pas douter, un rendez-vous décisif.**

---

<sup>1</sup> Lors de sa réunion du 27 octobre 2010, elle a inséré au texte un scénario alternatif, reposant sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2 % de 2011 à 2014 (contre 2,5 % selon le Gouvernement), qui aboutissait à un déficit de 3,8 points de PIB en 2013, la fin du déficit excessif étant repoussée à 2014. Ce scénario alternatif avait pour objet d'inciter le Gouvernement à préciser dans la loi ses intentions au cas où croissance serait inférieure à ses hypothèses. Conformément à l'engagement pris par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique lors de l'examen du texte par votre commission des finances, le Gouvernement a présenté en séance publique, le 3 novembre 2010, un amendement, adopté par le Sénat avec un avis favorable de votre commission des finances, indiquant dans le rapport annexé que si la croissance était inférieure de 0,5 point aux hypothèses du projet de loi, le Gouvernement réaliserait un effort supplémentaire de 4 à 6 milliards d'euros par an, voire davantage en cas d'« évolution moins favorable du taux de chômage » ou d'« élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée ». Le texte précise que cet effort reposerait sur « des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales ». Votre commission des finances a ensuite, par coordination, donné un avis favorable à l'amendement du Gouvernement supprimant ce scénario alternatif.



## SECONDE PARTIE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE À LA FIN DE L'ANNÉE 2010

### Synthèse des facteurs d'évolution du solde général de l'Etat

*(en millions d'euros)*

	LFI	LFR 1 à 3	PLFR 4	PLFR4/LFR3	PLFR4/LFI
<b>Budget général</b>					
Dépenses nettes	285 213	319 144	318 852	-0,1%	11,8%
Recettes fiscales nettes	252 062	255 280	255 000	-0,1%	1,2%
Recettes non fiscales	15 035	16 052	18 596	15,8%	23,7%
PSR	104 033	104 033	102 821	-1,2%	-1,2%
<b>Solde du budget général</b>	<b>-122 149</b>	<b>-151 845</b>	<b>-148 077</b>	<b>-2,5%</b>	<b>21,2%</b>
<b>Budgets annexes</b>					
Dépenses	2130	2130	2131	0,0%	0,0%
Recettes	2131	2131	2131	0,0%	0,0%
<b>Solde des budgets annexes</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Comptes spéciaux</b>					
Solde	4779	-121	-406	235,5%	-108,5%
<b>SOLDE GENERAL</b>	<b>-117 369</b>	<b>-151 965</b>	<b>-148 482</b>	<b>-2,3%</b>	<b>26,5%</b>

Source : commission des finances

### I. DES RECETTES EN AMÉLIORATION SOUS L'EFFET DE FACTEURS EXCEPTIONNELS

L'augmentation des recettes explique les trois cinquièmes de l'amélioration du solde entre le présent collectif et les lois de finances rectificatives intervenues au premier semestre. **Cette augmentation est intégralement imputable à des encaissements exceptionnels constatés au titre des recettes non fiscales**, alors que les recettes fiscales connaissent une quasi-stabilisation.

#### A. DES RECETTES FISCALES NETTES STABILISÉES À 255 MILLIARDS D'EUROS

Consécutivement aux actualisations opérées par le présent projet de loi, les recettes fiscales nettes s'établiraient à **255 milliards d'euros en 2010, soit 280 millions d'euros de moins qu'attendu en troisième LFR pour 2010 (-0,1 %)**. Par rapport aux prévisions de cette « LFR 3 », l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers connaissent une légère diminution, alors que la fiscalité

patrimoniale et les nouvelles impositions établies en remplacement de la taxe professionnelle connaissent un certain dynamisme.

### 1. IR, TVA et TIPP à la baisse

Les recettes nettes **d'impôt sur le revenu** pour 2010 sont attendues à **47,8 milliards d'euros**, soit 55,5 milliards d'euros de recettes brutes (-0,7 milliard d'euros par rapport à la LFR 3) et 7,7 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements (dont 3,1 milliards d'euros de restitutions de prime pour l'emploi). La révision à la baisse de l'IR net de 1,1 milliard d'euros par rapport à la LFR 3 s'explique principalement par la baisse constatée des émissions, provenant d'une **moindre croissance des revenus 2009**.

La loi de finances initiale pour 2010 évaluait l'**impôt net sur les sociétés** à 33 milliards d'euros, soit une évolution spontanée de +49 % par rapport à 2009. Cette prévision a été revue à la hausse à **34,9 milliards d'euros** en LFR 3 et **demeure inchangée** dans le cadre du présent projet de loi. Cette estimation est établie sur l'hypothèse d'une baisse du bénéfice fiscal 2009 de 1 %, d'un cinquième acompte de 3,5 milliards d'euros, imputable à la reprise économique, et une d'une autolimitation de 1 milliard d'euros.

Au vu des recouvrements, le montant de **TVA nette** est revu à **126,8 milliards d'euros** (-0,6 milliard d'euros par rapport à la LFR 3). Ce montant, qui se décompose en 170,5 milliards d'euros de TVA brute et 43,6 milliards d'euros de remboursements de crédits de TVA, est **en hausse de 7 % par rapport à 2009**. Cette évolution par rapport à 2009 s'explique :

1) par une hausse de l'assiette taxable de la TVA de +2,6 %<sup>1</sup> imputable à la **reprise de la consommation en valeur des ménages** (estimée à +2,8% en 2010 après +0,1% en 2009). L'investissement, en revanche, serait quasiment stable (-0,3 %) alors qu'il diminuait en 2009 (-7,6%) ;

2) par un **effet de structure** lié à la déformation de la décomposition de la consommation des ménages entre les produits taxés au taux normal et ceux taxés au taux réduit (-0,2 % en 2010 après -0,8 % en 2009) ;

3) par la prise en compte du **contrecoup du remboursement anticipé de crédit de TVA** (+6,5 milliards d'euros), de l'impact en année pleine du taux réduit de TVA à 5,5 % dans la **restauration** (-1,9 milliard d'euros) et de l'intégration du coût des autres mesures fiscales prises en matière de TVA (-0,3 milliard d'euros)

La **taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers** est enfin revue à la baisse de 0,4 milliard d'euros, pour atteindre **14,1 milliards d'euros**, en raison de compensations de transferts de compétences aux collectivités territoriales (0,2 milliard d'euros) et d'une modification des

---

<sup>1</sup> Hors effet de structure.

prévisions de **consommations de carburants** (hausse de la consommation de gazole de +1,9 % par rapport à 2009, baisse de la consommation de super de -16,5 % et baisse de la consommation de fuel domestique de -13,3 %).

## 2. Le dynamisme de la fiscalité patrimoniale

Les **impôts à assise patrimoniale** affichent un relatif dynamisme. Dans le cadre du présent projet de loi, l'estimation du produit **d'impôt de solidarité sur la fortune** est revue à la hausse de 0,3 milliard d'euros par rapport à la LFR 3, pour s'établir à **4,1 milliards d'euros**, au vu des résultats des recouvrements de l'exercice. Le Gouvernement indique néanmoins que ce montant intègre 0,4 milliard d'euros au titre de la recette consécutive à **l'offre de régularisation fiscale** proposée par le ministère du budget. Hors cet effet exceptionnel, le produit estimé de l'ISF s'établit donc à 3,7 milliards d'euros.

S'agissant des autres prélèvements sur le patrimoine, et au vu des encaissements :

1) les **droits de mutation à titre onéreux** sont revus à la hausse de 0,2 milliard d'euros par rapport à la LFR 3 pour atteindre 0,9 milliard d'euros (et de +20% par rapport à 2009), principalement imputable à la hausse du volume des transactions, et plus spécifiquement des transactions immobilières ;

2) les **droits de donation** sont également revus à la hausse de 0,13 milliard d'euros par rapport à la LFR et s'établissent à 0,75 milliard d'euros. Les donations connaissent une progression de 25 % en 2010, après une baisse de 27 % en 2009 ;

3) les **droits de succession** atteignent 6,8 milliards d'euros, soit une hausse de 0,05 milliard d'euros par rapport à la LFR 3 et un montant stable par rapport à 2009 ;

4) la **taxe sur la publicité foncière** (TPF) est enfin revue à la hausse de 0,1 milliard d'euros entre la LFR 3 et le présent projet de loi. Cette taxe connaît une progression de 16 % en 2010, après une baisse de 10 % en 2009.

## 3. Un rendement légèrement plus élevé que prévu pour les nouvelles impositions locales

Les nouvelles impositions établies en remplacement de la taxe professionnelle procurent également un rendement légèrement supérieur aux attentes.

## Réévaluations du produit des nouvelles impositions locales

(en millions d'euros)

	LFI	Révision LFR1	Révision PLFR4	Rendement actualisé
CVAE	10 111 000	10 000	229 000	10 350 000
CFE	5 446 590	-780 000	338 814	5 005 404
IFER	1 288 500		-38 500	1 250 000
<b>Total</b>	<b>16 846 090</b>	<b>-770 000</b>	<b>529 314</b>	<b>16 605 404</b>

Source : commission des finances

Par rapport aux estimations du premier collectif<sup>1</sup>, les évolutions sont les suivantes :

1) la **cotisation foncière des entreprises** (CFE) est revue à la hausse de 0,3 milliard d'euros, en raison des corrections apportées aux bases prévisionnelles auxquelles sont appliquées les évolutions de taux. Son rendement s'établit à 5 milliards d'euros ;

2) la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE) est revue à la hausse de 0,2 milliard d'euros au vu des encaissements de l'année 2010, pour atteindre 10,4 milliards d'euros ;

3) seules les **impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux** (IFER) sont légèrement revues à la baisse (-0,04 milliard d'euros), sur la base des éléments déclarés par les redevables. Leur produit devrait s'élever à 1,3 milliards d'euros.

En dépit de ces ajustements, **le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) n'est pas modifié par le présent projet de loi, faute de pouvoir actualiser, à ce stade, l'ensemble des sous-jacents présidant à son calcul.** Il n'est, en particulier, pas possible de savoir si cette hausse des encaissements est imputable à des **effets calendaires** ou à un **réel dynamisme des bases** en 2010<sup>2</sup>.

Le Gouvernement indique donc que le montant **prévisionnel** de DCRTP pour 2011 sera communiqué aux collectivités en février ou mars 2011, en vue de la préparation de leurs budgets. Son montant **définitif** sera déterminé à la fin de l'été 2011, en même temps que l'ajustement de la compensation relais et que la régularisation des reversements de CVAE 2011 consécutive à la liquidation définitive de la CVAE 2010. Les régularisations éventuelles de CVAE se compenseront avec les régularisations de DCRTP

<sup>1</sup> Non révisées par les deuxième et troisième collectifs.

<sup>2</sup> C'est la partie de l'imposition encaissée sur 2010 qui a été révisée, au vu des recouvrements. Cette hausse peut s'expliquer, soit par un produit global du millésime 2010 plus élevé qu'escompté, soit par un taux d'encaissement du produit global en première année plus élevé que prévu. Il convient en effet de rappeler qu'une partie des recouvrements des impositions de l'année N s'effectue en année N+1, voire ultérieurement. Les rythmes de paiement de ces nouvelles impositions n'étant pas encore connus, le produit total du millésime 2010 n'est pas révisé à ce stade.

2011 et le montant de DC RTP pourra être corrigé dans le cadre des projets de loi de finances rectificatives postérieurs à ces deux échéances.

Par analogie, les évolutions des données relatives aux recettes fiscales des collectivités sont **globalement neutres** pour le chiffrage du coût de la réforme de la taxe professionnelle **pour l'Etat**. En effet, si la révision à la hausse des encaissements sur 2010 entraîne une baisse du coût budgétaire de la réforme, le Gouvernement estime qu'il « *n'est pas possible de conclure sur le caractère pérenne de cette baisse tant que le montant définitif de DC RTP n'est pas connu* ».

**Votre rapporteur général prend acte de ces précisions et rappelle qu'en tout état de cause, la DC RTP 2011 devra être calculée à partir des encaissements réels de CFE et de CVAE 2010.**

## ***B. DES RECETTES NON FISCALES EN FORTE PROGRESSION***

### **1. Des facteurs exceptionnels qui contribuent largement à l'amélioration du solde**

Les recettes non fiscales s'établiraient enfin à 18,6 milliards d'euros, **en hausse importante de 2,5 milliards d'euros** par rapport à la prévision de la troisième loi de finances rectificative pour 2010 (+15,8 %). Cette hausse, **qui contribue à 70 % de l'amélioration du solde du budget général** (*cf. infra*), est d'abord imputable à une réévaluation des **prélèvements sur la Caisse des dépôts**, en hausse de 1 milliard d'euros (soit 1,917 milliard d'euros au lieu de 0,9 milliard d'euros prévus en LFI). Cette réévaluation résulte :

1) de la hausse du **dividende** versé par la CDC (660 millions d'euros au lieu de 500 millions d'euros attendus), le résultat consolidé pour 2009 (1,98 milliard d'euros) étant gonflé par des plus-values exceptionnelles ;

2) de la hausse de la **contribution représentative de l'impôt sur les sociétés** (CRIS), qui devrait atteindre 515 millions d'euros au lieu des 400 millions d'euros attendus ;

3) d'un prélèvement de 742 millions d'euros sur le **fonds d'épargne**, correspondant au résultat net de ce fonds après dotation aux fonds propres.

Le deuxième facteur d'accroissement des recettes non fiscales réside dans la **hausse du produit des participations de l'Etat** (3,3 milliards d'euros au lieu de 2,6 milliards d'euros prévus en LFI, soit +0,7 milliard d'euros), en raison de dividendes en hausse en provenance de la Banque de France, de France Télécom et d'EDF.

Enfin, le reliquat de progression s'explique par :

1) la prise en compte d'une recette exceptionnelle provenant d'une amende prononcée par l'Autorité de la concurrence à l'encontre du secteur bancaire (+0,4 milliard d'euros) ;

- 2) la hausse du prélèvement sur la Coface (+0,15 milliard d'euros) ;
- 3) la révision du montant des intérêts versés par la Grèce consécutifs aux prêts accordés par la France (+0,2 milliard d'euros, *cf. infra*).

## 2. Retour sur les recettes tirées des dispositifs de crise

Plus globalement, les dispositifs exceptionnels mis en œuvre pour faire face à la crise économique et financière auront procuré à l'Etat un **surplus total de 3,9 milliards d'euros de recettes non fiscales sur la période 2008-2011**.

### Recettes non fiscales associées aux mesures « crise »

(en millions d'euros)

	2008-2009	2010	2011	Cumul
SFEF	1 409	0	0	1 409
SPPE	0	637	182	819
Dexia	159	183	119	461
Prêts au secteur automobile	0	436	240	676
Prêts à la Grèce	0	111	382	493
<b>Total</b>	<b>1 568</b>	<b>1 367</b>	<b>923</b>	<b>3 858</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

A fin 2009, le dispositif mis en œuvre par la **Société de financement de l'économie française** (SFEF) avait procuré recette totale de 1,4 milliard d'euros. Aucune émission n'est intervenue après le 15 octobre 2009 en raison de l'amélioration de la situation de liquidité et d'un niveau des taux du marché devenu plus intéressant. Le dispositif s'est donc éteint et n'a donc procuré aucune recette en 2010.

Un versement de 637 millions d'euros a ensuite été enregistré, en avril 2010, au titre du dividende versé par la **Société de prise de participations de l'Etat** (SPPE) à l'Etat. La prévision de versement pour 2011 retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 s'établit à 182 millions d'euros.

Après 159 millions d'euros au titre de 2008 et 2009, les garanties directes apportées à **Dexia** devraient, compte tenu des échéanciers et des encaissements constatés, ainsi que des perspectives de recours possible à ces mécanismes de garantie, procurer des recettes de 183 millions d'euros pour 2010 et de 119 millions d'euros pour 2011.

Les **prêts<sup>1</sup> aux constructeurs automobiles** ont permis à l'Etat d'enregistrer, fin avril 2010, un versement d'un montant total de 363,6 millions d'euros, correspondant à une annualité pleine des intérêts dus sur un encours global de prêts de 6 milliards d'euros à Renault et PSA. Un montant complémentaire de 15 millions d'euros a été encaissé fin mai 2010, correspondant à une annualité pleine des intérêts dus sur le prêt accordé à Renault Trucks (0,25 milliard d'euros). Enfin, et à la suite du remboursement partiel anticipé de 2 milliards d'euros opéré par Renault et PSA en septembre 2010, un versement complémentaire a été enregistré pour un montant total de 57,7 millions d'euros, correspondant aux intérêts courus à la date du remboursement, augmenté de la pénalité de remboursement anticipé. Compte tenu de ces remboursements anticipés, la prévision de recettes pour 2011 s'établit à un montant de 240 millions d'euros, hors prise en compte d'un nouveau remboursement anticipé partiel.

Enfin, le mécanisme des **prêts bilatéraux à la Grèce<sup>2</sup>** devrait procurer 111 millions d'euros d'intérêts en 2010, comprenant les versements d'intérêts et une commission de 50 points de base perçue *ex-post* au moment de l'octroi du prêt, puis 382 millions d'euros en 2011.

## **II. UNE DÉPENSE STABILISÉE EN VOLUME, MALGRÉ DE NOMBREUX « DÉRAPAGES » EN GESTION**

L'analyse des ouvertures de crédits proposées par le présent projet de loi nécessite de revenir de façon globale sur les caractéristiques de la gestion 2010.

### **A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GESTION**

#### **1. Le respect de la norme de dépense : un double effet d'aubaine sur les prélèvements sur recettes et la charge de la dette**

Selon son exposé général, « *les mouvements proposés par le présent projet de loi respectent strictement l'objectif global de dépense de l'Etat fixé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010* ». De fait, la norme « zéro volume » est respectée en 2010, **grâce aux économies de constatation enregistrées sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes.**

---

<sup>1</sup> Prêts non subordonnés à cinq ans, n'ayant pas le caractère de fonds propres. Ils ont été accordés en 2009 dans le cadre du régime N15/2009 autorisé par la Commission européenne en application de la Communication du 17 décembre 2008.

<sup>2</sup> Ce mécanisme conduit à des versements trimestriels à terme échu des intérêts. Le taux d'intérêt margé est déterminé par référence au taux de l'EURIBOR à 3 mois. La prévision s'appuie donc, d'une part, sur des hypothèses du niveau de l'EURIBOR attendu pour l'échéance trimestrielle considérée et, d'autre part, sur une hypothèse d'échéancier de décaissement (montants et calendrier).

*a) La norme de dépense est respectée malgré la hausse des dépenses du budget général*

La loi de finances initiale pour 2010 a, comme les précédentes, été construite sur une hypothèse de **stabilisation des dépenses de l'Etat en volume**, sur un **périmètre élargi** regroupant les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que les nouvelles affectations de recettes. Etaient néanmoins **exclus** de ce périmètre les dépenses exceptionnelles liées au Plan de relance (crédits de la mission « Plan de relance » et majoration du fonds de compensation de la TVA) et l'impact sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales de la réforme de la taxe professionnelle (compensation relais).

Les trois premières lois de finances rectificatives pour 2010 **n'ont pas modifié cet équilibre** :

1) la loi de finances rectificative du **9 mars 2010** a majoré les dépenses nettes du budget général de 33,931 milliards d'euros, principalement au titre des **investissements d'avenir**, dépenses non reconduites et **placées hors norme de dépense** (33,64 milliards d'euros). Outre ces ouvertures, les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation forêt et affaires rurales » ont été majorés de 291 millions d'euros au titre de la refonte des exonérations de charges relatives aux travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi. Conformément à la charte de budgétisation, cette ouverture a été **traitée en mesure de périmètre**. Elle était en effet équilibrée en recettes et en dépenses, dans la mesure où une partie du droit de consommation sur les tabacs qui assurait jusqu'alors la compensation de cette exonération à la Sécurité sociale a été réaffecté à l'Etat<sup>1</sup> ;

2) la loi de finances rectificative du **7 mai 2010**, définissant notamment les modalités du soutien financier à la Grèce, a procédé à des ouvertures et annulations globalement neutres, ainsi qu'à l'ouverture de 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement sur le compte de concours financiers « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » ;

3) la loi de finances rectificative du **7 juin 2010**, relative au mécanisme européen de stabilisation financière, n'a procédé à aucun mouvement de crédits sur le budget de l'Etat.

Le présent projet de loi **ne conduit pas davantage que les précédents collectifs à une augmentation des dépenses en norme élargie par rapport à la prévision de LFI**. Ces dépenses demeurent ainsi stabilisées à 389,2 milliards d'euros (au format LFI 2010 courant).

---

<sup>1</sup> Les autres ouvertures ont été gagées par des annulations à due concurrence.

## La norme de dépense par rapport à la prévision de loi de finances initiale

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLFR 4 2010 (retraité)	Mesures en gestion			PLFR 4 2010
			Mesures de transfert	Mesures de périmètre	Mesures hors norme*	
Dépenses du budget général	285 213	286 121		291	32 440	318 852
<i>dont charge de la dette</i>	42 450	40 750				40 750
<i>dont pensions**</i>	35 057	35 057				
PSR collectivités territoriales	85 880	85 538			-304	85 234
PSR Union européenne	18 153	17 587				17 587
Affectations de recettes						
<b>Total périmètre zéro volume</b>	<b>389 247</b>	<b>389 247</b>	<b>0</b>	<b>291</b>	<b>32 136</b>	<b>421 674</b>
<i>Evolution en volume</i>		0,0%				

\* Investissements d'avenir, variation du FCTVA relance et de la compensation relais.

\*\* Faute d'actualisation disponible, la prévision de LFR4 est supposée égale à la prévision initiale.

Source : réponses au questionnaire

Rapportées à l'exécution 2009, les dépenses apparaissent également stabilisées en volume (les chiffreages du tableau ci-dessous diffèrent du tableau précédent en ce que les dépenses sont présentées à périmètre 2009<sup>1</sup>, afin de proposer une comparaison pertinente).

## La norme de dépense par rapport à l'exécution 2009

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	PLFR 4 2010 (retraité)	Mesures en budgétisation et en gestion			PLFR 4 2010
			Mesures de transfert	Mesures de périmètre	Mesures hors norme*	
Dépenses du budget général	275 623	281 054		1 256	36 542	318 852
<i>dont charge de la dette</i>	37 625	40 750				40 750
<i>dont pensions**</i>	34 245	36 252	-1 195			35 057
PSR collectivités territoriales	52 351	52 577		163	32 494	85 234
PSR Union européenne	19 996	18 934		-1 347		17 587
Affectations de recettes						
<b>Total périmètre zéro volume</b>	<b>347 970</b>	<b>352 566</b>	<b>0</b>	<b>72</b>	<b>69 036</b>	<b>421 674</b>
<i>Evolution en volume</i>		0,1%				

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

La tenue de la norme de dépense en 2010 ne résulte pas tant d'une maîtrise des dépenses du budget général que de « bonnes nouvelles » sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes.

<sup>1</sup> Les mesures en budgétisation retraitées sont : les crédits du plan de relance (4,1 milliards d'euros), la compensation relais (31,8 millions d'euros) et le FCTVA relance (1 milliard d'euros). Les mesures en gestion retraitées sont : les investissements d'avenir minorés du transfert vers les comptes spéciaux (32,4 millions d'euros), la variation du FCTVA relance (-0,9 milliard d'euros), la variation de la compensation relais (0,6 milliard d'euros) et la rebudgétisation des compensations d'exonérations de charges TO-DE (0,3 milliard d'euros).

### L'évolution contrastée des dépenses sous norme

(en millions d'euros)

Dépenses	LFI 2010	PLFR 4 2010 (retraité)	Ecart
Dépenses du budget général hors dette	242 763	245 371	2 608
PSR collectivités territoriales	85 880	85 538	-342
PSR Union européenne	18 153	17 587	-566
Charge de la dette	42 450	40 750	-1 700
<b>Total général</b>	<b>389 246</b>	<b>389 246</b>	<b>0</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Le tableau qui précède montre que les dépenses du budget général **augmentent de 2,6 milliards d'euros** par rapport à la budgétisation opérée en LFI pour 2010. Ce dérapage important, dont les causes sont analysées *infra*, est **exactement compensé** :

1) par une **charge de la dette inférieure de 1,7 milliards d'euros** à la prévision de LFI et de 2,2 milliards d'euros à la prévision actualisée par la LFR du 9 mars 2010<sup>1</sup> (*cf. infra*) ;

2) par des **prélèvements sur recettes** sous norme inférieurs de **908 millions d'euros** à la prévision de LFI, soit -566 millions d'euros au titre du PSR au profit de **l'Union européenne** (en raison de la baisse de la ressource TVA due par la France, de la baisse de la contribution française au financement du chèque britannique et de la restitution à la France d'un trop perçu versé les exercices précédents) et -342 millions au titre du PSR en faveur des **collectivités territoriales** (principalement en raison d'une baisse de 221 millions d'euros du FCTVA et d'une baisse de 102 millions d'euros de la dotation pour pertes de bases de taxe professionnelle).

Par ailleurs, **hors norme de dépense**, le PSR collectivités territoriales diminue de 304 millions d'euros, la hausse de 556 millions d'euros de la compensation relais de la taxe professionnelle étant contrebalancée par la baisse de 860 millions d'euros du fonds de compensation de la TVA au titre du plan de relance, peu de collectivités locales ayant en définitive choisi de tirer parti de la prolongation du dispositif. **Les prélèvements sur recettes diminuent donc, au total, de 1 212 millions d'euros par rapport à la prévision de LFI**, dont 646 millions d'euros au titre du PSR au profit des collectivités territoriales. Cette baisse contribue à **un tiers de l'amélioration du solde par rapport au dernier collectif**.

Enfin, votre rapporteur général observe que l'accroissement des dépenses du budget général **aurait été supérieur de 1,4 milliard d'euros au montant observé si l'achèvement de l'apurement des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale opéré par le présent projet de loi avait pris la**

<sup>1</sup> Cette LFR avait majoré la charge prévisionnelle de la dette de 0,5 milliard d'euros afin de tenir compte de l'impact sur le déficit et l'endettement des investissements d'avenir.

**forme de crédits budgétaires** et non d'une affectation de l'excédent prévisionnel du panier fiscal assurant la compensation des allègements généraux de cotisations sociales.

Dans son rapport au Parlement sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative en 2010, la Cour des comptes observe à juste titre que *« 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** »* (cf. *infra*).

*b) Une application rétrospective du « zéro valeur » riche d'enseignements*

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 définit une **nouvelle norme de dépense, dont le projet de loi de finances matérialise la première application**. La progression des dépenses de l'Etat est désormais :

1) au plus égale, à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Il s'agit de la reprise de la norme « zéro volume » telle que nous la connaissons aujourd'hui ;

2) hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont **stabilisés en valeur** à périmètre constant.

**La vertu principale d'un tel dispositif sera d'empêcher le recyclage en dépenses nouvelles d'économies de constatation, tel qu'il a pu se produire en 2009 ou tel que nous le constatons dans le cadre du présent collectif**. Dans la mesure où les dépenses hors dette et pensions seront stabilisées en valeur, tout redéploiement au profit de ces dépenses constituerait, en effet, une infraction à la norme. Dans ces conditions, les éventuelles économies de constatation sur la charge de la dette ou les économies attendues de la réforme des retraites sur les dépenses de pensions des fonctionnaires **contribueront à l'amélioration du solde**.

Votre rapporteur général s'est efforcé de mesurer ce qu'aurait été l'impact de l'application **dès 2010** du gel en valeur des dépenses hors dette et pensions. Le tableau qui suit montre que, pour respecter une telle norme, les dépenses du budget général à champ constant et hors charge de la dette et pensions **auraient dû être inférieures de près de 4 milliards d'euros** à ce qu'elles ont réellement été en LFI 2010. **Les dépenses au sens de la norme en volume auraient donc dû baisser de 1,1 %**.

### Reconstitution d'une LFI 2010 sous norme « zéro valeur »

(en millions d'euros à périmètre constant)

	LFI 2009	LFI 2010	LFI "zéro valeur"	Différence
Dépenses du budget général	277 063	280 146	276 265	-3 881
<i>dont charge de la dette</i>	42 979	42 450	42 450	0
<i>dont pensions</i>	35 251	36 252	36 252	0
Dépenses du budget général hors dette et pensions	198 834	201 444	197 564	-3 881
PSR collectivités territoriales	52 249	52 919	52 919	0
PSR Union européenne	18 900	19 500	19 500	0
<b>Total périmètre zéro valeur</b>	<b>269 983</b>	<b>273 864</b>	<b>269 983</b>	<b>-3 881</b>
<i>Evolution en valeur / LFI 2009</i>		1,4%	0,0%	
<b>Total périmètre zéro volume</b>	<b>348 213</b>	<b>352 565</b>	<b>348 685</b>	<b>-3 881</b>
<i>Evolution en volume / LFI 2009</i>		0,0%	-1,1%	

Source : commission des finances

Le même exercice peut être fait pour le présent collectif budgétaire. Il fait ressortir un écart encore plus important, de près de **5,6 milliards d'euros** entre le montant effectif des dépenses du budget général hors dette et pensions et le montant qui aurait permis de respecter la règle de gel en valeur. Compte tenu des économies de charge de la dette, non recyclables en dépenses nouvelles, la baisse des dépenses en volume aurait alors été de 1,6 % entre 2009 et 2010.

### Reconstitution d'un PLFR 4 sous norme « zéro valeur »

(en millions d'euros à périmètre constant)

	LFI 2009	PLFR 4	PLFR 4 "zéro valeur"	Différence
Dépenses du budget général	277 063	281 054	275 474	-5 581
<i>dont charge de la dette</i>	42 979	40 750	40 750	0
<i>dont pensions</i>	35 251	36 252	36 252	0
Dépenses du budget général hors dette et pensions	198 834	204 052	198 472	-5 581
PSR collectivités territoriales	52 249	52 577	52 577	0
PSR Union européenne	18 900	18 934	18 934	0
<b>Total périmètre zéro valeur</b>	<b>269 983</b>	<b>275 564</b>	<b>269 983</b>	<b>-5 581</b>
<i>Evolution en valeur / LFI 2009</i>		2,1%	0,0%	0
<b>Total périmètre zéro volume</b>	<b>348 213</b>	<b>352 566</b>	<b>346 985</b>	<b>-5 581</b>
<i>Evolution en volume / LFI 2009</i>		0,1%	-1,6%	0

Faute de données actualisées disponibles, ce chiffrage repose sur l'hypothèse que les dépenses de pensions sont conformes à la prévision de LFI 2010.

Source : commission des finances

Un tel raisonnement n'a pas pour but de dénoncer un quelconque « laxisme » dans la tenue de la dépense : l'on ne saurait reprocher au Gouvernement de n'avoir pas appliqué dès 2010 une norme qu'il s'est fixé à compter de 2011. Sa vertu est néanmoins de mettre en évidence le caractère

**très ambitieux** de la norme de gel en valeur et les efforts qu'il conviendra d'accomplir **en budgétisation initiale et au cours de l'exercice** pour la tenir.

*c) Des obstacles techniques à l'application de la nouvelle norme ?*

On observe que les chiffrages qui viennent d'être proposés s'appuient sur une hypothèse de charge de pensions égale à la prévision établie en LFI pour 2010. Votre rapporteur général avait souhaité obtenir une actualisation de la charge de pensions à fin 2010. Le ministère chargé du budget a toutefois indiqué **qu'il n'était pas possible, à ce stade de l'exercice budgétaire, de renseigner une prévision qui distingue, au sein des dépenses de personnel, les dépenses de pension des dépenses de rémunération.**

La LOLF ayant rendu la répartition des crédits par titre purement indicative, le seul suivi opéré distingue les dépenses de titre 2 (dont les pensions) des autres dépenses. **Une décomposition plus fine est donc – semble-t-il – impossible à obtenir avant le projet de loi de règlement examiné en juin de l'année suivante.**

Cet obstacle technique et juridique n'est pas sans susciter des interrogations. En effet, la dépense de pensions étant désormais une des composantes essentielles de la double norme en volume et en valeur, **son pilotage infra-annuel apparaît indispensable à la tenue des objectifs de Gouvernement.** Votre rapporteur général s'efforcera donc d'obtenir du Gouvernement des informations complémentaires sur les moyens qu'il compte employer pour remédier à cette apparente impasse...

## **2. Deux décrets d'avance qui suscitent des interrogations**

Deux projets de décret d'avance ont été notifiés à votre commission des finances les 14 septembre et 17 novembre 2010, lesquels ont reçu un avis favorable assorti de très vives réserves. Ces décrets font l'objet d'une demande de ratification dans le cadre de l'article 11 du présent projet de loi.

Le décret d'avance de septembre a opéré des ouvertures de crédits pour un montant total **de 1,29 milliard d'euros en AE et 1,27 milliard d'euros en CP** afin de couvrir le financement des **opérations extérieures** du ministère de la défense (218 millions d'euros en AE et CP), plusieurs dépenses **d'intervention économique** ou de **soutien à la filière agricole**, le financement des **conséquences de catastrophes naturelles**, l'abondement de dispositifs de prise en charge de **publics vulnérables** ainsi que **diverses dépenses** de personnel. Le décret d'avance de novembre 2010 prévoyait, quant à lui, des ouvertures de crédits pour un montant total de **1,39 milliard d'euros en AE et 1,14 milliard d'euros en CP.** Ces ouvertures étaient **essentiellement destinées à couvrir des dépenses de personnel et liées à des opérations immobilières.**

Sans qu'il soit besoin de revenir sur le fond des ouvertures de crédits proposées, lesquelles sont analysées en annexe au présent rapport, plusieurs

observations méritent d'être formulées sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement recourt désormais à cet instrument.

*a) La banalisation d'un instrument dérogatoire*

Le décret d'avance doit permettre de pourvoir à des dépenses urgentes et revêt, de fait, un caractère **clairement dérogatoire**. Or, plusieurs indices permettent de mettre en évidence la **banalisation** de cet instrument :

1) la **fréquence** des décrets d'avance, et notamment leur systématisme en fin de gestion, montrent qu'ils appartiennent désormais à la panoplie des instruments de régulation budgétaire de « droit commun » ;

2) le Gouvernement a été conduit à utiliser le décret d'avance comme « **super-décret de virement** » afin d'opérer des redéploiements dont les montants dépassent les seuils prévus par la LOLF pour recourir auxdits décrets<sup>1</sup>. Le décret de septembre 2010 en est une illustration patente, dont le rapport de motivation indiquait explicitement que, compte tenu des montants sur lesquels devaient porter les ajustements de dépenses de personnel du ministère de la Défense, « *les dispositions de l'article 12 de la LOLF ne permettaient pas d'y procéder par la voie d'un décret de virement* » ;

3) enfin, l'articulation entre les décrets de virement de fin d'exercice et les collectifs d'hiver donnent fréquemment lieu à un jeu de vases communicants par lequel le décret d'avance gage ses ouvertures par des annulations de crédits qui seront **immédiatement compensées** en loi de finances rectificative<sup>2</sup>. Outre qu'elles attestent le caractère purement fictif des gages proposés en décret d'avance, ces compensations en collectif aboutissent, selon la Cour des comptes, à « **contourner les plafonds de crédits par programme votés par le Parlement** ». De fait, la Cour souligne<sup>3</sup> à juste titre que « *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* ».

L'on ne saurait mieux étayer la banalisation diagnostiquée par votre rapporteur général...

---

<sup>1</sup> L'article 12 de la LOLF plafonne le montant des crédits pouvant faire l'objet d'un décret de virement à 2 % des crédits ouverts en LFI sur les programmes concernés.

<sup>2</sup> Voir infra l'analyse des ouvertures de crédits au titre des OPEX.

<sup>3</sup> Rapport sur les mouvements réglementaires de crédits joint au projet de loi de finances rectificative.

*b) Urgence et imprévisibilité : une nécessaire clarification de la LOLF*

Comme il a été indiqué précédemment, la LOLF dispose que le décret d'avance est pris « *en cas d'urgence* » (art. 13). Si cette urgence est souvent avérée, **la teneur des décrets d'avance atteste que les besoins ne résultent pas toujours de causes imprévisibles ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « dérapages » imputables aux gestionnaires.**

Dans son rapport sur les mouvements réglementaires de crédits joint au présent projet de loi de finances rectificative, la Cour des comptes distingue les ouvertures de crédits répondant à des critères d'urgence et d'imprévisibilité de celles résultant de sous-dotations en LFI. Les premières atteignent 529,5 millions d'euros en AE et 254,4 millions d'euros en CP, et les secondes 1 162,8 millions d'euros en AE et en CP. En somme, **moins d'un cinquième (18 %) des crédits de paiement ouverts par décret d'avance en 2010 et soumis à l'analyse de la Cour des comptes<sup>1</sup> l'auraient été en parfaite conformité avec la loi organique.**

Ce distinguo se fonde sur une analyse de la Cour des comptes selon laquelle « *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* ».

Dans ses réponses à la juridiction, le Gouvernement **conteste vivement** cette analyse, qualifiée par le ministre de « *largement interprétative par rapport au texte organique* », et rappelle :

1) que la notion **d'imprévisibilité** n'est pas le critère retenu dans l'article 13 de la LOLF ;

2) que la notion **d'urgence**, au côté des contraintes de plafonnement de gage, est le seul critère d'appréciation au fond des ouvertures effectuées par décret d'avance.

Le Gouvernement en conclut que « *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* ». Cette lecture mérite d'autant plus d'être soulignée **qu'elle s'abrite derrière l'avis favorable de la commission des finances du Sénat** sur le décret d'avance du 29 septembre 2010, au motif que cet avis établit une distinction entre urgence et imprévisibilité. Selon le Gouvernement, l'attention portée par le Parlement à la notion d'imprévisibilité ne signifie pas que la régularité d'un décret d'avance dépende de ce critère, dont l'analyse n'a vocation qu'à « *éclairer le lecteur* »...

---

<sup>1</sup> La Cour précise que son recensement n'est pas exhaustif.

Il est exact que votre commission des finances procède à une interprétation littérale de la loi organique et ne conditionne le caractère favorable de ses avis qu'au fait que la condition d'urgence soit remplie. Dans le cas contraire, peu d'avis favorables auraient, de fait, été rendus... **Il n'en demeure pas moins que le dévoiement progressif du recours au décret d'avance a conduit votre commission, dans les commentaires joints à l'avis rendu sur le décret d'avance notifié le 17 novembre 2010, à recommander la réécriture de l'article 13 de la LOLF, afin d'y faire figurer explicitement une condition d'imprévisibilité des besoins à couvrir.**

## ***B. APERÇU GÉNÉRAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS OPÉRÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL***

### **1. Les ouvertures de crédits**

Hors remboursements et dégrèvements, **les ouvertures brutes opérées par le projet de loi s'élèvent à 3,94 milliards d'euros en AE et 3,36 milliards d'euros en CP sur le budget général.** Nets des annulations, les autorisations d'engagement augmentent de 68,4 millions d'euros et les crédits de paiement diminuent de 292 millions d'euros.

Il convient néanmoins de retraiter ces montants nets **de deux types d'annulations de nature exceptionnelle**, soit les crédits de charge de la dette (-2,2 milliards d'euros) et la réimputation de la mission « Economie » du budget général vers le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat et gérant des services publics » (-1,2 milliard d'euros). Cette réimputation est, selon le Gouvernement, liée au choix des **modalités d'intervention du Fonds national pour la société numérique (FSN)** créé pour la mise en œuvre des **investissements d'avenir**. La convention signée entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations le 2 septembre 2010 précise en effet que les actions du FSN prendraient la forme de **prêts**.

Au total, il apparaît donc que :

1) hors annulations liées à la charge de la dette, les ouvertures nettes s'établissent à 2,27 milliards d'euros en AE et 1,91 milliards d'euros en CP ;

2) hors réimputation de crédits liée à la mise en œuvre des investissements d'avenir, elles s'élèvent à 1,23 milliard d'euros en AE et 908 millions d'euros<sup>1</sup> en CP ;

**3) hors annulations liées à la charge de la dette et réimputation de crédits, les ouvertures nettes sont de 3,47 milliards d'euros en AE et 3,11 milliards d'euros en CP.**

---

<sup>1</sup> Soit le chiffrage mentionné dans l'exposé des motifs, correspondant à l'augmentation des prélèvements sur recettes sous norme.

### Les ouvertures et annulations prévues par le présent projet de loi

(en euros)

	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures et annulations en dépenses brutes (1)	4 111 522 483	3 533 040 093	6 504 965 957	6 287 038 736	-2 393 443 474	-2 753 998 643
Remboursements et dégrèvements (2)	168 700 000	168 700 000	2 630 536 000	2 630 536 000	-2 461 836 000	-2 461 836 000
<b>Ouvertures et annulations en dépenses nettes (3=1-2)</b>	<b>3 942 822 483</b>	<b>3 364 340 093</b>	<b>3 874 429 957</b>	<b>3 656 502 736</b>	<b>68 392 526</b>	<b>-292 162 643</b>
Charge de la dette (4)	0	0	2 200 000 000	2 200 000 000	-2 200 000 000	-2 200 000 000
Ouvertures et annulations hors charge de la dette (5=3-4)	3 942 822 483	3 364 340 093	1 674 429 957	1 456 502 736	2 268 392 526	1 907 837 357
Réimputation investissements d'avenir (6)	0	0	1 200 000 000	1 200 000 000	-1 200 000 000	-1 200 000 000
Ouvertures et annulations hors réimputation (7=3-6)	3 942 822 483	3 364 340 093	2 674 429 957	2 456 502 736	1 268 392 526	907 837 357
<b>Ouvertures hors charge de la dette et réimputation (8=3-4-6)</b>	<b>3 942 822 483</b>	<b>3 364 340 093</b>	<b>474 429 957</b>	<b>256 502 736</b>	<b>3 468 392 526</b>	<b>3 107 837 357</b>

Source : commission des finances

## Ventilation par mission des ouvertures et annulations sur le budget général

*(en euros, hors remboursements et dégrèvements)*

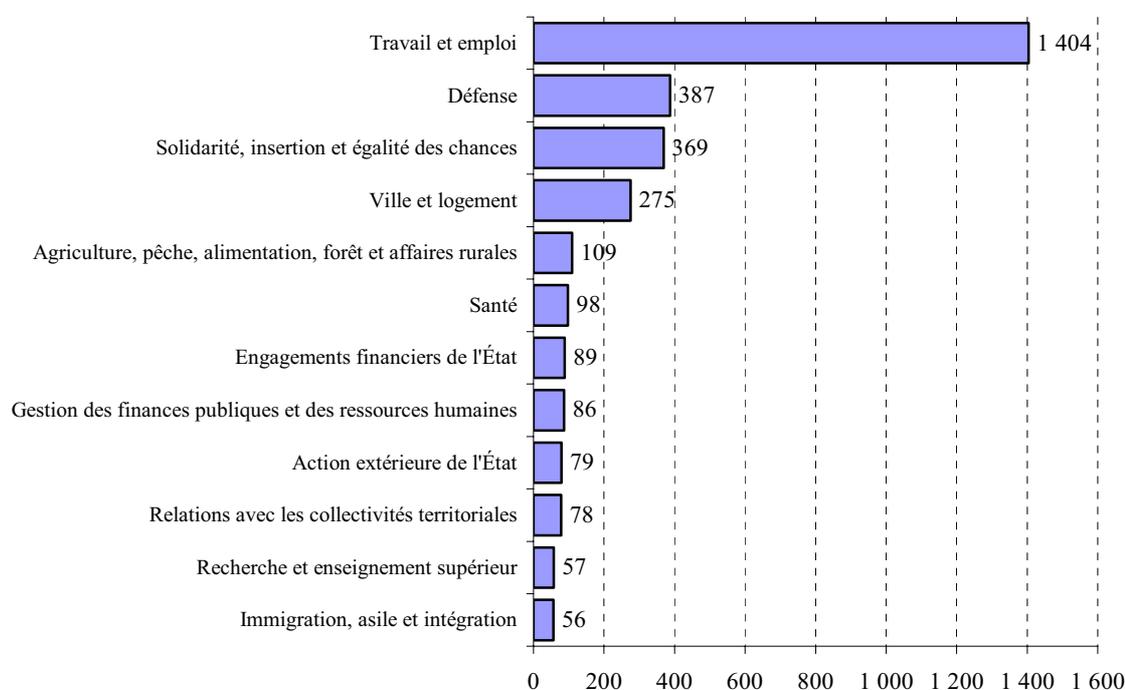
Missions du budget général	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	79 221 414	79 068 074	227 000	4 364 239	78 994 414	74 703 835
Administration générale et territoriale de l'État	32 500 000	32 500 000	2 400 000	2 400 000	30 100 000	30 100 000
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149 862 862	109 143 948	0	6 222 036	149 862 862	102 921 912
Aide publique au développement	145 037 484	47 070 500	950 000	1 340 000	144 087 484	45 730 500
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	13 440 000	13 440 000	30 000	30 000	13 410 000	13 410 000
Conseil et contrôle de l'État	0	0	16 638 002	13 838 002	-16 638 002	-13 838 002
Culture	83 752 842	30 347 809	0	0	83 752 842	30 347 809
Défense	387 300 000	387 300 000	0	0	387 300 000	387 300 000
Direction de l'action du Gouvernement	0	0	4 053 323	5 083 307	-4 053 323	-5 083 307
Écologie, développement et aménagement durables	22 000	22 000	0	0	22 000	22 000
Économie	31 002 000	31 002 000	1 200 000 000	1 200 000 000	-1 168 998 000	-1 168 998 000
Engagements financiers de l'État	89 252 000	88 882 000	2 200 000 000	2 200 000 000	-2 110 748 000	-2 111 118 000
Enseignement scolaire	34 673 000	13 000	0	0	34 673 000	13 000
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	91 847 864	86 227 094	0	0	91 847 864	86 227 094
Immigration, asile et intégration	48 059 576	56 340 000	0	0	48 059 576	56 340 000
Justice	0	0	216 153 812	0	-216 153 812	0
Médias	45 500 000	35 694 206	20 040 939	18 892 951	25 459 061	16 801 255
Plan de relance de l'économie	60 000 000	45 000 000	60 000 000	45 000 000	0	0
Recherche et enseignement supérieur	40 000 000	57 476 106	0	0	40 000 000	57 476 106
Régimes sociaux et de retraite	40 000 000	40 000 000	43 417 678	43 417 678	-3 417 678	-3 417 678
Relations avec les collectivités territoriales	78 032 144	78 032 144	0	0	78 032 144	78 032 144
Santé	98 000 000	98 000 000	29 696 000	29 696 000	68 304 000	68 304 000
Sécurité	0	0	2 000 000	2 000 000	-2 000 000	-2 000 000
Sécurité civile	5 000	5 000	5 000 000	5 000 000	-4 995 000	-4 995 000
Solidarité, insertion et égalité des chances	403 356 201	369 426 989	73 823 203	79 218 523	329 532 998	290 208 466
Sport, jeunesse et vie associative	63 000	63 000	0	0	63 000	63 000
Travail et emploi	1 716 670 096	1 404 061 223	0	0	1 716 670 096	1 404 061 223
Ville et logement	275 225 000	275 225 000	0	0	275 225 000	275 225 000
<b>Total</b>	<b>3 942 822 483</b>	<b>3 364 340 093</b>	<b>3 874 429 957</b>	<b>3 656 502 736</b>	<b>68 392 526</b>	<b>-292 162 643</b>

Source : commission des finances

Sur les 24 missions faisant l'objet d'ouvertures brutes, 12 sont concernées par des ouvertures supérieures à 50 millions d'euros. La mission « Travail et emploi » se détache très nettement, avec des ouvertures supérieures à 1,4 milliard d'euros en CP, soit 42 % des ouvertures brutes totales. Viennent ensuite les missions « Défense » (387 millions d'euros et 12 % du total), « Solidarité, insertion et égalité des chances » (369 millions d'euros et 11 % du total) et « Ville et logement » (275 millions d'euros et 8 % du total). Cette brève liste, qui fera l'objet d'une analyse détaillée ci-après, **illustre à elle seule le dérapage considérable des dépenses d'intervention de l'Etat en 2010.**

### Les missions faisant l'objet d'ouvertures brutes supérieures à 50 millions d'euros

(CP en millions d'euros)



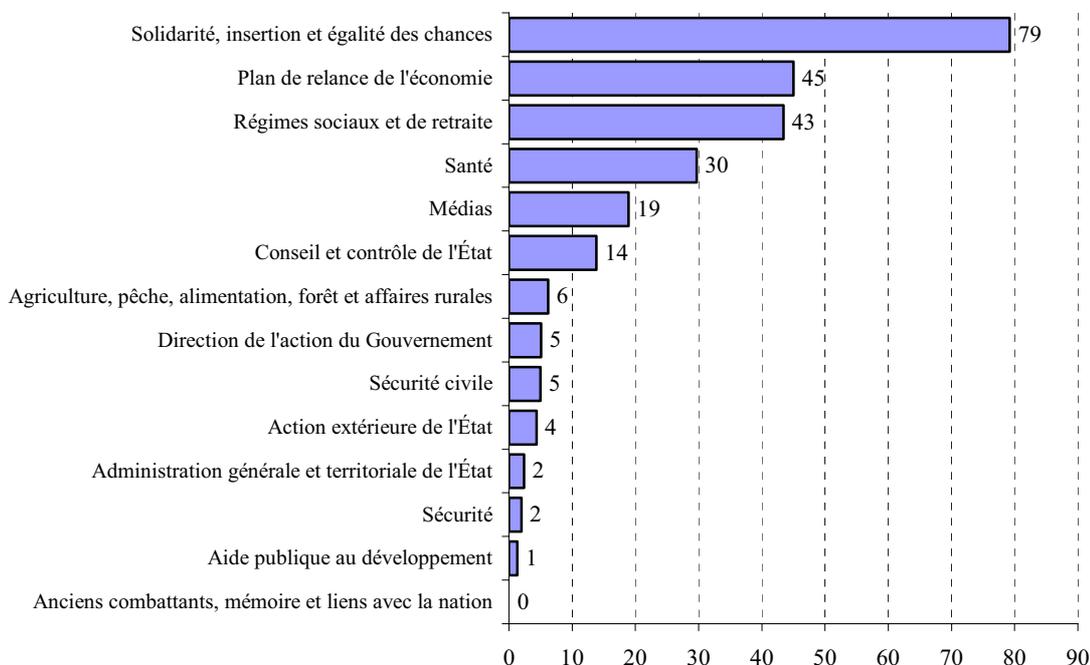
Source : commission des finances

## 2. Les annulations de crédits

Hors missions « Economie » et « Engagements financiers de l'Etat », qui supportent 93 % des annulations au titre de la réimputation en compte de concours financiers des moyens du Fonds national pour la société numérique (1,2 milliard d'euros) et de l'allègement de la charge de la dette (2,2 milliards d'euros), **14 missions subissent des annulations brutes, pour un montant résiduel de 256,5 millions d'euros en CP.**

**Les missions faisant l'objet d'annulations brutes,  
hors missions « Engagements financiers de l'Etat » et « Economie »**

*(CP en millions d'euros)*



Source : commission des finances

Selon les réponses au questionnaire, le montant des annulations hors réserve de précaution et assimilables à de **l'auto-assurance** est estimé à 147 millions d'euros en CP et 158 millions d'euros en AE. Les annulations portant sur la mise en réserve sont, quant à elles, estimées à 96 millions d'euros en AE et 80 millions d'euros en CP. En 2010, la réserve de précaution **n'a pas été mise à contribution selon la procédure d'une « taxation interministérielle »**, les annulations ayant été analysées et déterminées programme par programme **selon la situation de leur exécution**.

**Evolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement miss en réserve en 2010**

*(au 26 novembre 2010 et en millions d'euros)*

<i>AE en millions d'euros</i>	<b>Hors titre 2</b>	<b>Titre 2</b>	<b>Total</b>
<b>Mise en réserve théorique</b>	<b>6 090</b>	<b>586</b>	<b>6 676</b>
<i>Dégels en début de gestion (dont dégel opérateurs et réductions de crédits)</i>	-948	0	-948
<b>Mise en réserve initiale</b>	<b>5 142</b>	<b>586</b>	<b>5 728</b>
<b>Réserve au 26 novembre</b>	<b>2 644</b>	<b>200</b>	<b>2 844</b>
<i>Annulations prévues dans le DA n°2</i>	-680	-61	-742
<i>Annulations prévues dans le PLFR IV</i>	-96	0	-96
<b>Réserve post DA et PLFR (avant dégels de fin de gestion)</b>	<b>1 868</b>	<b>139</b>	<b>2 007</b>
<i>CP en millions d'euros</i>	<b>Hors titre 2</b>	<b>Titre 2</b>	<b>Total</b>
<b>Mise en réserve théorique</b>	<b>5 930</b>	<b>586</b>	<b>6 516</b>
<i>Dégels en début de gestion (dont dégel opérateurs et réductions de crédits)</i>	-1 211	0	-1.211
<b>Mise en réserve initiale</b>	<b>4 719</b>	<b>586</b>	<b>5 305</b>
<b>Réserve au 26 novembre</b>	<b>2.461</b>	<b>200</b>	<b>2 661</b>
<i>Annulations prévues dans le DA n°2</i>	-669	-61	-730
<i>Annulations prévues dans le PLFR IV</i>	-80	0	-80
<b>Réserve post DA et PLFR (avant dégels de fin de gestion)</b>	<b>1 712</b>	<b>139</b>	<b>1 851</b>

Source : réponses au questionnaire

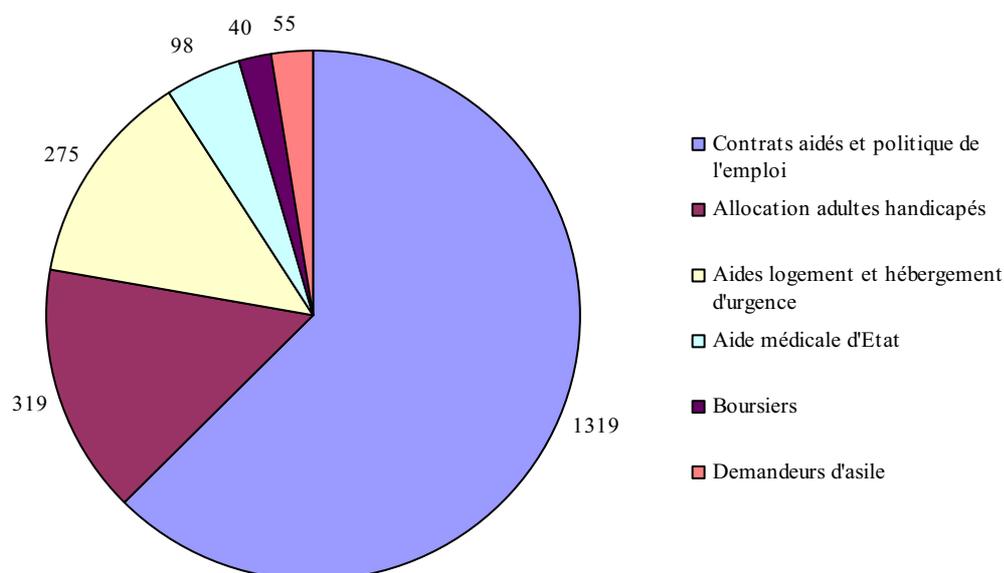
### III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DE CRÉDITS

L'aperçu général des ouvertures de crédits qui vient d'être esquissé atteste une **hausse significative des dépenses d'intervention à caractère social de l'Etat**, partiellement imputable à la crise, ainsi que la persistance de **sous-budgétisations** en loi de finances initiale.

#### A. L'EXPLOSION DES DÉPENSES LIÉES AUX GUICHETS SOCIAUX

##### Répartition des ouvertures brutes de crédits en matière sociale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

#### 1. Le dérapage du coût de la politique de l'emploi

1,7 milliard d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP sont ouverts sur la mission « Travail et emploi », **soit respectivement 15 % des AE et 12 % des CP ouverts en LFI**. Ces dépassements très substantiels sont imputables à une multiplicité de dérapages constatés sur les contrats aidés, les exonérations de charges, les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou le chômage partiel.

a) *Les contrats aidés*

Selon le Gouvernement, deux facteurs expliquent les dépassements constatés par rapport à la LFI. Les **contrats aidés du plan de cohésion sociale (PCS)** ont tout d'abord été « surexécutés » en 2009, en raison de **prescriptions très largement supérieures** à ce qui était anticipé lors de la préparation du PLF 2010 (*cf.* tableau). Cette « surexécution » produit un effet report en 2010, les besoins s'établissant à 998 millions d'euros contre 598 millions d'euros anticipés en loi de finances initiale (**+400 millions d'euros**).

**Le dérapage du coût des contrats aidés du plan de cohésion sociale**

(en millions d'euros)

Nature des contrats	Année d'entrée	Effectif moyen mensuel	Coût unitaire	Taux de rupture	Coût total
<b>Prévision PLF 2010</b>					<b>597,97</b>
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
<b>Prévision PLFR 2010</b>					<b>997,58</b>
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
<b>Ecart</b>					<b>+ 399,61</b>
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

Source : réponses au questionnaire

En second lieu, une **forte surexécution est observée au titre des nouveaux contrats aidés, dits « contrats uniques d'insertion » (CUI)**, liée principalement à la mise en œuvre du plan *Rebond pour l'emploi*. Selon le Gouvernement, ce plan a abouti à une augmentation de la cible de 360 000 à 400 000 pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE, non marchands) et de 50 000 à 120 000 pour les contrats initiative emploi (CUI-CIE, marchands). Cet effet volume est par ailleurs amplifié par le **renchérissement des prix unitaires des contrats**, en raison d'un taux de prise en charge et d'un nombre d'heures **supérieurs aux cadrages initiaux**.

Le dépassement total sur les CUI-CAE s'établit donc à 519 millions d'euros et le dépassement sur les CUI-CIE à 357 millions d'euros, soit un total de **876 millions d'euros**. Les contrats aidés devant être payés à chaque fin de mois, ces dépassements ont d'abord été financés par la mobilisation des crédits disponibles sur le programme 316 de la mission « **Plan de relance de l'économie** ». Ce redéploiement a, par ricochet, diminué à due concurrence les crédits disponibles pour d'autres dispositifs imputés sur cette mission (CRP, CTP, CAF, apprentissage et ATPE). Ce jeu de vases communicants a donc conduit, en fin de gestion 2010, à anticiper la reprise, par la mission « Travail et emploi », des dispositifs dont les financements avaient été « asséchés », pour un coût total estimé à 478 millions d'euros.

La mise en œuvre des contrats aidés n'obéit pas à une stricte logique de guichet. L'ouverture de ces contrats n'est, en effet, pas « automatique » dès lors que les publics éligibles rempliraient un certain nombre de conditions. Au contraire, ces contrats peuvent faire l'objet d'un pilotage en cours d'exercice, et il appartient au Gouvernement d'en déterminer le nombre en fonction des objectifs de la politique de l'emploi **et des disponibilités budgétaires**.

Le recours aux contrats aidés a, en période de crise, une vocation contracyclique qui explique que cet instrument ait été largement utilisé en cours d'année 2010. **Ces circonstances ne doivent pas pour autant conduire les gestionnaires à s'exonérer des enveloppes limitatives de crédits votées par le Parlement, sous prétexte qu'un collectif de fin d'année viendra « effacer l'ardoise »...**

*b) La compensation des exonérations de charges sociales*

Pour **299 millions d'euros** en AE et CP, le présent projet de loi couvre des dépenses supplémentaires liées à la compensation des exonérations de charges sociales. Ce dépassement s'explique principalement par un besoin très supérieur aux estimations de la LFI concernant les exonérations sur les **contrats d'apprentissage** (+410 millions d'euros), partiellement compensé par des redéploiements d'autres exonérations. Selon le Gouvernement, ce dépassement est imputable à 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 (-140 millions d'euros environ) et à une hausse des flux d'entrées constatés au second semestre 2009 (+ 3% par rapport au deuxième semestre 2008, soit 215.664 contrats), difficilement prévisible au vu de la situation économique<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La diminution attendue de -18,4 % correspondait en effet au prolongement, sur le second semestre 2009, de la tendance baissière constatée au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008.

*c) Les accords de GPEC et la prise en charge du chômage partiel*

Enfin plus de 400 millions d'euros de dépenses supplémentaires résultent :

1) de la **régularisation d'engagements pluriannuels sur les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, qui entraîne un besoin de 193 millions d'euros en AE, soit le montant indispensable à la couverture de la totalité des conventions signées en 2010 ou antérieurement. Une fois cette régularisation opérée, le PLF 2011 ne prévoit plus d'AE au titre des conventions signées avant 2011 ;

2) des surcoûts liés aux **dispositifs de chômage partiel**. Le dispositif de chômage partiel recouvre une multiplicité de guichets<sup>1</sup> automatiquement ouverts aux entreprises qui en font la demande, lorsque celles-ci répondent aux critères. Le pilotage de son coût est donc particulièrement délicat en période de crise. La prévision de dépense s'établissait à **167 millions d'euros** (60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP en LFI 2010, augmentés de 87 millions d'euros en AE et de 107 millions d'euros en CP de reports 2009 vers 2010). Elle s'établit désormais à 290 millions d'euros en AE et 285 millions d'euros en CP. **Les besoins d'ouvertures complémentaires atteignent donc 143 millions d'euros en AE et 118 millions d'euros en CP ;**

3) de l'apurement d'une dette contractée par l'Etat auprès de Pôle emploi pour les **aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants**. L'aide à l'emploi dans ce secteur a été supprimée en 2010, consécutivement à la mise en place de la TVA à taux réduit. Aucun crédit n'avait donc été ouvert en 2010. La clôture définitive du dispositif et le versement d'arriérés ont néanmoins suscité une dette de 85 millions d'euros, qu'il convient d'honorer.

## **2. Les sous-budgétisations récurrentes en matière de santé et de handicap**

*a) Le financement du handicap*

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » bénéficie d'ouvertures brutes de 403 millions d'euros en AE et 369 millions d'euros en CP. Ces ouvertures concernent **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et les **maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**.

**351,9 millions d'euros** sont ouverts pour le financement de l'AAH, pour un besoin brut 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

---

<sup>1</sup> Allocation spécifique de chômage partiel, allocation complémentaire de chômage partiel aujourd'hui de plus en plus remplacée par l'activité partielle de longue durée.

aidés). Le solde est donc financé par redéploiements internes<sup>1</sup>. Selon les réponses au questionnaire, l'écart entre la LFI 2010 (6 234,2 millions d'euros) et la prévision d'exécution (6 634,35 millions d'euros) s'explique par un écart en base **entre la réalisation effective 2009 et la prévision d'exécution 2009** réalisée au moment de la préparation de la LFI 2010 (+89 millions d'euros), un **moindre rendement qu'escompté des économies prévues** en 2010 (+125 millions d'euros), un **effet volume** plus fort que prévu (+183 millions d'euros) et un ajustement sur les **contrats aidés** (+2,9 millions d'euros).

Au demeurant, **votre commission des finances conteste, de manière systématique, la sincérité de la budgétisation initiale de l'AAH**<sup>2</sup>. La sous-budgétisation de cette allocation, qui a pour conséquence de créer une dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale, **doit conduire le Gouvernement à corriger le biais « optimiste » de ses prévisions de LFI** et, en particulier, **à ne pas intégrer à ses prévisions l'effet des mesures d'économies** mises en œuvre, qui sont par nature très difficilement chiffrables. L'erreur de prévision commise sur ces mesures d'économies explique ainsi, en 2010, plus d'un tiers du dérapage constaté.

**17,3 millions d'euros** sont enfin ouverts en faveur des **MDPH**, afin de compenser l'impossibilité, pour les services déconcentrés de l'Etat, de mettre à disposition les personnels prévus par les conventions constitutives des groupements d'intérêt public, personnels que les MDPH ou les conseils généraux ont donc été amenés à employer sur leurs ressources propres.

*b) L'aide médicale d'Etat*

98 millions d'euros sont ouverts en AE et CP sur la mission « Santé », au bénéfice de l'aide médicale d'Etat (AME), soit près d'**un cinquième de la dotation initialement prévue en loi de finances pour 2010** (535 millions d'euros). Il est à rappeler que ce poste de dépenses avait déjà fait l'objet, l'année passée, d'un ajustement quasi similaire de 100 millions d'euros<sup>3</sup>.

En dépit d'une réévaluation significative des crédits destinés à l'AME pour 2010 (45 millions d'euros supplémentaires), **notre collègue Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé », avait appelé l'attention sur un nouveau risque de dérapage des dépenses d'AME en 2010** : lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, il

---

<sup>1</sup> Ces redéploiements sont issus de marges dégagées en gestion sur l'allocation du fonds spécial d'invalidité (FSI) à hauteur de 48,3 millions d'euros (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 fonds spécial d'invalidité.

<sup>2</sup> Rapport d'information de MM. Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc, n° 36 2010-2011.

<sup>3</sup> La loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a ouvert 378,5 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'AME : 100 millions d'euros au titre de l'insuffisance des crédits prévus pour 2009 et 278,5 millions d'euros au titre de l'apurement des dettes antérieures à 2009.

avait en effet relevé une très forte augmentation de ces dépenses en 2009 (plus de 13 %), alors que la dotation pour 2010 avait été calibrée sur une hypothèse de croissance tendancielle des dépenses de seulement 1 % en 2009 et en 2010<sup>1</sup>.

Il semble donc que les causes de la spectaculaire évolution des dépenses d'AME en 2009 se poursuivent en 2010. Selon le Gouvernement, cette augmentation est moins liée aux traditionnels effets prix et volume affectant les prestations de guichet qu'à **l'amélioration des procédures de facturation des prestations AME** par les établissements de santé. Les surcoûts observés en 2009 et 2010 pourraient donc être partiellement imputables à un meilleur rattachement des dépenses à l'AME plutôt qu'à une augmentation *stricto sensu* du périmètre des dépenses. D'autres causes sont cependant avancées par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) : un changement du mode de calcul des tarifs journaliers de prestations, une consommation plus élevée ou un changement dans la structure de consommation des soins en hospitalisation, un déport des soins urgents vers l'AME.

La mission conjointe d'inspection (inspection générale des finances - inspection générale des affaires sociales) qui a été spécifiquement mise en place pour analyser les causes de l'augmentation de ces dépenses en 2009 devrait apporter des précisions à ce sujet. En tout état de cause, cette nouvelle tendance pour 2010 laisse présager **un nouveau dépassement de la dotation initiale prévue pour 2011 au titre de l'AME**<sup>2</sup>. Votre rapporteur général sera attentif à l'évolution de ce poste de dépenses afin que l'on **ne renoue pas avec la tendance passée aux sous-calibrages qui avaient été à l'origine de dettes chroniques à l'égard de la sécurité sociale.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 587 (2009-2010) – tome II.

<sup>2</sup> La dotation pour 2011 (588 millions d'euros) a été calculée sur la base d'une stabilisation des dépenses d'AME entre 2010 et 2011. Or les dépenses d'AME au titre de 2010 sont réévaluées à 635 millions d'euros.

**Bilan sur la période 2006-2010 de la dette de l'Etat  
à l'égard de la Sécurité sociale au titre de l'AME**

*(en millions d'euros)*

	<b>Dotations initiales</b>	<b>Redéploiement</b>	<b>Ouvertures en LFR / année N</b>	<b>Total des versements à l'AM (hors opération d'apurement)</b>	<b>Montant de dépenses constaté</b>	<b>Ouvertures en LFR ou opération exceptionnelle d'apurement</b>	<b>Montant de la dette</b>
<b>2006</b>	189	3**	0	192	459	0	920
<b>2007</b>	188	17	0	205	470	920 (*)	264
<b>2008</b>	348	20	94	462	476	0	278
<b>2009</b>	436	10	100	546	540	278	-6
<b>2010 (p)</b>	481	10	98	589	589	0	-6
<b>2011</b>	540						

*(p) prévisionnel ; \* Opération exceptionnelle d'apurement de 2007 ; \*\* Dont 0,5 de report.*

*Source : réponses au questionnaire*

### **3. Les surcoûts récurrents de certaines dépenses de solidarité**

#### *a) L'aide personnelle au logement et l'hébergement d'urgence*

275 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Ville et logement », au titre de l'aide personnelle au logement et de l'hébergement d'urgence.

Les dépenses d'aide personnelle au logement financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) devraient s'élever à 11,8 milliards d'euros en 2010, montant auquel il convient d'ajouter 235 millions d'euros de frais de gestion, soit un besoin global de 12,1 milliards d'euros. Ces dépenses se ventilent à raison de 6,9 milliards d'euros au titre des aides personnalisées au logement<sup>1</sup> (APL) et de 4,9 milliards d'euros au titre des allocations de logement à caractère social<sup>2</sup> (ALS). **Le besoin à couvrir en collectif s'élève à 192 millions d'euros, en raison d'une sous-estimation en LFI de la contribution de l'Etat au FNAL<sup>3</sup>, qui s'élèvera à 5 553 millions d'euros contre les 5 361 millions d'euros anticipés.**

Par ailleurs, le projet de loi prévoit l'ouverture de 83,5 millions d'euros de crédits nouveaux, dont :

<sup>1</sup> 2,5 millions d'allocataires.

<sup>2</sup> 2,1 millions d'allocataires.

<sup>3</sup> L'Etat contribue au titre, d'une part, des APL versées aux ménages ne supportant pas de charge au sens des prestations familiales et, d'autre part, pour couvrir les dépenses d'ALS non couvertes par les droits tabac et les cotisations FNAL.

1) 40 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale. Ces crédits s'ajoutent à l'ouverture, par le décret d'avance du 29 septembre 2010, de 66,1 millions d'euros. Selon les réponses au questionnaire, ces besoins complémentaires résultent de factures des structures d'accueil reçues postérieurement à l'établissement du décret d'avance de septembre, notamment en Île-de-France. **Ils n'en attestent pas moins de la sous-budgétisation persistante des dépenses d'hébergement d'urgence ;**

2) 20,5 millions d'euros au titre des **rapatriés**<sup>1</sup>, 13 millions d'euros au titre de **l'allocation de logement temporaire – gens du voyage (ALT2)** 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).

*b) Les bourses étudiantes*

40 millions d'euros sont nécessaires, en sus du décret d'avance notifié à votre commission des finances le 17 novembre dernier (97 millions d'euros), afin de couvrir le besoin total de financement associé au paiement des **bourses étudiantes**. Ce besoin total est estimé à 172,5 millions d'euros, dont :

1) 94,5 millions d'euros en raison d'un **nombre de boursiers plus important que prévu** au moment du PLF 2010 (570 000 pour les 9 premiers mois de l'année contre 520 000 anticipés) ;

2) 78 millions d'euros au titre du paiement du **demi-mois de bourse supplémentaire**.

En dépit des difficultés inhérentes à sa prévision, on peut se demander si l'accroissement du nombre d'étudiants éligibles constitue réellement une « surprise », dans la mesure où il résulte d'une réforme décidée par le Gouvernement, consistant à élargir l'accès aux bourses des étudiants issus de classes moyennes, par la création d'un échelon supplémentaire (« échelon zéro »).

Cette réforme s'est, dès son entrée en application, **traduite par un accroissement significatif du nombre de boursiers**, qui est passé de 417 034 en 2007-2008 à 524 618 en 2008-2009, pour atteindre 565 798 en 2009-2010. **Cet accroissement du nombre des boursiers étant pérenne, il doit donc se traduire par un rebasage à due concurrence des crédits de bourses inscrits en LFI, rebasage qui se fait toujours attendre.**

---

<sup>1</sup> 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.

### Evolution du nombre de boursiers de l'enseignement supérieur

(coût en millions d'euros)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
BCS	475 856	471 034	524 618	565 798
<i>Dont échelon zéro</i>	40 716	42 841	71 013	101 648
Coût	1 299	1 344	1 454	1 455
Bourses de mérite	1 361	1 368	981	728
Coût	8	8	6	4
BCU	12 636	11 869		
Coût	47	42		
<b>Coût total</b>	<b>1 354</b>	<b>1 393</b>	<b>1 460</b>	<b>1 459</b>

Source : réponses au questionnaire

#### c) La prise en charge des demandeurs d'asile

55,3 millions d'euros sont enfin demandés sur la mission « Immigration asile et intégration », afin de financer le financement de **l'allocation temporaire d'attente (ATA)** à hauteur de 16,6 millions d'euros en AE et de 24,8 millions d'euros en CP, de **l'hébergement d'urgence** à hauteur de 30,2 millions d'euros en AE et en CP et de **l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** à hauteur de 0,3 million d'euros.

Selon le Gouvernement, le décalage observé entre la LFI 2010 et la dépense effective au titre de l'ATA et de l'hébergement d'urgence résulte de deux facteurs que sont **la hausse du flux des demandes d'asile** (+8,5 % sur les huit premiers mois de 2010) et **l'allongement des délais d'instruction des demandes d'asile** par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (19 mois).

Une fois de plus, les travaux consacrés par les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances tendent à nuancer cette appréciation. En effet, comme l'a relevé notre collègue Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, **la sous-budgétisation des crédits liés à l'hébergement et à l'accueil des demandeurs d'asile est une constante, relevée chaque année par le Parlement, en loi de finances initiale**. Chaque année, ces sous-évaluations rendent nécessaires l'ouverture de crédits par décrets d'avance : à hauteur de 60 millions d'euros (AE = CP) en 2010, de 70 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP en 2009 et de 36 millions d'euros (AE = CP) en 2008.

**Ces sous-budgétisations sont trop manifestes pour s'expliquer par l'incertitude relative au rythme d'évolution du nombre de demandeurs d'asile**. De même, rien ne permet de préjuger d'une diminution rapide des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » relevait ainsi qu'en ajoutant aux crédits ouverts par décret

d'avance ceux prévus par le présent projet de loi de finances rectificative, **les crédits ouverts en 2010 en cours de gestion représenteront le quart des crédits ouverts en loi de finances initiale pour l'ensemble de la mission.**

### ***B. L'APUREMENT DES DETTES DE L'ETAT À L'ÉGARD DE TIERS***

Le présent projet de loi prévoit plusieurs mesures d'apurement de dettes de l'Etat à l'égard de tiers. Toutes ne donnent néanmoins pas lieu à l'ouverture de crédits budgétaires.

#### **1. La débudgétisation de l'apurement des dettes envers la Sécurité sociale**

##### *a) Le schéma proposé*

L'article 33 du projet de loi de finances rectificative prévoit de mobiliser le reliquat de l'excédent du panier de taxes affectées à la compensation des allègements généraux, afin de couvrir les dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale. Une fraction égale à 13,8 % du droit de consommation sur les tabacs, principale taxe du « panier », serait ainsi affectée à plusieurs de ces organismes, **au lieu et place notamment des crédits budgétaires.** Cette opération représente une somme de **1 420 millions d'euros.**

#### **Etat semestriel au 30 juin 2010, par nature de dettes**

*(en millions d'euros)*

Nom du régime	Situation « brute » au 31/12/2009	Versements de janvier 2010 se rattachant aux exercices antérieurs	Situation nette au 31/12/2009 (état semestriel au 31/12/2009)	Versements effectués entre le 1er février et le 30 juin 2010 et se rattachant aux exercices antérieurs	Nouvelle situation nette arrêtée au 30/06/2010
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d)	(e) = c-d
<b>I-1/ Champ santé-solidarité</b>					
Aide médicale d'Etat (AME)	373	379	- 6	0	- 6
Allocation de parent isolé (API)	73	80	- 7	0	- 7
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) du Fonds spécial d'invalidité (FSI)	- 2	0	- 2	0	- 2
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	323	321	2	0	2
Prime de retour à l'emploi (1 000 €) pour les bénéficiaires de minima sociaux	155	0	155	0	155
Grands invalides de guerre	- 7	0	- 7	0	- 7

Nom du régime	Situation « brute » au 31/12/2009	Versements de janvier 2010 se rattachant aux exercices antérieurs	Situation nette au 31/12/2009 (état semestriel au 31/12/2009)	Versements effectués entre le 1er février et le 30 juin 2010 et se rattachant aux exercices antérieurs	Nouvelle situation nette arrêtée au 30/06/2010
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d)	(e) = c-d
RMI : dette antérieure au 01/01/2004 + prime exceptionnelle	- 2	0	- 2	0	- 2
Prime de retour à l'emploi PRE-RSA	- 61	0	- 61	0	- 61
RSA	- 231	0	- 231	0	- 231
Primes exceptionnelles 2009	36	33	3	0	3
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	- 122	0	- 122	0	- 122
Allocation d'installation étudiante (« Aline »)	6	0	6	0	6
Congé de paternité dû à l'Etat	- 21	0	- 21	- 9	- 13
Divers autres	1	0	1	0	1
<i>Sous-total champ santé-solidarité</i>	<i>521</i>	<i>813</i>	<i>- 293</i>	<i>- 8</i>	<i>- 284</i>
<b>I-2/Champ logement</b>					
Aide au logement temporaire (ALT)	21	10	11	0	11
Aide personnalisée au logement (APL) (FNAL)	172	334	- 163	0	- 163
Allocation de logement social (ALS) (FNAL)	452	225	228	0	228
Allocation de logement familial (ALF) servie aux fonctionnaires de l'Etat dans les DOM	2	0	2	0	2
<i>Sous-total champ logement</i>	<i>647</i>	<i>569</i>	<i>78</i>	<i>0</i>	<i>78</i>
<i>Sous-total prestations prises en charge par l'Etat</i>	<i>1 167</i>	<i>1 382</i>	<i>- 215</i>	<i>- 8</i>	<i>- 207</i>
<b>II-1/Exonérations ciblées</b>					
Exonérations ciblées sur certains territoires	1 090	859	231	1	230
Apprentissage et professionnalisation	1 036	362	674	0	674
Exonérations ciblées sur certains secteurs d'activité	49	28	21	0	21
Exonérations ciblées sur certains publics fragiles	- 6	2	- 8	0	- 8
Exonérations spécifiques aux travailleurs indépendants non agricoles	89	91	- 2	0	- 2
Services à la personne	449	403	46	0	46
Exonérations spécifiques au secteur agricole	121	93	28	0	28
Avantages directs consentis aux salariés	3	0	3	0	3
<i>Sous-total exonérations ciblées</i>	<i>2 831</i>	<i>1 837</i>	<i>994</i>	<i>1</i>	<i>992</i>
<b>II-2/allègements généraux</b>					
Dettes « anciennes » (Exos AF-BTP, plan textile échéances liées au passage au FOREC en 2000 et	151	151	0	0	0

Nom du régime	Situation « brute » au 31/12/2009	Versements de janvier 2010 se rattachant aux exercices antérieurs	Situation nette au 31/12/2009 (état semestriel au 31/12/2009)	Versements effectués entre le 1er février et le 30 juin 2010 et se rattachant aux exercices antérieurs	Nouvelle situation nette arrêtée au 30/06/2010
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d)	(e) = c-d
2001)					
Autres dettes relatives aux allègements généraux	150	150	0	0	0
Compensation intégrale des allègements généraux 2006 (article L. 131-8 du CSS)	0	0	0	0	0
Exonérations heures supplémentaires	12	0	12	0	12
<i>Sous-total allègements généraux</i>	<i>313</i>	<i>301</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>12</i>
<i>Sous-total exonérations de cotisations sociales</i>	<i>3 144</i>	<i>2 138</i>	<i>1 005,40</i>	<i>1</i>	<i>1 004</i>
<b>III/Divers autres dispositifs</b>					
Reprise par l'Etat du trop versé généré par les opérations liées à la suppression du FFIPSA	- 371	- 371	0	0	0
Diverses pensions garanties par l'Etat (SNCF, CNIEG, CRP-RATP...)	4	0	4	14	- 10
Prise en charge des cotisations militaires	31	0	31	0	31
Prise en charge par l'Etat de cotisations rapatriés	10	10	0	0	0
Rémunération des personnels réquisitionnés dans la campagne de vaccination contre la grippe AH1N1	0	50	- 50	0	- 50
Divers	2	1	1	1	0
<i>Sous-total autres</i>	<i>- 325</i>	<i>- 310</i>	<i>- 14</i>	<i>15</i>	<i>- 29</i>
<b>Total général</b>	<b>3 986</b>	<b>3 210</b>	<b>776</b>	<b>8</b>	<b>768</b>

Source : à partir du Jaune « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale »

**La situation nette au 30 juin 2010** des créances cumulées au titre des exercices 2009 et antérieurs **fait apparaître une dette nette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale de 768 millions d'euros**. Ce chiffre résulte du solde entre le montant des dettes brutes, soit 1 518 millions d'euros, et le montant des créances, soit 750 millions d'euros. Le tableau ci-avant présente, de manière agrégée, la situation des relations financières entre la sécurité sociale et l'Etat 30 juin 2010.

**La situation au 30 juin 2010 ne peut toutefois pas servir de base au schéma d'apurement présenté par le Gouvernement, dans la mesure où une importante partie des créances détenues par l'Etat est de nature conjoncturelle et devrait être mobilisée en gestion d'ici la fin de l'année 2010.**

Ainsi, selon les éléments communiqués à votre rapporteur général, 75 % des créances constatées (562 millions d'euros) sont concentrées sur quatre dispositifs : le revenu de solidarité active (RSA - 227 millions d'euros), le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA - 122 millions d'euros), l'aide personnalisée au logement (163 millions d'euros) et l'indemnisation des personnels réquisitionnés dans le cadre de la vaccination contre la grippe H1N1 (50 millions d'euros).

Ces créances proviennent respectivement d'une montée en charge moins rapide que prévu du RSA, du caractère temporaire du RSTA, d'une mauvaise répartition entre les allocations des montants versés par l'Etat au FNAL et de la volonté de ne pas faire avancer par la CNAMTS le coût lié à la vaccination. **Présentant un caractère conjoncturel, elles ont vocation à être consommées au cours de la gestion 2010 à hauteur d'au moins 510 millions d'euros<sup>1</sup>.**

Afin de prendre en compte cette situation, le Gouvernement a décidé d'affecter aux organismes de sécurité sociale une somme supérieure au montant de la dette nette constatée au 30 juin 2010 : *« Si le schéma d'apurement n'avait pas tenu compte du caractère conjoncturel de ces créances, et si le montant des droits tabacs affectés à la couverture des dettes de l'Etat avait été limité à 768 millions d'euros, l'état semestriel au 31 décembre 2010 serait vraisemblablement resté en situation de dette nette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale à hauteur de 282 millions d'euros environ.<sup>2</sup> »*

Votre rapporteur général observe **que l'apurement de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale nécessiterait, selon les chiffres du Gouvernement, 1 050 millions d'euros<sup>3</sup>; or le présent projet de loi propose d'affecter aux organismes de sécurité sociale 1 420 millions d'euros, soit 370 millions d'euros de plus.**

**Le plan d'apurement proposé ne s'inscrit pas, en apparence, dans le respect du principe de neutralité des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale :** à l'issue des opérations prévues par l'article 33 du présent projet de loi, cette dernière détiendrait sur l'Etat une créance de 370 millions

---

<sup>1</sup> - la créance sur le RSA, mobilisée pour minorer les versements à la FNSA, a été ramenée à zéro ;

- les créances sur le RSTA ont été mobilisés au cours de la gestion 2010 à hauteur de 70 millions d'euros, soit 57 % du total ;

- l'avance de l'Etat à la CNAMTS pour l'indemnisation des personnels réquisitionnés dans le cadre de la vaccination contre la grippe H1N1 a été pour partie consommée et, pour partie, fait l'objet d'un reversement de la CNAMTS à l'Etat. Elle est par conséquent ramenée à zéro ;

- le versement du FNAL à la CNAF en avril 2010 a ramené à zéro la dette nette de l'Etat sur les allocations logement : la créance brute de l'Etat au titre de l'allocation personnalisée de logement (APL) a été mobilisée dans sa totalité (163 millions d'euros) afin de contribuer à l'apurement de la dette brute de l'Etat sur l'allocation de logement sociale (227 millions d'euros).

<sup>2</sup> Extrait d'une réponse aux questions de votre rapporteur général.

<sup>3</sup> Ce chiffre résulte de la prise en compte des différentes estimations de mobilisation des créances et de l'apurement de la dette de l'Etat sur l'allocation de logement sociale.

d'euros. **Si cette situation peut étonner, il convient de prendre en compte trois éléments :**

- cet écart est susceptible d'être revu à la baisse lorsque l'exécution 2010 des différents dispositifs retracés dans l'état semestriel ci-dessus cité sera connue ;

- cet écart, s'il se réalisait, représenterait 1 % du coût total des dispositifs retracés dans l'état semestriel, c'est-à-dire gérés par les organismes de sécurité sociale mais financés par l'Etat, soit environ 30 milliards d'euros ;

- cet écart n'a pas d'impact sur la norme de dépense 2011 dans la mesure où celle-ci doit être appréciée hors variation de la dette Etat-sécurité sociale.

*b) Un schéma d'apurement extrabudgétaire*

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales sur lequel subsistent les dettes les plus importantes sont présentées dans le tableau ci-après.

**Ventilation des principales dettes brutes de l'Etat  
par dispositif d'exonération ciblée (au 30 juin 2010)**

*(en millions d'euros)*

	<b>Régime général</b>	<b>Autres régimes</b>	<b>Total</b>
Contrats d'apprentissage	296	42	338
Contrats de professionnalisation	314	23	337
Création d'emploi en zone de revitalisation rurale	158	0	158
Mesures en faveur de l'outre mer	22	53	75
Services à la personne	46	0	46
Autres	0	56	56
<b>TOTAL</b>	<b>836</b>	<b>174</b>	<b>1 010</b>

Source : annexe 5 du PLFSS pour 2011

Votre rapporteur général observe que les dettes brutes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale se concentrent sur les dispositifs d'exonération ciblée de cotisations sociales, dont la compensation est **normalement assurée par l'ouverture de crédits budgétaires<sup>1</sup>** à due concurrence, et non par l'affectation directe de ressources fiscales comme le propose l'article 33. Cependant, et comme indiqué plus haut, le recours à une telle affectation présente l'intérêt de ne pas majorer les dépenses du budget

<sup>1</sup> Sur la mission « Travail et emploi ».

général et permet ainsi de rester « dans les clous » de la norme de dépense...

## 2. L'apurement de la dette à l'égard du Crédit foncier de France

Ainsi que notre collègue Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », l'a mis en évidence dans ses récents travaux de contrôle relatifs à la budgétisation des primes d'épargne-logement<sup>1</sup>, **l'Etat avait progressivement contracté, auprès du Crédit foncier de France, une dette substantielle associée au paiement des primes des CEL et PEL.**

### Evolution du report de charge de 2007 à 2009

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009
<b>Reports Charges à payer N-1 sur N après LFR N-1</b>	<b>495</b>	<b>622</b>	<b>963</b>
LFI	1 143	1 122	1 157
Fonds appelés par le CFF (primes, frais de gestion, commission de gestion, intérêts)	1 489	1 611	912,319
LFR	220		
Décret d'avance		150	0
Transfert de crédits de l'action 1 vers l'action 2		1,433	0,759
Exécution (crédits utilisés sur l'action 1 après fongibilité des crédits sur l'action 2 et prise en compte des crédits supplémentaires)	1 362	1 270	1 156
Reports Charges à payer en N+1 avant LFR	842		719
Reports Charges à payer avant Décret d'avance		1 113	
<b>Reports Charges à payer en N+1 (après LFR ou décret d'avance)</b>	<b>-622</b>	<b>-963</b>	<b>-719</b>

Source : direction générale du Trésor

Ce report de charge a culminé à 963 millions d'euros à fin 2008, avant de retomber à 719 millions d'euros fin 2009 et 83 millions d'euros fin 2010, en raison d'appels de primes inférieurs aux estimations opérées en loi de finances initiale. Les avenants successifs à la convention signée en 1992 entre l'Etat et le Crédit foncier ayant prévu qu'en cas de solde débiteur, l'Etat paierait au CFF des intérêts au taux EONIA majoré de 6,5 points de base, la dette accumulée a **entraîné le paiement par l'Etat de montants d'intérêts**

<sup>1</sup> Conclusions annexées au fascicule budgétaire relatif à la mission « Engagements financiers de l'Etat » (rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011).

**égaux à 12,54 millions d'euros en 2007, 21,2 millions d'euros en 2008 et 3,3 millions en 2009.**

Conformément aux observations de la Cour des comptes et aux recommandations de notre collègue rapporteur spécial, **83 millions d'euros sont donc ouverts sur le programme « Épargne » de la mission « Engagements financiers de l'État », en vue de résorber totalement le découvert de l'Etat auprès du CFF.** Il est souhaitable que la réforme du PEL proposée par le présent projet de loi de finances rectificative n'aboutisse pas à reconstituer le report de charge accumulé ces dernières années.

**Principales conclusions de M. Jean-Pierre-Fourcade,  
rapporteur spécial, sur le financement des primes d'épargne-logement**

1. Le programme 145 « Epargne » porte, en 2011, plus de 1,1 milliard d'euros au titre du **financement des primes d'épargne-logement**, versées lors de la clôture d'un plan d'épargne-logement ou d'un compte d'épargne-logement.

2. Par convention en date du 17 décembre 1992, l'Etat a confié la gestion de ces primes au **Crédit foncier de France**. Celui-ci a par ailleurs accepté de consentir des avances rémunérées à l'Etat, d'un montant maximal d'un milliard d'euros, au cas où les provisions versées par le Trésor seraient insuffisantes pour couvrir les appels de primes.

3. Depuis 2006, **la programmation budgétaire s'est révélée systématiquement défailante**, obligeant l'Etat à recourir massivement aux avances du Crédit foncier. Le découvert cumulé, fin 2008, s'élevait à près de 963 millions d'euros.

4. La budgétisation des primes constitue un exercice délicat car elle nécessite d'anticiper le comportement des épargnants. En revanche, votre rapporteur spécial déplore que **l'évaluation initiale n'ait jamais tenu compte du report de charge accumulé**. L'Etat a ainsi profité des avances du Crédit foncier pour créer une charge extra-budgétaire au mépris des principes d'annualité, d'universalité et de sincérité budgétaires.

5. Pour des raisons conjoncturelles, le montant des primes versées en 2009 et 2010 a connu une **très forte diminution**, qui doit conduire à envisager **l'apurement définitif** du découvert auprès du Crédit foncier à la fin de l'exercice 2010.

6. En 2011 et 2012, le montant des primes versées devrait à nouveau **augmenter sensiblement** pour des raisons économiques et fiscales. Votre rapporteur spécial s'inquiète par conséquent du montant inscrit dans le projet de loi de finances – 1,1 milliard d'euros – qui, au regard des dépenses passées, se révèle modeste.

*Source : commission des finances*

### **3. Le poids des refus d'apurement communautaires**

130 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP sont ouverts **au titre des refus d'apurement communautaire des aides agricoles pour 2009 et 2010**. Ce mécanisme, analysé en détail par notre collègue Joël Bourdin dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>, **désigne le non-remboursement par la Commission européenne des aides agricoles**

<sup>1</sup> *Politique agricole commune, la France à l'amende (n° 93, 2008-2009).*

**préfinancées par le Etats membres, lorsque ces aides ont été attribuées en violation de la réglementation communautaire.**

La France a été affectée par près de **100 millions d'euros de corrections financières en moyenne annuelle** entre 1996 et 2007 et se classe parmi les Etats membres les plus touchés par les refus d'apurement. Les domaines les plus concernés par sont actuellement le **développement rural**, le secteur des **fruits et légumes** et l'octroi des **prêts bonifiés** aux agriculteurs. Or, si certaines pénalités sont la conséquence d'erreurs commises de bonne foi et de la complexité de la réglementation communautaire, **la très grande majorité a résulté de négligences ou d'une volonté délibérée d'enfreindre la réglementation communautaire.**

Les présentes ouvertures correspondent aux refus d'apurement prononcés en 2009 (65,9 millions d'euros) et 2010 (99 millions d'euros). Ces montants se répartissent :

1) en apurements dits de **conformité**, qui consistent à s'assurer que les dépenses effectuées sont **conformes à la réglementation communautaire** et que les organismes payeurs ont procédé aux contrôles prévus. Ces apurements représentent 135,6 millions d'euros, soit plus de 80 % du total ;

2) en apurements **comptables**, qui consistent à vérifier que les **comptes** annuels des organismes payeurs sont bien tenus et que les procédures internes de **contrôle** ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, soit 29 millions d'euros.

Le Gouvernement fait valoir que la couverture des refus d'apurement dès le collectif de fin d'année répond à une recommandation de la Cour des comptes et met fin à une pratique consistant à ne régler qu'en fin d'année *n* les refus d'apurement exigibles en année *n-1*.

En outre, l'ouverture proposée ne couvre pas la totalité des besoins et le différentiel, soit 34,8 millions d'euros en AE et 81,7 millions d'euros en CP, **sera financé par redéploiements au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**. Ce choix est **conforme aux recommandations formulées par notre collègue Joël Bourdin au nom de votre commission des finances**, invitant le Gouvernement à « *limiter systématiquement les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, afin de conduire le ministère de l'agriculture et de la pêche à dégager des ressources en gestion pour faire face aux conséquences budgétaires des refus d'apurement* ». Au-delà de la mise en œuvre de ce principe de responsabilisation, **l'objectif demeure néanmoins d'éradiquer totalement cette source de dépenses illégitimes en veillant scrupuleusement à la conformité des aides agricoles que notre pays met en œuvre.**

### C. LES AUTRES OUVERTURES

Au titre des autres ouvertures, votre rapporteur général relève principalement le financement des opérations extérieures de la défense et la création du mécanisme de soutien exceptionnel aux départements en difficulté financière.

#### 1. La sous-budgétisation « traditionnelle » des OPEX et les annulations cosmétiques en décret d'avance

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, *« l'ouverture de 387 millions d'euros sur la mission "Défense" vise, dans le respect de la loi de programmation militaire, à financer les **surcoûts résiduels** des opérations extérieures »*.

Il convient de rappeler que le décret d'avance du 29 septembre 2010 avait ouvert 218 millions d'euros au titre des OPEX. Dans l'avis qu'elle avait rendu en application de l'article 13 de la LOLF, votre commission des finances avait rappelé que le financement de ces opérations faisait *« l'objet de **sous-estimations importantes et répétées** en loi de finances initiale »*. Par ailleurs, le décret d'avance gageait ces ouvertures sur l'annulation de crédits **d'équipement**.

La présente ouverture de crédits vise donc à **reconstituer ces crédits d'équipement artificiellement annulés** en décret d'avance. Selon les réponses au questionnaire, *« l'ouverture demandée (...) est prévue afin de "rembourser" le gage opéré sur ce programme, d'un montant équivalent, par le décret d'avance du 29 septembre 2010 en contrepartie de l'ouverture de crédits OPEX (...). L'ouverture de crédits au titre des OPEX doit être effectuée avant que n'intervienne la fin de gestion. Elle permet d'éviter que le programme "Equipement des forces" ne supporte in fine la charge des dépenses supplémentaires effectuées en OPEX et que cela ne remette en cause le déroulement des programmes d'équipement »*.

**Au total, non seulement les crédits demandés compensent une sous-budgétisation délibérée et récurrente, mais ils confirment le caractère purement cosmétique des annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010.** Au surplus, ces procédés n'ont rien de conforme à la loi de programmation militaire, qui prévoit de gager les ouvertures en gestion au profit des OPEX par recours à la **réserve de précaution interministérielle**, et non de les concentrer sur la seule mission « Défense ».

Hors OPEX, 100 millions d'euros de crédits sont ouverts sur le programme « Préparation et emploi des forces » et 69,3 millions d'euros sur le programme « Equipement des forces ». Ces ouvertures correspondent également au remboursement de crédits provisoirement annulés, cette fois par le décret d'avance notifié à votre commission des finances le 17 novembre

2010. Le procédé est donc le même que pour les OPEX : **des annulations fictives sont opérées en décret d'avance, dans l'attente d'une reconstitution des enveloppes en collectif de fin d'année.**

Dans ses réponses au questionnaire, le Gouvernement précise que de tels « remboursements de gage » ont déjà été opérés en 2003, 2004, 2006 et 2009...

## **2. Le mécanisme exceptionnel de soutien aux départements en difficulté**

Le projet de loi de finances rectificative propose enfin un mécanisme exceptionnel de soutien aux départements en difficulté, articulé en deux volets :

1) un **fonds de soutien** aux départements en difficulté alimenté par un prélèvement de **75 millions d'euros** sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). 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 (article 34) ;

2) une **enveloppe de soutien d'un montant de 75 millions d'euros**, par ouverture complémentaire de crédits sur le programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et gagée par la réduction à due concurrence des crédits du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ce gage consiste à mobiliser les crédits initialement prévus pour le **Fonds national des solidarités actives**, rendus disponibles par une montée en charge du revenu de solidarité active « activité » plus lente que prévu.

Selon les réponses au questionnaire *« l'enveloppe de soutien de 75 millions d'euros qu'il est proposé d'ouvrir sur le programme (...) la mission "Relations avec les collectivités territoriales" sera répartie entre les départements en se fondant sur l'analyse de leur situation financière. 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, qui n'a pas encore rendu son rapport ».*

## **D. LE PILOTAGE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE**

### **1. Les crédits de masse salariale en hausse de 0,5 milliard d'euros**

Prévus à hauteur de **117,1 milliards d'euros** en loi de finances initiale, les crédits de personnel ont connu **d'importantes variations** en gestion.

Le décret d'avance notifié le 17 novembre 2010 a procédé à des ouvertures brutes d'un **montant sans précédent**, soit 930 millions d'euros. Nettes des annulations sur le titre 2, ces ouvertures<sup>1</sup> atteignent **760 millions d'euros, soit 0,6 % de la masse salariale de l'Etat**. Elles 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 ouvertures brutes demandées**.

Ce phénomène a résulté :

1) de **départs en retraite inférieurs aux prévisions**. Selon le ministère chargé du budget, *« 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) »*. Il est rappelé que la construction de la loi de finances initiale pour 2010 a été élaborée à l'été 2009 et n'a donc pas pu tenir compte de la forte baisse des départs à la retraite qui a marqué l'exécution 2009. **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'Etat à décaler leur départ en retraite, et des effets de la réforme des retraites de 2003, prévoyant l'augmentation progressive du nombre de trimestres cotisés pour obtenir une retraite à taux plein ;**

2) de **surcoûts associés à certaines mesures catégorielles**. Le Gouvernement dément que le coût de ces mesures ait été sous-estimé en loi de finances initiale pour 2010, faisant valoir que les surcoûts observés portent sur des mesures catégorielles ciblées et que les dépassements constatés *« devraient être au total, 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 »*.

En sens inverse, les crédits de personnel sont minorés :

1) par le recours à la **fongibilité asymétrique**, soit 204,4 millions d'euros au 19 novembre 2010 (13,9 millions d'euros sur la mission « Enseignement scolaire », 9,5 millions d'euros sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », 45,6 millions d'euros sur la mission « Sécurité civile », 4,3 millions d'euros sur la mission « Travail et

---

<sup>1</sup> L'analyse détaillée de ces ouvertures de crédits figure en annexe au présent rapport.

emploi » et 131,1 millions d'euros sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ») ;

2) par **l'annulation**, par le présent collectif, de 24 millions d'euros de crédits de titre 2.

Au total et par rapport à la prévision de LFI, le dérapage des dépenses de personnel atteint donc **532 millions d'euros**, soit +0,45 %.

## **2. Une nouvelle correction du plafond d'emplois imputable à l'Education nationale**

Les articles 5 et 9 du présent projet de loi ajustent de plafond des autorisations d'emplois de l'Etat, qui est porté à 2 028 724 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ce montant était de 2 019 798 ETPT en LFI et n'avait pas été modifié par les collectifs successifs du premier semestre. **L'ajustement est donc de +8 926 ETPT, soit + 0,44 %.**

Il est **entièrement imputable à la correction du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale**. Cette correction résulte de :

1) la **prise en compte des surnombres dans l'enseignement public du premier degré** (+ 4 200 ETPT). Ces surnombres résultent d'un désajustement entre les flux d'entrées et de sorties, **du fait principalement de départs en retraite inférieurs aux prévisions**. Au surplus, seule une **partie** des surnombres a été prise en compte au titre de 2010 puisque, selon les informations communiquées lors de l'examen du PLF pour 2011, les enseignants surnuméraires dans l'enseignement primaire représentent aujourd'hui 5 600 ETPT ;

2) la **fiabilisation du décompte des emplois de l'enseignement privé** (+ 4 726 ETPT). Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, *« la détermination initiale du plafond d'emplois du programme 139 "Enseignement privé" a été réalisée à partir de la consommation observée dans l'outil de décompte des emplois (ODE) pour l'année 2005. Après expertise, il s'est avéré que cet outil n'avait pas pris en compte l'ensemble des fichiers de paye nécessaires au décompte des emplois. Les corrections apportées à l'outil ODE permettent désormais un décompte fiabilisé des emplois du programme, qui doivent être réajustés ».*

Ces corrections s'inscrivent dans le cadre du retraitement global du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale présenté lors de la discussion du PLF pour 2011 : **entre 2010 et 2011, le plafond du ministère de l'éducation nationale (MEN) est réévalué de 20 359 ETPT, une partie de ce rebasage étant proposée dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2010.**

**Le choix du Gouvernement de rectifier le plafond d'emplois 2010 du ministère devrait contribuer à éviter, ou au moins à limiter, le dépassement de ce plafond en exécution.** En effet, et comme votre

commission l'a déjà souligné, sans correction de son plafond d'emplois avant le 31 décembre 2010, le ministère de l'éducation nationale sera dans l'impossibilité d'assurer le respect de l'autorisation d'emplois acté par la LFI pour 2010, compte tenu notamment des surnombres enseignants présents dans l'enseignement public du premier degré.

**En proposant d'actualiser les dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, le présent projet de loi sollicite du Parlement une nouvelle autorisation afin de prendre en compte les aléas survenus en gestion.** Cette opération relève d'une démarche de sincérité et se justifie d'autant plus qu'elle permet, lors de l'examen du projet de loi de règlement, de prévenir un débat nécessairement délicat sur l'absence de respect de l'autorisation d'emplois par le premier employeur public et sur la portée réelle des mécanismes de maîtrise de la dépense mis en place par la LOLF. **Néanmoins, cette correction traduit également des difficultés de gestion et attestent, en définitive, l'impossibilité pour le ministère de l'éducation nationale de tenir le plafond d'emplois qui lui avait été assigné pour 2009 et 2010.**

#### IV. LE SOLDE DE L'ETAT ET SON FINANCEMENT

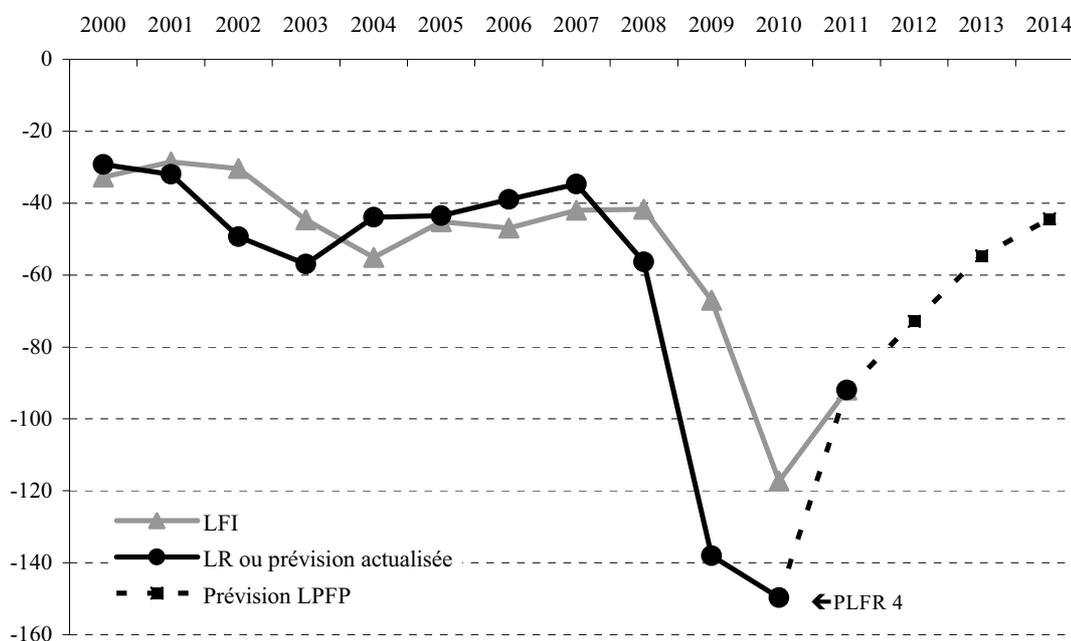
##### *A. UN DÉFICIT DE 148,5 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 117,4 MILLIARDS D'EUROS PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE*

##### **1. L'évolution du solde de l'Etat et du budget général**

Attendu à -117,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2010 et à -152 milliards d'euros à l'issue des trois premiers collectifs de l'année, le déficit budgétaire devrait s'établir à **-148,5 milliards d'euros** au terme du vote du présent projet de loi et, compte tenu de la prévision de consommation des reports, à **-149,7 milliards d'euros en exécution**. Ces reports s'élèvent à 1,3 milliard d'euros et sont principalement constitués de crédits du **Plan de relance**. En exécution prévisionnelle, le déficit devrait donc être supérieur de 27,5 % à la prévision de LFI et de 8,5 % par rapport à l'exécution 2009.

### Evolution du solde en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Comme l'indique le tableau qui suit, l'évolution du solde général de l'Etat par rapport aux estimations du mois de juin est **principalement la résultante de l'amélioration du solde du budget général** (+3,8 milliards d'euros), le solde des comptes spéciaux connaissant une légère dégradation (-0,3 milliard d'euros).

### Déterminants de l'évolution du solde général en 2010

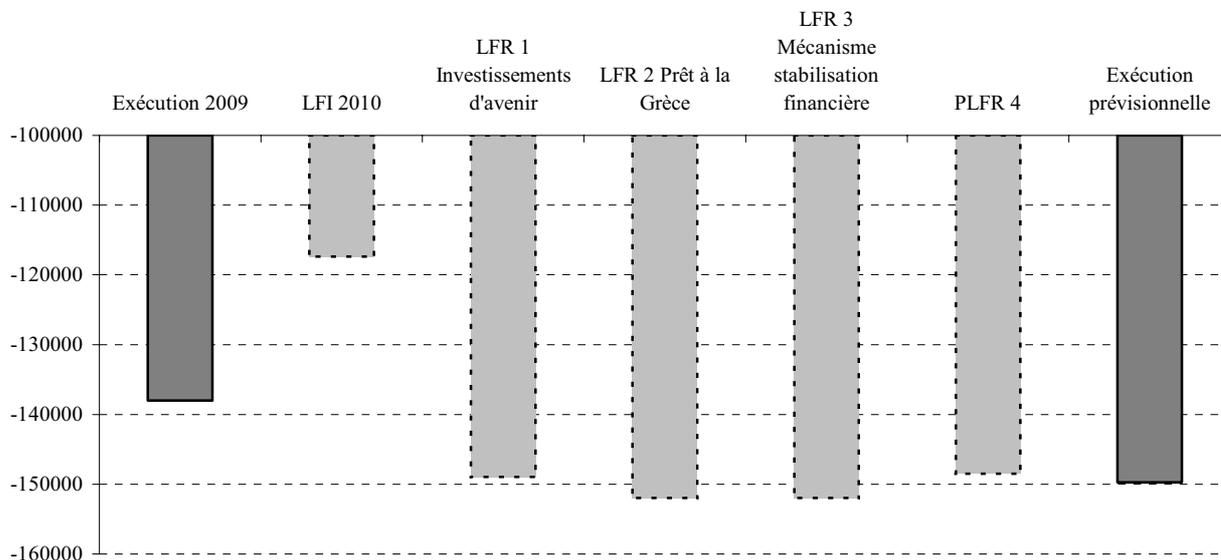
(en millions d'euros)

	Solde LFI	LFR 1 à 3	LFR 4	Solde actualisé	Prévision de conso. de reports	Exécution prévisionnelle
Budget général	-122 149	-29 696	3 768	-148 077	-1 033	-149 110
Budgets annexes	1			1		1
Comptes spéciaux	4 779	-4 900	-285	-406	-222	-628
<b>Solde général</b>	<b>-117 369</b>	<b>-34 596</b>	<b>3 483</b>	<b>-148 482</b>	<b>-1 255</b>	<b>-149 737</b>

Source : projet de loi de finances rectificative

### Evolution de la prévision de solde au cours de l'année 2010

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Le solde du **budget général** s'améliore de 3,8 milliards d'euros par rapport à la prévision de juin. Cette amélioration intervient principalement sous l'effet de la forte appréciation des recettes non fiscales (+2,5 milliards d'euros) et de l'importante baisse des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (-1,2 milliard d'euros).

Malgré l'annulation de 2,2 milliards d'euros de crédits de charge de la dette, **la baisse des dépenses nettes n'est que de -292 millions d'euros**, et ce en raison des ouvertures opérées par le présent collectif. **La réduction des dépenses ne joue qu'un rôle marginal et presque totalement annulé par la baisse des recettes fiscales nettes (-280 millions d'euros).**

**Décomposition de l'amélioration du solde général de l'Etat  
par rapport aux révisions opérées en LFR**

*(en millions d'euros)*

		<b>Contribution à l'amélioration</b>	<b>Contribution à la détérioration</b>
<b>Solde LFR 3</b>	<b>-151 966</b>		
Economies charge de la dette	2 200	37%	
Dépenses nouvelles	-1 908		77%
Recettes fiscales nettes	-280		11%
Recettes non fiscales	2 544	43%	
Prélèvements sur recettes	1 212	20%	
<b>Sous total budget général</b>	<b>3 768</b>		
<b>Solde des budgets annexes</b>	<b>0</b>		
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>-285</b>		12%
<b>Amélioration totale</b>	<b>3 484</b>		
<b>Solde PLFR 4</b>	<b>-148 482</b>		

*Source : commission des finances*

## 2. La stabilisation du solde des comptes spéciaux

Le solde des comptes spéciaux s'établirait en **déficit de 0,4 milliard d'euros**, soit une légère révision à la **baisse de 0,3 milliard d'euros** par rapport à la troisième loi de finances rectificative. Cette baisse tient à la dégradation du solde :

1) du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » due au transfert de 3,8 milliards d'euros à l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du financement du **Plan Campus** ;

2) du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (-1,6 milliard d'euros), principalement imputable à l'augmentation des dépenses du compte retraçant les opérations de **prêts à la Grèce<sup>1</sup>** ;

3) du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » (-1,8 milliard d'euros), qui s'explique principalement par la dépense supplémentaire de 1,2 milliard d'euros au titre des **investissements d'avenir** (Fonds national pour la société numérique, *cf. supra*) ainsi que par une baisse des recettes du compte.

En sens inverse, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » voit son solde s'améliorer de 2 milliards d'euros grâce aux **remboursements anticipés des prêts accordés aux constructeurs automobiles**. De même, le solde du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'améliore en raison de la **réévaluation de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur 2010**. Comme votre rapporteur général l'a abondamment analysé dans ses travaux

<sup>1</sup> *Souscription par la Grèce de la deuxième tranche de prêts à hauteur de 1,9 milliard d'euros et réévaluations à la hausse des recettes du compte.*

relatifs au projet de loi de finances pour 2011, le coût pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle s'élèverait à 7,3 milliards d'euros en 2010. Cette révision tient à la réévaluation, au vu des recouvrements de taxe professionnelle, de l'impact du mécanisme de « plafonnement valeur ajoutée », **qui impacterait à la hausse de 4,8 milliards d'euros les recettes du compte d'avance aux collectivités locales en 2010.**

**L'impact de la réforme de la taxe professionnelle  
sur le compte d'avance aux collectivités territoriales**

Les émissions d'impôts locaux sont garanties aux collectivités locales et sont inscrites en dépenses du compte d'avance. En recettes de ce compte sont inscrits les recouvrements. Or, pour l'émission d'une année donnée, les recouvrements peuvent s'étaler sur plusieurs années, voire être annulés dans le cas de créances irrécouvrables. C'est l'Etat supporte ce risque de recouvrement ou de trésorerie.

Traditionnellement, les révisions de solde du compte d'avance portent essentiellement sur le mécanisme de plafonnement valeur ajoutée (PVA) de la taxe professionnelle. Les entreprises avaient en 2009 la possibilité d'imputer elles-mêmes sur leurs versements de TP le dégrèvement prévisionnel de PVA. La situation est, dans ce cas, régularisée en 2010 et conduit à enregistrer des recettes d'ordre sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » une fois ces données déclarées par les entreprises. Si l'entreprise n'a pas imputé le PVA sur son versement 2009, il lui est reversé en 2010.

Sur ce point précis, il existe encore deux principales incertitudes portant :

1) sur le montant total du PVA au titre de 2009, actuellement estimé à 10,9 milliards d'euros ; il sera constaté, lorsque toutes les demandes des entreprises auront été traitées, dans le niveau total des dégrèvements ;

2) sur le taux d'auto-imputation de ce plafonnement en 2009 par les entreprises, encore inconnu aujourd'hui, mais qui peut être estimé à travers les recettes d'ordre du compte d'avances en 2010.

Le montant prévu en LFI de ces recouvrements (4,3 milliards d'euros) avait été sous-estimé, du fait d'une hypothèse de taux d'auto-imputation trop basse (50 %) par rapport à ce qui a finalement été observé. Suite à enquête et compte tenu du niveau de recouvrement constaté en cours d'année 2010, l'hypothèse de taux d'auto-imputation a été revue à la hausse, dans le révisé 2010 du PLF 2011 puis dans le PLFR 4 pour 2010.

La révision des estimations de recettes de taxe professionnelle du compte d'avance a un impact sur le coût de la réforme TP en 2010 et explique à hauteur de 4,8 milliards d'euros la révision à la baisse du surcoût transitoire de la réforme pour l'Etat en 2010.

*Source : réponses au questionnaire.*

**B. 2010 : DERNIÈRE ANNÉE D'APESANTEUR FINANCIÈRE ?**

**1. L'actualisation du tableau de financement de l'Etat**

La diminution du déficit budgétaire prévisionnel par rapport aux dernières estimations de LFR (-2,3 milliards d'euros) entraîne, à due concurrence, celle du besoin de financement de l'Etat. Aucune modification

n'est observée sur les amortissements de dette depuis le collectif de mars 2010.

### Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 1+2	PLFR 4	Evolution LFR 1+2 / PLFR 4	%
<b>Besoin de financement</b>	<b>213,4</b>	<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,0%</b>
Amortissement de la dette à long terme	31,6	29,5	29,5	0,0	0,0%
Amortissement de la dette à moyen terme	60,3	53,5	53,5	0,0	0,0%
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	4,1	4,1	4,1	0,0	0,0%
Déficit budgétaire	117,4	152,0	149,7	-2,3	-1,5%
<b>Ressources de financement</b>	<b>213,4</b>	<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,0%</b>
Emissions à moyen et long termes	175,0	188,0	188,0	0,0	0,0%
Annulations de titres de l'Etat par la CDP	2,5	2,5	0,0	-2,5	-100,0%
Variation des BTF	31,0	1,2	-20,0	-21,2	-1766,7%
Variation des dépôts des correspondants	-3,0	27,0	40,9	13,9	51,5%
Variation du compte du Trésor	4,8	14,9	18,4	3,5	23,5%
Autres ressources de trésorerie	3,1	5,5	9,5	4,0	72,7%

Source : commission des finances

S'agissant des ressources de financement, le montant des émissions à moyen et long terme demeure fixé à 188 milliards d'euros. En revanche, plusieurs variations d'ampleur sont observées sur les autres lignes.

Les **dépôts des correspondants** augmentent de 13,9 milliards d'euros en raison d'un moindre décaissement, par les opérateurs, des sommes destinées aux **investissements d'avenir** (le décaissement observé s'élève à 1 milliard d'euros lieu des 5 milliards d'euros initialement prévus), du dépôt sur le compte du Trésor des **dotations budgétaires du Plan Campus** (3,7 milliards d'euros), d'une **provision** effectuée en loi de finances initiale et finalement non mobilisée (3 milliards d'euros) et des fruits des efforts de **rationalisation des trésoreries publiques**, permettant d'accroître les dépôts des établissements publics nationaux (3 milliards d'euros).

La contribution du **compte du Trésor** aux ressources de trésorerie a pu être accrue de 3,5 milliards d'euros, grâce au rachat de titres arrivant à échéance début 2011<sup>1</sup>.

Les **autres ressources de trésorerie** augmentent de 4 milliards d'euros, en raison de l'encaissement d'un volume de primes à l'émission supérieur aux prévisions de mai 2010. Dans un contexte de taux très bas, les primes et décotes à l'émission, nettes des primes et décotes au rachat, atteindraient en effet 6,6 milliards d'euros contre 2,4 milliards d'euros anticipés dans la précédente loi de finances (cf. encadré).

<sup>1</sup> Ces rachats diminuent donc le besoin de trésorerie en début d'année suivante et autorisent cette ponction sur le compte du Trésor.

**Les primes et décotes :  
une ressource substantielle de trésorerie en 2010**

Dans le cadre de sa politique d'émission à moyen et long terme, l'Agence France Trésor privilégie les émissions portant sur des lignes nouvelles. Ces émissions sont complétées par la réouverture d'anciennes « souches », soit dans le cadre habituel de la gestion des titres à moyen terme (BTAN), soit dans le cadre plus récent de la recherche d'une plus grande flexibilité. Emettre des titres sur des souches anciennes conduit en règle générale à l'apparition d'une différence entre le taux facial servi et le taux attendu par le souscripteur, le premier reflétant les conditions de marché au moment de la création de la ligne et le second celles prévalant lors de la réémission. Si le taux facial est inférieur à celui attendu par le souscripteur, ce dernier achètera les titres moins cher que leur valeur de remboursement afin que la rentabilité de son investissement soit conforme au rendement attendu. Si, à l'inverse, le taux facial est supérieur à celui attendu par le souscripteur, ce dernier achètera les titres plus cher que leur valeur de remboursement.

Les primes et décotes sont la conséquence, en trésorerie, de cet écart entre prix d'achat d'un titre et valeur de remboursement. On parle de prime lorsque le prix d'achat est supérieur à la valeur de remboursement (l'Etat encaisse, en trésorerie, plus d'argent qu'il n'en versera lors du remboursement) et de décote dans le cas contraire (l'Etat encaisse, en trésorerie, moins d'argent qu'il n'en versera lors du remboursement). Dans un contexte où les taux d'intérêt de moyen et long termes demeurent inférieurs aux taux atteints les années précédentes, l'abondement des lignes anciennes engendre un volume important de primes à l'émission, qui constituent une ressource de trésorerie pour l'Etat.

Au total, pour l'ensemble des émissions à taux fixe réalisées jusqu'au 9 novembre 2010 inclus (soit la dernière émission connue lors de la finalisation du PLFR de fin d'année), le volume émis atteint 176,1 milliards d'euros (émissions brutes, avant impact des rachats), au taux facial moyen de 3,20 %, au taux moyen à l'émission de 2,56 % et au prix moyen à l'émission de 103,82 %. Soit un montant total de primes de 6,7 milliards d'euros. En ajoutant à ce montant les 0,4 milliard d'euros de primes encaissées sur les émissions de titres indexés et en retranchant les 0,5 milliard d'euros déboursés lors des rachats (valeur de rachat supérieure au pair), on obtient un **gain net en trésorerie au titre des primes et décotes de 6,6 milliards d'euros**.

*Source : réponses au questionnaire*

En sens inverse, en l'absence **d'opérations de désendettement** par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique, les annulations de titre de dette de l'État par cet établissement ont été portées à 0 au lieu de 2,5 milliards d'euros.

En conséquence de l'ensemble de ces évolutions, la **variation des bons du Trésor à taux fixe (BTF)** – qui n'est autre que la variable d'ajustement du tableau de financement – s'établit à -20 milliards d'euros, alors qu'une augmentation de +31 milliards d'euros était attendue en LFI, ramenée à +2 milliards d'euros au gré des LFR du premier semestre. Cette évolution résulte d'un arbitrage bienvenu, dans la mesure où elle réduit notre exposition à un retournement des taux.

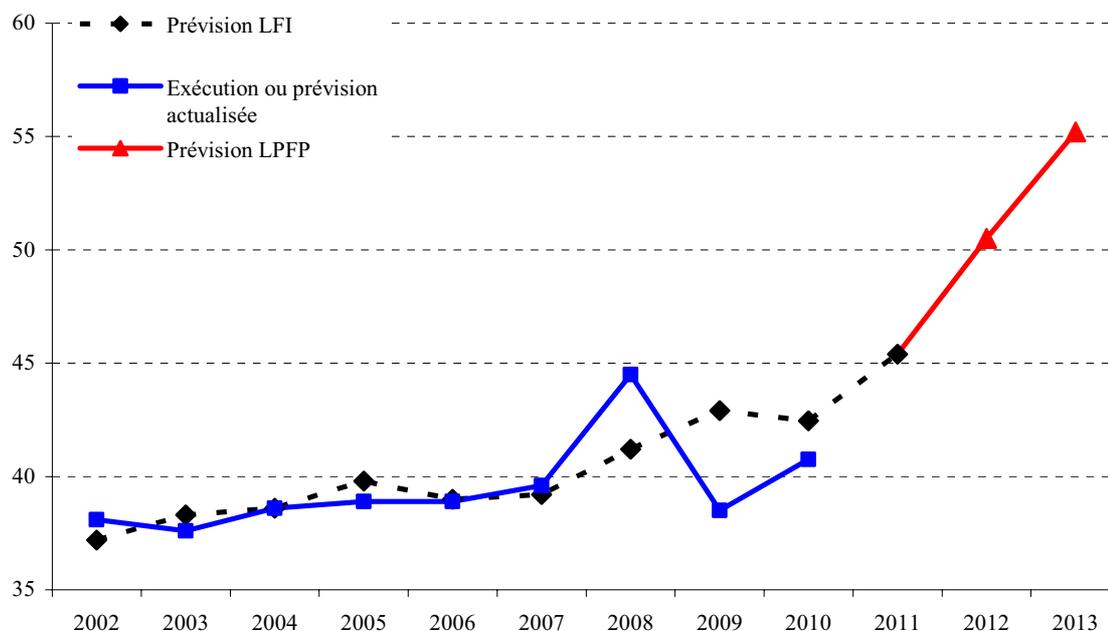
Le plafond de dette à moyen et long termes de l'Etat demeure inchangé à 105 milliards d'euros.

## 2. Une charge d'intérêts stable

La charge d'intérêts devrait donc atteindre 40,75 milliards d'euros en 2010, soit 1,7 milliard d'euros de moins qu'anticipé en LFI et 2,2 milliards d'euros de moins que prévu en LFR du 9 mars 2010. Cette révision entraîne une annulation à due concurrence des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

### Evolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Cette diminution résulte, pour l'essentiel :

1) d'une baisse de 2 milliards d'euros de la charge de la **dette à court terme** (BTF), qui se décompose en un « effet taux » de - 1,7 milliards d'euros et un « effet volume » de - 0,3 milliard d'euros. Alors qu'une hausse précoce des taux était anticipée, ceux-ci ont continué de baisser jusqu'à l'été ;

2) d'une baisse de 0,3 milliard d'euros de la charge résultant de la rémunération des **fonds non consommables consacrés aux investissements d'avenir**, estimée en mars à 0,5 milliard d'euros. Les termes de la rémunération se sont révélés moins coûteux que ce qui avait été conventionnellement retenu lors du chiffrage initial<sup>1</sup> et la rémunération n'a commencé qu'à l'été, sur une partie seulement des fonds non consommables ;

3) d'une hausse de 0,3 milliard d'euros de la charge **d'indexation**, l'inflation constatée en France ayant été plus forte qu'anticipé<sup>2</sup> ;

4) une baisse de 0,2 milliard d'euros de la charge nette d'intérêts sur les titres à **moyen et long terme** (OAT et BTAN), imputable aux effets calendaires des émissions et rachats de l'année.

---

<sup>1</sup> Le taux retenu étant le taux TEC 10 constaté le 10 mars, soit 3,413 %, au lieu de 4 % dans l'hypothèse de travail initiale.

<sup>2</sup> Une réévaluation de la charge de 0,3 milliard d'euros avait déjà été opérée en LFR du 9 mars 2010, au titre d'une prévision d'inflation supérieure à l'estimation initiale dans la zone euro.



## EXAMEN DES ARTICLES

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

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

#### RESSOURCES AFFECTÉES

##### A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

###### *ARTICLE 1<sup>er</sup>*

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

**Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due en 2010 aux départements au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière **des transferts de compétences dont bénéficient les départements en application**, notamment<sup>1</sup>, **de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**<sup>2</sup>, **dont le présent article assure la mise en œuvre sans les modifier**, ont fait l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

---

<sup>1</sup> D'autres dispositions législatives prévoient, en effet, la compensation de compétences transférées aux départements. Il s'agit en particulier de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) et, plus récemment, de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-809.

Votre rapporteur général renvoie donc à son rapport sur ce texte<sup>1</sup> et se bornera ci-après à de simples rappels.

Le dispositif consiste, d'une part, à mettre en place une compensation des transferts de compétences aux départements par **l'affectation de parts du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance**<sup>2</sup> (TSCA), conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 2005<sup>3</sup>, et, d'autre part, à prévoir une compensation sous la forme d'une **part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers** (TIPP), sur le fondement de l'article 59 de la loi de finances pour 2004<sup>4</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, purement technique, procède à plusieurs corrections concernant la part du produit de TIPP transférée aux départements.

Le **I** procède aux ajustements, **pérennes** et habituels, des fractions de tarifs inscrites en **loi de finances pour 2010**. Les transferts concernés portent sur des agents du ministère chargé des transports et du logement et des ministères chargés de la santé et de la solidarité. D'après l'exposé des motifs du présent article, les ajustements portent essentiellement *« sur la compensation du transfert des agents participant à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local, du fonds de solidarité pour le logement et des voies d'eau affectés dans les services transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2007, au 1<sup>er</sup> janvier 2008 et au 1<sup>er</sup> janvier 2009. S'agissant des ministères de la santé et de la solidarité, ces ajustements portent sur la compensation du transfert des agents participant à l'exercice des compétences transférées dans le domaine du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu le RSA (revenu de solidarité active) « socle » et de la lutte anti vectorielle ».*

Le **II** concerne des ajustements **non pérennes**, relatifs à la seule année **2010**.

**Les 1 à 5** réalisent divers ajustements, relatifs à la compensation de transferts de personnels qui participent à l'exercice des **compétences transférées dans le domaine des routes départementales**. Le 1 effectue un prélèvement de TIPP au titre du transfert de personnels au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les 2 et 3 effectuent respectivement des versements et des prélèvements de TIPP relatifs à la compensation de postes d'agents devenus vacants en 2008, après transfert des compétences. Les 4 et 5 effectuent respectivement

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome II, commentaire de l'article 14.

<sup>2</sup> Taxe perçue sur les conventions d'assurances contre l'incendie, les conventions « navigation maritime et fluviale » et les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur, cf. l'article 1001 du code général des impôts.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

<sup>4</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

des versements et prélèvements de TIPP au titre des postes d'agents devenus vacants en 2009.

Les **6 à 8** prévoient des versements ou prélèvements de TIPP au titre des compétences transférées dans le domaine des **routes nationales d'intérêt local**. Les 6 et 7 prévoient respectivement des versements et un prélèvement au titre des postes d'agents devenus vacants en 2008 dans ce domaine et le 8 prévoit des versements à certains départements au titre des postes d'agents devenus vacants en 2009.

Le **III** et le **IV** synthétisent, sous forme de tableau, les modifications apportées par les I et II.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un **amendement rédactionnel** proposé par sa commission des finances.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article ne procède qu'à un **ajustement de la compensation due aux départements**, au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cet ajustement intervient en loi de finances rectificative pour 2010 d'une part, parce qu'il porte sur les montants de TIPP transférés pour l'année 2010 et, d'autre part, afin de disposer des données les plus récentes permettant un ajustement le plus fin possible.

**Il y a donc lieu d'approuver ces mesures** : elles mettent en œuvre l'exigence d'une **compensation intégrale des transferts** pratiqués au bénéfice de ces collectivités, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Votre rapporteur général tient par ailleurs à rappeler que, conformément aux termes de l'article 119 de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales, et suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **dans l'hypothèse où les recettes de TIPP affectées aux départements dans ce cadre diminueraient** (pour des raisons étrangères

à leur pouvoir de modulation), **l'Etat serait tenu de pourvoir à la compensation de cette perte**, afin de garantir un niveau de ressources équivalent à celui qui se trouvait consacré, avant le transfert, à l'exercice des compétences en cause.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article 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)**

**Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due en 2010 aux régions à raison des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

##### ***A. DES RÉGULARISATIONS À TITRE PÉRENNE***

**Le I du présent article** procède aux ajustements habituels des fractions de tarif inscrites en loi de finances 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 majorations s'effectuent essentiellement au titre du **transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées agricoles** et du **transfert des formations sanitaires** pour les régions Alsace, Limousin et Lorraine pour lesquelles les résultats des concertations menées en 2009 avec les agences régionales d'hospitalisation, et validés par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), n'avaient pas pu être pris en compte lors de la préparation du projet de loi de finances rectificative pour 2009.

Les nouvelles fractions de TIPP 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.

##### ***B. DES RÉGULARISATIONS PONCTUELLES***

**Le II du présent article** compense aux régions, par l'attribution pour la seule année 2010 d'une part supplémentaire de TIPP, divers mouvements d'ajustement et de compensation ponctuels résultant de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004.

Les **alinéas 1, 2 et 3** prévoient le versement de montants complémentaires de TIPP à certaines régions, ou à l'inverse les prélèvements à opérer par l'Etat sur certaines régions, pour les exercices 2005 à 2008, au titre

du rattrapage du transfert des **aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** et du transfert des **aides aux étudiants des formations des travailleurs sociaux**.

Les montants prévus correspondent au troisième et dernier versement des écarts relevés par une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales qui a rendu ses conclusions en janvier 2008. Ces conclusions, présentées à la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), ont établi que le montant de la dette de l'Etat s'élevait au total à 138 millions d'euros, diminué de 30 millions d'euros versés à titre provisionnel en loi de finances rectificative pour 2007.

Les deux premiers versements sont intervenus en lois de finances rectificatives pour 2008 et pour 2009 à hauteur de 35 millions d'euros chaque année.

Le présent article prévoit le **versement du solde**, à hauteur de **35 millions d'euros**.

**L'alinéa 4** prévoit le versement d'un montant de **1,7 million d'euros** de TIPP aux régions Alsace, Limousin et Lorraine, pour l'exercice 2009, au titre du **transfert du fonctionnement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** à la suite des concertations menées entre ces régions et les agences régionales d'hospitalisation.

**L'alinéa 5** procède au versement d'un montant de TIPP aux régions, à l'exception de l'Alsace<sup>1</sup>, au titre de la prise en charge, pour la période 1994-2009, des charges de personnel relatives à la compétence en matière de **formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans**. Le montant dû par l'Etat aux régions a été établi sur le fondement des propositions d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales qui a rendu ses conclusions en février 2009. Ces conclusions, présentées à la CCEC, établissaient que le montant de la dette de l'Etat s'élevait au total à 105 millions d'euros au titre de la période 1994-2009.

Après un premier versement d'un montant égal à 52,4 millions d'euros inscrit en loi de finances rectificative pour 2009, le présent article prévoit le **versement du solde**, d'un montant de **52,4 millions d'euros**.

**L'alinéa 6** procède au versement d'un montant de 3 105 euros de TIPP à la région Rhône-Alpes, pour les exercices 2008 et 2009, au titre du **transfert des personnels TOS du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche** qui ont exercé un droit d'option pour le détachement au cours de la première campagne et dont le transfert a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

---

<sup>1</sup> Les sommes dues à l'Alsace à ce titre ont déjà été inscrites en loi de finances rectificative pour 2008 pour un montant de 3 22 634 euros.

Le **III** du présent article **récapitule, par région**, les versements et prélèvements effectués à ces divers titres.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve d'un amendement purement rédactionnel supprimant les mots « de l'alimentation » de la dénomination du ministère de l'agriculture.**

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général relève que le présent article ne procède qu'à un **ajustement de la compensation due aux régions**, au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

À l'instar de l'article premier relatif aux compensations dues aux départements, cet ajustement intervient en **loi de finances rectificative** pour 2010 d'une part, parce qu'il porte sur les montants de TIPP transférés pour l'année 2010 et, d'autre part, afin de disposer des données les plus récentes permettant un ajustement le plus fin possible.

**Il y a donc lieu d'approuver ces mesures** qui mettent en œuvre l'exigence d'une **compensation intégrale des transferts** pratiqués au bénéfice de ces collectivités, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

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

## **B. - Autres dispositions**

### *ARTICLE 3*

#### **Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'Etat**

**Commentaire : le présent article ratifie le décret n° 2010-1295 du 28 octobre 2010 modifiant le régime des redevances pouvant être perçues par l'Etat pour la réalisation de certaines prestations par les services de police et de gendarmerie.**

#### **I. LE DÉCRET N° 2010-1295 DU 28 OCTOBRE 2010**

##### *A. LES PRESTATIONS VISÉES*

Les interventions de la police et de la gendarmerie s'exercent principalement dans trois contextes différents :

1) le régime de droit commun, soit la **mission régalienne de sécurité et de paix publique**, financée par l'impôt ;

2) les **prestations extérieures** aux missions de sécurité<sup>1</sup>. L'administration peut facturer ces prestations aux bénéficiaires sur la base d'un contrat, en application du décret du 12 mars 2008 ;

3) une catégorie intermédiaire que sont les **interventions au cours desquelles la police et la gendarmerie exercent des prérogatives de puissance publique mais qui ne peuvent être rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique.**

Ce troisième régime, introduit par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité de 1995, vise une grande quantité de manifestations d'envergure locale ou nationale. Il s'agit notamment de manifestations sportives, d'événements culturels, musicaux ou récréatifs nécessitant la mise en place d'un service d'ordre. Les prestations fournies dans ce cadre font l'objet de **conventions** entre les **bénéficiaires** du concours des forces de l'ordre et le **représentant de l'Etat dans le département**<sup>2</sup> ou le ministre de l'intérieur lorsque la prestation est d'envergure nationale. Ces prestations donnent lieu à **facturation d'office**.

---

<sup>1</sup> Telles que la haie d'honneur des policiers au Festival de Cannes ou la participation de la musique de la Garde Républicaine dans une émission télévisée.

<sup>2</sup> Ou le préfet de police dans les départements où ce dernier est responsable de la sécurité et de l'ordre publics.

## ***B. UN RÉGIME JURIDIQUE RÉCEMMENT RÉNOVÉ***

Jusqu'en 2010, les interventions détachables des obligations normales incombant à la puissance publique reposaient sur deux textes distincts. Pour la **gendarmerie**, la facturation des services d'ordre relevait du décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées. Pour la **police**, le dispositif relevait du décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de son arrêté de tarification.

Ce double régime posait deux difficultés. Tout d'abord, les **règles de tarification étaient différentes** selon les forces de police. Ensuite, les tarifs étaient fixés **bien en deçà des coûts supportés par l'administration**. A la suite de **l'intégration de la gendarmerie au ministère chargé de l'intérieur**, une mission a été confiée à l'Inspection générale de l'administration en vue d'émettre des propositions sur les conditions d'exercice des missions de sécurisation des manifestations diverses réalisées par les forces de sécurité intérieure au profit de tiers. **Les objectifs recherchés étaient de réduire l'engagement des forces de sécurité intérieure, d'améliorer la contribution des bénéficiaires des prestations et de mieux coordonner les interventions**, tout en assurant l'intégration de la gendarmerie dans le dispositif de facturation du ministère.

A l'issue de ces travaux, le décret n° 2010-1295 du 28 octobre 2010 – qui fait l'objet de la présente demande de ratification – **procède à une refonte du régime juridique applicable à ces interventions**. Il institue tout d'abord un **tarif unique forfaitaire**, déterminé par arrêté, pour la mise à disposition des personnels de gendarmerie et de police. Fixé à 12,33 euros de l'heure en 2010, ce tarif sera porté à 13,95 euros en 2011, 16 euros en 2012, 18,45 euros en 2013 et 20 euros<sup>1</sup> en 2014.

Comme l'indique le tableau qui suit, le décret permet d'actualiser la liste des tarifications en vigueur par l'ajout de **prestations nouvelles** comme la mise à disposition de moyens aéroportés et par une meilleure prise en compte des frais réels des personnels (dépenses d'alimentation et d'hébergement des forces de sécurité).

Il harmonise enfin les conditions de remboursement en retenant le principe d'un **conventionnement préalable** entre le représentant de l'Etat et l'organisateur de la manifestation afin de définir les modalités techniques et financières du concours de la force publique, et étend **l'obligation d'assurance** du bénéficiaire des prestations de sécurité, qui préexistait pour la gendarmerie nationale, au régime commun police-gendarmerie.

---

<sup>1</sup> 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.

**Modalités de calcul des remboursements dus par  
les bénéficiaires des prestations de la police et de la gendarmerie nationale**

<b>Prestations payantes réalisées par les forces de police et de gendarmerie</b>	<b>Détermination du remboursement demandé au bénéficiaire des prestations</b>	
Mise à disposition d'agents	(Effectifs)×(Nombre d'heures)×(coefficient multiplicateur)	
Escortes	(Nombre de kilomètres parcourus)×(Taux kilométrique)×(Nombre de véhicules) + (Effectifs)×(Taux horaire)×(Nombre d'heures) Toute distance parcourue inférieure à 20 kilomètres est facturée à la valeur de 20 kilomètres	
Mise à disposition de véhicules*	Vedette fluviale ou maritime	762 euros
	Poids lourd, véhicule de transport en commun	534 euros
	Véhicule automobile d'un PTAC n'excédant pas 3,5 t	305 euros
	Cyclomoteurs, motocyclette	152 euros
	Embarcations pneumatiques	50 euros
	Carburant	Au coût réel
Moyens aéroportés	3 190 euros par heure de vol	
Mise à disposition de matériels ou d'équipements spéciaux	Barrières	2,25 euros par barrière et période de 48 heures
	Matériels divers (signalisation ou protection)	152 euros par période de 24 heures
Remorquage de véhicules immobilisés ou accidentés	Poids lourd, véhicule de transport en commun	534 euros par véhicule
	Véhicule automobile d'un PTAC n'excédant pas 3,5 t	305 euros par véhicule
	Cyclomoteurs, motocyclette	152 euros par véhicule
Acheminement, alimentation et hébergement des personnels	Remboursement des frais supportés par les services	

\* Par période de 24 heures et hors carburant.

Source : arrêté du 28 octobre 2010 paru au Journal officiel du 30 octobre 2010.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que « la rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. **Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances** ».

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, vise ainsi à ratifier le décret n° 2010-1295 du 28 octobre 2010. Faute d'une telle ratification, **l'Etat ne serait donc plus en mesure de fournir et de facturer les prestations décrites ci-avant.**

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les rémunérations en cause sont **annuellement comprises entre 10 et 15 millions d'euros**. Ces chiffrages sont cependant fournis à titre indicatif, dans la mesure où les données relatives à la gendarmerie nationale demeurent extrêmement lacunaires, et ce en dépit de son rattachement au ministère chargé de l'intérieur. Par ailleurs, aucune statistique relative au nombre de manifestations concernées et à son évolution n'était disponible au stade de l'instruction du présent article. Votre rapporteur général s'attachera donc à obtenir ces informations auprès du Gouvernement lors de son examen en séance.

#### Evolution des rémunérations perçues

*(en millions d'euros)*

	Police	Gendarmerie	Total
2007	9,7	nc	9,7
2008	10,6	nc	10,6
2009	9,2	3,5	12,7
2010 (au 30/10)	6,5	nc	6,5
2011 (prévision)	11,5	5,0	16,5
<b>Cumul</b>	<b>47,5</b>	<b>8,5</b>	<b>56,0</b>

*Source : réponses au questionnaire*

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

#### ARTICLE 4

(Art. 7 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)

### **Rectification des conditions du partage de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »**

**Commentaire : le présent article propose de réviser les modalités de partage de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement », dont la clôture est prévue pour le 31 décembre 2011.**

## **I. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT**

### **A. LES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT ET LE COMPTE DE COMMERCE AFFÉRANT AVANT LA RÉFORME DE 2009**

#### **1. Les missions des parcs de l'équipement**

Assimilés à des « *éléments du service public* » des anciennes directions départementales de l'équipement<sup>1</sup>, les parcs de l'équipement constituent des outils de coopération entre l'Etat et les départements dans le domaine routier.

Exécutées en **régie**, les opérations réalisées par les parcs prennent la forme de prestations de services d'entretien et de gestion d'équipements professionnels, de travaux routiers et de fournitures de matériaux produits ou acquis en vue de la revente.

Les domaines principaux d'intervention des parcs sont :

1) l'exploitation et l'entretien des routes (entretien des chaussées, de la signalisation et des glissières de sécurité, des dépendances, fauchage, curage des fossés, déneigement, salage, maintenance et développement du réseau radio, des dispositifs électriques et électromagnétiques de surveillance du trafic ... ) ;

2) la location et la maintenance sur les véhicules et les engins (camion, tracteurs, hélicoptères, saleuses, chasse-neige, balayeuses, élagueuses, équipements de réalisation de signalisation... ) ;

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

- 3) le contrôle et l'analyse de la qualité des matériaux et liants utilisés pour les chaussées, l'analyse des sols, les essais sur routes ;
- 4) la vente de produits et de matériaux (agrégats et liants hydrocarburés) ;
- 5) pour l'ensemble des régions, les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions de l'équipement.

## **2. Le compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »**

Les prestations et fournitures ainsi réalisées par les parcs de l'équipement sont **facturées** par ceux-ci selon un barème actualisé annuellement.

Pour retracer ces opérations financières, l'article 69 de la loi de finances pour 1990 a créé **un compte de commerce**<sup>1</sup> « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ».

Le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal du compte de commerce. L'essentiel des prestations fournies étant réalisé à l'échelon départemental, le compte est divisé en **sous-comptes** dont le préfet est ordonnateur secondaire ou, par délégation, le directeur départemental de l'équipement.

### ***B. LES CONSÉQUENCES DE LA LOI DU 26 OCTOBRE 2009***

L'article 1<sup>er</sup> de 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, **prévoit le transfert de ces parcs aux départements** et à certaines collectivités<sup>2</sup>. Le transfert devait intervenir dès l'année 2010 et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 22 de la LOLF, « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt ».

<sup>2</sup> Collectivité territoriale de Corse, départements et régions d'outre-mer, à l'exception de la Guyane.

<sup>3</sup> Les transferts de services auront lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2011 au plus tard. Le transfert des parcs de l'équipement nécessite la conclusion d'une convention entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général afin de définir la consistance du service ou de la partie de service à transférer, ainsi que le nombre et la nature des emplois à transférer.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 31 parcs de l'équipement ont ainsi été transférés aux départements.** Les 68 restants le seront au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

La même loi dispose que **les modalités de partage de la trésorerie de chaque parc de l'équipement seront, lorsque cette trésorerie est positive, prévues par une loi de finances.** Les articles 18 et 19 de la loi précitée du 26 octobre 2009 en posent les grands principes :

1) La trésorerie doit être positive « *après déduction des dettes et des créances* » et après prise en charge, par le compte de commerce, du « *coût de remise en état des terrains utilisés par le parc* ». Ce coût correspond essentiellement aux opérations de **dépollution** rendues nécessaires par certaines activités fortement polluantes auxquelles se livrent les parcs (production d'enrobés notamment). Le transfert s'apparentant à une cession, un diagnostic de pollution est rendu obligatoire par l'article L. 125-7 du code de l'environnement.

2) Le reliquat disponible est ensuite partagé entre l'Etat et la collectivité, cette dernière recevant une part calculée « *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* ». Ainsi, si un département a été le donneur d'ordre de prestations correspondant à 60 % des montants facturés au cours des trois années précédant le transfert, il recevra 60 % de la trésorerie disponible

#### Schéma récapitulatif des modalités de partage de la trésorerie des parcs

<b>Trésorerie du parc</b>	
+ créances non recouvrées - dettes non apurées - coûts éventuels de dépollution	
= <b>Solde &gt; 0</b>	
	
Versement à la <b>collectivité</b> au prorata de sa part, en tant que donneur d'ordre, dans les <b>factures</b> émises par le parc au cours des trois années précédant le transfert.	<b>Reliquat</b> à l'Etat

Source : *commission des finances*

#### **B. LES MODALITÉS RETENUES POUR LA CLÔTURE DU COMPTE**

Conformément aux dispositions de la loi précitée, l'article 7 de la loi du 30 décembre 2010 de finances rectificative pour 2009 a précisé les modalités de clôture du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement », ainsi que celles du partage des trésoreries des parcs, lorsque celles-ci sont positives.

## 1. La clôture du compte

L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 prévoit ainsi **la clôture**, au 31 décembre 2011, du compte de commerce. En pratique, chaque sous-compte départemental fera l'objet d'une clôture au gré des transferts des parcs, jusqu'à la date butoir du 31 décembre 2011.

## 2. Les modalités de calcul et de versement de la trésorerie disponible aux départements

En conséquence des articles 18 et 19 de la loi précitée du 26 octobre 2009, ce même article précise les modalités de calcul et de versement de la trésorerie disponible aux départements.

Il est prévu que la trésorerie disponible est calculée après déduction :

1) des dettes et des créances inscrites dans la comptabilité des parcs de l'équipement **à la date de leur transfert**. L'article précise en outre que les dettes non apurées et les créances non recouvrées au 31 décembre 2011 sont reprises au sein du **budget de l'Etat** ;

2) du coût de la **remise en état** des terrains résultant des diagnostics de dépollution qui doivent être effectués avant le transfert des parcs.

Il est précisé que, « *le versement de la part de trésorerie revenant aux collectivités sera effectué en **deux fois** : un premier versement équivalent à **50 %** de la trésorerie sera attribué, **à titre d'avance**, au 30 juin de l'année du transfert du parc à la collectivité ; le solde de la trésorerie sera versé au plus tard au 31 décembre 2011* ».

La commission consultative sur l'évaluation des charges prévue par l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales doit être consultée avant la clôture du compte de commerce sur ces modalités de partage des trésoreries disponibles.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PRISE EN COMPTE DES DETTES ET DES CRÉANCES CONSTATÉES ENTRE LA DATE DU TRANSFERT DU PARC ET LA CLÔTURE DU COMPTE DE COMMERCE

### A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU TRANSFERT DES 31 PREMIERS PARCS DE L'ÉQUIPEMENT

Au cours de la première vague de transferts, le ministère chargé de l'écologie s'est heurté à une difficulté : **la constatation de dettes non apurées et de créances non recouvrées par les parcs de l'équipement postérieurement à leur transfert**, soit après le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Selon le ministère chargé de l'écologie, l'émission ou l'arrivée tardive de certaines factures (téléphone, eau, gaz, remboursement de sinistres par les assurances, ...) n'a en effet pas permis une évaluation exhaustive de l'ensemble des dettes et des créances des parcs à la date de leur transfert.

Compte tenu de la rédaction de l'article 7 de la loi précitée de finances rectificative pour 2009, qui prévoit que sont uniquement prises en compte les dettes et créances inscrites dans la comptabilité des parcs **à la date de leur transfert**, il était impossible d'opérer les écritures comptables correspondantes. Une instruction ministérielle au contrôleur budgétaire et comptable du ministère chargé de l'écologie a donc été nécessaire pour le règlement de ces factures.

### ***B. LA MODIFICATION PROPOSÉE DES RÈGLES DE PARTAGE DES TRÉSORERIES DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT***

Afin d'éviter des difficultés similaires lors du prochain transfert, le présent article propose de rectifier les règles de partage des trésoreries des parcs entre l'Etat et les collectivités afin de **prendre en compte, en amont, les dettes et créances constatées entre la date du transfert du parc** (soit le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2011) **et la date de clôture du compte de commerce** (soit le 31 décembre 2011).

Selon les données du ministère chargé de l'écologie, le solde des dettes non apurées et des créances non recouvrées par les 31 parcs transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2010 s'élève à un peu plus de **300 000 euros**. Par extrapolation aux 68 parcs qui seront transférés le 1<sup>er</sup> janvier 2011, ce solde dettes-créances pourrait être, pour ce second transfert, de l'ordre de **700 000 euros**.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre rapporteur général prend acte de ce dispositif qui diminuera, à due concurrence, le montant de la trésorerie à partager entre l'Etat et les collectivités.**

Selon les informations transmises par le ministère chargé de l'écologie, en prenant en compte ces dettes et créances, la situation de trésorerie pour l'ensemble des parcs, avant prise en compte des travaux de dépollution, sera de 58,7 millions d'euros au 31 décembre 2011. Cette situation correspond au solde du total des trésoreries positives à partager, soit 77,4 millions d'euros, et des trésoreries négatives, soit 18,7 millions d'euros.

Le total des trésoreries positives à partager, déduction faite des travaux de dépollution (estimés à 5,4 millions d'euros), sera donc de 72 millions d'euros : **la part revenant aux départements sur ce total sera de 50 millions d'euros**, la part revenant à l'Etat sera de 22 millions d'euros.

Doivent néanmoins être déduits, de la part revenant à l'Etat, les trésoreries négatives des parcs (18,7 millions d'euros), ainsi que les frais de dépollution de ces mêmes parcs (soit 1,7 million d'euros)<sup>1</sup>. **La part revenant à l'Etat s'élèvera donc à 1,6 million d'euros.**

Cependant, comme le souligne le ministère chargé de l'écologie, ces données sont provisoires, dans la mesure où les coûts de dépollution sont encore assez indéterminés. Les relances pour fiabiliser ces estimations sont en cours.

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

---

<sup>1</sup> L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 prévoit en effet que les dettes non apurées et les créances non recouvrées au 31 décembre 2011 sont reprises au sein du budget de l'Etat.



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

### ARTICLE 5 (ÉTAT A ANNEXÉ)

#### Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

**Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2010 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.**

Aux termes du présent article :

1) le solde général de l'Etat s'améliore de 3,48 milliards d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative, pour s'établir à **-148,5 milliards d'euros**. Ce solde était attendu à -117,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2010 ;

2) le **tableau de financement** de l'Etat est ajusté en conséquence de la prévision d'exécution. Le plafond de dette à moyen et long termes demeure fixé à 105 milliards d'euros et le besoin de financement supplémentaire est couvert par les ressources de trésorerie, la variation du compte du Trésor et la variation des dépôts des correspondants ;

3) le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat est porté à 2 028 724 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une **augmentation de 8 926 ETPT** par rapport à la LFI, résultant de l'ajustement du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale.

L'ensemble des composantes de l'article d'équilibre fait l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Les votes de l'Assemblée nationale ont eu pour effet de **dégrader de 10 millions d'euros le solde budgétaire**. Les facteurs de cette dégradation sont commentés aux articles 6 et 8.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**



## SECONDE PARTIE

### MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE 1<sup>ER</sup> : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

##### CRÉDITS DES MISSIONS

###### *ARTICLE 6 (ET ÉTAT B)*

###### **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

**Commentaire : le présent article procède, au titre du budget général, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi.**

Le **I** du présent article ouvre 4 111 522 483 euros en AE et 3 533 040 093 euros en CP et son **II** annule 6 504 965 957 euros en AE et 6 287 038 736 euros en CP. Les principales ouvertures de crédits l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

A la suite des votes de l'Assemblée nationale, les ouvertures ont été portées à 4 121 447 456 euros en AE et 3 538 827 827 euros en CP et les annulations à 6 576 738 957 euros en AE et 6 282 674 497 euros en CP.

Cette évolution résulte tout d'abord de la majoration, à l'initiative du Gouvernement, de 0,65 millions d'euros des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », nécessaire à **l'ajustement du montant de la compensation financière versée à la collectivité départementale de Mayotte au titre du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle.**

Est également opérée, sur amendement gouvernemental une majoration de 9,50 millions d'euros des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » **au profit de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, afin de permettre le financement de ses nouvelles opérations immobilières.** Alors

que l'Agence devait procéder à ce financement au moyen **d'emprunts** de plus de douze mois, l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques **lui interdira**, dès son entrée en vigueur, de telles opérations<sup>1</sup>.

**Ce vote est donc la première illustration du caractère très vertueux de cette règle d'interdiction**, dont l'application a été pérennisée à l'initiative de votre commission des finances. En effet, plutôt que d'être financées par emprunt, les opérations immobilières de l'AEFE font désormais l'objet de crédits budgétaires **soumis au principe d'annualité et inclus dans la norme de dépense de l'Etat**.

Enfin, et à l'initiative de nos collègues Jérôme Cahuzac, Gilles Carrez et Yves Deniaud, 72 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été annulées sur le programme « Conduite et soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice ». Cet amendement, adopté sur avis de sagesse du Gouvernement, **concerne le regroupement des administrations centrales du ministère de la justice**. L'hypothèse d'une prise à bail avait nécessité l'ouverture de 232 millions d'euros dans le cadre du dernier décret d'avance de l'année, ouverture qui avait suscité de vives critiques de la part des deux commissions des finances.

Nos collègues de l'Assemblée nationale avaient ainsi considéré que cette ouverture *« soulevait la question de l'opportunité de recourir à la location s'agissant d'une administration régaliennne »* et qu'elle aurait, en tout état de cause, pu être opérée dans le cadre du dernier collectif de l'année. Votre commission des finances avait, quant à elle, déploré *« que l'urgence à ouvrir les crédits nécessaires à la prise à bail du nouvel immeuble des administrations centrales du ministère de la justice s'accommode d'une absence de choix définitif du site retenu et, par conséquent, de l'absence d'information précise sur le montant du loyer à acquitter »*.

Depuis lors, il est apparu que le Gouvernement avait deux possibilités **d'acquisition** d'un immeuble permettant de regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la Justice, l'un à hauteur de 232 millions d'euros (localisé Porte d'Issy), l'autre à hauteur de 160 millions d'euros (localisé Porte de Bagnolet). L'amendement procède donc à un ajustement de 72 millions d'euros, correspondant à l'immeuble le moins onéreux des deux ( $232-72 = 160$  millions d'euros). **Votre rapporteur général ne peut que souscrire à une telle initiative, guidée par le souci de maîtriser la dépense publique.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

---

<sup>1</sup> Lors de l'examen des crédits de la mission en projet de loi de finances pour 2011, le Sénat avait rejeté un amendement de notre collègue André Ferrand visant à ce que ces dispositions ne s'appliquent pas à l'AEFE (voir le compte-rendu des débats du Sénat du 25 novembre 2010).

*ARTICLE 7  
(ET ÉTAT C)*

**Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits**

**Commentaire : le présent article procède, au titre des budgets annexes, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état C annexé au présent projet de loi.**

Le présent article ouvre et annule 25 624 775 euros en AE et CP au titre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

Ce mouvement vise à couvrir les charges liées au remboursement d'une échéance du prêt du Trésor de 65 millions d'euros accordé au budget annexe BACEA au mois de décembre 2009.

Le décret d'avance n° 2009-1512 du 8 décembre 2009 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.

Par construction, les crédits ouverts en LFI 2010 n'intégraient pas le remboursement des échéances liées à cet emprunt, accordé en toute fin d'année 2009. Il s'avère donc nécessaire de procéder à un mouvement de crédit pour permettre au BACEA d'assumer cette charge en fin d'année 2010.

A cette fin, il est proposé de majorer les crédits du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » d'un montant de 25,6 millions d'euros et de gager intégralement cette ouverture par des annulations de crédits devenus sans objet d'un montant de 21,6 millions d'euros sur le programme 612 « Navigation aérienne » et de 4 millions d'euros sur le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

*ARTICLE 8  
(ET ÉTAT D)*

**Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**

**Commentaire : le présent article procède, au titre des comptes spéciaux, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi.**

Le présent article :

1) ouvre 20 millions d'euros en AE et CP sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cette ouverture tire les conséquences de **cessions immobilières** supérieures aux prévisions et majeure en conséquence leur contribution au désendettement de l'Etat ;

2) annule, au titre des comptes d'affectation spéciale, 620 millions d'euros en AE et CP ;

3) ouvre, au titre des comptes de concours financiers, 1 173,5 millions d'euros en AE et 3 100,862 millions d'euros en CP, principalement en raison de la réimputation en CAS des crédits du **Fonds national pour la société numérique** (cf. exposé général) ;

4) annule, au titre des comptes de concours financiers, 117 millions d'euros en AE et CP.

L'évolution du **solde des comptes spéciaux** fait l'objet d'une analyse détaillée au sein de l'exposé général du présent rapport.

A l'**Assemblée nationale**, et à l'initiative du Gouvernement, les ouvertures de crédits ont été complétées par 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières » au bénéfice de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), issu de la fusion de l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du Service national des travaux (SNT). Cette ouverture technique vise à **permettre le transfert à l'OPPIC des opérations qui étaient en cours au sein du SNT** et qui doivent désormais être poursuivies par le nouvel opérateur<sup>1</sup>. Les opérations visées concernent la rénovation de la médiathèque de l'architecture et du patrimoine et le site de l'ancienne école d'architecture de Nanterre.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

---

<sup>1</sup> Le fonctionnement des outils de gestion a pour effet de rendre inutilisable le stock d'AE précédemment engagées par le SNT.

## **TITRE II : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010**

### **PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

#### *ARTICLE 9*

#### **Plafond des autorisations d'emplois de l'Etat**

**Commentaire : le présent article ajuste le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2010.**

Aux termes du présent article, le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat est porté à 2 016 217 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit + 8 926 ETPT. Cet ajustement, résultant de l'évolution du plafond d'emplois du ministère de **l'éducation nationale**, est analysé en détails dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

## ARTICLE 10

### Plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat

**Commentaire : le présent article ajuste le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat pour 2010.**

Aux termes du présent article, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est porté à 339 423 équivalents temps plein (ETP), soit + 1 544 ETP.

Les ajustements proposés sont les suivants :

1) +160 ETP au titre du programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », afin de tenir compte de la **création de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)**, résultant de la fusion des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation<sup>1</sup> ;

2) + 168 ETP au titre du programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » résultant du transfert vers l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de 139 ETP de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)<sup>2</sup>, ainsi que d'une correction technique (+29 ETP) ;

3) + 44 ETP au titre du programme « Tourisme » de la mission « Economie » en raison d'une fiabilisation du décompte des emplois d'**Atout France** ;

4) + 15 ETP au titre du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » à la suite de la création de la **Société du Grand Paris**.

5) + 364 ETP au titre du programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » résultant d'une **correction technique** entre emplois comptabilisés sous plafond et hors plafond dans les écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires. Cet alinéa a fait l'objet d'un amendement de **coordination** à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, afin de tirer les conséquences de l'augmentation proposée sur l'ensemble de la mission ;

---

<sup>1</sup> Le plafond d'emplois du programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est diminué à due concurrence.

<sup>2</sup> Le plafond d'emplois du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail » de la mission « Travail et emploi » est diminué à due concurrence.

6) + 92 ETP au titre du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dans le cadre de la **mise en place des agences régionales de santé**, dont 48 au titre de l'intégration des agents de la collectivité territoriale de Mayotte, 21 en provenance des services de l'Etat dans les départements d'outre-mer et 23 au titre des ex-groupements régionaux de santé publique (GRSP) ;

7) + 1 000 ETP au titre du programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », afin de tenir compte de **créations d'emplois au sein de Pôle emploi**, rendues nécessaires par la situation sur le marché du travail, conformément à l'annonce faite le 18 décembre 2009 par le secrétaire d'Etat à l'emploi.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**



## TITRE III : RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE

### ARTICLE 11

#### Ratification de décrets d'avance

**Commentaire : le présent article ratifie, en application de l'article 13 de la LOLF, les décrets d'avance intervenus depuis l'adoption de la dernière loi de finances.**

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la **ratification** des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances « *est demandée au Parlement dans le **plus prochain** projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ».

Le présent article procède à cette ratification pour :

1) les ouvertures et les annulations de crédits opérées par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 ;

2) les ouvertures et les annulations de crédits opérées par le décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010. En raison de sa publication tardive, qui n'avait pas permis d'inscrire sa ratification dans le texte du projet de loi initial, la mention de ce décret a été ajoutée par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale.

#### II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'analyse détaillée de ces décrets d'avance ainsi que les avis rendus par votre commission des finances sont reproduits en annexe au présent rapport.

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



## TITRE IV : DISPOSITIONS PERMANENTES

### I. – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

#### A. – Renforcer l'attractivité du territoire

##### ARTICLE 12

*(Art. 8, 8 ter, 8 quater, 8 quinquies, 34, 35, 39 C, 39 E, 39 F, 44 sexies A, 44 octies, 44 octies A, 44 decies à 44 quaterdecies, 50-0, 60, 61 A, 62, 69 D, 71, 72 D, 72 D bis, 73 D, 75-0 B, 76 A, 93 B, 96, 96 A, 103, 120, 124 B, 125 B, 150 ter, 150-0 D ter, 150 nonies, 150 decies, 150 undecies, 150-0 A, 150-0 D bis, 150-0 D ter, 150 U, 150 UA, 150 UB, 150 VF, 150 VG, 151 septies, 151 septies A, 151 octies B, 151 nonies, 151 decies, 154, 155, 156, 158, 162, 163 unvicies, 164 B, 199 undecies C, 202 ter, 206, 208 quinquies, 211, 211 bis, 218 bis, 220 septies, 221 bis, 223 A, 223 B, 223 D, 223 F, 223 I, 223 L, 223 Q, 224, 234 terdecies, 238 bis K, 238 bis L, 238 bis LA, 238 bis M, 238 ter, 239, 239 bis AA, 239 bis AB, 239 ter, 239 quater, 239 quater A, 239 quater B, 239 quater C, 239 quater D, 239 quinquies, 239 septies, 242, 244 bis, 244 bis A, 244 bis B, 244 quater B, 244 quater E, 244 quater F, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater J, 244 quater L, 244 quater M, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater R, 244 quater T, 244 quater U, 239-0 A à 239-0 E [nouveaux], 730 bis, 764 A, 787 B, 885 I bis, 885 i quater, 885 O, 1452, 1461, 1663 bis du code général des impôts ; art. L. 52 A, L. 53, L. 189 du livre des procédures fiscales ; art. L. 3315-1 du code du travail)*

#### Réforme du régime fiscal des sociétés de personnes

**Commentaire : le présent article propose de refondre le régime fiscal des sociétés de personnes, dont les résultats sont imposés entre les mains des associés, en faisant évoluer le régime actuel de « transparence » vers une plus grande transparence, et en le rapprochant ainsi des concepts usuellement appliqués à l'étranger et par les conventions fiscales. Il prévoit également de neutraliser certains effets optimisants de la « théorie du bilan » et permet l'application de certains régimes favorables aux associés personnes morales d'entités transparentes.**

## I. LA COMPLEXITÉ ET LES LIMITES DU RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS DE PERSONNES

### A. TRANSPARENCE, OPACITÉ ET « TRANSLUCIDITÉ » FISCALES

#### 1. Les concepts traditionnels d'opacité et de transparence

Une société de personnes est une société dans laquelle il existe un fort *intuitu personae*, c'est-à-dire constituée en considération de la personne des associés. La cession ou la transmission des parts sociales n'est généralement **pas libre** mais soumise à des conditions, en particulier l'agrément des autres associés, et la responsabilité des associés sur le passif de la société peut être **illimitée**, solidairement ou à proportion de leur participation dans le capital social. Les sociétés de personnes (SdP) se distinguent ainsi des **sociétés de capitaux**. Les sociétés civiles de droit commun, les sociétés en nom collectif, les sociétés en participation et les sociétés créées de fait sont ainsi des SdP, tandis que les sociétés anonymes sont des sociétés de capitaux.

**La typologie fiscale diffère cependant de celle juridique.** Sur le plan fiscal, on distingue ainsi habituellement les sociétés « **opaques** » et « **transparentes** » selon leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS) et qu'elles disposent ou non de la personnalité fiscale. Les sociétés soumises à l'IS, qui disposent de la personnalité juridique et fiscale et dont les associés ne sont imposés que sur l'accroissement de leur patrimoine et à raison des dividendes qu'ils perçoivent, sont ainsi opaques et imposées en leur nom propre. Les sociétés transparentes sont celles dont les associés sont réputés appréhender directement les actifs et revenus.

Ce concept de transparence, familier des droits étrangers et en particulier du droit anglo-saxon avec les « *partnerships* », **trouve cependant peu de traductions en France. Seules les sociétés de copropriété immobilière et de multipropriété**, régies par les articles 8 *bis* et 1655 *ter*<sup>1</sup> du code général des impôts (CGI), **relèvent ainsi de la transparence « pure »**. Ces sociétés n'ont ainsi pas de personnalité fiscale distincte de celle de leurs membres et les associés de ces sociétés sont imposés comme s'ils étaient directement propriétaires des locaux à raison de leurs droits sociaux. En outre cette transparence fiscale ne s'applique qu'aux impôts directs, droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière ; les autres impôts font l'objet d'une déclaration propre à la société.

---

<sup>1</sup> *Qui prévoit que ces sociétés « sont réputées, quelle que soit leur forme juridique, ne pas avoir de personnalité distincte de celle de leurs membres pour l'application des impôts directs, des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière exigible ».*

## 2. La transparence de droit commun des sociétés de personnes

Le régime fiscal des sociétés de personnes est donc en général celui de la « **transparence** », ou pour reprendre la typologie du professeur Maurice Cozian, de la « semi-transparence<sup>1</sup> » : **les SdP** (au sens fiscal) **demeurent des sujets fiscaux** et sont donc notamment soumises à des obligations déclaratives, **mais ne sont pas les redevables de l'impôt** dû sur le résultat. Les associés sont ainsi personnellement soumis à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'IS (lorsqu'ils sont des personnes morales soumises à l'IS) pour la part des bénéfices sociaux, distribués ou mis en réserve, correspondant à leurs droits dans la SdP.

Ces sociétés transparentes sont en grande partie régies par les **articles 8** (introduit dès 1917) à **8 quinquies du CGI**. Le régime fiscal des SdP procède cependant d'un grand nombre d'articles et accorde une large place à l'interprétation doctrinale et jurisprudentielle, dont il résulte un **édifice hautement complexe**.

Le régime de transparence concerne essentiellement des sociétés de personnes au sens du droit des sociétés, mais certaines **sociétés de capitaux** – normalement opaques et imposées à l'IS – peuvent dans certaines conditions opter temporairement pour ce régime fiscal et l'imposition à l'IR<sup>2</sup>. *A contrario*, **certains groupements et la plupart des SdP<sup>3</sup> peuvent**, dans les conditions prévues par les articles 206 et 239 du CGI, **opter pour le régime fiscal des sociétés de capitaux** et l'imposition à l'IS. L'option est irrévocable et doit être notifiée à l'administration fiscale avant la fin du troisième mois du premier exercice d'application.

### **La transparence concerne ainsi les formes sociales suivantes :**

- les sociétés en nom collectif ;
- les sociétés en commandite simple pour les seuls commandités ;
- les sociétés civiles, sociétés civiles de moyens, sociétés civiles de construction et sociétés civiles professionnelles ;

---

<sup>1</sup> Selon Maurice Cozian, les sociétés fiscalement transparentes sont les sociétés d'investissement en valeurs mobilières (telles que les sociétés d'investissement à capital variable – SICAV) ou immobilières. Ces sociétés sont dans le champ de l'IS mais en sont dispensées. Les associés ne sont donc taxés que sur les seuls revenus distribués par la société (en tant que dividendes) et non sur ceux mis en réserve, par opposition aux sociétés civiles. **Cette transparence assure ainsi la neutralité fiscale de l'investissement, qu'il soit direct ou intermédiaire.**

<sup>2</sup> Cette option a été introduite par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Elle est ouverte aux sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiées et sociétés à responsabilité limitée constituées depuis moins de cinq ans et pour une période maximale de cinq exercices.

<sup>3</sup> Les sociétés en nom collectif, la plupart des sociétés civiles, les sociétés en commandite simple, les sociétés en participation, les SARL dont l'associé unique est une personne physique, les exploitations agricoles à responsabilité limitée, les groupements d'intérêt public, les groupements de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale, et les sociétés civiles professionnelles.

- les sociétés en participation, sociétés de fait et indivisions constitutives d'une société de fait ;

- certaines sociétés de capitaux : les sociétés à responsabilité limitée (SARL) « de famille » et les sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées lorsqu'elles ont opté pour le régime fiscal des SdP (translucidité et imposition à l'IR) dans les conditions prévues par l'article 239 *bis* AB du CGI ;

- les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique ;

- les exploitations agricoles à responsabilité limitée et divers groupements agricoles ;

- les groupements d'intérêt économique et les groupements d'intérêt public ;

- les groupements de coopération sanitaire et de coopération sociale et médico-sociale ;

- les copropriétés de navires ;

- et diverses sociétés immobilières.

## ***B. LES PRINCIPES DE DÉTERMINATION ET D'IMPOSITION DU RÉSULTAT***

L'imposition selon le mécanisme de semi-transparence ou de translucidité implique trois étapes complexes, compte tenu de l'interdépendance de la société et de ses associés et des régimes distincts auxquels sont éventuellement soumis ces derniers.

### **1. La détermination du régime d'imposition du résultat**

En application des dispositions de l'article 238 *bis* K du CGI, la détermination du régime d'imposition de la quote-part de résultat réalisée par une SdP dépend de la nature de l'activité et du montant des recettes de la SdP, et dans certains cas de la nature et du montant des recettes de l'associé.

Ainsi, lorsque les parts de la SdP sont détenues par des personnes physiques, par une entreprise exerçant une activité BNC ou par une entreprise soumise au régime du « micro BIC », la quote-part de résultat revenant à l'associé est déterminée **en fonction de l'activité et du montant des recettes de la SdP**.

En revanche, lorsque les droits sociaux de la SdP sont inscrits à l'actif d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole dont les résultats sont imposables de plein droit selon un régime réel d'imposition, ou d'une personne morale passible de l'IS, la part de bénéfice correspondant à ces

droits est déterminée **selon les règles applicables à l'associé**<sup>1</sup>, quelle que soit l'activité de la SdP, indépendamment du fait que cette activité soit accessoire ou non à celle de l'associé.

Un **dispositif anti-abus** (deuxième alinéa du I de l'article 238 *bis* K du CGI), introduit en 1991, est prévu dans le cas où les droits sociaux de la SdP sont inscrits à l'actif d'une société ou d'un groupement agricole qui ne relève pas de plein droit d'un régime réel d'imposition, ou d'une SdP de gestion patrimoniale susceptible de faire « écran ». Dans ces deux cas, la part de bénéfice de la SdP est déterminée **selon les règles applicables en matière d'IS**, sauf exception.

Cette détermination du résultat peut se révéler très complexe puisque la SdP peut comprendre des associés relevant des deux cas de figure et de différents régimes, mais aussi exercer concomitamment des activités professionnelles relevant de différentes catégories. Ces situations impliquent des **règles de rattachement et d'« attraction fiscale » des revenus**, prévues par les articles 75 et 155 du CGI. Ainsi :

- une activité BA ou BNC exercée **dans le prolongement direct** d'une activité BIC relève des règles applicables aux BIC ;

- une activité BIC ou BNC **réputée accessoire** – c'est-à-dire générant des recettes inférieures à 30 % des recettes globales et à 50 000 euros – à une activité BA peut relever sur option des règles BA ;

- en revanche, une activité BIC ou BA **directement liée** à une activité BNC et exercée dans son prolongement n'est en principe pas rattachée à la catégorie des BNC. Toutefois, la doctrine administrative (notamment l'instruction 5-E-3-04 du 18 août 2004) prévoit cette possibilité sous certaines conditions.

Lorsque la SdP exerce à la fois des **activités professionnelles et patrimoniales**, les revenus patrimoniaux sont imposés selon des modalités spécifiques :

- les SdP qui ont une activité BNC ne retiennent dans le résultat professionnel que les revenus et les charges issus des actifs ayant un lien étroit avec l'activité ;

- les SdP qui ont une activité relevant des BA ou BIC peuvent inclure dans les revenus professionnels les revenus des actifs mobiliers ou immobiliers inscrits à leur bilan et déduire les charges y afférentes, par assimilation et en application de la « **théorie du bilan** », construction

---

<sup>1</sup> L'article 238 *bis* K du CGI dispose ainsi que « lorsque des droits dans une société ou un groupement (...) sont inscrits à l'actif d'une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole imposable à l'impôt sur le revenu de plein droit selon un régime de bénéfice réel, la part de bénéfice correspondant à ces droits est **déterminée selon les règles applicables au bénéfice réalisé par la personne ou l'entreprise qui détient ces droits** ».

jurisprudentielle née de l'interprétation du 2 de l'article 38 du code général des impôts, relatif à la détermination du bénéfice imposable<sup>1</sup>.

#### La théorie du bilan

Les **entrepreneurs individuels** soumis à un régime réel d'imposition et relevant des BIC ou des BA, peuvent librement inscrire à l'actif de leur bilan l'ensemble de leurs biens, qu'ils soient ou non affectés à l'exercice de leur activité. Ce principe cardinal de **liberté d'affectation comptable**, communément appelé « théorie du bilan », résulte d'une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat (CE, 24 mai 1967). Il permet à l'entrepreneur individuel de **choisir le régime fiscal d'un bien non utilisé par nature à son activité**.

Les conséquences fiscales en sont importantes puisque l'écriture comptable, et non pas la nature du bien, détermine le régime fiscal applicable. Cette liberté demeure naturellement encadrée par les principes du droit comptable et la notion d'acte anormal de gestion.

L'affectation d'un bien ou immeuble au patrimoine professionnel permet ainsi la déduction des charges de propriété, telles que les amortissements et intérêts d'emprunt, et l'application du régime des plus-values et moins-values professionnelles en cas de cession du bien, qui peut s'avérer plus favorable que le régime des plus-values des particuliers compte tenu des différents dispositifs d'exonération des plus-values professionnelles.

**Cette liberté d'affectation existe également pour les sociétés de personnes.** Elle se conjugue à la faculté pour l'associé personne physique qui exerce par ailleurs une activité en propre, de pouvoir inscrire ses parts à l'actif de son bilan, ce qui lui permet de rattacher sa quote-part de bénéfice dans la SdP à son bénéfice professionnel (BA ou BIC) et de l'imposer comme tel, quelle que soit la nature de l'activité de la société.

Des **faits générateurs distincts** (date de réalisation, fin de l'année civile ou clôture de l'exercice fiscal) sont également prévus selon les cédules de l'impôt sur le revenu et peuvent coexister au sein d'une même structure. Dans ce cas :

- lorsqu'une SdP exerce une activité BNC et perçoit par ailleurs des revenus patrimoniaux, dès lors que la théorie du bilan ne s'applique pas aux activités non commerciales, les revenus relevant de cédules distinctes et les faits générateurs doivent être traités distinctement ;

- lorsqu'une SdP exerce une activité BIC et perçoit des RCM, la règle favorable de « l'extourne » (*cf. infra*) permet de distinguer les RCM du BIC, y compris pour les faits générateurs.

## 2. La répartition du résultat et l'imposition des associés

L'intégralité du résultat, qu'il soit ou non distribué, est **répartie entre les associés** au prorata de leurs droits, sous réserve d'aménagements

---

<sup>1</sup> Il prévoit ainsi que « le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période » *d'imposition*.

conventionnels, en intégrant les rémunérations et avantages particuliers accordés à chaque associé par la société.

Les résultats réalisés par la SdP sont enfin **imposés entre les mains de chacun des associés**, selon les règles qui lui sont propres et différent selon qu'il s'agit d'un exploitant individuel relevant des BIC, des BNC ou des BA, d'une personne physique agissant en tant que simple apporteur de capitaux (associé passif) ou exerçant son activité professionnelle au sein de la société (associé actif), ou encore d'une société soumise à l'IS. La quote-part de résultats imposables peut faire l'objet de retraitements, en particulier la déduction de charges personnellement exposées pour les associés personnes morales et les associés actifs, puis est intégrée aux revenus personnels de l'associé.

Les règles de « tunnellation » propres à chaque cédule de l'IR s'appliquent – sauf conversion de certains bénéficiaires par application de la théorie du bilan –, et la règle de l'extourne permet d'imposer les RCM de la société dans la catégorie des RCM et non pas dans celle des BA ou des BIC. Des exonérations sont le cas échéant appliquées et l'impôt est liquidé.

### ***C. LES FAILLES DU RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS DE PERSONNES***

La complexité et l'originalité du régime fiscal des SdP, ainsi que sa faible compatibilité avec certains régimes dérogatoires propres à l'IS qu'acquittent les associés sociétés de capitaux et avec le droit conventionnel ou le droit applicable aux entités transparentes étrangères, conduisent à des **situations non souhaitées de « frottements fiscaux » ou au contraire d'optimisation et de double exonération de revenus.**

#### **1. Les « frottements fiscaux » en droit interne**

##### *a) En matière d'impôt sur les sociétés*

En application du régime des SdP, la quote-part de bénéfices revenant à un associé soumis à l'IS est déterminée selon les règles afférentes à cet impôt. Toutefois, **certaines règles de l'IS ne sont pas applicables**, dès lors que les SdP, même détenues par des associés soumis à l'IS, ne sont pas elles-mêmes placées dans le champ de cet impôt. Ainsi en est-il :

- du **régime des sociétés mères**, auquel les dividendes reçus par une SdP ne sont pas éligibles, quand bien même le résultat de la SdP serait imposé à l'IS dans le chef de personnes morales soumises à cet impôt ;

- du **régime d'imposition prévu à l'article 210 E** du code général des impôts, au taux réduit de 19 %, des plus-values réalisées lors de la cession d'actifs immobiliers à certaines sociétés foncières<sup>1</sup> (SIIC, SPPICAV ou leurs filiales) ;

- du **régime des groupes intégrés** prévu aux articles 223 A à 223 U. Il en résulte notamment, d'une part, qu'il n'est pas possible d'inclure dans un groupe les filiales détenues à au moins 95 % par l'intermédiaire d'une société de personnes, et d'autre part, que les quotes-parts de résultats imposées dans le chef d'associés soumis à l'IS ne peuvent pas bénéficier des mesures de neutralisation propres au régime de groupe, alors même que ces quotes-parts de résultats peuvent inclure des éléments ayant pour origine une filiale intégrée.

*b) Des obstacles à la constitution de fiducies sûretés*

Le régime fiscal de la fiducie s'inspire des règles applicables aux sociétés de personnes, dans le sens de la **transparence** fiscale puisque les revenus sont imposables au nom du constituant.

Dès lors, il résulte directement des règles exposées ci-dessus que la mise en fiducie de titres fait face à de réels **obstacles**. C'est en particulier le cas de la fiducie « **sûreté** », lorsque le constituant place en fiducie les titres de l'une de ses filiales de façon à garantir un emprunt, tout en conservant en vertu du contrat de fiducie le contrôle de sa filiale (droits de vote) et les droits financiers (droit à dividendes).

Alors même que la constitution de la fiducie-sûreté n'entraîne en pratique aucun changement dans les relations entre la société mère et sa filiale, **les dividendes perçus à raison de ces titres ne peuvent plus bénéficier du régime mère-filles** et la filiale ne peut plus être membre du groupe d'intégration fiscale formé par la mère.

*c) L'absence de régime spécifique pour les fusions de sociétés de personnes*

Les sociétés imposables à l'IS bénéficient d'un **régime spécial des fusions, scissions et apports partiels** d'actifs, prévu à l'article 210 A du code général des impôts. Les opérations sont considérées comme intercalaires, de sorte que le régime permet de ne pas imposer les plus-values réalisées sur des actifs non amortissables, d'imposer de manière étalée celles sur des actifs amortissables, et de surseoir à l'imposition de la plus-value constatée à raison de l'échange de titres des associés.

---

<sup>1</sup> Sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), sociétés à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) et leurs filiales.

Sauf dans le cas des restructurations des sociétés civiles professionnelles (article 151 *octies A*), un tel régime n'existe pas pour les SdP, sauf à ce qu'elles optent pour leur assujettissement à l'IS. En conséquence, les restructurations de SdP entraînent **l'imposition immédiate des plus-values latentes sur l'ensemble des actifs**, alors même que ces restructurations ne génèrent aucune liquidité permettant à l'actionnaire de s'acquitter de cet impôt.

*d) L'impossibilité pratique d'opter pour l'atténuation conditionnelle*

Le changement d'activité ou d'objet social d'une société relevant du régime des SdP ou soumise à l'IS entraîne en principe les conséquences de la cessation d'entreprise, avec taxation de l'ensemble des plus-values latentes. Toutefois, **il est possible de surseoir à cette imposition par le dispositif dit de « l'atténuation conditionnelle »**, à la double condition que les écritures comptables ne soient pas modifiées et que l'imposition de ces plus-values demeure possible dans le nouveau régime fiscal.

Or l'existence de certains régimes d'exonération, d'abattement ou de taxation au taux de 0 %, à l'IS (par exemple pour les cessions de titres de participation) ou à l'IR (abattements pour durée de détention, exonération pour départ à la retraite), rend impossible la taxation ultérieure des plus-values dans de nombreuses situations. L'option pour l'atténuation conditionnelle ne peut donc être exercée et la taxation des plus-values latentes est immédiate.

Ce frottement fiscal est de nature à **dissuader certaines restructurations** qui prennent la forme d'un changement de forme juridique et de régime fiscal.

## **2. Les « frottements fiscaux » en droit international**

*a) La situation d'origine*

Le traitement fiscal à accorder aux revenus provenant ou versés à des entités étrangères est déterminé, en France comme dans les autres Etats, en **analysant les similitudes de ces entités avec les entités comparables au plan interne**. Ce principe d'assimilation conduit la plupart des Etats à assimiler les entités qualifiées de transparentes à l'étranger aux entités transparentes existant dans leur droit interne.

Cependant lorsque la conception française de la transparence prévaut, la technique de l'assimilation **aboutit à considérer la SdP étrangère, et non ses associés, comme bénéficiaire du revenu**. La jurisprudence née des arrêts du Conseil d'Etat « *Société Kingroup Inc.* » du 4 avril 1997 (n° 144211), et « *Hubertus AG* » du 9 février 2000 (n° 178389) a ainsi confirmé que **la SdP française a la personnalité fiscale et est le sujet d'imposition**, ce qui implique une taxation en France de ses membres, qu'ils soient ou non résidents fiscaux, à hauteur de leur quote-part des résultats de l'exploitation.

**L'arrêt « Société Kingroup Inc. » du 4 avril 1997**

Une société canadienne, Kingroup, était membre d'un groupement d'intérêt économique qui percevait des redevances de source française. L'administration fiscale française a assujéti la société à l'IS à raison de sa participation dans le GIE pour la part de ses bénéfices correspondant à l'activité exercée en France. Kingroup a saisi la justice française en faisant valoir que le GIE était une société translucide et était donc fiscalement réputé ne pas exister. Kingroup demandait ainsi à bénéficier des dispositions de la convention franco-canadienne en matière d'impôt sur le revenu, comme si elle avait perçu directement les revenus.

Le Conseil d'Etat a cependant donné raison à l'administration fiscale, en considérant que les sociétés ou groupements soumis en France au régime des sociétés de personnes ont une **personnalité fiscale distincte de celle de leurs associés**. Ces entités constituent donc des sujets d'imposition dès lors qu'elles sont considérées comme des résidentes fiscales. Il en résulte que les bénéfices tirés de l'exploitation de leurs activités exercées en France sont imposables en France, entre les mains des membres de l'entité, à proportion de leurs droits dans celle-ci, et ce **même s'ils sont non résidents**.

Cette conception de la société de personnes n'a pas d'équivalent chez nos partenaires étrangers. Il peut en résulter des situations de **double imposition**, dans la mesure où un même revenu peut être imposé une première fois dans le chef de la SdP et une seconde fois dans celui de ses associés.

Or **les conventions fiscales ne peuvent contribuer à éliminer ces doubles impositions**. Leur bénéfice est, en effet, réservé aux résidents, effectivement soumis à l'impôt au plan national. Dès lors, en présence d'une SdP étrangère dont la France ne reconnaît pas la transparence, ni la société, ni ses associés ne peuvent bénéficier des conventions fiscales d'éviction de la double imposition : la première parce qu'elle n'est pas soumise à l'impôt, les seconds parce qu'ils ne perçoivent les revenus que de manière indirecte.

Cette situation, qui peut aussi inciter à mettre en place des schémas de double exonération (*cf. infra*), peut être illustrée par l'exemple suivant. Une personne physique, résidente française et associée d'une SdP étrangère transparente non assujéti à l'impôt à son niveau, perçoit un dividende de source française par l'intermédiaire de cette société. Dans un premier temps, le versement du dividende à la SdP étrangère fait l'objet de la **retenue à la source de 25 %** prévue par l'article 119 *bis* du CGI, sans application des taux conventionnels de retenue à la source. Dans un second temps, **l'associé français est soumis à l'IR**, dans la catégorie des RCM, sur le revenu qu'il perçoit de l'entité étrangère, sans possibilité d'imputer la retenue à la source d'amont.

*b) Les aménagements apportés*

Ce régime a été aménagé à la marge afin que les **revenus versés à ou provenant de SdP étrangères** bénéficient des avantages conventionnels. On peut distinguer trois étapes :

- le Conseil d'Etat a admis, dans une **décision « Diebold Courtage » du 13 octobre 1999**, la transparence fiscale d'une **SdP étrangère**, dans le

contexte de l'application de la convention fiscale franco-néerlandaise aux revenus de source française perçus par un résident néerlandais au travers d'une société néerlandaise dénuée de personnalité juridique ;

- la transparence des « *partnerships* » a ensuite été reconnue dans le cadre de **nouvelles conventions** ou d'avenants signés avec l'Australie le 20 juin 2006, le Japon le 12 janvier 2007, le Royaume-Uni le 19 juin 2008 et les Etats-Unis le 13 janvier 2009 ;

- **l'instruction fiscale 4 H-5-07 du 29 mars 2007** a enfin reconnu, sous certaines conditions, l'éligibilité des associés non-résidents d'une SdP étrangère aux avantages conventionnels s'agissant des dividendes, intérêts et redevances de source française.

#### **L'instruction fiscale BOI 4 H-5-07 du 29 mars 2007**

Par une décision « *Diebold Courtage* » du 13 octobre 1999, le Conseil d'Etat 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 société de personnes.

A la lumière de cette décision, lorsqu'une société de personnes est considérée comme fiscalement transparente dans l'Etat où elle est constituée, **l'administration fiscale française accepte désormais, sous certaines conditions** et aux fins d'application des conventions fiscales à certains revenus de source française (dividendes, intérêts et redevances), **de tirer les conséquences de ce caractère transparent**, y compris lorsque la société est dotée de la personnalité morale.

Ainsi, lorsque ces revenus de source française bénéficient à des associés non-résidents de France d'une société de personnes étrangère, les associés sont éligibles au bénéfice de la convention fiscale s'ils sont résidents d'un Etat avec lequel la France a conclu une convention comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale et si la société de personnes étrangère transparente est elle-même située dans un Etat avec lequel la France a conclu une convention comportant une telle clause.

Lorsque cette dernière condition est satisfaite, la transparence fiscale de la société de personnes étrangère est également admise pour l'application des retenues à la source et du prélèvement forfaitaire obligatoire aux dividendes, redevances et intérêts de source française qui bénéficient à ses associés résidents de France.

Le traitement des autres revenus n'est pas affecté par cette instruction. Sous réserve de stipulations conventionnelles spécifiques, elle n'inclut pas les OPCVM, les fonds de pension, ni les structures ou arrangements tels que les fondations de famille et les trusts.

*Source : page de présentation de l'instruction fiscale*

En revanche, des situations de double imposition peuvent encore se présenter pour :

- les associés **non résidents** d'une SdP **française** sur des revenus de source étrangère qui ne font que transiter par cette SdP, ou d'une SdP étrangère sur des revenus non passifs (ou des revenus passifs non couverts par une convention) de source française ;

- inversement, les associés **résidents** d'une SdP **étrangère** sur des revenus de source française, ou des revenus de source étrangère qui transitent par la SdP sans imputation de la retenue à la source pratiquée par l'Etat d'origine.

Les modalités d'imposition sur le territoire français et le traitement conventionnel n'ont pu être adaptés, car ils ne peuvent se concevoir de manière indépendante des modalités d'imposition des revenus transitant par une SdP française. **Le caractère limité de ces ouvertures tient à la difficulté de reconnaître les effets d'un régime étranger qui n'a pas d'équivalent dans notre droit interne, et justifie donc une réforme globale.**

### **3. Les facultés d'optimisation en droit interne et à l'international**

#### *a) En droit interne*

Compte tenu de son caractère optionnel, **la théorie du bilan** (*cf. supra*) **induit par nature des comportements optimisants** puisque le contribuable peut décider d'inscrire à son patrimoine professionnel un bien qui n'est pas utile à son activité, au seul motif que la fiscalité résultant de ce choix s'avère plus avantageuse. Il en est notamment ainsi pour les **biens purement patrimoniaux**, tels que les immeubles, véhicules ou valeurs mobilières sans aucun rapport avec l'activité de l'entreprise.

En pratique, l'administration fiscale ne peut déterminer, à partir des déclarations, les biens que les entrepreneurs individuels inscrivent à leur actif et qui bénéficient, du fait de cette « fiction », d'un avantage fiscal. Quand bien même ces biens seraient identifiés dans la déclaration, **l'administration fiscale ne serait pas en mesure d'apprécier l'avantage fiscal obtenu par l'entreprise**, car il implique de comparer la fiscalité professionnelle appliquée au bien à la fiscalité patrimoniale et ce, sur toute la période de détention du bien dans le patrimoine professionnel, c'est-à-dire jusqu'à son éventuelle cession.

De même, **la théorie du bilan permet de « dénaturer » et « détunnéliser » des revenus** par imposition de la quote-part de résultat d'une SdP filiale dans la catégorie des BIC, quand bien même les revenus de la SdP n'auraient pas cette nature. L'effet peut être très optimisant lorsque cette dénaturation conduit à **transformer un déficit BA**, dont le montant imputable sur le revenu global est limité, **en déficit BIC dont l'imputabilité n'est pas limitée**, conformément à la jurisprudence « *Laffort* » du 7 août 2008.

### L'arrêt Laffort du 7 août 2008

Un couple était propriétaire d'une SARL soumise à l'IR, qui exerçait une activité de marchand de biens. Celle-ci détenait des parts dans une société civile agricole et dans une société civile d'exploitation agricole qui toutes deux exploitaient un domaine viticole. Les deux sociétés agricoles avaient réalisé des résultats déficitaires. La SARL a donc déclaré dans la catégorie des BIC un résultat intégrant celui qu'elle avait tiré de ses propres activités de marchand de biens et celui correspondant à sa quote-part dans le capital des deux sociétés civiles. L'administration fiscale a remis en cause l'imputation des déficits agricoles sur le revenu global du couple propriétaire de la SARL. **Elle a ainsi opposé aux contribuables l'article 156 du CGI**, qui prévoit que ne peuvent être imputés sur le revenu global les déficits provenant d'exploitations agricoles lorsque le total des revenus nets d'autres sources excède un seuil déterminé qui, en l'espèce, était dépassé.

Le Conseil d'Etat a cependant donné raison aux contribuables en considérant que « *dès lors que les parts détenues dans des sociétés sont inscrites au bilan d'une société ayant une activité commerciale, imposable dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, les revenus liés à la détention de ces parts relèvent de la catégorie des BIC et sont déterminés selon les règles applicables aux bénéfices réalisés par l'entreprise qui détient ces droits* ».

Ainsi l'article 156 du CGI ne pouvait être opposé aux contribuables et le résultat déficitaire des entreprises pouvait au contraire être imputé sans limitation sur le revenu global des associés.

La **règle doctrinale dite de « l'extourne »**, liée à la théorie du bilan, peut également faciliter les optimisations. Les RCM perçus par une SdP sont inclus dans le résultat de la société et imposés dans le chef des associés. Lorsque la société exerce une activité relevant des BIC ou des BA, ces revenus devraient en principe être imposés en tant que BIC ou BA, en application de la théorie du bilan. La règle de l'extourne permet toutefois aux associés personnes physiques de **déqualifier ces revenus pour qu'ils soient imposés dans la catégorie des RCM**. Ce régime peut être très favorable, car les **charges financières** liées à ces revenus (pour l'acquisition ou la conservation de titres) ne sont pas soumises au parallélisme de l'extourne et demeurent **déductibles** du revenu, dans la catégorie des BIC ou des BA.

**La réforme entend mettre fin à cette incohérence avec la suppression de la théorie du bilan** (*cf. infra*).

De même, les **époux coexploitants** dans une entreprise individuelle ou dans une SdP dont l'activité relève des BA bénéficient d'un régime favorable. Ils sont en effet assimilés à **deux associés distincts** pour l'appréciation des seuils de chiffre d'affaires retenus dans le régime d'exonération des plus-values professionnelles, prévu à l'article 151 *septies* du CGI. Cette interprétation optimisante n'apparaît pas cohérente au regard des règles concernant les autres catégories d'entrepreneurs individuels ; la réforme propose donc d'y remédier.

*b) Dans un environnement international*

En l'état actuel du droit, les SdP étrangères transparentes dont la responsabilité des associés est limitée sont assimilées en France à des sociétés de capitaux, donc « opaques ». Les revenus de source non française perçus par les **associés résidents de France** de telles sociétés sont imposés en France dans la catégorie des revenus de valeurs mobilières émises hors de France et revenus assimilés, en application du 2° de l'article 120 du CGI. Ces revenus ne sont cependant imposés que lorsqu'ils sont **effectivement appréhendés par l'associé**.

En l'absence de reversement par la structure étrangère à ses associés, les revenus de ces sociétés de personnes ne sont donc pas imposés en France. Compte tenu du régime de transparence fiscale qui leur est applicable, ces revenus ne sont pas non plus imposés dans l'Etat de constitution de celles-ci lorsqu'ils ne s'y rattachent pas à l'activité d'un établissement stable de leurs associés. **Ces revenus peuvent donc bénéficier d'une double exonération.**

L'inflexion plus marquée vers un régime de transparence, telle que prévue par la réforme, doit permettre de ne plus subordonner l'imposition de ces revenus à une décision de distribution par la structure étrangère au profit des associés. Elle conduit à imposer les associés résidents de France, dès la perception des revenus par la SdP étrangère, dès lors que ces revenus seront **réputés appréhendés directement par les associés à cette même date**. Les revenus seront donc imposés même s'ils ne sont pas effectivement versés aux associés résidents, mettant fin à des situations potentielles de double exonération.

***D. LES RÉGIMES APPLICABLES DANS LES PRINCIPAUX PAYS***

Ainsi que l'expose l'encadré ci-après, les régimes applicables chez certains des principaux partenaires économiques de la France présentent des similitudes, en particulier la transparence fiscale généralement reconnue aux sociétés de personnes et le principe d'une déclaration distincte de ces sociétés.

**Régime des sociétés de personnes applicable en Allemagne, en Belgique, aux Etats-Unis, en Italie, au Luxembourg et au Royaume-Uni**

1 – Allemagne

Les sociétés de personnes allemandes n'ont pas de personnalité morale et sont fiscalement transparentes. Chaque associé est donc imposé sur la part de bénéfice qui lui revient et est redevable à ce titre de l'impôt. Ces règles concernent :

- la société civile (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*) ;
- la société en nom collectif (*Offene Handelsgesellschaft*) ;

- la société en commandite simple (*Kommandit Gesellschaft*). La *Kommandit Gesellschaft* est une société à commandite simple fiscalement transparente, possédant des associés commandités, personnellement et indéfiniment responsables, et des associés commanditaires, responsables à hauteur de leurs apports ;

- la société tacite (*Stille Gesellschaft*).

## 2 – Belgique

Les sociétés dépourvues de personnalité juridique (sociétés civiles et sociétés dites « momentanées ») sont **transparentes**.

Le droit fiscal belge détermine les modalités de l'imposition suivant la nature de l'activité sociale et la limitation de la responsabilité des associés. Ainsi, si les associés d'une société civile réalisent un apport immobilier, l'absence de personnalité juridique a pour conséquence que les associés restent propriétaires de l'immeuble. Les revenus restent donc, en fonction de leur source, des revenus fonciers imposés en tant que tels entre les mains des associés.

## 3 – Etats-Unis

Jusqu'en 1995, les services fiscaux américains devaient procéder à l'étude des statuts et des modalités de fonctionnement des entités domestiques comme étrangères afin de déterminer si celles-ci devaient être considérées, pour l'application de l'impôt américain, comme des entités opaques (sociétés de capitaux) ou transparentes (« *partnerships* » et « *S corporations* »).

**Les entités qui se déclaraient transparentes pouvaient ainsi être requalifiées** par les services de l'IRS et être imposées comme des sociétés de capitaux dès lors qu'elles en présentaient les caractéristiques et remplissaient au moins trois des quatre conditions suivantes : une existence continue, une direction centralisée, une responsabilité limitée aux actifs et une libre-transférabilité des titres.

**L'administration a néanmoins constaté que les critères énoncés devenaient inopérants** dès lors que de nombreux Etats fédérés permettaient désormais aux *partnerships* et autres entités constituées de fait de posséder des caractéristiques jusqu'à présent réservées aux sociétés de capitaux.

Cette distinction a donc été supprimée au profit d'une simple **option** pour un statut ou un autre.

S'agissant des entités **américaines**, le principe est le suivant : l'option est ouverte aux entités non dotées de la personnalité morale qui ont au moins deux associés et dont l'objectif est de réaliser des bénéfices et de les partager. Une telle entité peut opter pour un régime de société de capitaux dès lors qu'elle déclare remplir au moins trois des quatre conditions déjà énoncées. Certaines entités conservent cependant la forme qui leur est donnée par la loi : les *partnerships cotés* sont ainsi imposables comme des sociétés de capitaux.

Si une entité opte pour un régime fiscal donné, elle ne pourra opter pour un traitement différent avant un délai de soixante mois à compter de la date de prise d'effet de l'option initiale.

Les entreprises ayant un associé unique ne peuvent être assimilées à des *partnerships*. Si elles ne présentent pas les caractéristiques des sociétés de capitaux, elles peuvent opter pour le régime fiscal des sociétés de capitaux ; à défaut elles ne sont pas regardées comme indépendantes de la personne qui les exploite.

En ce qui concerne les entités **étrangères**, certaines entités sont automatiquement considérées comme des sociétés de capitaux ; ce sont celles dont la forme est reprise sur une liste établie par l'IRS dans sa *Regulation* §301.7701-2(b) (8) (Tel est le cas des SA françaises notamment). En revanche, **les entités qui ont adopté une forme non reprise dans cette liste peuvent opter pour une imposition en tant que *partnership* ou société de capitaux**. Les entités étrangères dont tous les membres ont une responsabilité limitée sont généralement considérées comme des sociétés de capitaux ; celles dont l'un ou plusieurs membres ont une responsabilité illimitée sont généralement considérées comme des *partnerships*.

Plus précisément, le ***limited partnership***, qui rassemble des « *limited partners* » et des « *general partners* », **bénéficie, sauf option contraire, de la transparence fiscale**, même pour la part revenant aux « *limited partners* ». **La *limited liability company* constitue, quant à elle, une exception à ces principes** : il s'agit d'un *limited partnership* dans lequel il n'y a que des associés dont la responsabilité est limitée à leurs apports et qui bénéficie néanmoins de la transparence fiscale.

Lorsque l'option pour le régime de la transparence fiscale est levée, l'entité est transparente et n'est pas redevable de l'impôt en tant que tel. Elle est toutefois soumise à une **obligation déclarative** et le total du revenu imposable est calculé à son niveau (déclaration K). Les revenus de l'entité, de même que les plus-values, pertes et crédits sont ensuite répartis entre les membres à la fin de chaque année fiscale en fonction de leurs parts respectives. Cette répartition figure sur une annexe de la déclaration (déclaration K1), une copie étant transmise à chaque associé.

#### 4 – Italie

Les sociétés de personnes sont la société simple (*Società semplice*), la société en nom collectif (*Società in nome collettivo*) et la société en commandite simple (*Società in accomandita semplice*).

Bien que les sociétés de personnes soient dépourvues de la personnalité juridique, elles sont tenues de respecter les obligations comptables et déclaratives. Elles doivent établir une déclaration de revenus et déterminer la quote-part de revenus attribuée à chaque associé. **Seul l'associé de la société de personnes est redevable de l'impôt.**

#### 5 - Luxembourg

Les sociétés de personnes – soit les sociétés en nom collectif (SENC), les sociétés en commandite simple (SCS), les sociétés coopératives et les sociétés civiles (SC) – n'ont pas la personnalité juridique et sont fiscalement **transparentes**. Elles effectuent une déclaration fiscale qui indique le revenu total réalisé par la société. Ensuite, elles communiquent à chaque associé le montant de sa quote-part individuelle dans une déclaration séparée. L'impôt est alors établi au nom de chaque associé.

#### 6 – Royaume-Uni

Les sociétés de personnes (*ordinary partnerships*, sociétés en nom collectif, *limited partnerships*, sociétés en commandite simple...) sont fiscalement transparentes, **y compris les *limited liability partnerships*** (très fréquents dans les secteurs du conseil et de la finance), bien que la responsabilité des membres soit limitée à leurs apports.

Ces sociétés ont l'obligation d'établir une déclaration de revenus qui permet de déterminer le bénéfice imposable et d'attribuer à chaque associé sa quote-part de bénéfice. Chaque associé sera imposé sur sa quote-part de bénéfice et est redevable, à ce titre, de l'impôt.

Source : direction de la législation fiscale

## II. LES PRINCIPES ET LE CHAMP DE LA RÉFORME PROPOSÉE

### A. LA « TRANSPARENCE RATIONALISÉE »

Compte tenu des « frottements fiscaux » et des optimisations créées par l'actuel régime fiscal des sociétés de personnes, le Gouvernement a souhaité présenter une réforme ambitieuse tendant à le refondre. Les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances rectificative indiquent que trois options étaient ouvertes pour conduire cette réforme :

- généraliser l'**impôt sur les sociétés aux SdP (opacité fiscale)** : le Gouvernement n'a pas souhaité la retenir du fait « *de conséquences fiscales lourdes pour certaines formes d'exploitation ou d'investissement fondées sur l'appréhension par les associés des résultats imposables de la société* ». Il cite notamment l'exemple des associés personnes physiques qui exploitent leur activité professionnelle au travers d'une SdP (professions libérales, agriculteurs, etc.) ;

- opter pour la « **transparence pure** » des SdP : là encore, cette option a été abandonnée pour une **raison de principe** et une **raison pratique**. D'une part, la transparence revient à nier la personnalité juridique de la SdP et la relative autonomie dont peuvent jouir certaines d'entre elles par rapport à leurs associés. D'autre part, cette solution serait un facteur d'une lourdeur administrative en termes de déclarations fiscales puisque chaque associé devrait alors effectuer une déclaration de résultat en lieu et place de la SdP. Le contrôle fiscal en serait considérablement alourdi puisqu'il nécessiterait de contrôler chaque associé pour obtenir la vision globale de l'activité de la SdP ;

- le Gouvernement a donc **opté pour une « transparence rationalisée »**. Elle consiste à « *conserver les acquis du principe de la translucidité fiscale, tout en rapprochant cette translucidité du concept de transparence. Cette option est certes complexe mais elle permet de préserver les schémas d'exploitation ou d'investissements actuels et d'éliminer dans une large mesure les principales difficultés actuellement identifiées au titre du régime des [SdP], ces difficultés étant liées à une application trop limitée et incohérente de la translucidité* ».

A ce titre, certaines parties prenantes à la consultation publique organisée en mai 2010 ont **regretté que le régime proposé ne participe pas d'un rapprochement exact avec les régimes existant dans d'autres Etats fondés sur la transparence fiscale**. Le Gouvernement estime que la réforme proposée aboutit à « *un traitement équivalent, les divergences relevant essentiellement des obligations déclaratives* ».

Au final, le régime proposé par le Gouvernement n'est pas nécessairement plus simple – loin de là – mais il serait **plus lisible pour les investisseurs étrangers**, car conceptuellement plus proche des régimes qu'ils connaissent.

## **B. LES PRINCIPES ET LE CHAMP DE LA RÉFORME**

Le nouvel article 239-0 B du CGI proposé dans le texte initial du Gouvernement établit le **principe de la transparence** des SdP et dispose que *« les opérations d'une entité transparente sont réputées avoir été réalisées, à proportion de ses droits dans l'entité, par chacun des associés, y compris lorsque l'entité est établie à l'étranger »*.

L'**impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés** sont seuls concernés par la réforme.

Celle-ci s'applique aux mêmes sociétés que celles relevant de l'actuel régime de translucidité. En revanche, le texte proposé **visé également les fiducies et les indivisions** ainsi que les *« sociétés et entités étrangères bénéficiant dans leur Etat [...] d'un régime juridique et d'un régime fiscal équivalents »* à ceux des entités françaises visées par le texte, toutefois *« pour les revenus, bénéfices ou plus-values de source française, cette disposition n'est applicable qu'aux sociétés et entités constituées dans un Etat membre de l'Union européenne ou un Etat [...] ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et n'étant pas non coopératif »*.

Les principes de la transparence sont donc transposés aux associés non résidents de SdP françaises ou d'associés résidents de sociétés étrangères.

Schématiquement, **le présent article a deux objets :**

- **lever les difficultés créées par le régime actuel** (non application du régime des sociétés mères ou de l'intégration fiscale, double imposition, double exonération, etc.) ;

- **supprimer les facultés d'optimisation ouvertes par le droit existant.**

Ces deux piliers **ont vocation, d'après le Gouvernement, à s'équilibrer en termes budgétaires**. Le premier serait **coûteux** et **profiterait surtout à des associés non résidents** pour lesquels l'attractivité du territoire serait renforcée. Le second serait **vertueux** et **pénaliserait d'abord les associés résidents**.

Néanmoins, **aucun élément chiffré n'a pu être établi**, le Gouvernement reconnaissant que les données déclaratives actuelles des SdP ne permettent pas d'extrapoler les conséquences budgétaires de la réforme.

## **C. LA NEUTRALISATION DE LA THÉORIE DU BILAN**

La théorie du bilan exposée plus haut s'accorde avec **un principe de liberté d'affectation comptable**, que le professeur Maurice Cozian qualifie de *« principe de pagaille »* tant il a permis *« d'autoriser des choix cocasses, contraires à la nature des choses »*. Ainsi, un entrepreneur exerçant son art

dans la fabrication et la vente en gros d'appareils électriques a pu inscrire à son bilan l'achat d'un navire destiné à l'exploration pétrolière (les charges afférentes à l'armement du navire étant prises en charge par l'entreprise réduisant d'autant son bénéfice imposable)<sup>1</sup>.

Le Gouvernement entend revenir sur ce principe d'affectation comptable de sorte qu'un déficit BIC ne puisse être imputé que sur un bénéfice BIC, un déficit foncier sur un bénéfice foncier et de même pour les autres types de revenus. Il s'agit de **renforcer la règle de la « tunnelisation » : un déficit s'impute sur un bénéfice de même nature.**

En soi, cette correction de la théorie du bilan est **indépendante** de la réforme du régime fiscal des SdP puisqu'elle **concerne tous les entrepreneurs individuels**. Elle ne fait que **rétroagir sur les associés de SdP**, dont l'activité principale serait différente de celle de la SdP (par exemple, un commerçant retirant un revenu foncier d'une SCI).

Ainsi, le projet de texte initial proposé par le Gouvernement consolide le droit applicable en la matière en intégrant notamment des éléments de jurisprudence et de doctrine administrative. Le B et les 1° et 2° du C du présent article ont été repris à l'identique par l'Assemblée nationale et constituent le I, II et III du présent article dans la version transmise au Sénat.

Le I du présent article (B du I dans le texte du Gouvernement) refond l'article 155 du CGI qui prévoit que lorsqu'une entreprise relevant des BIC étend son activité à des opérations relevant des BA ou des BNC, il en est tenu compte pour la détermination des BIC. La documentation de base de l'administration fiscale rappelle que « *l'article 155 trouve à s'appliquer dès lors que les opérations agricoles ou non commerciales – effectuées à titre **complémentaire ou accessoire** – peuvent être considérées comme **une simple extension de l'activité industrielle ou commerciale**. En d'autres termes, cette disposition n'est applicable qu'aux contribuables qui se livrent à des opérations relevant en principe de catégories différentes mais **constituant, en fait, l'exploitation d'une seule et même entreprise** dans laquelle l'objet industriel et commercial est prédominant* ». Le présent article **ajoute une réciprocité pour une entreprise relevant des BNC et étendant son activité à des BA ou des BIC** (nouveau 2 du I de l'article 155 du CGI).

Hormis ces cas, ne peuvent désormais entrer dans le calcul du bénéfice net de l'entreprise que les éléments qui se rattachent effectivement à l'activité professionnelle. Celle-ci est définie par le nouveau IV de l'article 155 : l'exercice à titre professionnel implique « **la participation personnelle, directe et continue à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité** »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Maurice Cozian, Florence Deboissy, Précis de fiscalité des entreprises, Litec, 2009, p. 611.

<sup>2</sup> La définition de l'exercice à titre professionnel de l'activité de location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés est reprise dans le nouveau 2 du IV de l'article 155 mais il ne s'agit que du simple transfert de dispositions existantes au VII de l'article 151 septies du CGI.

Ainsi, l'ensemble des produits et des charges ne se rattachant pas à l'activité exercée à titre professionnel sont neutralisés dans le calcul du bénéfice net de l'entreprise, à l'exception de ceux pris en compte pour la détermination des plus-values et des moins-values de cession d'un élément de l'actif immobilisé.

Le nouvel article 155 du CGI prévoit des dispositions *ad hoc* pour l'application des articles 39 *duodecies* à 39 *novodecies* du CGI relatifs au régime fiscal des plus-values et des moins-values.

Le prix de cession d'un actif est réputé égal à la somme de son prix de cession réel, pondéré par sa durée d'utilisation aux fins de l'activité professionnelle par rapport à la durée d'appartenance au patrimoine professionnel, et de sa valeur d'origine, pondérée par sa durée d'utilisation à des fins autres que l'activité professionnelle par rapport à durée d'appartenance au patrimoine professionnel.

Ainsi, le droit tel qu'il résulte du présent article ne fait que corriger les conséquences fiscales de l'imputation au bilan comptable d'un actif ne participant pas de l'activité professionnelle. Un entrepreneur sera toujours libre d'inscrire à son bilan un bien relevant de son patrimoine personnel mais il n'en retirera pas un gain fiscal.

Toutefois, le Gouvernement a entendu **conserver une tolérance** de sorte que les **revenus patrimoniaux** puissent continuer à être **assimilé à un revenu BIC ou BA tant qu'ils n'excèdent pas 5 % de l'ensemble des revenus**, ou 10 % si la condition des 5 % était remplie lors de l'exercice précédent.

Le seuil de 5 % oblige à appréhender tous les revenus au même moment alors les plus-values s'apprécient à la date de leur réalisation, les revenus de capitaux mobiliers à la date de leur perception et les revenus fonciers à la fin de l'année. Le Gouvernement a donc fait le choix **de retenir la clôture de l'exercice ou de la période d'imposition pour savoir si des cédules patrimoniales doivent être identifiées en tant que telles**. Concrètement, cela emporte un **décalage dans le temps de l'imposition** mais l'identité du redevable n'est pas modifiée puisque chaque associé resterait imposé en fonction de **sa présence au nom dans la SdP au moment de la perception des revenus** (ou de la réalisation de la plus-value).

Pour les entreprises ou les SdP exerçant une activité BIC ou BA (sans revenus patrimoniaux) ou purement patrimoniale, les règles actuelles ne changent pas.

Par coordination, le présent article modifie les articles 151 *septies*, 76 A, 151 *octies* B et 156 du CGI (nouveaux II et III de l'article tel qu'il résulte du texte adopté par l'Assemblée nationale).

Ces dispositions sont **applicables aux exercices et périodes d'imposition ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012**.

## **D. UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES RÉGIMES PROPRES À L'IS**

### **1. L'application par transparence des régimes mère-fille et du long terme**

Le renforcement de la transparence des SdP conduit à accorder aux associés d'une SdP imposés à l'IS, au titre de leurs participations détenues par l'intermédiaire de cette société (et qui seront désormais réputées détenues directement par le redevable de l'IS), le bénéfice de certains régimes de faveur propres à cet impôt et dont ils sont aujourd'hui exclus (*cf. supra*). Cette extension résulte essentiellement des principes généraux du nouvel article 239-0 B, sans qu'il soit nécessaire de modifier les régimes existants.

En premier lieu, les dividendes reçus par la SdP et inclus dans le résultat appréhendé par les associés relevant de l'IS pourront bénéficier du **régime mère-fille**, soit l'exonération des dividendes et produits nets afférents à une participation d'au moins 5 % et détenue depuis plus de deux ans dans le capital de la société distributrice. **La SdP ne fera donc plus « écran »** entre cette dernière et l'actionnaire par l'intermédiaire de la SdP.

Le montant des charges pris en compte dans la quote-part, plafonnée à 5 % et venant en déduction des dividendes exonérés, est égal à la somme des charges exposées par l'associé et par la SdP, au prorata de sa participation. De même, le régime s'applique sous réserve du respect des conditions posées à l'article 145 du CGI quant à la forme des titres détenus, au seuil de participation et à la durée de détention, désormais appréciés par transparence. Ainsi :

- de façon logique, le **seuil de détention** de 5 % est déterminé en ajoutant aux titres détenus directement par l'associé ceux détenus *via* la SdP et en multipliant le taux de détention de l'associé dans la SdP par le taux de détention de celle-ci dans la filiale distributrice ;

- la **durée de détention** de deux ans est appréciée en retenant la date la plus récente entre la date d'acquisition des titres de la SdP par l'associé et la date d'acquisition des titres de la filiale par la SdP.

En second lieu, le bénéfice du **taux réduit de 19 % pour l'imposition des plus-values de certaines cessions d'actifs immobiliers**<sup>1</sup>, prévu à l'article 210 E et actuellement réservé aux sociétés soumises à l'IS, sera ouvert aux cessions réalisées par les SdP, à raison de la quote-part de plus-value revenant aux associés soumis à l'impôt sur les sociétés.

De même, un associé relevant de l'IS pourra bénéficier du régime des plus ou moins-values à long terme prévu par l'article 219 du code général des impôts, en particulier l'imposition au taux réduit de 15 % de certaines plus-values et l'exonération de celles nées de la cession de **titres de participation** par la SdP, s'il remplit par transparence les conditions d'application. Les

---

<sup>1</sup> Immeubles et titres de sociétés à prépondérance immobilière.

conditions d'appréciation des titres (seuil et durée) sont de même nature que celles des participations éligibles au régime mère-fille.

Il convient toutefois de souligner que le bénéfice de l'exonération ou du taux réduit d'imposition des plus-values à long terme a en pratique **déjà été étendue par voie doctrinale** (BOI 4 B-1-08 du 4 avril 2008) aux sociétés ou groupements dont les résultats sont imposés selon le régime des SdP, pour la fraction qui revient à leurs associés ou membres relevant de l'IS.

## 2. L'éligibilité à l'intégration fiscale par transparence « pure »

En tant qu'elles ne relèvent pas du champ d'application de l'IS, les SdP ne peuvent bénéficier du **régime spécial des fusions**, prévus par les articles 210 A à 210 C du CGI, ni de celui de **l'intégration fiscale**, codifié aux articles 223 A à 223 U du CGI, y compris lorsqu'elles sont entièrement détenues par des associés eux-mêmes passibles de l'IS.

La réforme maintiendrait le critère d'éligibilité au régime spécial des fusions, réservé aux opérations entre sociétés passibles de l'IS. **Une SdP peut toutefois opter pour l'IS** (de manière irrévocable) **en vue d'appliquer ce régime**.

De même, une SdP n'ayant pas opté pour l'IS ni une filiale détenue par l'intermédiaire d'une SdP ne peuvent être membres d'un groupe fiscal, et les produits et opérations transitant par une SdP<sup>1</sup> ne peuvent faire l'objet des mesures de « neutralisation » et de « déneutralisation » propres au régime de groupe. Une société détenue à plus de 95 % par une société non soumise à l'IS, en particulier une SdP, peut toutefois se constituer mère d'un sous-groupe.

Poursuivant la logique de la transparence, le E du I du présent article aménage le régime d'intégration fiscale (articles 223 A, 223 B, 223 D, 223 F, 223 I, 223 L et 223 Q du CGI) afin de **permettre l'interposition d'une entité transparente dans la constitution d'un groupe** entre la société mère qui la détient et les filiales soumises à l'IS que cette SdP détient. L'« *entité transparente interposée* » n'est cependant **pas considérée comme membre du groupe** en tant qu'elle n'est pas imposée à l'IS. La démarche appliquée est ainsi analogue à celle mise en œuvre par l'article 33 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009<sup>2</sup> pour les sociétés intermédiaires étrangères, dans le cadre de la légalisation de la jurisprudence<sup>3</sup> « *Société Papillon* ».

Les principales modifications proposées par le E du I sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> Par exemple dans le cas d'une structure « triangulaire », par laquelle une société mère A détient plus de 95 % d'une SdP qui détient moins de 5 % d'une filiale elle-même intégrée car détenue à plus de 95 % par la société A.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

<sup>3</sup> Arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 27 novembre 2008.

- seules peuvent être qualifiées d'entités transparentes interposées les entités soumises au régime défini par les nouveaux articles 239-0 A à 239-0 E (*cf. supra*), qui ont porté à la connaissance de l'administration fiscale **l'identité et l'adresse de leurs associés** ;

- dans une logique de « pure » transparence dans la remontée de la quote-part, **le seuil de droit commun de 95 % ne s'applique pas à la détention d'une entité transparente interposée**, qui doit être **intégralement détenue**<sup>1</sup> et de manière continue par la société mère. La détention peut être directe, ou indirecte par l'intermédiaire de sociétés du groupe, de sociétés intermédiaires non membres du groupe ou d'une autre ETI, dès lors que l'ETI est détenue à 100 % par la société ou entité interposée ;

- par cohérence, la règle d'alignement des dates d'ouverture et de clôture des exercices des sociétés membres du groupe est étendue aux ETI (comme elle l'avait été aux sociétés intermédiaires) ;

- la clause anti-abus dite « amendement Charasse<sup>2</sup> » est aménagée pour limiter dans le résultat de la société mère, par transparence, la déductibilité des intérêts correspondant à l'acquisition par la société mère des titres d'une filiale intégrée auprès d'une ETI qu'elle détient, ou de l'ETI elle-même ;

- les mesures de retraitement des plus et moins-values à long terme sont également étendues, afin d'appliquer la « neutralisation » en cas de cession à une ETI de titres d'une société du groupe par une autre société du groupe, et la « déneutralisation » en cas de sortie du groupe d'une société détenue par une ETI.

## ***E. UNE MEILLEURE COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS ÉTRANGERS ET CONVENTIONNEL***

### **1. Un nouveau principe d'équivalence qui ne s'applique pas aux Etats et territoires non coopératifs**

Un des principaux objectifs de la réforme, découlant de l'inflexion vers la transparence, est d'assurer une meilleure compatibilité du régime fiscal des SdP avec le droit en vigueur dans d'autres Etats et les conventions fiscales, afin de limiter ou réduire les frottements fiscaux lors de l'imposition d'associés non résidents de SdP françaises ou d'associés résidents de SdP

---

<sup>1</sup> L'application du même seuil de 95 % conduirait en effet à mettre en place une intégration proportionnelle et non plus complète des résultats, dans la mesure où les associés représentant les 5 % restants de droits dans l'entité transparente demeurent imposables sur leur quote-part des résultats de l'entité.

<sup>2</sup> Qui vise à limiter la déductibilité des intérêts d'emprunt contracté en cas d'« achat à soi-même », c'est-à-dire, aux termes du huitième alinéa de l'article 223 B, d'acquisition des « titres d'une autre société qui est ou qui devient membre du même groupe ou les titres d'une société intermédiaire aux personnes qui la contrôlent, directement ou indirectement, ou à des sociétés que ces personnes contrôlent, directement ou indirectement ».

étrangères. Le renforcement de la lisibilité et de la sécurité juridiques du régime fiscal devrait assurer une **plus grande attractivité des SdP françaises aux yeux des investisseurs étrangers**, auxquels la France ne peut aujourd'hui accorder le traitement fiscal qu'ils sollicitent.

Le principe cardinal de la réforme, qui consiste à ne considérer les SdP comme des sujets fiscaux qu'au regard de la détermination d'un résultat et du respect d'obligations déclaratives, est décliné au niveau international et conduit donc à **abandonner la jurisprudence « Société Kingroup »** de 1997, évoquée plus haut.

Plusieurs dispositions permettent ainsi de limiter les possibilités de double imposition ou de double exonération, sauf en cas de flux avec des Etats et territoires non coopératifs<sup>1</sup> (ETNC).

En premier lieu, le 5° du 1 du nouvel article 239-0 A du code général des impôts, qui établit la liste des entités transparentes, consacre ainsi un **principe d'équivalence et de réciprocité** entre le droit français et les droits étrangers. Sont donc assimilées à des entités transparentes les « *sociétés et entités de droit étranger bénéficiant dans leur Etat ou territoire d'un régime juridique et d'un régime fiscal équivalents* » à ceux de droit français. Pour les revenus, bénéfices et plus-values de source française, **le champ de l'équivalence est cantonné aux Etats et territoires coopératifs**, soit les Etats membres de l'Union européenne et ceux « *ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* », selon l'expression consacrée.

De même, le 1 du I du nouvel article 239-0 B **étend le principe de transparence**, c'est-à-dire le fait que les opérations de l'entité soient réputées réalisées par chacun de ses associés à proportion de leurs droits, **aux entités établies à l'étranger**.

Inversement, le I du nouvel article 239-0 E prévoit, au titre des exceptions au régime de transparence, que **la transparence de l'entité française n'est reconnue que si elle l'est également dans l'Etat de l'associé non résident**. Sont ainsi considérés comme relevant du régime d'opacité, et donc soumis à l'IS au nom de l'entité transparente :

- la part des bénéfices correspondant aux droits des associés qui sont domiciliés ou établis dans un Etat ou territoire **qui ne reconnaît pas l'entité comme transparente**, dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un ETNC ;

- les revenus, bénéfices et plus-values revenant à une entité transparente française, indépendamment de l'Etat de résidence des associés, et **provenant d'un ETNC**.

---

<sup>1</sup> Au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts, introduit par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, et dont la liste est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères.

## 2. L'appréciation de la territorialité et la reconnaissance des SdP étrangères

Ces modifications du droit interne n'appellent heureusement pas de révision des conventions fiscales, qui seront interprétées sur le fondement de ces évolutions, pas plus qu'elles ne requièrent de règles propres aux entités transparentes en matière de **territorialité**, ce qui garantit une meilleure compatibilité avec le droit conventionnel existant.

Compte tenu de la transparence des SdP, les règles de territorialité seront déterminées **au regard de la qualité et de la situation de leurs associés**, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, françaises ou étrangères, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une définition spécifique de l'établissement stable. Les résultats de l'entité transparente seront ainsi soumis :

- à l'imposition des revenus mondiaux, lorsque l'associé est une personne physique située en France ;

- ou à l'imposition des seuls résultats des établissements français, si l'associé est une personne morale française soumise à l'IS.

Une limite est cependant prévue en cas d'interposition de plusieurs SdP françaises ou étrangères, par application de règles d'assiette en fonction de l'activité de la société et du taux d'imposition le plus élevé, sauf à ce que l'associé révèle sa qualité de résident dans un Etat ayant signé une convention avec la France, et bénéficie alors d'un régime plus favorable.

La caractérisation éventuelle d'un établissement stable implique de distinguer les **SdP « opérationnelles »**, quelle que soit l'activité proprement dite (commerciale, non commerciale, ou agricole), des **SdP purement « patrimoniales »**, par exemple des sociétés holdings ou foncières, dont l'activité ne caractérise généralement pas un établissement stable.

Cette distinction apparaît d'autant plus nécessaire au regard du droit conventionnel que le droit interne ne met en œuvre la notion d'établissement stable que pour les règles de territorialité de l'IS, alors que **les conventions y recourent plus largement** en se fondant sur la notion d'entreprise, prévue par l'article 5 du modèle de convention de l'OCDE. Elle inclurait donc aussi bien les activités relevant de l'IS que celles relevant de l'IR dans la catégorie des BIC, voire des BNC.

En présence de flux d'origine étrangère transitant par une SdP française avant de bénéficier *in fine* à un associé étranger, l'imposition ne s'appliquera **qu'aux revenus objectivement rattachables à l'activité de la SdP française**, réputée constituer un établissement stable en France de cet associé étranger. Par transparence, l'associé non résident ne sera donc pas imposé si les revenus qu'il perçoit ne font que transiter par la SdP française.

Par ailleurs, le critère principal de reconnaissance d'une SdP étrangère, afin de lui appliquer un traitement fiscal similaire à celui

des SdP françaises, résidera, par analogie avec les précisions données dans l'instruction fiscale du 29 mars 2007 (*cf. supra*), dans ses **caractéristiques fiscales locales** : les revenus de source française transitant par la SdP étrangère doivent être fiscalement considérés comme des revenus de ses associés, tant dans l'Etat de résidence de la SdP que dans celui de ses associés. Ce principe devrait permettre de résoudre la plupart des frottements fiscaux à l'international, les autres critères prévus dans l'instruction pouvant être mis en œuvre pour l'application des dispositions conventionnelles.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis de sagesse du Gouvernement**, un amendement tendant à ne conserver que les dispositions relatives à la **neutralisation des effets fiscaux de la théorie du bilan**, prévues aux articles 151 *septies* et 155 du code général des impôts.

A cette exception près, **l'ensemble des autres dispositions mentionnées ci-dessus ont été supprimées** pour les raisons présentées par le rapporteur général de l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent article (*cf.* extrait des débats ci-dessous).

En revanche, le IV du texte adopté par l'Assemblée nationale demande qu'un **rapport** soit remis au Parlement avant le **30 avril 2011** présentant « *les différentes options d'une nécessaire modernisation du régime fiscal des sociétés de personnes et entités assimilées **garantissant, a minima, une stabilité du coût par rapport à celui du régime fiscal actuel de semi-transparence*** ».

Le rapport devra en particulier comporter les cinq points suivants :

- l'utilisation par les personnes morales et les personnes physiques de chaque catégorie d'entités bénéficiant du régime fiscal de la semi-transparence, en précisant **le rôle que joue la fiscalité dans leur constitution et le coût budgétaire associé** ;

- les **conséquences**, notamment budgétaires, du passage de la semi-transparence à **l'opacité fiscale** lorsqu'au moins un des associés est soumis à l'impôt sur les sociétés ;

- les **conséquences** qui résulteraient pour les associés de la disparition des SdP en tant que sujet fiscal (**transparence « pure »**), notamment en termes de modalités déclaratives, de recouvrement et de contrôle ;

- les **choix opérés par nos principaux partenaires européens** en matière de transparence des SdP, **ainsi que le traitement fiscal des revenus et flux en lien avec des personnes ou entités étrangères** et les gains d'éventuelles évolutions en termes budgétaires et économiques ;

- une **estimation du coût afférent à l'application aux associés de SdP des avantages suivants** : réductions et crédits d'impôt sur le revenu, crédits d'impôt sur les sociétés, régimes des plus-values à long terme à l'IR et à l'IS (y compris les titres de participation), régime fiscal des sociétés mères, régime de l'intégration fiscale et abattements et taux réduits applicables aux immeubles. Le rapport devra indiquer ce qui, en droit et en fait, **justifie ou justifierait leur application**.

#### **Extraits des débats à l'Assemblée nationale, le 8 décembre 2010**

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** *« L'article 12 vaut la peine qu'on s'y attarde quelques instants [...]*

*« Cet article, d'une complexité effroyable, sur lequel l'administration travaille, nous a-t-elle dit, depuis quatre ans, nous a été présenté dans les conditions que vous savez. Je les ai évoquées hier soir ; inutile d'y revenir. Il a fallu travailler d'arrache-pied pour essayer de comprendre.*

*« Notre premier réflexe, comme l'a souligné Pierre-Alain Muet, a été de le rejeter, d'autant qu'il n'était assorti d'aucune étude d'impact. Cependant, en regardant de plus près, nous nous sommes rendu compte qu'il avait **deux volets bien distincts** : l'un qui améliore le dispositif, concernant les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les particuliers et les entreprises individuelles, qui peuvent déclarer différentes catégories de revenus – bénéfiques agricoles, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques non commerciaux ou revenus de capitaux mobiliers ; l'autre relatif aux personnes morales, qui, elles, sont assujetties à l'impôt sur les sociétés.*

*« Dans le premier volet, **il n'est pas proposé une réforme de la fiscalité des sociétés de personnes, mais, en fait, une réforme de ce qu'on appelle la théorie du bilan**, c'est-à-dire la possibilité, pour un entrepreneur individuel, un artisan par exemple, assujetti aux BIC, d'inscrire à son actif un bien n'ayant aucune relation avec son activité professionnelle. Imaginons qu'il inscrive à son actif un bateau. S'il l'a acheté à crédit et a donc des frais financiers ou s'il l'exploite et que cela génère des pertes, il peut imputer les charges et les pertes directement sur son revenu professionnel.*

*« Depuis une quinzaine d'années, sous les différentes majorités d'ailleurs, avec deux grandes étapes, 1995-1996 puis 1999-2000, nous avons essayé de renforcer le principe de tunnellation, celui selon lequel on ne peut imputer des déficits ou des bénéfices que sur la même catégorie de revenus. Il n'est ainsi possible d'imputer des déficits fonciers que sur des bénéfices fonciers. Il subsiste toutefois une petite tolérance puisque l'on peut imputer des déficits sur le revenu global, par exemple sur son revenu salarial, à hauteur de 10 700 euros au plus, montant qui n'a d'ailleurs pas bougé depuis très longtemps. C'est la règle de tunnellation. Si je fais un déficit industriel et commercial dans le cadre d'une activité professionnelle, je ne peux l'imputer que sur le bénéfice industriel et commercial que je réalise dans le cadre d'une autre activité.*

*Ce n'est pas son volet principal, **mais l'article 12 comporte quelques pages qui renforcent le principe de tunnellation** et qui, de ce fait – puisque l'on corrige la théorie du bilan – ont un impact sur les sociétés de personnes parce que, par symétrie ou par miroir, la modification qui va dans le sens de la tunnellation des revenus de l'entrepreneur individuel assujetti à l'impôt sur le revenu va s'appliquer aussi dès lors qu'il est associé, par exemple, dans une société en nom collectif. C'est une bonne chose et, à la suite d'un long travail et d'un long débat en commission des finances, **nous vous proposons de conserver cette partie de l'article.***

« **Sur le second volet, les choses sont beaucoup plus incertaines.** Si l'on adoptait les mesures proposées, des personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés pourraient **combinaison des avantages de la société de personnes avec ceux de régimes favorables**, dont je me refuse à dire que ce sont des niches, mais qui sont des régimes dérogatoires, tels le régime mère-fille, le régime d'intégration fiscale ou l'exonération des plus-values de cession des titres de participation.

« Dans le cas d'une société de personnes, les personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés peuvent remonter sur leurs résultats la totalité du déficit. Si je veux remonter un dividende d'une filiale que je détiens à plus de 5 %, je ne serai bien sûr pas imposé sur ce dividende puisque le bénéfice a déjà été imposé au niveau de la filiale, mais j'aurai à payer une quote-part de 5 %. Si je passe par une société de personnes, il n'y a pas de quote-part. Si je veux intégrer un déficit en le consolidant sur un bénéfice, ce n'est possible dans le cas d'un groupe ayant plusieurs filiales, une qui est déficitaire et une qui est bénéficiaire, qu'à condition que je sois en régime d'intégration fiscale et que je détienne ces filiales à 95 % au moins. Ce n'est pas le cas pour les sociétés de personnes.

« **J'ai donc demandé au ministère de me fournir les études d'impact** pour voir ce que pourrait donner la combinaison des avantages liés aux sociétés de personnes avec ceux de ces différents régimes. Le conseil des impôts, qui nous a remis son rapport début octobre, a chiffré le coût du régime mère-fille à une trentaine de milliards d'euros et celui du régime d'intégration fiscale à une vingtaine de milliards.

« Quant à l'exonération des titres de participation, son coût est chiffré en régime de croisière à 8 milliards d'euros. Ce sont des dispositifs qui représentent à eux seuls des dizaines de milliards. La combinaison avec les avantages de la société de personnes ne risque-t-elle pas de dynamiser ces différentes modalités dérogatoires au calcul de l'impôt ?

« On avait mal évalué, il y a quelques années, le coût de l'exonération des titres de participation. Je rappelle, parce que je souhaite que le débat soit le plus serein possible, qu'un tel régime avait été proposé dès 2001. Je ne dis pas qu'il aurait été adopté mais il avait été proposé. C'était l'époque où Renault avait monté une société holding, ainsi qu'EADS, à Amsterdam, parce qu'ils ne pouvaient pas faire autrement pour faire circuler leurs participations. Le problème, c'est que l'on n'avait pas fait d'étude d'impact avant de l'adopter en 2004 et que le coût a été très supérieur à ce qui avait été prévu. Il ne faudrait pas que les choses se reproduisent, d'où la nécessité absolue d'avoir des études d'impact.

« **L'administration n'a pas été en mesure de nous en fournir** et je vous proposerai, dans l'amendement de la commission des finances, d'adopter les mesures permettant de renforcer le principe de tunnellation, qui vont dans le bon sens, pour les particuliers entrepreneurs individuels et donc, par conséquent, dans les sociétés de personnes, pour les associés entrepreneurs individuels ou particuliers ; et, pour le second volet, qui concerne les personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés, de **demandeur un rapport au Gouvernement** pour fin mars ou début avril qui nous permettra de traiter éventuellement cette question dans le cadre du collectif du mois de juin. Cela me semble être la solution la plus sage et aussi, monsieur le ministre, celle qui correspond le mieux à votre souci de maintenir les recettes au niveau où elles sont aujourd'hui. [...]

**M. Charles de Courson.** « Cela fait quatre ans que le Gouvernement travaille sur ce texte, et il est tout de même assez intéressant de lire l'évaluation préalable, qui fait quinze pages. Je vais formuler deux remarques, monsieur le ministre.

« La première porte sur la forme.

« L'incidence budgétaire de la réforme n'est pas chiffrable.

« Nous ne pouvons l'accepter dans la mesure où, comme l'a rappelé le rapporteur général, il est sûr que cela aura un coût sur la partie personne morale, car cela revient à faire sortir le 5 % de l'assiette. Il faudrait au moins avoir un ordre de grandeur mais nous ne sommes pas dans une situation qui nous le permette. D'où la position sage de la commission, adoptée à l'unanimité : sortir cette partie du dispositif.

« Enfin, je ne résiste pas au plaisir de rappeler quels étaient les choix implicites dans cette réforme importante.

En tout et pour tout, **trois options étaient possibles**. En ce qui concerne la première, la généralisation de l'IS, tout le monde comprend que ce n'était pas une bonne solution. Le choix portait donc en réalité sur le passage de la « translucidité » fiscale à la transparence totale ou à la transparence rationalisée. C'est cette dernière qu'a choisie le Gouvernement, mais **je m'interroge, monsieur le ministre, sur la raison pour laquelle il n'a pas choisi la transparence totale**. [...]

« Je cite l'argument employé contre celle-ci : « Elle ne serait qu'apparente du point de vue fiscal puisqu'elle ne viserait que les impôts autres que l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés pour lequel la transparence n'est généralement pas reconnue. » Monsieur le ministre, pourquoi ne pas étendre la transparence ? Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout ? [...]

**M. Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances.** « Je souscris aux différents propos qui viennent d'être tenus. Le consensus sur l'amendement du rapporteur général, que je crois très satisfaisant, ne devrait pas poser de problème. Adoptons ce qui peut l'être et expertisons le reste ; nous sommes aujourd'hui dans l'ignorance des conséquences que ces dispositions pourraient comporter. [...]

**M. François Baroin, ministre.** « Au fond, c'est assez simple.

« Tout d'abord, je remercie le rapporteur général et la commission d'avoir trouvé le juste équilibre entre le besoin d'avancer dans la lutte contre l'optimisation par les particuliers et la nécessité de prendre du temps, par le dépôt d'un rapport, pour évaluer précisément les besoins de la lutte contre l'optimisation par les entreprises.

« En ce qui concerne la transparence, **nous sommes fondés à nous interroger sur la réalité de la double imposition** dans les cas où un associé est traité comme une entreprise. Il existe, dans ces situations, des éléments d'injustice qui peuvent parfois nous éloigner des objectifs d'équité fiscale, lesquels visent à renforcer l'attractivité et nécessitent une simplification du régime, une harmonisation de notre droit par rapport à l'étranger, ainsi qu'une suppression des cas de double imposition.

« Dans la transparence totale, le contrôle est effectué sur chacun des associés. **Dans la transparence rationalisée** – qui était le point d'équilibre proposé par le Gouvernement –, **c'est la société qui est contrôlée ; cela était plus simple**. À l'évidence, au vu de nos débats, nous avons besoin d'un peu de temps. J'indique donc dès à présent que le Gouvernement est défavorable aux amendements de suppression mais il donnera un **avis de sagesse à l'amendement d'équilibre proposé par le rapporteur général**. [...]

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que constater que la réforme ici proposée est de grande ampleur. Elle entend apporter des solutions à des difficultés identifiées depuis longtemps, liées à un régime hybride des SdP dont la logique est ancienne et paraît désormais déphasée et incohérente avec une économie internationalisée. Elle s'inscrit dans la continuité de réflexions, échanges et consultations entre l'administration et les praticiens, mais **auxquels le Parlement n'a pas été associé**. Celui-ci dispose donc de quelques jours ou semaines pour comprendre et se forger une opinion sur un dispositif qui a requis plusieurs mois, voire des années d'arbitrages.

Le choix d'une « transparence rationalisée » et limitée à l'imposition directe du résultat paraît de prime abord pertinent. Il constitue un **compromis** entre plusieurs objectifs légitimes :

- le **maintien de la consistance juridique et économique** comme la capacité de contrôle de l'administration, la SdP demeurant soumise à des obligations déclaratives et de détermination du résultat ;

- **l'amélioration de la lisibilité et de la compréhension** du régime des SdP, en droit interne – notamment par la validation législative de certains acquis jurisprudentiels et doctrinaux, la création d'un chapitre *ad hoc* du code général des impôts dédié au « régime fiscal des entités transparentes » et l'introduction d'un principe de quasi-transparence des opérations réalisées par la SdP – et surtout au regard du droit et des pratiques en vigueur dans d'autres Etats ;

- une **meilleure « fluidité fiscale »** en cas de chaîne d'interposition de SdP (notamment dans un groupe fiscal) et de transformation ou restructuration d'une SdP (par l'adaptation des régimes de report et d'atténuation conditionnelle) ;

- la **limitation des optimisations** résultant de la théorie du bilan ou des incompatibilités avec le droit conventionnel ;

- **le renforcement de la compétitivité et de la sécurité juridique** de notre droit fiscal, qui procède des orientations précédentes et se traduit par la légalisation d'un principe de reconnaissance de la transparence d'entités étrangères et la prise en compte de la nature des revenus transitant par une SdP française et qui bénéficient *in fine* à un associé étranger.

Ainsi que l'a très bien exposé notre collègue député Gilles Carrez lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale (*cf.* encadré *supra*), la réforme ne modifie cependant pas de fond en comble le régime fiscal des SdP et **n'aboutit pas à un ensemble beaucoup plus simple**, notamment s'agissant de l'appréciation de la qualité d'associé en fonction de la nature continue ou ponctuelle des opérations, ou des exceptions et dérogations au principe de transparence.

**Son équilibre est également d'une autre nature**, considérant ses deux principaux volets, qui sont plus ou moins liés à l'évolution vers la transparence : d'une part, la neutralisation des effets de la théorie du bilan (qui concerne plus particulièrement les associés personnes physiques), et d'autre part, une diminution des contraintes des associés imposés à l'IS, du fait de l'accès au régime mère-fille, d'une application plus souple de l'intégration fiscale et de la confirmation du bénéfice du régime du long terme, qui sont de nature à permettre d'éviter certains reclassements de titres intra-groupe.

**Ces orientations ont nécessairement un impact budgétaire** : positive s'agissant de la neutralisation de la théorie du bilan et des différentes mesures anti-abus reprises par l'Assemblée nationale, et un coût potentiellement élevé pour l'extension aux associés d'entités transparentes des régimes mère-fille et de groupe. Si le Gouvernement présente cet impact comme globalement neutre, force est de constater que le rapport d'évaluation joint au présent projet de loi de finances rectificative, qui expose davantage la philosophie et les principales orientations de la réforme que son impact économique et financier, ne se montre guère précis sur ce point. **On ne peut donc s'en tenir à une appréciation approximative des conséquences budgétaires de cette réforme.**

**Des zones d'ombre subsistent** également sur l'absence de modification de certaines dispositions ou l'articulation du nouveau dispositif avec des régimes tels que la lutte contre la sous-capitalisation ou la déductibilité des abandons de créances. Enfin, l'inscription de cet article en loi de finances rectificative (alors qu'il était initialement projeté en loi de finances initiale) laisse une impression d'« ardente obligation ».

**Cette apparente urgence est cependant infondée** car le régime actuel a perduré malgré des décennies d'incertitudes et de critiques et des années de réflexion et projets. De même, l'application prévue pour les exercices et périodes d'imposition **ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012**, si elle n'est pas sans contradiction avec l'examen en loi de finances rectificative, permet d'envisager un report de l'examen de la réforme à 2011 sans porter préjudice aux nombreux acteurs concernés. De fait, leurs associations et instances représentatives ne se sont guère manifestées auprès de votre rapporteur général pour défendre l'urgence supposée de cette réforme.

En tout état de cause, **les conditions d'examen d'une loi de finances rectificative de fin d'année ne sont pas propices** à l'élaboration d'une analyse éclairée, approfondie et apaisée d'une réforme aussi complexe, ni ne permettent de disposer de la pleine connaissance de ses risques budgétaires éventuels.

Dans ces conditions, **votre rapporteur général préconise de s'en tenir au texte adopté à l'Assemblée nationale**, qui présente deux avantages notables :

- il conserve des dispositions opportunes du présent article, tendant à neutraliser les effets de la théorie du bilan et donc à préserver les finances publiques ;

- en sollicitant un rapport détaillé du Gouvernement avant le 30 avril 2011, donc avant la date d'application projetée pour la réforme, il permet au Parlement de porter une appréciation en pleine connaissance de cause, en particulier sur les conséquences budgétaires du régime actuel, de l'option de l'opacité fiscale et de l'application de certains avantages fiscaux.

Il émet le souhait qu'à la lumière de ces éléments, il soit possible au Parlement de **prendre une décision à l'occasion de la loi de finances rectificative prévue pour juin 2011** et destinée prioritairement à traiter de la fiscalité du patrimoine et des revenus du patrimoine, et considère que le régime fiscal des sociétés de personnes appartient largement à ce domaine.

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

*ARTICLE 12 bis (nouveau)*  
*(Art. 63 du code général des impôts)*

**Statut fiscal des entreprises de chiens attelés**

**Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet de soumettre au régime des bénéfices agricoles les revenus qui proviennent des activités de courses en attelage de chiens, d'enseignement de la conduite et du travail avec les chiens et de prestations de transports en traîneaux ou de louage de traîneaux.**

**I. LE RÉGIME FISCAL DES ENTREPRISES DE CHIENS ATTELÉS**

Les entreprises de chiens attelés<sup>1</sup> sont actuellement soumises à deux régimes différents sur le plan fiscal. Elles relèvent en effet du **régime des bénéfices agricoles (BA) pour leurs activités d'élevage**, tandis qu'elles restent soumises au **régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC) pour leurs autres activités**, qui ont trait en particulier aux activités de courses en attelage, d'enseignement de la conduite et du travail avec les chiens et de prestations de transports en traîneaux ou de louage de traîneaux.

De manière générale, il convient de préciser que peuvent relever du régime spécifique des BA<sup>2</sup>, les activités correspondant à l'exploitation d'un **cycle biologique de caractère végétal ou animal**, les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le **prolongement de l'acte de production** ou qui ont pour support l'exploitation, les activités de vente de biomasse sèche ou humide<sup>3</sup>, les activités de production d'énergie à partir de produits ou sous-produits majoritairement issus de l'exploitation agricole, les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques<sup>4</sup> et, enfin, les activités de mise à disposition de droits à paiement unique (DPU), créés en application du droit communautaire relatif aux régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

---

<sup>1</sup> L'activité de conducteurs de chiens attelés (« mushers ») fait l'objet d'un diplôme d'Etat mention « attelages canins ». Ces professionnels ont une activité d'élevage et de dressage de chiens, qu'ils font découvrir au public dans le cadre de courses en attelage, d'enseignement de la conduite et du travail avec les chiens. Ils assurent, en outre, des prestations de transports de traîneaux ou de louage de traîneaux.

<sup>2</sup> Cf. l'article 63 du code général des impôts.

<sup>3</sup> Dans la mesure où ces biomasses sont majoritairement issues de produits ou sous-produits de l'exploitation.

<sup>4</sup> Il doit s'agir d'entraînements en vue d'une exploitation dans des activités autres que celles du spectacle.

Le droit en vigueur conduit donc à ce que **l'activité d'éleveur de chiens est imposée au titre des BA**, mais également à ce que les **autres activités canines**, notamment de transporteur ou de loueur de chiens attelés, sont, en principe, fassent l'objet d'une **imposition de droit commun**, dans la catégorie correspondant à la nature de l'activité dont les opérations relèvent, à **savoir les BIC ou les BNC**.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **adopté par l'Assemblée nationale** à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, **contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances**, a pour objet de modifier l'article 63 du code général des impôts pour préciser que sont considérés « *comme bénéfiques de l'exploitation agricole, les revenus qui proviennent des activités de courses en attelage, d'enseignement de la conduite et du travail avec les chiens et de prestations de transports en traîneaux ou de louage de traîneaux quand elles sont réalisées par des conducteurs de chiens attelés titulaires du diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport mention attelages canins.* ». Il s'agit donc d'unifier le statut fiscal des entreprises de chiens attelés et de **soumettre l'ensemble de leurs activités au régime des bénéfiques agricoles**.

Une telle orientation s'inspire du **régime fiscal applicable aux activités équestres**. En effet, les revenus provenant des activités de préparation, d'entraînement des équidés domestiques ainsi que ceux provenant de l'exploitation d'équidés adultes dans le cadre de loisir sont soumis au régime des BA.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article relèvent d'une **conception extensive de la notion de bénéfiques agricoles**, dès lors qu'y serait soumis non seulement **l'élevage de chiens mais aussi** les autres activités des entreprises de chiens attelés.

Toutefois, en raison des **faibles enjeux** attachés au dispositif proposé, il est loisible de **se déclarer favorable** à ce dernier.

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

*ARTICLE 12 ter (nouveau)*  
*(article 220 sexies du code général des impôts)*

**Aménagement du crédit d'impôt relatif à la production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles**

**Commentaire : le présent article étend à toutes les formes de rémunération des auteurs le bénéfice du crédit d'impôt relatif à la production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le crédit d'impôt relatif à la production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, visé à l'article 220 *sexies* du code général des impôts, a été institué par l'article 88 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005, ce dispositif a fait l'objet, **à l'initiative de votre commission des finances**, de plusieurs aménagements ayant pour objet de le mettre conformité avec la législation communautaire et de le **réorienter vers le soutien des activités culturelles de production cinématographique et audiovisuelle en France**. Ces aménagements avaient également pour objet d'inclure dans le champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt **les rémunérations versées aux auteurs et aux artistes**.

***A. LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES***

Le régime actuellement en vigueur bénéficie aux **entreprises de production cinématographique** et aux **entreprises de production audiovisuelle** soumises à l'impôt sur les sociétés qui assument les fonctions d'entreprises de production déléguées, et ce au titre des dépenses de production correspondant à des opérations effectuées en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques de longue durée ou d'œuvres audiovisuelles agréées<sup>1</sup>. Les œuvres en question doivent appartenir **aux genres de la fiction, du documentaire et de l'animation** et répondre aux conditions suivantes :

1) être réalisées intégralement ou principalement **en langue française ou dans une langue régionale** en usage en France ;

2) être admises au bénéfice du soutien financier à la production cinématographique ou audiovisuelle ;

---

<sup>1</sup> L'agrément est délivré par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée après sélection des œuvres par un comité d'experts.

3) être réalisées principalement sur le **territoire français**<sup>1</sup> ;

4) contribuer au développement de la **création cinématographique et audiovisuelle française et européenne** ainsi qu'à sa diversité.

En outre, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ou utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité et les émissions sportives, de variétés ou de jeux, ainsi que tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

### **B. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES**

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à **20 % du montant total des dépenses suivantes effectuées en France** :

1) les **rémunérations versées aux auteurs énumérés à l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres**, ainsi que les charges sociales afférentes ;

2) les **rémunérations versées aux artistes-interprètes** mentionnés à l'article L. 212-4 du code précité, par référence pour chacun d'eux, à la rémunération minimale prévue par les conventions et accords collectifs conclus entre les organisations de salariés et d'employeurs de la profession, ainsi que les charges sociales afférentes ;

3) les **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi que les charges sociales afférentes<sup>2</sup> ;

4) les dépenses liées au recours aux **industries techniques et autres prestataires** de la création cinématographique et audiovisuelle.

Enfin, **plusieurs plafonds** encadrent le dispositif. L'**assiette** des dépenses éligibles est tout d'abord **plafonnée à 80 % du budget de production** de l'œuvre et, en cas de coproduction internationale, à 80 % de la part gérée par le coproducteur français. Les subventions publiques non remboursables sont déduites de cette assiette. En outre, la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre ne peut excéder 1 million d'euros

---

<sup>1</sup> Un décret détermine les modalités selon lesquelles le respect de cette condition est vérifié ainsi que les conditions et limites dans lesquelles il peut y être dérogé pour des raisons artistiques justifiées.

<sup>2</sup> Les auteurs, artistes-interprètes et personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'un Etat partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, d'un Etat partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe ou d'un Etat tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel. Les étrangers, autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français.

pour une même œuvre **cinématographique** et 1 150 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle de **fiction** ou **documentaire** et 1 200 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle **d'animation**. Les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre **ne peuvent enfin avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques accordées**. Ce seuil est porté à 60 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles difficiles et à petit budget définies par décret.

Selon le tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011, ce crédit d'impôt représente une perte de recettes de 45 millions d'euros au titre de la production d'œuvres cinématographiques et de 50 millions d'euros au titre de la production d'œuvres audiovisuelles, soit **un total de 95 millions d'euros**.

#### Coût du crédit d'impôt

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Œuvres cinématographiques	60	55	45
Œuvres audiovisuelles	60	50	50
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>105</b>	<b>95</b>

Source : Tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Ainsi qu'il vient d'être indiqué, les rémunérations versées aux auteurs<sup>1</sup> sont éligibles au crédit d'impôt **lorsqu'elles s'opèrent sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres**, c'est-à-dire lorsqu'elles sont versées par l'entreprise de production aux auteurs en contrepartie de la commande et de l'acquisition des droits nécessaires à la réalisation de l'œuvre.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Patrice Martin-Lalande, Pierre-Christophe Baguet, Michel Bouvard, Olivier Dassault, Louis Giscard d'Estaing, Christian Kert, Hervé Mariton et Franck Riester, **visé à supprimer cette condition**. Les rémunérations versées aux auteurs deviendraient donc éligibles **quelle que soit leur forme**. La commission des finances de l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont émis un avis **favorable** à cet amendement.

---

<sup>1</sup> Il est rappelé qu'en application de l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle, ont la qualité d'auteur d'une œuvre audiovisuelle la ou les personnes physiques qui réalisent la création intellectuelle de cette œuvre et sont présumés, sauf preuve contraire, coauteurs d'une œuvre audiovisuelle réalisée en collaboration l'auteur du scénario, l'auteur de l'adaptation, l'auteur du texte parlé, l'auteur des compositions musicales avec ou sans paroles spécialement réalisées pour l'œuvre et le réalisateur.

Les auteurs motivent cette initiative par le fait que la rédaction actuelle crée « *un biais économique en faveur de la rémunération par avances au détriment des autres modes de rémunération des auteurs et de la fluidité des relations entre les sociétés de production et les auteurs* ». En effet, la rémunération des auteurs peut prendre d'autres formes que celle d'un à-valoir sur les recettes d'exploitation, telles que les primes d'inédit ou les primes d'exclusivité. Ces primes sont forfaitaires.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances examine cette proposition **pour la troisième fois un peu plus d'un an**. En effet, l'aménagement proposé par nos collègues députés avait tout d'abord été proposé au Sénat par notre collègue Lucienne Malovry, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, **dans le cadre de la discussion du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009**.

Votre commission des finances avait émis un avis de **sagesse** et le Gouvernement s'y était déclaré **favorable**, au motif qu'il ne s'agissait pas « *de créer une niche nouvelle, mais de modifier les modalités de calcul d'une niche existante, dans ce domaine assez fragile qu'est la production d'œuvres* ».

Les explications fournies par le Gouvernement avaient été les suivantes : « *Un auteur touche généralement des avances sur sa rémunération d'auteur. Dans ce cas, le calcul du crédit d'impôt s'effectue en deux temps, d'abord sur la base de l'avance, ensuite sur celle de la rémunération principale. Il s'agirait, en l'occurrence, au moyen d'une seule opération, de prendre en compte l'ensemble de la rémunération. Le but n'est donc pas d'élargir le dispositif, mais d'en modifier légèrement l'impact en termes de trésorerie* »<sup>1</sup>. Le Sénat avait, malgré tout, **rejeté l'amendement**.

Dans le cadre de la discussion du **premier projet de loi de finances rectificative pour 2010**, notre collègue Jean-Claude Etienne avait, toujours au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, à nouveau proposé ce dispositif aux suffrages du Sénat.

Votre commission des finances avait maintenu son avis de **sagesse**, mais le Gouvernement s'était montré **moins convaincu** qu'à la fin de l'année 2009. M. Eric Woerth, ministre chargé du budget, avait ainsi déclaré : « *Je suis un peu dubitatif, parce qu'il s'agit de l'extension d'un crédit d'impôt dont on modifierait l'assiette, si je comprends bien. (...). Je considère que l'assiette peut d'ailleurs être plus importante. Je ne sais pas si ce changement n'a aucun impact sur le plan financier. Un tel changement peut en avoir un. Mais tout cela est relativement peu important, puisque cette disposition*

---

<sup>1</sup> Sénat – Compte rendu intégral de la séance du 18 décembre 2009.

*semble être adaptée à la manière dont les auteurs sont rémunérés aujourd'hui »<sup>1</sup>.*

Le Sénat avait adopté l'amendement, qui avait néanmoins été **supprimé par la commission mixte paritaire.**

L'article additionnel adopté par nos collègues députés supprime une différence de traitement entre plusieurs types de rémunérations qui, nonobstant leur différence de forme, sont bel et bien liés à la production cinématographique. Dans ces conditions, et conformément à une position constante, votre rapporteur général **n'est pas opposé à un tel aménagement, s'il peut toutefois lui être clairement démontré qu'il ne se traduira pas par une augmentation de la dépense fiscale.** Tel serait le cas si l'assouplissement proposé ne se traduisait réellement que par une modification dans la **structure** des rémunérations perçues par les auteurs (les rémunérations forfaitaires devenant proportionnellement plus importantes que les à-valoir), **leur volume global demeurant constant.**

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

---

<sup>1</sup> Sénat – Compte rendu intégral de la séance du 16 février 2010.

*ARTICLE 12 quater (nouveau)*

**Demande d'un rapport au parlement sur le régime de l'auto-entrepreneur**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances, vise à demander au Gouvernement la remise au Parlement, avant le 15 avril 2011, d'un rapport relatif aux conséquences budgétaires et économiques du régime de l'auto-entrepreneur.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Considérant que le rapport consacré au régime de l'auto-entrepreneur, intitulé « Bilan après une année de mise en œuvre » et rendu public en octobre 2010 par le Gouvernement, « *n'évoque à aucun moment l'impact de ce régime sur les finances publiques* », notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a présenté un amendement tendant à ce que l'information du Parlement soit complétée par la **remise, avant le 15 avril 2011, d'un rapport du Gouvernement** présentant les points suivants :

- des **données actualisées sur le nombre d'entreprises existantes transformées en auto-entreprises** ainsi qu'une estimation mise à jour de l'**effet de substitution** du régime en tant qu'il peut être choisi par des entrepreneurs qui auraient créé leur activité dans un autre cadre social ou fiscal ;

- l'**impact financier du régime sur les comptes publics**, en comparant les prélèvements payés et les droits acquis par les auto-entrepreneurs aux prélèvements qui seraient payés et aux droits qui seraient acquis par ces entreprises en application du droit commun ;

- une estimation du **supplément de recettes résultant des créations nettes d'activité** pouvant être imputables à la création du régime de l'auto-entrepreneur ;

- une **comparaison pour plusieurs types d'activité et montants de chiffres d'affaires ou de recettes du niveau de prélèvements obligatoires à la charge des auto-entreprises** par rapport à celui qui résulte de l'application du droit commun et une évaluation des conséquences en résultant en termes de concurrence entre entreprises ;

- le **nombre d'auto-entreprises ne déclarant pas de recettes ou de chiffre d'affaires**, ventilé par trimestres au cours desquels le montant des recettes ou du chiffre d'affaires reste nul, ainsi que les motivations des personnes concernées.

L'Assemblée nationale adopté cet amendement, sur un avis favorable du Gouvernement, ainsi que le sous-amendement de notre collègue député Lionel Tardy tendant à compléter la liste des questions soulevées par une **estimation du nombre d'auto-entrepreneurs qui n'auraient pas créé une activité sous un autre cadre social ou fiscal.**

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général estime d'autant plus légitimes les interrogations de nos collègues députés sur le régime de l'auto-entrepreneur que, à son initiative, votre commission des finances a organisé une **table ronde sur le sujet le 24 mars dernier** mettant en présence Hervé Novelli, alors secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, et les principales organisations parties prenantes.

Plus d'un an après l'entrée en vigueur de ce nouveau régime de création d'entreprise, institué par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) afin de promouvoir l'esprit d'entreprise en France, le moment était venu de dresser un premier bilan de son application en année pleine, de faire le point sur les évolutions législatives et, le cas échéant, de proposer des pistes de réflexion pour accompagner le succès de ce statut.

A l'époque, les chiffres les plus récents communiqués par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) faisaient état, au 31 janvier 2010, de 307 500 comptes affiliés à ce titre, parmi lesquels 131 000 avaient déclaré un chiffre d'affaires en 2009. Ainsi, **près de 60 % des auto-entrepreneurs inscrits ne déclaraient donc aucun chiffre d'affaires.**

Votre rapporteur général avait mis en évidence des **problématiques proches des questions posées par nos collègues députés**, notamment sur le fait que le régime de l'auto-entrepreneur suscite des « points de friction » avec plusieurs régimes de droit commun<sup>1</sup>.

Le régime micro-fiscal et microsocial de l'auto-entrepreneur, étant simple et fondé sur le chiffre d'affaires effectif alors que le régime classique des travailleurs indépendants demeure complexe et relativement insensible à la conjoncture, produit, par nature, des **effets de seuil et de distorsion de concurrence par rapport au droit commun.**

Par ailleurs, une nouvelle catégorie de ressortissants du réseau consulaire des artisans a fait son apparition, créant une **distinction entre membres cotisants et membres exemptés temporairement.** Les auto-entrepreneurs ont vocation, à terme, à quitter le régime simplifié pour entrer

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 365 (2009-2010) du 24 mars 2010 « Le régime de l'auto-entrepreneur : bilan et perspectives ».*

dans le régime de droit commun, mais l'effet de seuil induit par leur statut peut laisser craindre que ne succède à la dissimulation du travail, à laquelle le régime a pour objet de remédier, celle du chiffre d'affaires afin de demeurer dans ce régime spécifique.

Plusieurs séries de problèmes avait été identifiées :

- un **problème de déclaration** : s'il n'y a pas de chiffre d'affaires, il n'y a pas de déclaration, ce qui complique l'exercice du contrôle. L'**absence d'obligation de déclarer un chiffre d'affaires, même nul, empêche les organismes de sécurité sociale d'assurer un contrôle fiable sur la réalité de l'activité des auto-entrepreneurs** ;

- un **problème de contrôle** : il suppose que les Urssaf sachent s'y adapter, dans le cadre de leurs missions ;

- un **effet de substitution** par rapport au régime classique des travailleurs indépendants<sup>1</sup>. Le régime de l'auto-entrepreneur se caractérise par le bénéfice du régime du micro-social : le montant des cotisations sociales est calculé en appliquant au chiffre d'affaires, mensuel ou trimestriel, un taux global de cotisations, qui varie en fonction de l'activité exercée. Si le chiffre d'affaires est nul, l'entrepreneur ne paie pas de cotisations sociales minimales. Cette situation constitue une **différence importante avec le régime de droit commun des travailleurs indépendants**, qui, lors de leurs deux premières années d'activité acquittent leurs cotisations sociales sur une base forfaitaire indépendamment de leur revenu.

Depuis lors, et sans remettre en cause le succès réel de la mise en place de cette nouvelle forme d'entrepreneuriat, le Sénat a adopté, à l'article 117 de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**, deux mesures complémentaires :

- l'instauration d'une **obligation de déclaration d'activité pour tous les auto-entrepreneurs**, quel que soit le montant du chiffre d'affaires ou des recettes réalisés, y compris en l'absence de chiffre d'affaires et de recettes ;

- et la limitation à deux ans du bénéfice de ce régime micro-social spécifique pour les auto-entrepreneurs qui ne réalisent aucun chiffre d'affaires.

Il y a donc lieu d'**approuver la démarche de nos collègues députés** et de l'appuyer.

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

---

<sup>1</sup> Le régime fiscal et social de l'auto-entrepreneur est simple alors que le régime classique des travailleurs indépendants est complexe et relativement insensible à la conjoncture (par exemple, le mode de calcul des cotisations des travailleurs indépendants s'appuie sur le dernier revenu annuel connu, soit en année N-2, alors que le régime du micro-social s'appuie sur le chiffre d'affaires de l'année N).

## **B. – Financer l'accèsion à la propriété**

### *ARTICLE 13*

*(Art. L. 315-4 du code de la construction et de l'habitation, art. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. L. 221-29 du code monétaire et financier)*

### **Réforme du plan d'épargne-logement (PEL)**

**Commentaire : le présent article vise à réformer le régime de plans d'épargne-logement (PEL), d'une part, en modifiant les conditions d'octroi de la prime d'épargne logement et la modulation de son montant maximum et, d'autre part, en changeant les conditions dans lesquelles s'opèrent les prélèvements sociaux sur les intérêts.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LE PEL ET LE CEL, DES OUTILS D'ÉPARGNE RELATIVEMENT ANCIENS OFFRANT DES AVANTAGES PARTICULIERS***

La loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 a institué un régime de l'épargne logement, dans le but, aux termes de son article 2 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 leur conjoint* ».

Quelques années plus tard, le décret n° 69-1231 du 24 décembre 1969 portant création de plans d'épargne-logement en application de la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 a créé les PEL, qui sont une catégorie particulière de comptes d'épargne-logement (CEL).

Ces produits, codifiés au sein de la section 1 du chapitre V du titre premier du livre III du code de la construction et de l'habitation, présentent des caractéristiques communes et offrent, en particulier, les avantages suivants à leur détenteur :

- **une rémunération réglementée**, bénéficiant, en outre, comme cela est détaillé ci-après, d'un régime fiscal et social avantageux ;

- **l'octroi d'un prêt d'épargne-logement**, dont les caractéristiques, en premier lieu le montant, dépendent du niveau des intérêts acquis ;

- **l'octroi d'une prime d'Etat**, dont le montant, là aussi, dépend du niveau des intérêts acquis par l'épargnant (tout en étant plafonné).

En revanche, ces outils se distinguent par plusieurs aspects, que résume le tableau suivant.

### Caractéristiques spécifiques aux PEL et aux CEL

	PEL	CEL
<b>Versement minimum à l'ouverture</b>	300 euros	225 euros
<b>Fréquence et montant minimum des versements</b>	Versements mensuels, trimestriels ou semestriels d'au moins 540 euros par an	Versements libres d'au moins 75 euros par versement
<b>Plafond</b>	61 200 euros	15 300 euros
<b>Liquidité</b>	Dépôts bloqués pendant au moins trois ans, le retrait des fonds devant être intégral	Possibilité de retraits partiels
<b>Durée de fonctionnement</b>	10 ans au maximum	Illimitée
<b>Taux d'intérêt</b>	Supérieur à celui du CEL (*)	Inférieur à celui du PEL (*)

(\*) Au 1<sup>er</sup> août 2010, le taux du PEL est égal à 2,5 % hors prime pour les PEL ouverts depuis le 1<sup>er</sup> août 2003 tandis que le taux du CEL est égal à 1,25 %.

## B. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DE CES PRODUITS

### 1. Le régime fiscal

En vertu du 9° bis de l'article 157 du code général des impôts, n'entrent pas en compte pour la détermination du revenu net global :

- **les intérêts des sommes inscrites sur les CEL ainsi que la prime d'épargne** versée aux titulaires de ces comptes ;

- toutefois, **pour les PEL, cette exonération est limitée à la fraction des intérêts et à la prime d'épargne acquises au cours des douze premières années du plan** (ou, pour les plans ouverts avant le 1<sup>er</sup> avril 1992, jusqu'à leur date d'échéance).

### 2. Le régime social

#### a) Sur les intérêts

De plus, aux termes du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, **les intérêts courus sur les PEL sont assujettis aux prélèvements sociaux** selon des modalités particulières :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2006, si le PEL a plus de 10 ans (PEL ouverts à compter du 1<sup>er</sup> avril 1992) ou est échu à cette date (PEL ouverts avant le 1<sup>er</sup> avril 1992) ;

- à la date du dixième anniversaire du plan ou à sa date de dénouement si celui-ci est antérieur, lorsque cette date intervient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**L'épargnant doit alors acquitter en une fois les prélèvements correspondant à l'ensemble des intérêts courus depuis l'origine du plan.** Il solde alors le différé d'imposition dont il a bénéficié depuis l'origine de son PEL.

En revanche, **au-delà du dixième anniversaire du plan, les prélèvements sociaux sont prélevés annuellement** lors de chaque inscription en compte des intérêts (prélèvement au fil de l'eau).

*b) Sur la prime d'Etat*

Par ailleurs, depuis 2006, **la prime d'épargne des PEL est également soumise aux prélèvements sociaux à la date de son versement.**

Ce versement se produit soit lors du dénouement du plan (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 de cette même date.

Il est à noter que 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 INSTRUMENT D'AIDE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ EN DÉCLIN**

L'évolution des données relatives au régime de l'épargne logement montre qu'il atteint de moins en moins les objectifs qui lui ont été assignés par le législateur et rappelés précédemment.

En effet, cet instrument de la politique du logement connaît **un déclin progressif** et on assiste, depuis 2002, à une diminution de la part de ces prêts dans le total des crédits accordés aux ménages pour le financement du logement qui connaît, au contraire une progression très dynamique.

**Financement du logement : crédits mis en force accordés aux ménages  
(ensemble des crédits)**

*(en milliers d'euros)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>I -Types de crédits</b>								
Prêts conventionnés	8 429 988	8 920 576	9 358 150	9 718 109	9 132 471	8 172 187	7 501 019	6 508 663
dont PAS (1)	4 592 000	4 834 000	3 091 000	4 310 000	4 635 000	4 025 000	3 554 000	4 910 000
Prêts d'épargne	4 284 505	3 204 193	2 481 816	1 738 874	1 530 728	2 206 288	3 665 973	2 910 790
Marché hypothécaire	6 472 319	6 599 859	6 866 863	7 429 176	12 876 615	13 324 481	10 860 064	9 712 113
Libres	57 676 311	75 581 350	93 273 709	112 896 131	122 023 133	119 365 938	96 468 799	80 717 056
PTZ (1)	1 611 000	1 512 000	1 013 000	2 716 000	3 517 000	3 721 000	3 514 000	4 055 000
<b>Totaux</b>	<b>78 474 123</b>	<b>95 817 978</b>	<b>112 993 538</b>	<b>134 498 290</b>	<b>149 079 947</b>	<b>146 789 894</b>	<b>122 009 855</b>	<b>103 903 622</b>
<b>II - MARCHES</b>								
Neuf	23 049 087	27 537 127	33 746 313	40 500 010	46 576 608	45 556 465	38 111 364	32 900 873
Ancien	49 373 853	60 698 676	70 927 122	85 160 040	92 986 448	91 677 199	74 831 316	62 790 353
Amélioration entretien	6 051 183	7 582 175	8 320 103	8 838 240	9 516 891	9 556 230	9 067 175	8 212 396
<b>Totaux</b>	<b>78 474 123</b>	<b>95 817 978</b>	<b>112 993 538</b>	<b>134 498 290</b>	<b>149 079 947</b>	<b>146 789 894</b>	<b>122 009 855</b>	<b>103 903 622</b>

Sources : SGFGAS. Banque de France

Le recul des prêts d'épargne logement est imputable à plusieurs facteurs : la réforme intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2003 qui a eu pour effet de diminuer la rémunération de base et la prime d'Etat, la faiblesse des taux d'intérêt de marché qui a rendu peu attractifs les prêts de long terme afférents à des PEL anciens, mais aussi à la concurrence exercée par d'autres produits d'aide à l'accession.

En outre, depuis plusieurs années, **les prêts d'épargne logement représentent une proportion de plus en plus faible du montant des dépôts d'épargne logement**. En 1992, les prêts représentaient 41 % des dépôts ; ils représentaient près de 10 % en 2002, 5,68 % en 2008 et enfin 5,61 % en 2009.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à recentrer les produits d'épargne-logement sur leur objectif initial, consistant à favoriser l'accession à la propriété, en tenant compte des problématiques de l'époque, notamment environnementales.

De plus, il propose de réviser les modalités pratiques d'application du régime social du PEL.

### **A. LE CONDITIONNEMENT DE LA PRIME À LA SOUSCRIPTION D'UN PRÊT D'ÉPARGNE LOGEMENT D'UN MONTANT MINIMUM**

Tout d'abord, le I du présent article propose de compléter l'article L. 315-4 du code de l'habitation et de la construction, relatif à la prime d'épargne, par trois alinéas tendant à resserrer ses conditions d'octroi.

Ainsi, **cette prime serait accordée sous condition de souscription d'un prêt d'un montant minimum fixé par décret en Conseil d'État**. L'instauration d'un tel plancher poursuit, bien entendu, l'objectif de limiter

des effets d'aubaine consistant à déclencher le versement de la prime par la souscription d'un prêt d'un montant symbolique.

D'autre part, **la prime serait plafonnée à un montant fixé par arrêté, avec un niveau supérieur lorsque le prêt d'épargne-logement contribuerait au financement d'une opération de construction ou d'acquisition d'un logement dont le niveau de performance énergétique globale serait élevé.**

### ***B. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME SOCIAL DU PEL***

Le **II** du présent article propose de modifier l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale afin de réformer le régime d'assujettissement des intérêts du PEL aux prélèvements sociaux.

Ainsi, le **A du II** tend à prévoir, au 2° du II de l'article L. 136-7 du précité, **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 :

- d'une part, pour les PEL de plus de dix ans ouverts avant le 1<sup>er</sup> mars 2011 (régime inchangé) ;

- d'autre part, pour ceux ouverts à compter de cette même date, dès la première année.

Par ailleurs, le **B du II** du présent article vise à introduire une procédure de régularisation au III de l'article L. 136-7 précité, pour certains cas particuliers, comme les PEL résiliés de plein droit avant leur deuxième anniversaire (par exemple, en cas d'insuffisance de versement ou de retrait partiel des fonds) ou encore les transformés en CEL à la demande du titulaire du plan. Il est ainsi proposé que **l'établissement payeur soit 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.

L'établissement payeur devrait ensuite demander la restitution du montant reversé à la direction générale des finances publiques, ladite restitution s'effectuant 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.

### ***C. LES AUTRES DISPOSITIONS***

Le **III** du présent article tend à autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures permettant de réformer le régime de l'épargne-logement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Le **IV** du présent article propose d'effectuer une coordination au sein de l'article L. 221-29 du code monétaire et financier pour renvoyer à la section 1 du chapitre V du titre 1<sup>er</sup> du livre III du code de la construction et de l'habitation, s'agissant des règles relatives à l'épargne logement.

Enfin, le **V** est relatif à l'entrée en vigueur du présent article et, comme indiqué précédemment, il précise que les nouvelles conditions d'octroi de la prime d'Etat ainsi que le versement au fil de l'eau des prélèvements sociaux dès la première année ne concerneront que les PEL ouverts à compter du 1<sup>er</sup> mars 2011. A cet égard, le Gouvernement souligne que 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.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**L'Assemblée nationale a adopté cet article**, en ne le modifiant que par cinq amendements de caractère rédactionnel ainsi qu'un amendement de précision de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. UN DISPOSITIF BIENVENU***

Le présent article permettra à l'Etat de réaliser des économies de manière vertueuse, en resserrant cet important outil d'épargne qu'est le PEL vers sa vocation première.

Ainsi, d'après les éléments d'information dont dispose votre rapporteur général, la réforme devrait entraîner, à terme (lorsque les plans ouverts à compter du 1<sup>er</sup> mars 2011 arriveront à maturité), **une moindre dépense de l'ordre de 100 millions d'euros par an**, résultant 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.

En outre, si l'assujettissement des intérêts aux prélèvements sociaux « au fil de l'eau » sera neutre à long terme, il engendra **des gains de trésorerie notables pour les organismes de Sécurité sociale, estimés à environ 1,6 milliard d'euros sur dix ans**. Là encore, le principe paraît difficilement contestable. En effet, d'une part, les intérêts du PEL sont définitivement acquis dès leur inscription et, d'autre part, les nouvelles modalités offriront aux épargnants une vue immédiate de leur gain bien plus réaliste que le très long différé d'imposition actuel, de nature à entretenir des illusions sur le rendement des plans.

**B. RECENTRER LE PEL ENCORE DAVANTAGE VERS L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE**

Néanmoins, il serait souhaitable de renforcer encore les conditions d'octroi de la prime d'Etat.

A cet égard, le récent contrôle budgétaire de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, dont il a rendu compte en annexe de son dernier rapport spécial relatif à la mission « Engagements financiers de l'Etat »<sup>1</sup>, pose d'excellentes questions.

Il souligne, en particulier que, par exception, « *peuvent bénéficier d'un prêt d'épargne-logement [et de la prime subséquente] les résidences utilisées à titre personnel et familial pour le repos et les loisirs* »<sup>2</sup>, c'est-à-dire les **résidences secondaires**. Ainsi, près de 53 % des bénéficiaires de la prime appartiendraient au trois derniers déciles de la population la plus aisée et 29 % appartiendraient au dernier décile.

A partir de ces éléments, notre collègue s'est interrogé sur la vocation de la prime d'épargne-logement, se demandant, en particulier, si elle ne gagnerait pas à être limitée à l'acquisition de la résidence principale, comme cela était d'ailleurs prévu à l'origine (*cf. supra*), plutôt que de servir avant tout à aider les plus aisés de nos compatriotes à acheter une résidence secondaire.

Votre rapporteur général propose donc un amendement en ce sens, étant entendu que, dès lors que le prêt est affecté à la résidence principale, il pourrait, comme actuellement, financer sa construction, son acquisition, son extension ou certaines dépenses de réparation et d'amélioration.

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

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 111, Tome III, annexe 12.

<sup>2</sup> Article R\*315-8 du code de la construction et de l'habitation.

## **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**

**Commentaire : le présent article propose de remplacer six des huit taxes locales d’urbanisme par deux nouvelles taxes, dénommées « taxe d’aménagement » et « versement pour sous-densité », et de supprimer cinq des huit participations d’urbanisme.**

### **I. LE DROIT ACTUEL**

#### *A. LES TAXES ET LES PARTICIPATIONS D’URBANISME*

Il existe actuellement huit taxes et huit participations d’urbanisme.

#### **1. Les huit taxes d’urbanisme**

##### *a) Des taxes aux assiettes quasiment identiques*

Les principales caractéristiques des huit taxes sont indiquées par le **tableau** ci-après.

Leur assiette est très proche, et elles sont généralement calculées sur la base des mêmes valeurs forfaitaires au mètre carré (celles de la taxe locale d’équipement, ou TLE, qui correspond à environ la moitié du produit global). La principale différence concerne leur taux. Il existe également certaines différences concernant l’assiette, la principale étant que la redevance d’archéologie préventive ne concerne que les travaux affectant le sous-sol.

La TLE frappe « *la construction, la reconstruction et l’agrandissement des bâtiments de toute nature* ». Son assiette « *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* ». La TLE est instituée de plein droit dans les communes d’au moins 10 000 habitants (le conseil municipal pouvant toutefois décider de renoncer à percevoir la taxe) et par délibération du conseil municipal dans les autres communes. En 2008, 18 699 communes déclaraient percevoir la taxe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Ministère de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement, « Taxes d’urbanismes, statistiques année 2008 », mai 2010.

Si l'on excepte le versement pour dépassement du plafond légal de densité et la taxe sur les bureaux en Ile-de-France (non concernée par le présent article, tout comme la redevance d'archéologie préventive), **le produit de chacune de ces taxes est calculé de la manière suivante :**

- on retient la valeur forfaitaire au mètre carré correspondant à l'opération concernée (parmi l'une des huit valeurs forfaitaires possibles) ;
- on multiplie la valeur forfaitaire par la surface hors d'œuvre nette (SHON) ;
- on applique à ce résultat le taux d'imposition de la collectivité.

### Les huit taxes locales d'urbanisme

*(en millions d'euros)*

	Produit			Base juridique	Niveau de collectivités	Principales exclusions de l'assiette (hors exonérations facultatives)	Principales exonérations facultatives	Valeurs forfaitaires/m <sup>2</sup>	Taux
	2005	2006	2007						
<b>Taxes concernées par le présent article</b>	783	1000	1045,5						
Taxe locale d'équipement (TLE)	477	572	636	1585 A à 1585 H CGI	Communes	Services publics ; ZAC, programmes d'aménagement d'ensemble, plans de prévention des risques naturels prévisibles ou technologiques (si tout ou partie du coût des équipements publics mis à la charge des constructeurs, propriétaires ou exploitants) ; conventions de projet urbain partenarial ; reconstruction d'un bâtiment détruit par sinistre	Logement social	10 catégories d'opérations, correspondant à 8 valeurs forfaitaires	de 1 % à 5 %
Taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France (TC/TLE)*	15	18	16	1599 <i>octies</i> CGI	Région Ile-de-France	Services publics et ZAC	-	Comme TLE	1%
Taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (TD/CAUE)	50	59	67	1599 B CGI	Départements	Services publics	-	Comme TLE	entre 0 % et 0,3 %
Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)	182	238	276	L. 142-2 code de l'urbanisme	Départements	Exploitations agricoles ou forestières, services publics, reconstitution de biens expropriés, immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire	Espaces naturels sensibles, logement social, locaux artisanaux et industriels dans les communes de moins	Comme TLE	entre 0 % et 2 %

	Produit			Base juridique	Niveau de collectivités	Principales exclusions de l'assiette (hors exonérations facultatives)	Principales exonérations facultatives	Valeurs forfaitaires/m <sup>2</sup>	Taux
	2005	2006	2007						
						des monuments historiques, plans de prévention des risques naturels prévisibles ou technologiques	de 2000 habitants		
TSE du département de la Savoie	4	4	4,5	1599-0 B CGI	Département de la Savoie	-	Services publics, logement social, résidences principales, et de nombreux autres types de construction	Comme TLE	entre 1 % et 5 % (selon commune)
Versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD)	55	109	46	1723 <i>octies</i> à 1723 <i>quaterdecies</i> CGI	Communes (75 %) et départements (25 %)	-	-	-	
<b>Taxes non concernées par le présent article</b>	95	137,5	115						
Redevance bureaux IDF*	67	108,5	81	L. 520-1 à L. 520-11 code de l'urbanisme	Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et, éventuellement, services archéologiques départementaux	[Imposition des seuls locaux à usage de bureaux et locaux de recherche]	-	« Le montant de la redevance due par mètre carré de surface utile de plancher peut varier selon les périmètres considérés, sans pouvoir excéder 244 euros. »	0,5 % à compter de 2010, en application de la loi sur l'accélération des programmes de construction (auparavant 0,3 % puis 0,4 %)
Redevance d'archéologie préventive (RAP)*	28	29	34	L. 524-1 à L. 524-16 code du patrimoine	Région Ile-de-France	[Imposition des seules personnes publiques ou privées projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol]	-	Comme TLE	Tarif variable selon les zones
<b>TOTAL</b>	878	1137,5	1160,5						

\* Taxes obligatoires.

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du présent article, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et les codes concernés

Les huit taxes d'urbanisme, qui ont été successivement instaurées à partir de la mise en place de la TLE en 1967, illustrent donc jusqu'à la caricature la tendance naturelle à la juxtaposition du droit fiscal. Le bon sens exige, de toute évidence, leur unification.

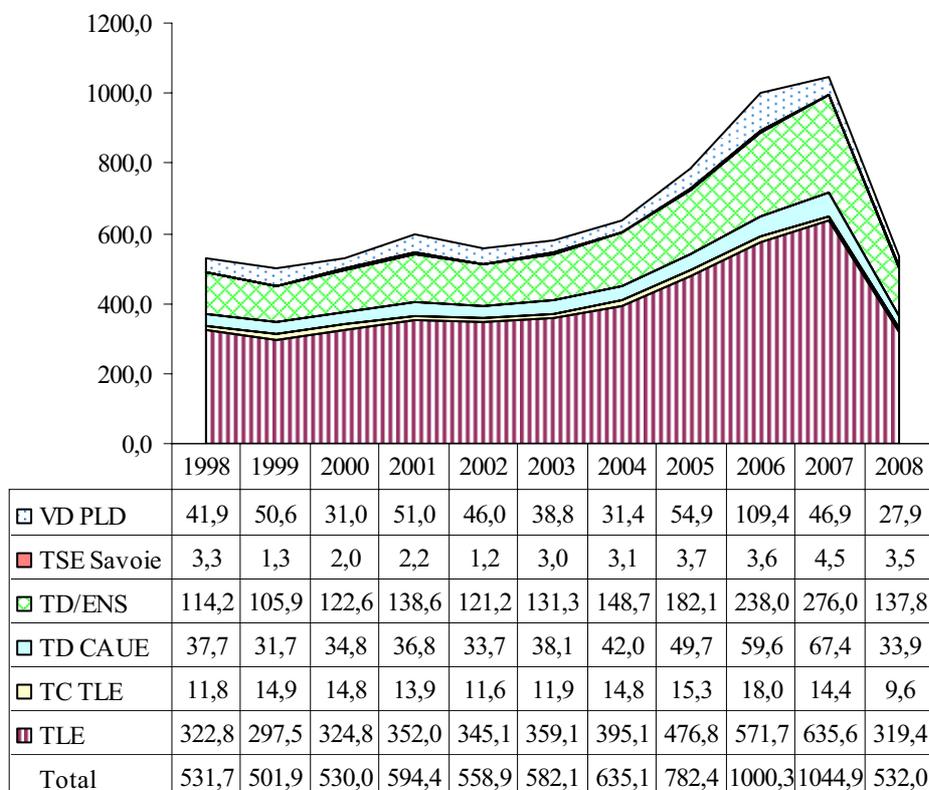
Par ailleurs, le versement pour dépassement du plafond légal de densité ne correspond plus aux orientations politiques actuelles. Lors de son instauration, il s'agissait d'éviter une densité excessive du tissu urbain. Aujourd'hui, l'objectif poursuivi par le Gouvernement est au contraire d'éviter une trop grande dispersion des constructions, source de dépenses supplémentaires pour les communes, ainsi que de consommation supplémentaire d'énergie.

*b) Des taxes sensibles aux cycles immobiliers et globalement peu dynamiques*

Les taxes d'urbanisme correspondent à des recettes de **plus de 500 millions d'euros par an**, dont environ la moitié pour la taxe locale d'équipement.

Elles sont cependant sensibles aux cycles immobiliers, et **globalement peu dynamiques**, comme le montre le graphique ci-après.

**Le produit des six taxes d'urbanisme concernées par le présent article**  
(en millions d'euros)



TLE : taxe locale d'équipement ; TC/TLE : taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France ; TD/CAUE : taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; TD/ENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles ; TSE Savoie : TSE du département de la Savoie ; VD/PLD : versement pour dépassement du plafond légal de densité.

NB : l'année 2008 est peu significative, une modification de l'application informatique (consécutif à la réforme du droit des sols en 2008) ayant entraîné des retards de quelques mois dans les liquidations.

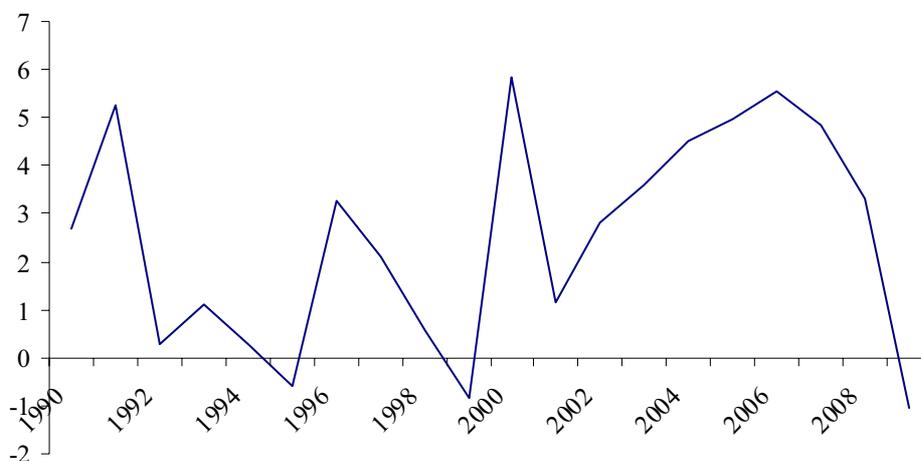
Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, « Taxes d'urbanismes, statistiques année 2008 », mai 2010

Le faible dynamisme des taxes d'urbanisme vient du fait que les valeurs forfaitaires sur lesquelles elles s'appuient sont indexées sur **l'indice du coût de la construction**, qui s'il évalue plus rapidement que les prix à la consommation (ce qui est logique comme il intègre les salaires) est tout de même **nettement moins dynamique que le PIB en valeur**, et donc que la moyenne des impôts.

Ainsi, depuis 1990 la progression de l'indice du coût de la construction a été de seulement **2,5 % environ (contre 1,7 % pour les prix à la consommation et 3,4 % pour le PIB en valeur)**, comme le montre le graphique ci-après.

### Evolution de l'indice du coût de la construction

(indice du quatrième trimestre ;  
évolution en %)



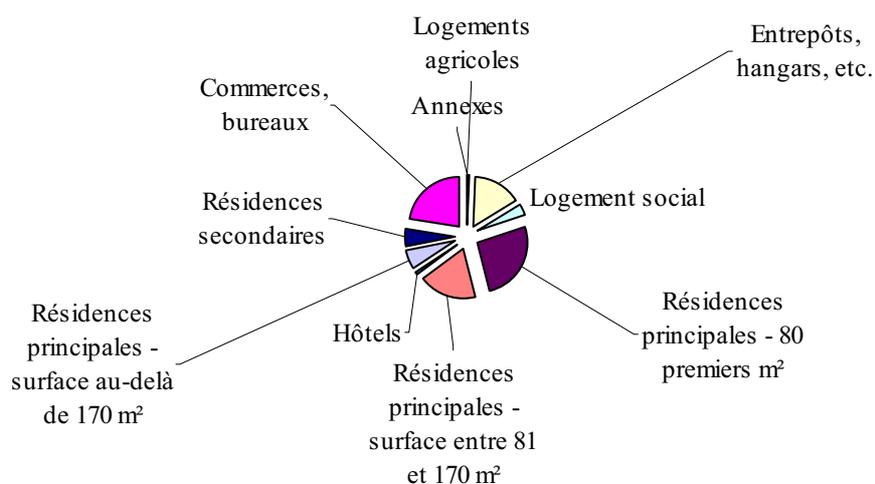
Source : Insee

c) Des taxes dont l'assiette est constituée pour plus de la moitié de résidences principales

L'assiette des taxes d'urbanisme correspond **pour plus de la moitié aux résidences principales hors logement social**, comme le montre le graphique ci-après.

### La décomposition de l'assiette de la taxe locale d'équipement

(en %)



Source : d'après les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

## 2. Les huit participations d'urbanisme

Aux taxes d'urbanisme s'ajoutent huit **participations** d'urbanisme, de nature non fiscale. Faute de circuit d'information approprié, leur montant global ne peut être évalué avec précision. Celui-ci est toutefois jugé supérieur à celui des taxes d'urbanisme (de l'ordre **d'un milliard d'euros**, contre plus de 500 millions d'euros).

Le régime de la participation des riverains dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle est, de manière étonnante, encore défini par **une ordonnance de Guillaume II du 21 mai 1879**. Ce texte, qui figure dans le recueil de textes en vigueur relatif aux contributions d'urbanismes publié par le ministère de l'écologie, et commence par « *Nous, Guillaume, empereur d'Allemagne par la grâce de Dieu, roi de Prusse* », est essentiellement consacré au « *plan d'urbanisation établi pour l'agrandissement de la ceinture de Strasbourg* », prévoyant notamment l'obligation pour la ville d'acheter certains terrains « *d'ici le 31 décembre 1885* ». De toute évidence, un dépoussiérage s'impose...

### Les huit participations d'urbanisme

	Base juridique	Possibilité de cumuler avec la TLE
Participation pour raccordement à l'égout (PRE)	L. 1331-7 code de la santé publique	×
Participation pour non-réalisation d'aire de stationnement (PNRAS)	L.123-1-2 et L.332-7-1 code de l'urbanisme	×
Participation pour le financement d'équipements publics exceptionnels	L. 332-8 code de l'urbanisme	×
Participation des riverains en Alsace Moselle	Ordonnance de Guillaume II du 21 mai 1879	×
Participation pour voirie et réseaux (PVR)	L. 332-11-1 code de l'urbanisme	×
Participation des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE)	L. 332-9 code de l'urbanisme	Non
Participation ZAC	L. 311-4 code de l'urbanisme	Non
Projet urbain partenarial (PUP)	L. 332-11-3 code de l'urbanisme	Non
<b>Participation censurée par le Conseil constitutionnel*</b>		
<i>Cession gratuite de terrain</i>	<i>L. 332-6-1 2° e) code de l'urbanisme</i>	

\* Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010. Le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité reconnue par cette disposition 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, était contraire à l'article 17 de la Déclaration de 1789, relatif à la propriété privée.

Source : d'après les codes concernés et le présent article

Jusqu'à la décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, il existait une neuvième participation d'urbanisme, de nature non financière, consistant en une cession gratuite de terrain. Le Conseil constitutionnel a cependant estimé, dans le cadre de cette question prioritaire de constitutionnalité, que cette disposition était contraire à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

***B. UNE RÉFORME PAR LA LOI, EN CONSÉQUENCE D'UN AMENDEMENT DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE DU SÉNAT AU PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT***

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement<sup>1</sup> prévoyait, dans son article 13 (devenu l'article 25 du texte promulgué), que le Gouvernement pourrait, par voie d'ordonnance, « 3° *Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ; (...) 5° A produit équivalent, regrouper et simplifier les régimes de taxes et participations d'urbanisme pour doter les établissements publics compétents et les communes non membres d'un tel établissement d'une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions. »*

Si le 3° a été maintenu, la commission de l'économie du Sénat a supprimé dans le texte qu'elle a adopté, notamment, le 5°, considérant, selon les termes du rapport<sup>2</sup> de nos collègues Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, que « *la fiscalité est (...) une compétence fondamentale du Parlement, qui doit pleinement l'exercer* ».

**C'est en conséquence de cet amendement de la commission de l'économie que le présent article fait partie du présent projet de loi, et non d'une simple ordonnance.**

Le présent article a fait l'objet d'une **large concertation** avec les associations d'élus.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose de remplacer, au **1<sup>er</sup> mars 2012, les six taxes** d'urbanisme visées par le présent article<sup>3</sup> (la redevance relative aux bureaux en Ile-de-France et la redevance d'archéologie préventive ne sont pas concernées) par **deux taxes** :

---

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

<sup>2</sup> Rapport n° 552 (2008-2009), 9 juillet 2009.

<sup>3</sup> Taxe locale d'équipement (TLE), taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France (TC/TLE), taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (TD/CAUE), taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), TSE du département de la Savoie.

- une « **taxe d'aménagement** » (TA), dont le produit serait au niveau national à peu près égal à celui des taxes actuelles (soit de l'ordre de 600 millions d'euros);

- un « **versement pour sous-densité** » (VSD), facultatif, qui ne correspondrait qu'à de faibles recettes mais aurait pour objectif de permettre aux communes et EPCI **qui le souhaitent** de lutter contre l'étalement urbain, source de consommation énergétique et de surcoûts en matière d'équipements collectifs.

L'actuel **versement pour dépassement du plafond légal de densité**, appliqué dans un petit nombre de communes (en quasi-totalité en Ile-de-France), et que plus aucune commune ne peut instaurer depuis 2000, serait **supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015**.

La réforme se ferait sans redistribution entre **catégories** d'administrations publiques. Il n'en existerait pas moins une redistribution significative entre **communes**, comme on le verra ci-après.

Sur les huit **participations d'urbanisme**, cinq seraient supprimées au **1<sup>er</sup> janvier 2015**. En contrepartie, le présent article prévoit que le taux de la part communale de la taxe d'aménagement, normalement limité à 5 %, peut être augmenté jusqu'à **20 %** dans certains secteurs, « *si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs* ».

**Synthèse de la réforme proposée par le présent article**

	<b>Droit actuel</b>		<b>Réforme proposée par le présent article</b>	
	<b>Taxes (à partir du 1<sup>er</sup> mars 2012)</b>			
Nombre de taxes	6 : TLE, TC/TLE, TD/CAUE, TD/ENS, TSE du département de la Savoie, VD/PLD		2 : taxe d'aménagement (TA) et versement pour sous-densité (VSD)	
Produit	≈ 0,6 Md €		≈ 0,6 Md € hors majoration de taux (1)	
Taux (en %)	(hors VD/PLD)		(TA uniquement)	
Taxes à vocation nationale				
Communes	TLE	1-5	TA communes	1-5
Départements	TD/CAUE	0-0,3	TA départements	0-2,5
	TD/ENS	0-2		
Taxes à vocation locale				
Départements	TSE Savoie	1-5		-
Région Ile-de-France	TC/TLE	1	TA IDF	0-1
Prise en compte de la densité	Limitation de la densité par le VD/PLD (75 % communes et 25 % départements)			
			Encouragement de la densité par le VSD (75 % communes et 25 % départements)	
	<b>Participations d'urbanisme (1<sup>er</sup> janvier 2015)</b>			
Nombre de participations	8 : PRE, PNRAS, PEPE, PVR, PAE, ZAC, PUP, participation des riverains en Alsace Moselle		3 : ZAC, PUP, PEPE	

Taxes d'urbanisme : TLE : taxe locale d'équipement ; TC/TLE : taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France ; TD/CAUE : taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; TD/ENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles ; TSE Savoie : TSE du département de la Savoie ; VD/PLD : versement pour dépassement du plafond légal de densité ; VSD : versement pour sous-densité.

Participations d'urbanisme : PRE : participation pour raccordement à l'égout ; PNRAS : participation pour non-réalisation d'aire de stationnement ; PEPE : participation pour le financement d'équipements publics exceptionnels ; PVR : participation pour voirie et réseaux ; PAE : participation des programmes d'aménagement d'ensemble ; ZAC : participation ZAC ; PUP : projet urbain partenarial.

(1) Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.

Source : commission des finances

## **A. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT**

La taxe d'aménagement pourrait, comme la TLE, être instaurée par l'ensemble des communes.

Cependant, alors que la TLE l'est **de plein droit** dans les communes d'au moins 10 000 habitants (le conseil municipal pouvant toutefois décider de renoncer à percevoir la taxe), tel serait le cas de la taxe d'aménagement dans les communes dotées d'un **plan local d'urbanisme** ou d'un **plan d'occupation des sols** et dans les **communautés urbaines**<sup>1</sup>.

Dans les autres communes et dans les autres EPCI, une délibération serait nécessaire (concordante dans ce dernier cas avec les communes membres, avec les règles de majorité applicables à la création de l'EPCI<sup>2</sup>). Tel serait également le cas pour les départements et la région Ile-de-France.

Dans le cas des EPCI, le présent article prévoit qu'« *une délibération prévoit la répartition du produit de la taxe entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes ainsi que les conditions de son reversement à ces dernières compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences* ».

Le tableau ci-après synthétise les principales évolutions de l'assiette entre la TLE et la taxe d'aménagement. Il est explicité dans les développements qui suivent.

---

<sup>1</sup> On le rappelle nécessairement compétentes en matière d'urbanisme.

<sup>2</sup> Soit deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

**Le passage de la taxe locale d'équipement (TLE) à la taxe d'aménagement (TA) : évolution de l'imposition, selon les hypothèses du Gouvernement**

	Catégories actuelles (TLE) (art. 1585 D CGI)	% d'augmentation de la surface prise en compte**	Le droit proposé par le présent article							
			Ile-de-France*				Province			
			Valeurs forfaitaires au mètre carré actuelles (2010)	Valeurs forfaitaires au mètre carré proposées	% de la valeur forfaitaire de droit commun	% d'évolution de l'imposition***	Valeurs forfaitaires au mètre carré actuelles (2010)	Valeurs forfaitaires au mètre carré proposées	% de la valeur forfaitaire de droit commun	% d'évolution de l'imposition***
		En %	En euros		En %	En euros		En %		
CAT1	Locaux annexes - 20 premiers m <sup>2</sup>	3	108	317	47	202,3	98	280	47	194,3
CAT2	Locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles	5	198	520	76	175,8	180	460	77	168,3
CAT3	Entrepôts, hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenants	5	326	340	50	9,5	296	300	50	6,4
CAT4	Habitat social – locaux d'habitation et annexes	10	283	272	40	5,7	257	240	40	2,7
CAT5A	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 80 premiers m <sup>2</sup>	15	402	340	50	-2,7	365	300	50	-5,5
CAT5B	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 81 à 170 m <sup>2</sup>	15	587	612	90	19,9	534	540	90	16,3
CAT6	Parties des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients	5	570	680	100	25,3	518	600	100	21,6

	Catégories actuelles (TLE) (art. 1585 D CGI)	% d'augmentation de la surface prise en compte**	Le droit proposé par le présent article							
			Ile-de-France*				Province			
			Valeurs forfaitaires au mètre carré actuelles (2010)	Valeurs forfaitaires au mètre carré proposées	% de la valeur forfaitaire de droit commun	% d'évolution de l'imposition***	Valeurs forfaitaires au mètre carré actuelles (2010)	Valeurs forfaitaires au mètre carré proposées	% de la valeur forfaitaire de droit commun	% d'évolution de l'imposition***
CAT7	Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes autres que les catégories 2, 4 dont la SHON est supérieure à 170 m <sup>2</sup>	15	772	680	100	1,3	702	600	100	-1,7
CAT8	Locaux à usage d'habitation secondaire	20	772	680	100	5,7	702	600	100	2,6
CAT9	Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire****	5	772	680	100	-7,5	702	600	100	-10,3
	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>495</b>	<b>454</b>	<b>67</b>	<b>1,1</b>	<b>435</b>	<b>401</b>	<b>67</b>	<b>2,3</b>

\* Les valeurs forfaitaires sont majorées de 10% dans les communes de la région d'Île-de-France telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 (Paris, départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines).

\*\* Taux retenus par le Gouvernement pour les simulations.

\*\*\* Après majoration de la surface prise en compte.

\*\*\*\* En pratique l'actuelle catégorie 9 correspond en quasi-totalité à des bureaux et à des surfaces commerciales.

Les périmètres pris en compte sont ceux correspondant au droit actuel. Les valeurs forfaitaires retenues pour le droit proposé dans le cas des catégories 1, 2, 4 et 5B, résultent d'une ventilation conventionnelle des bases entre certaines des nouvelles catégories. Aucun allègement facultatif n'est pris en compte.

Sources : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ; calculs de la commission des finances

## 1. Des assiettes globalement stables, d'après le Gouvernement

a) *Le passage de huit valeurs forfaitaires au mètre carré à deux valeurs forfaitaires au mètre carré*

La **simplification des valeurs forfaitaires au mètre carré** de la taxe d'aménagement (TA) par rapport à celles des taxes actuelles, incontestable, doit néanmoins être **relativisée**, comme le montre le tableau ci-après.

### Les valeurs forfaitaires : le droit actuel et le droit proposé (hors Ile-de-France)

Le droit actuel (TLE) (art. 1585 D CGI)		
	<b>Les dix catégories</b>	<b>Les huit valeurs forfaitaires 2010 (euros/m<sup>2</sup>)</b>
CAT1	Locaux annexes - 20 premiers m <sup>2</sup>	98
CAT2	Locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles	180
CAT3	Entrepôts, hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenants	296
CAT4	Habitat social – locaux d'habitation et annexes	257
CAT5A	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 80 premiers m <sup>2</sup>	365
CAT5B	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 81 à 170 m <sup>2</sup>	534
CAT6	Parties des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients	518
CAT7	Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes autres que les catégories 2, 4 dont la SHON est supérieure à 170 m <sup>2</sup>	702
CAT8	Locaux à usage d'habitation secondaire	
CAT9	Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire*	
	<b>Les quatre possibilités d'exonération totale ou partielle</b>	
	Divers types de logements sociaux	
	Constructions édifiées par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés	
	Constructions de garage à usage commercial	
	Reconstruction de bâtiments présentant un intérêt patrimonial pour la collectivité et faisant l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique, tels que les anciens chalets d'alpage ou les bâtiments d'estive	
	<b>Le droit proposé par le présent article (taxe d'aménagement)</b>	
	<b>Les quatre catégories</b>	<b>Les deux valeurs forfaitaires 2011 (euros/m<sup>2</sup>)</b>
	Droit commun	600
	Les logements sociaux autres que ceux bénéficiant d'un PLAI (totalement exonérés)	300
	Les 100 premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale	
	Les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale	
	<b>Les cinq possibilités d'exonération totale ou partielle</b>	
	Les logements sociaux autres que ceux bénéficiant d'un PLAI (totalement exonérés)	
	Dans la limite de 50 % de leur surface, les surfaces des locaux à usage d'habitation principale financés à l'aide du prêt à taux zéro	
	Les locaux à usage industriel	
	Les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés	
	Les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques	

\* En pratique l'actuelle catégorie 9 correspond en quasi-totalité à des bureaux et à des surfaces commerciales.

Source : *commission des finances*

Le Gouvernement présente la simplification des valeurs forfaitaires résultant du présent article comme une quasi unification des valeurs forfaitaires au mètre carré. Il met en effet en avant le fait que, selon les termes de l'évaluation préalable, « *le nouveau dispositif supprime les catégories. La valeur par mètre carré de surface de construction est uniformément fixée à 600 euros pour tout type de construction sur l'ensemble du territoire excepté en région Ile-de-France pour laquelle le montant est fixé à 680 euros* ».

(1) L'abattement automatique de 50 %

Cependant, l'article L. 331-12 que le présent article propose d'insérer au code de l'urbanisme prévoit **qu'un abattement de 50 %** est appliqué pour :

- le logement social autre que celui financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), totalement exonéré ;
- les résidences principales jusqu'à 100 m<sup>2</sup> <sup>1</sup> ;
- les locaux à usage industriel ou artisanal, les entrepôts et hangars, les parcs de stationnement couverts.

Les actuelles catégories 3 (entrepôts et hangars, aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale, villages de vacances et camping), 4 (habitat social) et 5A (résidences principales pour les 80 premiers m<sup>2</sup>) feraient donc l'objet de cet abattement.

(2) La possibilité d'exonération totale ou partielle de certaines opérations

A cela s'ajoute que, selon l'article L. 331-9 que le présent article propose d'insérer au code de l'urbanisme, les organes délibérants des communes ou des EPCI, des conseils généraux et du conseil régional de la région d'Ile-de-France « ***peuvent exonérer de la taxe d'aménagement, en tout ou partie*** », chacune des catégories suivantes :

- le logement social autre que celui financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), totalement exonéré ;
- dans la limite de 50 %, les surfaces des résidences principales qui ne bénéficient pas de l'abattement de 50 % et qui sont financés à l'aide du prêt à taux zéro ;
- les locaux à usage industriel ;
- les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;
- les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques.

---

<sup>1</sup> *Seulement si elles sont construites en zone urbanisée d'un PLU ou d'un POS, ou s'il s'agit d'immeubles collectifs ou de maisons en lotissement bénéficiant d'un permis d'aménager (restriction supprimée par l'Assemblée nationale).*

### **L'imposition du logement social**

Le présent article distingue plusieurs modalités d'imposition du logement social, **selon le type de logement** concerné.

**Actuellement**, dans le cas des logements sociaux, les communes **peuvent** « *renoncer à percevoir, en tout ou partie* », la TLE. L'exonération n'est donc pas automatique. Les logements sociaux bénéficient cependant d'une valeur forfaitaire de seulement 257 euros/m<sup>2</sup>, contre 702 selon le droit commun.

Selon l'article L. 331-7 (nouveau) que le présent article propose d'insérer au code de la construction et de l'habitation, les logements sociaux (définis par référence aux articles 278 *sexies* et 296 *ter* du code général des impôts, relatifs à la TVA à taux réduit) financés dans les conditions du II de l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire d'un **prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)**, sont **totalelement exonérés**.

L'article L. 331-12 (nouveau) proposé pour le même code prévoit que dans le cas du logement social (toujours défini par référence aux articles 278 *sexies* et 296 *ter* du code général des impôts), autre que celui financé par un PLAII, **un abattement de 50 % s'applique automatiquement**.

Enfin, l'article L. 331-9 (nouveau) du même code prévoit que les collectivités concernées **peuvent**, chacune pour ce qui la concerne, instaurer **une exonération, totale ou partielle** :

- du logement social ne bénéficiant pas du PLAII (totalelement exonéré) ;
- dans la limite de 50 % de leur surface, des logements financés à l'aide du prêt à taux zéro (PTZ).

L'avant-projet du Gouvernement prévoyait un abattement automatique de 60 % pour l'ensemble du logement social. La solution finalement retenue (exonération totale pour les PLAII, qui représentent environ 20 % des logements concernés, et de 50 % pour les autres logements sociaux) présente l'intérêt d'établir une différenciation selon le type de population concernée, pour un coût équivalent.

(3) Jusqu'à sept valeurs forfaitaires par commune, avec le jeu des exonérations facultatives, totales ou partielles

Il découle de ces abattements automatiques ou facultatifs que seules les actuelles catégories 6 à 9 seraient imposées au taux plein.

Au total, ces différents abattements conduisent à distinguer potentiellement, pour la taxation des surfaces de construction, **sept valeurs forfaitaires au mètre carré par collectivité** (contre huit actuellement, auxquels s'ajoutent quatre possibilités d'exonération totale ou partielle) :

- valeur forfaitaire de droit commun (600 euros/m<sup>2</sup> pour la province et 680 euros/m<sup>2</sup> pour la région Ile-de-France) ;

- valeurs forfaitaires au mètre carré après abattement de 50 % (logement social ; résidences principales jusqu'à 100 m<sup>2</sup> ; locaux à usage industriel ou artisanal, entrepôts, hangars, parcs de stationnement couverts) ;

- potentiellement cinq valeurs forfaitaires au mètre carré par collectivité, du fait de possibilité d'exonérations totales ou partielles (logement social ; surfaces des résidences principales qui ne bénéficient pas de

l'abattement de 50 % et qui sont financés à l'aide du prêt à taux zéro ; locaux à usage industriel ; commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ; immeubles classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques).

A cela s'ajoute, comme on le verra ci-après, la taxation forfaitaire de **six catégories d'équipement**.

*b) Un élargissement de la superficie prise en compte évalué à 10 %, hors extension à certains équipements*

Le présent article prévoit d'insérer au code de l'urbanisme un article L. 331-10, selon lequel l'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par :

- la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la **surface** de la construction (comme dans le cas de la TLE) ;

- mais aussi (ce qui est nouveau) la valeur de certains **aménagements et installations** déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à un autre article (l'article L. 331-13).

(1) Une augmentation de la superficie prise en compte évaluée à 10 %

Dans le premier cas, le Gouvernement évalue **l'élargissement de la superficie prise en compte à 10 %**.

En effet, le présent article retient **une définition de la surface différente de celles actuellement en vigueur**, et **plus large** que la surface utile hors œuvre nette (SHON) actuellement utilisée par les taxes d'urbanisme. Ainsi, l'article L. 331-10 qu'il propose d'insérer au code de l'urbanisme prévoit que la « *surface de la construction* » prise en compte pour l'application de la taxe est non la « *surface de plancher développée hors œuvre* » (comme l'article 1585 D du code général des impôts le prévoit actuellement dans le cas de la TLE), mais « *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* »<sup>1</sup>.

**Cette nouvelle surface a pour intérêt d'être plus simple pour le contribuable, tout en réduisant le risque de fraude.** En effet, la SHON dépend en partie des aménagements intérieurs. Ainsi, certaines maisons sont délibérément construites avec une surface importante mais une faible SHON. Certaines maisons ont ainsi une SHOB de 200 m<sup>2</sup>, pour une SHON de 70 m<sup>2</sup>. Il suffit ensuite d'aménager l'espace à disposition (sous-sols, garages...), parfois sans déclaration et donc sans taxe, au fur et à mesure des besoins familiaux, « *comme on creuse de nouvelles pièces dans les maisons troglodytes* » (selon l'expression imagée d'un spécialiste), au gré de l'agrandissement de la famille.

---

<sup>1</sup> Une trémie est une ouverture pratiquée dans un plancher pour permettre le passage d'un escalier, d'un ascenseur ou de certains équipements.

### SHOB, SHON, SUB, SUN : quelques rappels

Il existe quatre mesures essentielles de la superficie d'un bâtiment, qui peuvent être représentées sous la forme de cercles concentriques.

La **surface hors œuvre brute (SHOB)**, qui correspond à la notion la plus large, est définie par l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme comme « *la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction* », ce qui comprend en particulier les prolongements extérieurs d'un niveau (balcons, loggias, coursives).

La **surface hors œuvre nette (SHON)**, également définie par l'article R. 112-2 précité, est égale à la SHOB après déduction des combles, sous-sols non aménageables, toitures-terrasses, balcons, garages de véhicules, etc. On rappelle que l'article R\*123-10 du code de l'urbanisme définit le COS comme « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* ». Ainsi, un COS égal à un rapport de 3 signifie que pour 100 m<sup>2</sup> de sol il est possible de construire 300 m<sup>2</sup> de SHON.

La **surface utile brute (SUB)** est égale à la SHON, moins les surfaces qui ne sont pas utilisables, pour des raisons tenant à la structure de l'immeuble (poteaux, murs extérieurs, circulations verticales, locaux techniques...).

La **surface utile nette (SUN)** correspond à la SUB effectivement réservée aux espaces de travail (bureaux, ateliers, laboratoires, salles de réunion, etc.). Elle ne comprend donc pas les parties communes, couloirs, locaux sociaux, sanitaires... C'est elle qui est utilisée pour l'application de la norme interministérielle de 12 m<sup>2</sup> par agent.

La qualité structurelle d'un immeuble de bureaux se mesure à son ratio SUB/SHON. La qualité de son aménagement se mesure à son ratio SUN/SUB. L'ensemble est synthétisé par le ratio SUN/SHON.

Selon l'évaluation préalable du présent article, « *cette mesure avantage tout particulièrement les équipements d'isolation extérieurs dont les surfaces ne sont plus prises en compte. En revanche, elle augmente la surface d'assiette, notamment des résidences secondaires, dans la mesure où celles-ci comportent plus souvent des dépendances non comptabilisées auparavant. Ce dernier point est toutefois contre balancé par une valeur forfaitaire catégorielle plus avantageuse* ».

Selon les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, cet élargissement de l'assiette provient **très largement** de la prise en compte des **sous-sols et garages**. Ce sont essentiellement eux qui expliquent l'augmentation de 15 % anticipée pour la surface des locaux d'habitation.

L'autre modification essentielle par rapport à la SHON, l'exclusion de la surface des murs périphériques, est en revanche à peu près compensée par la disparition de la déduction forfaitaire de 5 % s'appliquant actuellement aux habitations.

Le ministère considère que l'hypothèse d'augmentation de 5 % retenue dans le cas de l'actuelle **catégorie 9** (« *autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire* »), correspondant en quasi-

totalité à des bureaux et à des surfaces commerciales, est particulièrement prudente. Il ne s'estime cependant pas en mesure d'évaluer de manière suffisamment fiable la superficie de garages devant leur être associée.

**Le passage de la taxe locale d'équipement (TLE) à la taxe d'aménagement (TA) :  
estimation par le Gouvernement de l'élargissement de la surface prise en compte**

(en %)

	<b>Catégories actuelles (TLE) (art. 1585 D CGI)</b>	<b>% d'augmentation de la surface résultant du présent article (hypothèses retenues par le Gouvernement pour les simulations)</b>
CAT1	Locaux annexes - 20 premiers m <sup>2</sup>	3
CAT2	Locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles	5
CAT3	Entrepôts, hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attendant	5
CAT4	Habitat social – locaux d'habitation et annexes	10
CAT5A	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 80 premiers m <sup>2</sup>	15
CAT5B	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 81 à 170 m <sup>2</sup>	15
CAT6	Parties des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients	5
CAT7	Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes autres que les catégories 2, 4 dont la SHON est supérieure à 170 m <sup>2</sup>	15
CAT8	Locaux à usage d'habitation secondaire	20
CAT9	Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire *	5**
	<b>Total</b>	<b>10</b>

\* En pratique l'actuelle catégorie 9 correspond en quasi-totalité à des bureaux et à des surfaces commerciales.

\*\* Estimation *a minima*, selon le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

On pourrait *a priori* s'étonner de ce que le présent article propose de recourir **non** à l'une des nombreuses définitions de la surface actuellement en vigueur (comme la SHON, utilisée par les actuelles taxes d'urbanisme), mais à **une notion nouvelle**. Le Gouvernement estime cependant que ce choix d'une nouvelle notion sera **un facteur de simplification**. En effet, l'article 25 de la loi précitée n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour, notamment, « 3° Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ». Ces définitions sont actuellement au nombre d'une vingtaine (surface hors œuvre brute, surface hors œuvre nette, surface utile...). La notion proposée par le présent article

aurait vocation à remplacer à moyen terme, dans le domaine fiscal, l'ensemble de celles actuellement utilisées.

(2) La taxation ad hoc de certains équipements, comme les parkings

Le présent article propose également **d'étendre la taxe à certains équipements, par une imposition ad hoc.**

Ainsi, il tend à insérer au code de l'urbanisme un article L. 331-13, fixant la valeur forfaitaire des équipements concernés conformément au tableau ci-après.

#### La valeur forfaitaire des équipements proposée par le présent article

Equipement	Valeur forfaitaire
Emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs	3 000 euros par emplacement
Emplacements des habitations légères de loisirs	10 000 euros par emplacement
Piscines	200 euros par mètre carré
Eoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres	3 000 euros par éolienne
Panneaux photovoltaïques au sol	10 euros par mètre carré
Parkings non compris dans la surface visée à l'article L. 331-10*	2 000 euros par emplacement, cette valeur pouvant être augmentée jusqu'à 5 000 euros par délibération de l'organe délibérant de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou plan d'occupation des sols. La valeur forfaitaire ainsi déterminée sert également d'assiette départementale et à la part versée à la région d'Ile-de-France.

\* C'est-à-dire les parkings à l'air libre.

Source : d'après le présent article

**Le fait essentiel est que désormais, les parkings à l'air libre (comme en particulier ceux des grandes surfaces commerciales) seraient taxés.** Avec une valeur forfaitaire comprise entre 2 000 et 5 000 euros par emplacement, on conçoit que le produit pourrait être important. Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement n'a cependant pas jugé être en mesure de présenter une estimation au niveau national.

L'introduction de ces valeurs forfaitaires, si elle complexifie apparemment le droit, est **en pratique un réel facteur de simplification.** Il ne sera en effet plus nécessaire de s'interroger longuement sur des questions d'importance mineure, comme la nécessité de taxer ou non les margelles de piscine disposant de couvertures amovibles, le caractère plus ou moins mobile

d'un mobil-home, ou la manière de taxer les éoliennes en fonction de la petite plate-forme à leur sommet destinée à la maintenance.

## 2. Une quasi-stabilité de l'encadrement des taux, avec désormais une possibilité de modulation géographique

L'encadrement des taux demeurerait **quasiment inchangé**, comme le montre le tableau ci-après.

### L'encadrement des taux : synthèse de la réforme proposée par le présent article

(en %)

	Droit actuel		Réforme proposée par le présent article	
	(hors VD/PLD)		(TA uniquement)	
Taxes à vocation nationale				
Communes	TLE	1-5	TA communes	1-5
Départements	TD/CAUE	0-0,3	TA départements	0-2,5
	TD/ENS	0-2		
Taxes à vocation locale				
Départements	TSE Savoie	1-5		-
Région Ile-de-France	TC/TLE	1	TA IDF	0-1

TLE : taxe locale d'équipement ; TC/TLE : taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France ; TD/CAUE : taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; TD/ENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles ; TSE Savoie : TSE du département de la Savoie ; VD/PLD : versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Source : commission des finances

a) Une fourchette toujours comprise entre 1 % et 5 % pour les communes et EPCI

L'article L. 331-14 que le présent article propose d'insérer au code de l'urbanisme prévoit que « **les communes ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent fixer des taux différents dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols. (...) En l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, ce dernier est fixé à 1 % dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale où la taxe est instituée de plein droit.** ».

Certes, selon l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme proposé par le présent article, « le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs

*par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ».*

Cependant, « *en cas de vote d'un taux supérieur à 5 % dans un ou plusieurs secteurs, les [participations d'urbanisme] ne sont plus applicables dans ce ou ces secteurs* ». Autrement dit, pour **ne pas perdre le bénéfice des participations d'urbanisme**, la commune ou l'EPCI devra fixer le taux de la taxe d'aménagement **entre 1 et 5 %, ce qui correspond à la situation actuelle dans le cas de la TLE.**

*b) Une fourchette de 0 % à 2,5 % pour les départements, légèrement supérieure à la sommes de celles en vigueur pour la TD/CAUE et la TD/ENS*

Dans le cas des **départements**, les taux devraient être compris **entre 0 % et 2,5 %.**

Cet intervalle est légèrement supérieur à la somme de ceux relatifs aux deux taxes actuellement perçues par les départements : la taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (de 0 % à 0,3 %) et la taxe départementale des espaces naturels sensibles (de 0 % à 2 %).

*c) Un taux de 1 % qui dans le cas de la région Ile-de-France ne serait plus automatique mais correspondrait à un maximum*

La **seule modification significative** – bien que modeste – en matière de taux est que dans le cas de la **région Ile-de-France**, le taux ne serait plus nécessairement de **1 %** comme actuellement. Le taux de 1 % correspondrait en effet désormais à un **maximum.**

*d) Une possibilité de modulation géographique, sauf dans le cas des départements*

Une novation importante par rapport à la TLE est que la **part communale** de la taxe d'aménagement pourrait voir son taux **modulé par secteur**<sup>1</sup>.

De même, la région aurait désormais la possibilité de **moduler le taux** selon les communes.

En revanche, cette possibilité de modulation géographique **ne serait pas reconnue aux départements :**

---

<sup>1</sup> *Selon le présent article, « les communes ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent fixer des taux différents dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols ».*

- si une telle possibilité a un sens au niveau communal ou intercommunal (il est logique de moduler l'imposition des secteurs en fonction des charges d'aménagement correspondantes), elle serait difficilement justifiable au niveau départemental (dont la taxe d'aménagement financera essentiellement « *la politique de protection des espaces naturels sensibles* »), en particulier du point de vue du principe d'égalité devant l'impôt ;

- une telle modulation entraînerait en outre la superposition de deux zonages (communal et départemental), qui rendrait le dispositif illisible.

### 3. La suppression de la TLE du département de la Savoie, destinée à financer les jeux olympiques d'Albertville

Le département de la Savoie perçoit actuellement à la fois la TLE (8,4 millions d'euros en 2008) et la TSE Savoie (3,5 millions d'euros en 2008), instaurée en 1987 pour financer les **jeux olympiques d'Albertville (1992)**.

Toutes choses égales par ailleurs, la réforme lui ferait donc perdre environ 3,5 millions d'euros par rapport à 2008. Cette perte pourrait cependant être plus que compensée en portant le taux d'imposition au maximum autorisé de 2,5 %, comme le montre le tableau ci-après.

#### Le produit des taxes d'urbanisme dans le cas du département de la Savoie

(en millions d'euros)

	Avant réforme (2008)	Après réforme (en supposant l'assiette constante)	Avec taux départemental porté à 2,5 %**
Communes	8,4	8,4	8,4
<i>Taxe locale d'équipement</i>	8,4	8,4	8,4
Département	6,5	3,0	7,5
<i>TD conseils en architecture, urbanisme et environnement</i>	0,0		
<i>TD espaces naturels sensibles</i>	3,0	3,0	
<i>TSE Savoie</i>	3,5		
<b>Total</b>	<b>14,9</b>	<b>11,4</b>	<b>15,9</b>

\* Hors versement pour dépassement du plafond légal de densité.

\*\* Le taux de la TD ENS étant actuellement de 1 %.

Sources : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, « Taxes d'urbanismes, statistiques année 2008 », mai 2010 ; calculs de la commission des finances

Par ailleurs, selon l'évaluation préalable du présent article, « *le département de la Savoie (...) pourra bénéficier du ¼ du produit du versement pour sous-densité en lieu et place du produit du VD/PLD anecdotique dans ce département (environ 15 000 € en 2007 pour le conseil général)* ». Le montant du futur versement pour sous-densité ne peut toutefois être évalué à ce stade.

## **B. LE VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ**

Le versement pour sous-densité a pour objet de favoriser la densité du tissu urbain, jugée souhaitable dans une perspective d'économies d'énergie.

### **1. Le droit actuel : le versement lié au dépassement du plafond légal de densité**

Le versement lié au dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD) – dont le présent article prévoit la suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 – a été instauré en 1975 dans une perspective opposée à celle actuellement poursuivie. En effet, comme son nom l'indique, il s'agissait de limiter la densité.

Ce versement a été supprimé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cependant, l'article 50 de la loi précitée prévoit que les articles concernés du code de l'urbanisme, dans leur rédaction antérieure à son entrée en vigueur, « *demeurent applicables dans les communes où un plafond légal de densité était institué le 31 décembre 1999* ».

Ainsi, ce versement continue d'être perçu sur le territoire de plusieurs communes. Il est attribué pour 75 % aux communes et 25 % aux départements.

Sa perception est très concentrée. En 2008 les deux tiers du produit ont correspondu à des communes des Hauts de Seine et de Seine Saint-Denis, comme le montre le tableau ci-après.

**Les communes ayant perçu le VD-PLD (2008)**

Départements	Nombre de communes	Nombre de taxations	SHON taxée (m <sup>2</sup> )	Produits 2008 (euros)
Hauts de Seine	12	44	36 717	12 795 754
Seine St Denis	9	22	63 590	7 323 078
Val de Marne	6	19	15 750	3 522 818
Yvelines	1	3	8 685	2 174 867
Seine et Marne	2	6	17 590	1 371 175
Indre et Loire	1	1	3 491	158 712
Var	2	10	1 071	158 604
Calvados	4	4	767	136 106
Hautes Alpes	3	2	24 448	83 890
Essonne	1	1	378	46 444
Hérault	3	6	586	41 753
Finistère	2	2	300	37 940
Morbihan	2	3	19	9 198
Pyrénées Atlantiques	1	2	51	4 590
Savoie	1	2	86	4 300
Vosges	1	1	26	3 900
Haut Rhin	0	2	17	3 160
Creuse	1	1	23	951
Alpes Maritimes	1	1	16	900
Haute Marne	0	1	12	480
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>133</b>	<b>173 624</b>	<b>27 878 620</b>

Source : d'après ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, « Taxes d'urbanismes, statistiques année 2008 », mai 2010

**2. Le droit proposé : une logique inverse, avec le versement pour sous-densité**

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement<sup>1</sup> prévoyait, dans son article 13 (devenu l'article 25 du texte promulgué), que le Gouvernement pourrait, par voie d'ordonnance, « 5° *A produit équivalent, regrouper et simplifier les régimes de taxes et participations d'urbanisme pour doter les établissements publics compétents et les communes non membres d'un tel établissement d'une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions* ». Comme on l'a vu ci-avant, cette habilitation à réformer les taxes d'urbanisme n'a pas subsisté dans le texte définitif, d'où le présent article.

*a) Une définition de la densité de construction qui doit évoluer à brève échéance avec la prochaine réforme des surfaces prises en compte par le droit de l'urbanisme*

Le présent article prévoit que « *la densité de la construction est définie par le rapport entre la surface de plancher d'une construction*

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

*déterminée conformément à l'article L. 112-1 et la surface du terrain de l'unité foncière sur laquelle cette construction est ou doit être implantée ».*

Actuellement, l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme définit la surface hors œuvre nette (SHON), utilisée pour le calcul de la TLE, mais aussi du **coefficient d'occupation des sols (COS)**. Ainsi, l'article R\*123-10 du code de l'urbanisme définit le COS comme « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* ».

Ce paradoxe apparent (pourquoi, en ce cas, recourir à une définition *ad hoc* de la densité, et non au COS ?) vient du fait que, comme on l'a indiqué ci-avant, l'article 25 de la loi précitée n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour, notamment, « 3° *Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme* ». Ces définitions sont actuellement au nombre d'une vingtaine (surface hors œuvre brute, surface hors œuvre nette, surface utile...).

**L'article L. 112-1 précité a vocation à devenir le réceptacle de la future définition de la surface destinée à remplacer la SHON et les autres surfaces utilisées par le droit de l'urbanisme.** Ainsi, en se référant à cet article, le présent article permettra au régime de la taxe d'aménagement de s'adapter automatiquement à la réforme du droit de l'urbanisme.

*b) Le plafonnement à 25 % de la valeur totale du terrain semble devoir être maintenu, malgré ses effets pervers*

Contrairement au versement pour dépassement du plafond légal de densité, le versement pour sous-densité serait, par nature, calculé d'une manière en partie arbitraire.

Dans le cas de l'actuel versement pour dépassement du plafond légal de densité, l'objectif poursuivi est clair : il s'agit d'annuler l'avantage financier qu'un constructeur peut trouver à construire en hauteur pour économiser du terrain. Ce versement est donc égal **au prix de la superficie de terrain qui serait nécessaire pour ne pas dépasser le plafond légal de densité.**

## **Le calcul du versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD)**

### **1. La formule**

Le calcul du versement pour dépassement du plafond légal de densité, défini pour les communes concernées<sup>1</sup> par l'article R. 333-1 du code de l'urbanisme, est défini par la formule suivante :

$$Pa = v \frac{Sa + Sb - Sc - (KSd)}{K}$$

Dans laquelle :

**Pa** représente le montant du versement ;

**v** la valeur au mètre carré de terrain considéré nu et libre ;

**Sa** la surface de plancher de la construction projetée, calculée comme il est dit à l'article R. 112-2, à l'exclusion de la surface correspondant aux immeubles exonérés en application des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 112-2 et à l'exclusion de la surface correspondant à la partie des constructions exonérée en application des articles L. 127-1 et L. 128-1 ;

**Sb** la surface de plancher, calculée comme il est dit à l'article R. 112-2, des constructions implantées sur le même terrain qui ne sont pas destinées à être démolies, à l'exclusion de la surface correspondant aux immeubles exonérés et mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 112-3 ;

**Sc** la partie de la surface de plancher, calculée comme il est dit à l'article R. 112-2, des constructions non exonérées en application des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 112-2, implantées sur le même terrain, qui excède le plafond légal de densité, que ces constructions soient ou non destinées à être démolies ;

**Sd** la surface du terrain ;

**K** le plafond légal de densité en vigueur sur le territoire de la commune à la date de délivrance du permis de construire.

### **2. Exemple**

Une commune fixe un plafond légal de densité (c'est-à-dire un rapport entre la surface de plancher et la surface du terrain utilisé) de 2. Schématiquement, cela signifie qu'en utilisant la totalité du terrain, il est possible de construire un bâtiment de deux étages (y compris le rez-de-chaussée).

Un constructeur décide de construire un bâtiment de 6 étages (y compris le rez-de-chaussée). Ce bâtiment a donc 4 étages en trop, qui si l'on respectait le plafond légal de densité exigerait, en plus du terrain utilisé, un terrain supplémentaire de superficie double de celui-ci.

Le versement est égal au produit de cette superficie et du prix au mètre carré du terrain utilisé.

---

<sup>1</sup> Ces dispositions demeurent applicables dans les communes où un plafond légal de densité était institué le 31 décembre 1999 et dont le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent n'a pas décidé de supprimer le plafond légal de densité ou d'instaurer la participation pour voirie et réseaux.

L'objectif poursuivi par le présent article pour le calcul du prélèvement pour sous-densité est **inverse** de celui de l'actuel versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD) : il s'agit cette fois de faire en sorte qu'un constructeur ait intérêt à **économiser du terrain**, et donc à construire en hauteur. La difficulté est que, contrairement au VD/PLD, il n'est pas possible de « calibrer » le versement en fonction d'une économie réalisée par le constructeur (dans le cas du VD/PLD, en achetant moins de terrain) et que l'on souhaiterait annuler. Il est donc nécessaire d'accroître le prix du terrain utilisé en excédent de ce qu'impliquerait le respect du seuil de densité, mais dans quelle proportion : 25 % ? 50 % ? 100 % ?

Le présent article propose de fixer ce taux à **50 %**.

Par ailleurs, le versement serait **plafonné à 25 %** du prix du terrain total.

#### Le calcul du futur versement pour sous-densité (VSD)

##### 1. La formule proposée par le présent article

*« Ce versement est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité. »*

*« Le versement pour sous-densité ne peut en tout état de cause être supérieur à 25 % de la valeur du terrain. »*

##### 2. Exemple

On prend l'exemple d'une commune ayant fixé le seuil minimal de densité à 2. Schématiquement, cela signifie qu'en utilisant la totalité du terrain, il est possible de construire un bâtiment de deux étages (y compris le rez-de-chaussée).

On suppose qu'un terrain donné a une valeur de 100.

Un constructeur décide de construire un bâtiment comprenant seulement un rez-de-chaussée. Pour sa superficie de plancher, ce bâtiment occupe donc 2 fois plus de terrain que ce qui serait nécessaire pour respecter le seuil de densité.

Dans le dispositif prévu par le présent article, il s'agit de majorer de 50 % le prix du supplément de terrain « inutilement » utilisé. Dans le cas présent, cela correspond à  $0,5 \times 100 \times 1/2 = 25$ .

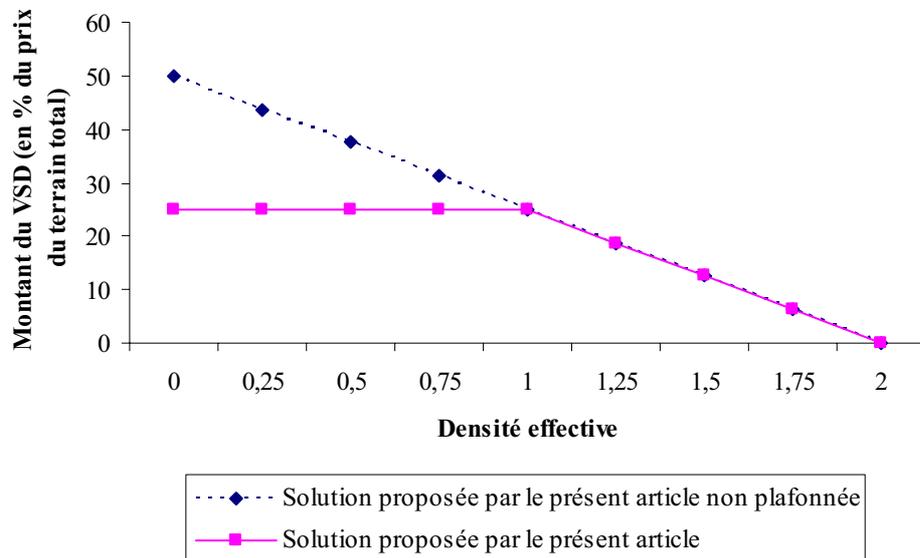
Le présent article prévoit par ailleurs que le versement pour sous-densité ne peut être égal à plus de 25 % de la valeur du terrain, ce qui, dans le cas présent, se trouve correspondre au résultat avant prise en compte de ce plafond.

Le graphique ci-après indique le versement dû pour différents coefficients de densité, dans le cas particulier où le seuil de sous-densité serait égal à 2 (ce qui correspond schématiquement à une construction de deux étages, y compris le rez-de-chaussée).

**Le calcul du versement pour sous-densité (VSD) : comparaison du montant découlant de différentes solutions dans un cas particulier**

**(on suppose que le seuil de sous-densité est égal à 2)**

*(montant exprimé en % du prix du terrain utilisé)*



Source : calculs de la commission des finances

Ce graphique permet de mettre en évidence que **le plafonnement du versement à 25 % de la valeur totale du terrain a un effet pervers**. En effet, il en découle que dans l'exemple choisi n'y a aucune différence, en termes de sanction, entre un coefficient de densité de 1 et un coefficient de densité de n'importe quel montant inférieur.

**Il ne semble cependant pas opportun de supprimer ce plafond.** En effet, en pratique le versement pour sous-densité devrait être instauré dans des zones où le prix du terrain est relativement élevé, de sorte qu'une augmentation de celui-ci de plus de 25 % pourrait revêtir un aspect **confiscatoire**. Certes, ce versement ne pourra, par nature, être instauré au cœur des grandes agglomérations. Cependant, il le sera vraisemblablement moins en zone rurale – du fait de la fréquente absence de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols – qu'aux **périphéries des zones urbaines**, en particulier dans les **zones commerciales**.

*c) Une simple faculté pour les communes et EPCI concernés*

Le présent article prévoit que « *les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols peuvent instituer, par délibération, un seuil minimal de densité (...)* ». Autrement dit, l'instauration du seuil minimal de densité est **une simple faculté**.

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que « *dans les secteurs des zones urbaines ou à urbaniser où le taux de la taxe*

*d'aménagement applicable est supérieur à 5 %, l'instauration du seuil minimal de densité est obligatoire* ». Cette disposition a toutefois été supprimée par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances.

Le seuil minimal de densité est déterminé par **secteurs** du territoire de la commune ou de l'EPCI, définis sur un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols.

En cas d'institution du versement pour sous-densité, le versement pour dépassement du plafond légal de densité est supprimé de plein droit sur l'ensemble du territoire de la commune.

*d) Un encadrement par référence au coefficient d'occupation des sols*

On peut considérer qu'il serait injustifié que la commune ou l'EPCI, d'une part, détermine un COS autorisant à construire des bâtiments élevés, et de l'autre taxe les constructions au titre du versement pour sous-densité, alors même qu'elles seraient proches du COS maximal autorisé.

Le présent article prévoit donc que pour chaque secteur, le seuil minimal de densité est compris entre 50 % et 75 % de la densité maximale autorisée par les règles définies dans le plan local d'urbanisme.

*e) La suppression de l'actuel versement pour dépassement du plafond légal de densité*

Le 5° du B du I du présent article supprime le versement pour dépassement du plafond légal de densité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**C. UNE MODERNISATION INDISPENSABLE DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT**

Le présent article propose en outre **une modernisation indispensable des modalités de recouvrement** de la fiscalité de l'urbanisme.

**1. Une perception par le seul Etat**

Actuellement, les collectivités concernées peuvent, si elles le souhaitent, recouvrer elles-mêmes l'impôt, ce qui rend de fait impossible un suivi précis de cette fiscalité par l'Etat (qui ne peut alors accéder à l'information nécessaire que dans le cas de quelques grandes villes, comme Paris), et est générateur de surcoûts.

Le présent article propose donc de prévoir que « *les services de l'Etat en charge de l'urbanisme dans le département sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe* ».

## 2. Des pénalités revues à la baisse

L'article 1828 du code général des impôts prévoit que « *dans le cas (...) d'une construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation, le constructeur est tenu d'acquitter, outre la taxe locale d'équipement ou le complément de taxe exigible, **une amende d'égal montant*** ».

Le présent article prévoit qu'« *en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager* » (c'est-à-dire pour les infractions les plus graves), le montant de la taxe est assorti d'une pénalité de **80 %** du montant de la taxe. Par ailleurs, « *en cas de demande de régularisation et d'obtention ultérieure d'une autorisation de construire ou d'aménager par le contribuable ayant commis l'infraction* » (c'est-à-dire dans les cas les moins graves), la pénalité est réduite à **40 %**.

**Votre rapporteur général s'interroge sur le bien-fondé de cette dernière disposition. La sanction doit en effet demeurer dissuasive.**

## 3. L'instauration d'une procédure de rescrit dans trois cas particuliers

Enfin, le présent article propose de mettre en place une procédure de **rescrit** en matière de fiscalité de l'urbanisme, qui n'existe pas actuellement.

Ainsi, avant le dépôt de la demande d'autorisation de construire, un contribuable pourrait demander à l'administration de l'Etat en charge de l'urbanisme dans le département des éclaircissements sur l'application à sa situation de **trois dispositions particulières** :

- celle selon laquelle « *n'est pas retenue dans l'unité foncière la partie des terrains rendus inconstructibles pour des raisons physiques ou du fait de prescriptions ou de servitudes administratives* » ;

- celle selon laquelle « *lorsque le seuil minimal de densité ne peut être atteint du fait des servitudes administratives qui frappent le terrain, aucun versement n'est dû* » ;

- dans le cas des communes dépourvues de coefficient d'occupation des sols (COS), celle selon laquelle le seuil minimal de densité (utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité) ne peut être supérieur à 75 % de la densité prévue par le COS (le COS pris en compte étant alors celui estimé par le contribuable).

L'administration devrait répondre de manière motivée dans un délai de trois mois, à défaut de quoi les propositions de solution présentées par le contribuable dans sa demande seraient opposables à l'administration.

**Paradoxalement, il n'est pas prévu de consulter le maire, qui aurait pourtant, de toute évidence, son mot à dire.**

***D. LA DISPARITION DES TAXES ACTUELLES EN 2012 ET DES PARTICIPATIONS D'URBANISME EN 2015***

**1. Les dispositions fiscales s'appliquent aux demandes déposées à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012**

Les dispositions du présent article s'appliquent aux demandes d'autorisation et aux déclarations préalables **déposées à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012**. Dans le cas du versement pour dépassement du plafond légal de densité, la suppression n'aurait toutefois lieu qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le présent article prévoyant que « *par délibération adoptée avant le 30 novembre* », les collectivités territoriales concernées « *fixent les taux applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante* », cela implique qu'elles devront fixer leurs taux de la taxe d'aménagement **avant le 30 novembre 2011**.

Par ailleurs, l'article L. 331-24 (nouveau) que le présent article propose d'insérer au code de l'urbanisme prévoit que le recouvrement de la taxe d'aménagement fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, respectivement émis douze et vingt-quatre mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager.

Ainsi, la mesure n'aura **d'incidence financière** sur les collectivités territoriales qu'à compter du **1<sup>er</sup> mars 2013**.

Par ailleurs, il résulte de ce calendrier que les éventuels **ajustements législatifs** le cas échéant nécessaires pourraient être effectués en 2011.

**2. La suppression de cinq des huit participations d'urbanisme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015**

Le 5<sup>o</sup> du B du I du présent article prévoit que « *le III de l'article 50 de la loi solidarité et renouvellement urbains n<sup>o</sup> 2000-1208 du 13 décembre 2000 ainsi que les a, b et d du 2<sup>o</sup> et le 3<sup>o</sup> de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme sont abrogés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015* ». De même, le 1<sup>o</sup> du C du III abroge, notamment, l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme.

Ces dispositions discrètes sont en réalité parmi les plus importantes. Elles ont en effet pour résultat de **supprimer cinq des huit participations d'urbanisme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015**.

**La suppression de cinq des huit participations d'urbanisme**

	<b>Base juridique</b>	<b>Possibilité de cumuler avec la TLE</b>	<b>Participation dont le présent article prévoit la suppression</b>
Participation pour raccordement à l'égout (PRE)	L. 1331-7 code de la santé publique	×	×
Participation pour non-réalisation d'aire de stationnement (PNRAS)	L.123-1-2 et L.332-7-1 code de l'urbanisme	×	×
Participation pour le financement d'équipements publics exceptionnels	L. 332-8 code de l'urbanisme	×	
Participation des riverains en Alsace Moselle	Ordonnance de Guillaume II du 21 mai 1879	×	×
Participation pour voirie et réseaux (PVR)	L. 332-11-1 code de l'urbanisme	×	×
Participation des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE)	L. 332-9 code de l'urbanisme	Non	×
Participation ZAC	L. 311-4 code de l'urbanisme	Non	
Projet urbain partenarial (PUP)	L. 332-11-3 code de l'urbanisme	Non	
<b>Participation censurée par le Conseil constitutionnel*</b>			
<i>Cession gratuite de terrain</i>	<i>L. 332-6-1 2° e) code de l'urbanisme</i>		

\* Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010. Le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité reconnue par cette disposition 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, était contraire à l'article 17 de la Déclaration de 1789, relatif à la propriété privée.  
Sources : codes concernés ; ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, « Réforme de la fiscalité de l'urbanisme, texte issu de la concertation », septembre 2010

La suppression des participations ne concerne pas toutefois celles relatives aux ZAC et aux projets urbains partenariaux (PUP), correspondant aux opérations les plus importantes.

Par ailleurs, le présent article prévoit que « **le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % [contre 5 % selon le droit commun] dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs** ». Ainsi, **la taxe d'aménagement a vocation à se substituer aux « petites » participations d'urbanisme actuelles.**

Pendant la période transitoire, du 1<sup>er</sup> mars 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2015, « en cas de vote d'un taux supérieur à 5 % dans un ou plusieurs secteurs », les contributions « ne sont plus applicables dans ce ou ces secteurs ». Il s'agit d'inciter les communes à anticiper la mise en œuvre du futur régime.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **22 amendements** (dont 3 de sa commission des finances et 15 de son rapporteur général), tous rédactionnels ou de précision, à **quatre exceptions près** :

- la suppression de la restriction selon laquelle l'abattement automatique de 50 % applicable aux 100 premiers m<sup>2</sup> de la résidence principale ne concerne que les logements situés en zone urbaine d'un PLU ou d'un POS, dans un immeuble collectif ou dans un lotissement soumis à permis d'aménager (amendement de la commission des finances) ;

- celle de la disposition selon laquelle le versement pour sous-densité est automatiquement instauré dès lors que la commune ou l'EPCI applique un taux supérieur à 5 % pour la taxe d'aménagement (amendement de la commission des finances) ;

- l'affectation de la totalité du futur versement pour sous-densité au bloc communal (amendements identiques de nos collègues députés Michel Piron et Dominique Baert), de même, à la suite d'un sous-amendement du rapporteur général, que l'actuel versement pour dépassement du seuil légal de densité (dont 25 % sont attribués aux départements, et dont le présent article prévoit la suppression à compter de 2015) ;

#### **L'affectation aux communes de la totalité du versement pour sous-densité**

Actuellement, le versement pour dépassement du plafond légal de densité – qui doit être supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 – est attribué **pour 75 % aux communes et 25 % aux départements**.

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait que **tel serait également le cas du versement pour sous-densité**<sup>1</sup>.

**Cela ne paraissait pas justifié**. En effet, le produit du futur versement pour sous-densité résultera du seuil minimal de densité qui sera fixé par les communes et les EPCI, seuls compétents en matière d'urbanisme.

<sup>1</sup> « Les trois quarts du produit des versements dus au titre des densités de construction inférieures au seuil minimal de densité sont attribués aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale ».

Certes, actuellement le versement pour dépassement du plafond légal de densité est attribué pour 25 % aux départements. Cependant, la réforme des taxes d'urbanisme ne doit pas pérenniser les incohérences du droit actuel. Par ailleurs, les départements devant bénéficier du VSD ne sont pas les mêmes que ceux qui bénéficient actuellement du VD/PLD (correspondant, comme on l'a indiqué, aux Hauts de Seine et à la Seine Saint-Denis pour les deux tiers du produit).

**Il convient donc, conformément à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, d'attribuer le VSD intégralement aux communes.**

- la disposition selon laquelle le taux maximal de la part départementale de la taxe d'aménagement, de 2,5 % selon le présent article, est porté à 5 % en zone de montagne.

#### Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale

N°	Auteur	Objet
3	M. Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances	Suppression d'une redondance relative aux modalités de reversement des EPCI aux communes
4	M. Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances	Suppression de la restriction selon laquelle l'abattement automatique de 50 % applicable aux 100 premiers m <sup>2</sup> de la résidence principale ne concerne que les logements situés en zone urbaine d'un PLU ou d'un POS, dans un immeuble collectif ou dans un lotissement soumis à permis d'aménager.
5	M. Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances	Suppression de la disposition selon laquelle le versement pour sous-densité est automatiquement instauré dès lors que la commune ou l'EPCI applique un taux supérieur à 5 % pour la taxe d'aménagement.
57	M. Piron	Affectation de la totalité du VSD au bloc communal (le texte initial en prévoyant l'affectation de 25 % aux départements)
63	M. Carrez	Précision (remplacement de la référence au prêt à taux zéro par l'article L. 31-10-1 du code de la construction et de l'habitation résultant de l'article 56 du PLF 2011)
64	M. Carrez	Rédactionnel
65	M. Carrez	Rédactionnel
66	M. Carrez	Rédactionnel
67	M. Carrez	Rédactionnel
99	M. Carrez	Rédactionnel
100	M. Carrez	Rédactionnel
101	M. Carrez	Coordination
102	M. Carrez	Précision
103	M. Carrez	Précision
104	M. Carrez	Précision
105	M. Carrez	Rédactionnel
118	M. Carrez	Suppression d'une coquille
119	M. Carrez	Rédactionnel
203	M. Michel Bouvard	Taux maximal de la taxe d'aménagement, pour les départements, de 5 % en zone de montagne (contre 2,5 % selon le droit commun)
271	M. Baert	Identique au 57
383	M. Carrez	Sous-amendement à l'amendement 57 de M. Piron ; ce sous-amendement affecte la totalité du VD PLD au bloc communal (contre 25 % aux départements aujourd'hui).
384	Gouvernement	Précision

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UNE RÉFORME ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

#### 1. Une utile simplification du droit

Sur le plan fiscal, le principal apport de la réforme est de fusionner six taxes en seulement deux, et de mettre ainsi fin à des différences mineures et inutiles (concernant en particulier l'assiette, pourtant quasiment identique pour ces différentes taxes).

Pour le reste, si l'on adopte une approche purement quantitative, l'objectif de simplification n'est que partiellement atteint. Du fait de la possibilité de moduler le taux d'imposition par secteurs, le nombre potentiel de tarifs au m<sup>2</sup> pouvant exister sur le territoire d'une commune donnée, actuellement de huit (sans compter les possibilités d'exonération totale ou partielle), serait potentiellement illimité. Par ailleurs, six catégories d'équipements seraient imposées à des tarifs spécifiques. Enfin, si l'on prend comme indicateur le nombre de mots, la complexité des dispositions législatives concernées diminuerait à peine.

#### La simplification du droit proposée par le présent article

	Droit actuel	Réforme proposée par le présent article
Nombre de taxes	6 : TLE, TC/TLE, TD/CAUE, TDENS, TSE du département de la Savoie, VD/PLD	2 : taxe d'aménagement (TA) et versement pour sous-densité (VSD)
Nombre de tarifs au m <sup>2</sup> pouvant exister sur une commune donnée	8 valeurs forfaitaires+4 possibilités d'exonération totale ou partielle	Illimité (2 valeurs forfaitaires+5 possibilités d'exonération totale ou partielle+possibilité de modulation du taux par secteur) +tarifs spécifiques à 6 catégories d'équipements
Nombre de mots des dispositions législatives définissant le régime des taxes	7 000	6 000*
Nombre de participations d'urbanisme	8	3

TLE : taxe locale d'équipement ; TC/TLE : taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France ; TD/CAUE : taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; TDENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles ; TSE Savoie : TSE du département de la Savoie ; VD/PLD : versement pour dépassement du plafond légal de densité ; VSD : versement pour sous-densité.

\* Nombre de mots du présent article, hors dispositions transitoires.

Source : commission des finances

Dans le domaine fiscal, le présent article apporte des simplifications incontestables d'un point de vue pratique : recours à une définition de la surface plus simple et moins sujette à manipulations que la SHON, taxation de certains équipements en fonction de tarifs spécifiques (ce qui complexifie certes le droit mais évite des débats complexes et inutiles)...

**Par ailleurs, la simplification essentielle apportée par le présent article est vraisemblablement la suppression des participations d'urbanisme à compter de 2015.**

## **2. Des incitations à la densification opportunément laissées à l'appréciation des communes**

Les **ambitions environnementales initiales** de la réforme, jugées peu compatibles avec l'autonomie des collectivités territoriales, ont été **considérablement revues à la baisse**. Le Gouvernement envisageait initialement, en cohérence avec le « Grenelle de l'environnement », des dispositions obligatoires tendant à limiter la dispersion des constructions, à l'origine de surcoûts énergétiques.

A la suite de l'opposition des associations d'élus locaux, le dispositif concerné – le **versement pour sous-densité (VSD)** – ne constitue plus, dans le présent article, qu'une **simple faculté** pour les collectivités concernées.

## **3. Une réforme de la redevance d'archéologie préventive opportunément reportée à plus tard**

Votre rapporteur général se félicite de ce que la réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP) ait été reportée à plus tard.

Le présent article se contente en effet d'aligner les valeurs forfaitaires de la RAP sur celles de la taxe d'aménagement, avec quelques adaptations.

La réforme de la RAP est, de toute évidence, trop délicate pour être réalisée à l'occasion d'une loi de finances de fin d'année.

Le délai laissé à votre commission des finances pour instruire cette délicate réforme lui permettra, en outre, de prendre connaissance avec profit des conclusions de l'inspection générale des finances remises au Gouvernement le 18 octobre dernier, et dont elle demande en vain la communication depuis le début du mois de novembre.

## B. UN PRODUIT NET INSUFFISANT ET TROP PEU DYNAMIQUE

### 1. Selon le Gouvernement, une réforme à produit constant et avec peu de communes perdantes

a) *L'impact de la réforme par catégorie d'opérations, selon le Gouvernement*

Les **simulations du Gouvernement** s'appuient sur des estimations de l'impact de la réforme par type d'opérations. Elles concernent non le produit (qui dépend du comportement de taux des collectivités), mais uniquement **l'assiette (en euros)**.

Elles ont été effectuées sur la base des valeurs forfaitaires proposées par le présent article, des hypothèses d'augmentation des surfaces prises en compte présentées ci-avant, et de **diverses hypothèses ad hoc** (concernant en particulier la ventilation du parc de logements en fonction de leur taille).

Le tableau ci-après montre l'impact du présent article par **catégorie d'opérations, tel qu'évalué par le Gouvernement**.

**Le passage de la taxe locale d'équipement (TLE) à la taxe d'aménagement (TA) : augmentation de l'imposition (à taux constants), selon les hypothèses du Gouvernement**  
(en %)

	Catégories actuelles (TLE)	Ile-de-France	Province
CAT1	Locaux annexes - 20 premiers m <sup>2</sup>	202,3	194,3
CAT2	Locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles	175,8	168,3
CAT3	Entrepôts, hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenants	9,5	6,4
CAT4	Habitat social locaux d'habitation et annexes	5,7	2,7
CAT5A	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 80 premiers m <sup>2</sup>	-2,7	-5,5
CAT5B	Locaux d'habitation des résidences principales et leurs annexes pour les 81 à 170 m <sup>2</sup>	19,9	16,3
CAT6	Parties des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients	25,3	21,6
CAT7	Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes autres que les catégories 2, 4 dont la SHON est supérieure à 170 m <sup>2</sup>	1,3	-1,7
CAT8	Locaux à usage d'habitation secondaire	5,7	2,6
CAT9	Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire*	-7,5	-10,3
	<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>

\* En pratique l'actuelle catégorie 9 correspond en quasi-totalité à des bureaux et à des surfaces commerciales.

Ce tableau prend en compte à la fois l'augmentation de la superficie taxée et l'évolution des valeurs forfaitaires.

Sources : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ; calculs de la commission des finances

(1) Une augmentation de la taxation de la plupart des types d'opération

Ainsi, dans le cas des opérations relevant des actuelles catégories 1 (locaux annexes) et 2 (locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles), l'augmentation serait de l'ordre de 200 % :

- cette évolution provient de la **suppression d'une niche** dans le cas des **locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles (les exploitations agricoles demeurant en revanche exonérées<sup>1</sup>)**, dont on ne voit pas bien pourquoi ils bénéficient actuellement d'une valeur forfaitaire de 180 euros/m<sup>2</sup>, contre 300 euros pour la valeur forfaitaire de droit commun des exploitations commerciales, industrielles et artisanales et 365 euros/m<sup>2</sup> pour celui des habitations ;

- dans le cas des **locaux annexes**, actuellement taxés sur la base d'une valeur forfaitaire de seulement 108 euros/m<sup>2</sup>, l'augmentation de taux peut quasiment être assimilée à un **élargissement d'assiette**.

**Cette forte augmentation de la taxe pour ces deux catégories d'opérations rend de fait impossible des simulations fiables pour les petites communes.** En effet, il peut suffire de quelques opérations de ce type pour modifier considérablement le produit de la taxe dans une commune donnée.

La taxation des **hôtels** augmenterait quant à elle de plus de 20 %.

(2) La diminution de la taxation des bureaux et surfaces commerciales : un probable effet d'optique

Si l'on excepte l'actuelle catégorie 5A (dont il sera question ci-après), la seule catégorie à voir sa taxation **diminuer** (à taux constants) serait celle de l'actuelle catégorie 9, correspondant aux « *autres constructions* », c'est-à-dire en quasi-totalité à **des bureaux et à des surfaces commerciales**, qui, **selon le Gouvernement**, diminuerait de **10 %**. Il en découle une diminution significative de l'assiette de la taxe pour les communes dont une proportion importante de constructions relève de cette catégorie.

**Cette diminution pourrait cependant être largement « optique ».** En effet, comme on l'a indiqué ci-avant, les calculs du Gouvernement reposent sur une hypothèse plutôt prudente en matière d'augmentation de la superficie prise en compte. Par ailleurs, les communes concernées bénéficieront en particulier de l'élargissement de l'assiette aux parkings, qui devrait

---

<sup>1</sup> Dans le cas du droit actuel, cette exonération vient du fait que, contrairement à leur surface hors œuvre brute (SHOB), la surface hors œuvre nette (SHON) des exploitations agricoles est nulle. Or, les taxes actuelles sont assises sur la SHON. Le présent article retient une nouvelle définition de la surface, mais il exonère explicitement « dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces de plancher des serres de production, celles des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, celles des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, celles des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et, dans les centres équestres de loisir, les surfaces des bâtiments affectées aux activités équestres ».

correspondre à un produit important, que le Gouvernement n'est pas en mesure d'évaluer.

*b) Une quasi-stabilité de l'assiette au niveau national, selon le Gouvernement*

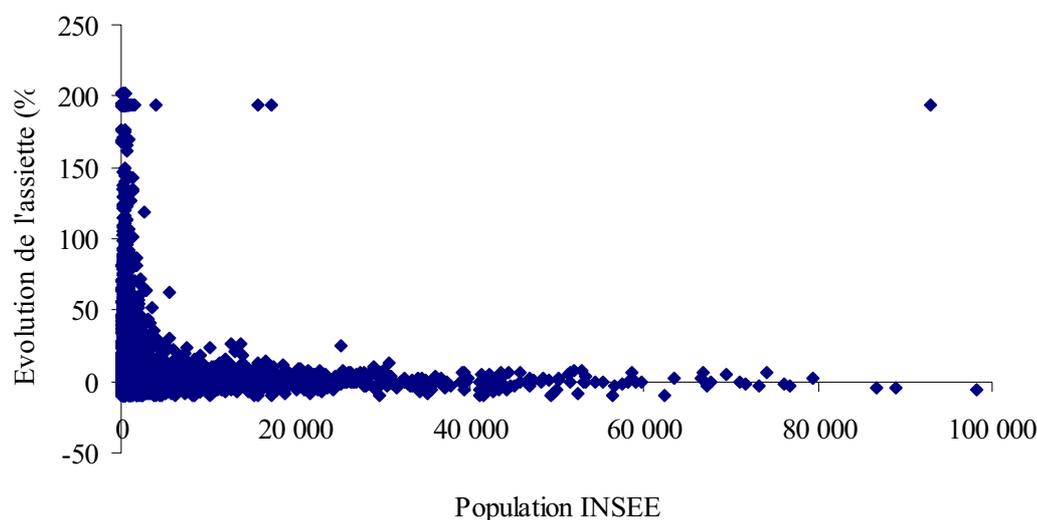
En chiffres arrondis, **selon le Gouvernement** le présent article entraînerait les conséquences suivantes :

- la valeur forfaitaire moyenne de la TLE (toutes opérations confondues) passerait de 435 à 400 euros/m<sup>2</sup>, ce qui représenterait une diminution d'environ 8 % ;
- mais en sens inverse, la superficie de l'assiette serait élargie de 10 % ;
- au total, **l'assiette augmenterait de 2,3 % par rapport à 2010** (ce qui est analogue à ce qui découlerait de l'indexation actuelle sur le prix de la construction).

*c) Une réforme favorable aux petites communes*

Toujours selon les hypothèses du Gouvernement, si l'on prend en compte l'ensemble des opérations, la réforme semble en général très favorable aux petites communes, comme le montre le graphique ci-après.

**Evolution des bases forfaitaires consécutive à la réforme, selon les hypothèses du Gouvernement (toutes opérations)**



Sur la base des surfaces de 2009 et des tarifs de 2010.

Source : calculs de la commission des finances, d'après l'Insee et les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Ce résultat vient du fait que les opérations correspondant aux actuelles catégories 1 (locaux annexes) et 2 (locaux à usage d'habitation des exploitations agricoles), dont l'imposition connaîtrait l'augmentation la plus

élevée (respectivement 194 % et 168 %), concernent essentiellement les communes rurales.

La diminution d'assiette de l'ordre de 10 % simulée pour certaines communes correspond à des communes dont la totalité des opérations en 2009 ont relevé de l'actuelle catégorie 9, correspondant en quasi-totalité à des commerces et des bureaux, et dont l'assiette diminuerait de 10,3 %.

## **2. Des simulations peut-être optimistes**

### *a) Des simulations par commune par nature peu précises*

Les simulations **par collectivité** transmises par le Gouvernement doivent être considérées avec une **prudence particulière**.

Tout d'abord, elles s'appuient sur les opérations réalisées une année donnée, en l'occurrence 2009. Or, celles-ci peuvent fortement varier d'une année sur l'autre, en particulier pour les petites communes.

Ensuite, elles présentent certaines limitations techniques :

- elles ne prennent pas en compte l'appartenance éventuelle d'une commune à un EPCI compétent en matière d'urbanisme se substituant à elle pour la perception de la taxe (ce qui il est vrai correspond à un cas de figure encore relativement peu fréquent) ;

- elles ne s'appuient que sur les données dont l'administration dispose, ce qui sauf exception exclut celles relatives à la plupart des communes (peu nombreuses) qui liquident elles-mêmes leurs taxes ;

- elles ne prennent pas en compte le niveau de taux actuel des différentes communes, et donc la possibilité éventuelle qu'elles ont de compenser une diminution d'assiette par une augmentation de taux.

### *b) Un possible optimisme sur l'assiette des résidences principales*

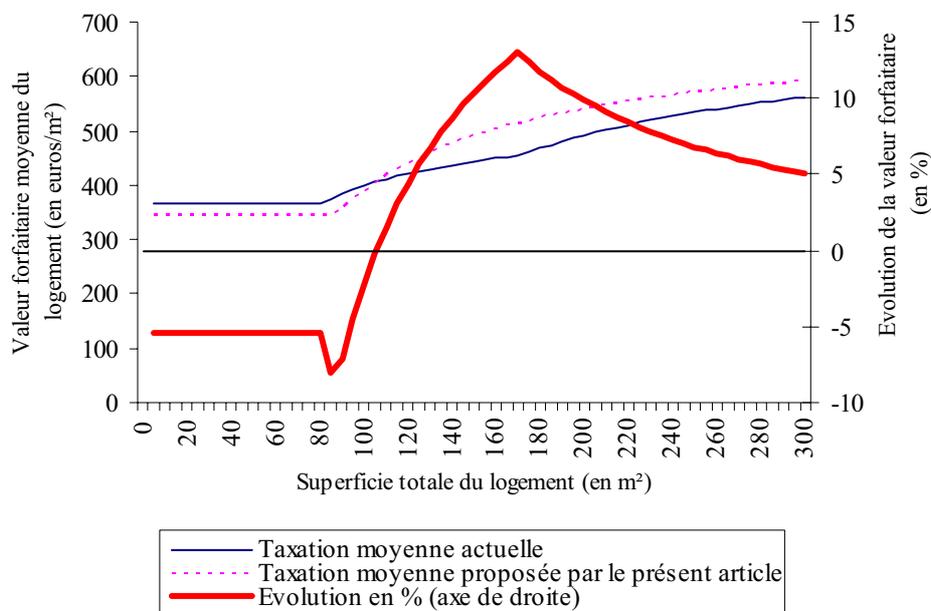
**Plus fondamentalement, les simulations du Gouvernement reposent sur des hypothèses peut-être optimistes en ce qui concerne l'assiette des résidences principales, qui correspond à plus de la moitié du produit des taxes.**

On rappelle que le droit actuel retient une valeur forfaitaire de 365 euros/m<sup>2</sup> pour les 80 premiers m<sup>2</sup>, 534 euros/m<sup>2</sup> pour les 90 m<sup>2</sup> suivants et 702 euros/m<sup>2</sup> au-delà. Le présent article propose une valeur forfaitaire de 300 euros/m<sup>2</sup> pour les 100 premiers m<sup>2</sup> et 600 euros/m<sup>2</sup> ensuite. Par ailleurs, la notion de surface utilisée ne serait pas la même : alors que le droit actuel utilise la surface hors œuvre nette (SHON), le présent article recourt à une notion nouvelle, que le Gouvernement juge correspondre à une superficie supérieure d'environ 15 %.

**Il en résulte que l'assiette des logements serait réduite par rapport au droit actuel dès lors que leur surface serait inférieure à 105 m<sup>2</sup>**

de SHON (soit environ 121 m<sup>2</sup> selon la nouvelle définition), comme le montre le graphique ci-après.

**La valeur forfaitaire moyenne par mètre carré d'une habitation principale, hors prise en compte des parkings**



La surface indiquée correspond à la surface hors œuvre nette (SHON), utilisée par le droit actuel. On suppose, comme le Gouvernement, que la réforme augmente l'assiette prise en compte de 15 %.

Rappel : le droit actuel retient une valeur forfaitaire de 365 euros/m<sup>2</sup> pour les 80 premiers m<sup>2</sup>, 534 euros/m<sup>2</sup> pour les 90 m<sup>2</sup> suivants et 702 euros/m<sup>2</sup> ensuite. Le présent article propose une valeur forfaitaire de 300 euros/m<sup>2</sup> pour les 100 premiers m<sup>2</sup> et 600 euros/m<sup>2</sup> ensuite.

Source : commission des finances

Le produit serait réduit de **5,5 %** pour les logements de **moins de 80 m<sup>2</sup> de SHON**, et même près de **9 %** dans le cas de certains logements à la superficie comprise **entre 80 et 87 m<sup>2</sup> de SHON** (soit entre 92 m<sup>2</sup> et 100 m<sup>2</sup> selon la nouvelle définition), qui verraient désormais la totalité de leur surface soumise à la valeur forfaitaire minorée.

Votre rapporteur général, cherchant à raisonner à partir d'exemples concrets, s'est intéressé au **cas réel** d'une opération imposée en 2010 sur le territoire de la commune de **Compiègne**, et consistant en la construction d'un **immeuble de six logements**. Les logements concernés, se trouvant avoir une superficie individuelle de 86,5 m<sup>2</sup> de SHON, se trouvent précisément dans la zone de forte perte de recettes. Si l'on se limite à la taxation superficielle, le produit serait **réduit d'environ 8,6 %** par la réforme. Il est vrai que **dans ce**

**cas particulier cette diminution serait en grand partie compensée par la taxation *ad hoc* des places de stationnement<sup>1</sup>.**

**L'impact du présent article pour l'imposition de la construction de logements :  
un cas réel sur le territoire de la commune de Compiègne,  
hors prise en compte des parkings**

	<b>Droit actuel</b>	<b>Droit proposé (taxe d'aménagement)</b>
<b>Surface prise en compte</b>	<b>519</b>	<b>597*</b>
<b>Ventilation de la surface en fonction de la valeur forfaitaire</b>		
Premiers m <sup>2</sup>	480	597
m <sup>2</sup> suivants	39	0
<b>Valeurs forfaitaires applicables (en euros)</b>		
Premiers m <sup>2</sup>	365	300
m <sup>2</sup> suivants	534	600
<b>Assiette taxable (en euros)</b>		
Premiers m <sup>2</sup>	175 200	179 003
m <sup>2</sup> suivants	20 746	0
<b>Total</b>	<b>195 946</b>	<b>179 003</b>
<b>Taux d'imposition (%)</b>		
Niveau communal (TLE en 2010)	3	3
Niveau départemental (TD/ENS et TDCAUE en 2010)	2,3**	2,3***
<b>Produit (euros)</b>		
Niveau communal (TLE en 2010)	5 878	5 370
Niveau départemental (TD/ENS et TDCAUE en 2010)	4 507	4 117
<b>Total</b>	<b>10 385</b>	<b>9 487</b>
<b>Evolution en %</b>		<b>-8,6</b>

\* On suppose que la réforme accroît de 15 % la superficie prise en compte (hypothèse du Gouvernement, ici relativement optimiste compte tenu de l'absence de garages).

\*\* 2 % pour la taxe départementale relative aux espaces naturels sensibles (TD/ENS) et 0,3 % pour la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TCAUE).

\*\*\* On suppose que le département maintient son taux global inchangé, et ne le porte pas à son nouveau maximum de 2,5 %.

Source : *commission des finances*

**Ces éléments conduisent à s'interroger sur le réalisme des estimations du Gouvernement.** En effet, c'est selon lui la forte augmentation de l'assiette de l'actuelle catégorie 5B (correspondant à la superficie comprise entre 81 et 170 m<sup>2</sup> de SHON) qui ferait que, globalement, l'assiette des logements augmenterait (alors que celle de l'actuelle catégorie 5A diminuerait de 5,5 %).

<sup>1</sup> Six parkings correspondant chacun à une valeur forfaitaire de 2 000 euros constituent une valeur forfaitaire totale de 12 000 euros, et donc, avec un taux de 3 %, à un produit de 360 euros, compensent la majeure partie de la diminution dans le cas de la part communale.

**L'évolution de l'assiette relative aux résidences principales dans le cas des catégories actuelles, selon le Gouvernement**

(en euros)

	Catégorie 5A (80 premiers m <sup>2</sup> de SHON)	Catégorie 5B (SHON de 80 à 170 m <sup>2</sup> )	Catégorie 7 (SHON supérieure à 170 m <sup>2</sup> )	Total
Droit actuel	5 448 119 575	4 232 798 526	1 426 430 304	11 107 348 405
Présent article	5 149 592 475	4 922 411 769	1 402 046 880	11 474 051 124
<b>Ecart</b>	<b>-5,5 %</b>	<b>16,3 %</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>3,3 %</b>

En supposant une augmentation de 15 % de la superficie prise en compte, du fait de la nouvelle définition de la surface.

Source : d'après les informations transmises par le ministère l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Ces résultats reposent sur une hypothèse de valeur forfaitaire moyenne de 540 euros/m<sup>2</sup> pour l'actuelle catégorie 5B, ce qui implique que celle-ci correspond à 20 % de superficie inférieure à 100 m<sup>2</sup> « nouvelle définition » (à 300 euros/m<sup>2</sup>) et 80 % de superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup> « nouvelle définition » (à 600 euros/m<sup>2</sup>). **Cela paraît peu vraisemblable.** En effet, selon l'Insee<sup>1</sup> les logements mis en chantier ont en moyenne une surface de 60 m<sup>2</sup>.

**Ainsi, dans majorité des communes les opérations correspondront à des surfaces SHON inférieures à 105 m<sup>2</sup> (121 m<sup>2</sup> selon la nouvelle définition), et par conséquent le présent article, sous sa forme actuelle, se traduira par une diminution des recettes correspondantes généralement comprises entre 5 et 10 %<sup>2</sup>.**

Certes, les résidences principales ne correspondent qu'à environ la moitié de l'assiette de la taxe. **La réduction de produit au niveau national ne serait donc que de quelques pourcents.**

Par ailleurs, **le Gouvernement n'inclut pas dans son chiffrage le produit résultant de la taxation *ad hoc* des places de stationnement**, qui devrait correspondre à un montant souvent important.

**La réduction de produit n'en serait pas moins probablement significative pour de nombreuses communes.**

<sup>1</sup> Alain Jacquot, « De plus en plus de maisons individuelles », Insee première n° 885, février 2003.

<sup>2</sup> Cette diminution de l'assiette serait accrue d'une dizaine de points supplémentaires dans le cas des opérations ne prévoyant pas de garages (ou de places de stationnement, taxées de manière spécifique dans le nouveau système). En effet, les garages correspondent à une large part des 15 % d'augmentation de la superficie prise en compte attendus par le Gouvernement. Les communes dans lesquelles, pour une raison ou pour une autre (manque de place, présence de nombreux parcs de stationnement...), les opérations comprendraient rarement des garages (ou des places de stationnement), seraient donc pénalisées.

### **3. Des pertes de l'ordre de 5 à 10 % pour certaines communes, qui pourraient être évitées par un alignement des valeurs forfaitaires sur celles de l'Ile-de-France**

#### *a) Des pertes de bases de 5 à 10 % pour certaines communes*

Bien que ce phénomène ne puisse être simulé avec précision, **en l'état actuel du présent article, de nombreuses communes verraient leurs bases réduites de 10 %.**

(1) Les communes dont une forte proportion d'opérations concerne les commerces et les bureaux

Tel serait tout d'abord le cas des communes dont une forte proportion des opérations concerne **les commerces et les bureaux.**

En effet, selon les estimations du Gouvernement, l'assiette correspondant aux opérations relevant de l'actuelle catégorie 9 diminuerait de **10,3 %.**

Ainsi, comme on l'a indiqué ci-avant, si l'on s'appuie sur les données et les hypothèses transmises par le Gouvernement, parmi les communes pour lesquelles au moins dix opérations<sup>1</sup> en 2009 sont connues, **environ 1 000 communes (soit 10 %)** verraient leurs bases diminuer (essentiellement pour cette raison) dont 240 de plus de 5 % et 60 de plus de 7,5 %.

Certes, **ces simulations surestiment vraisemblablement les pertes de bases pour certaines communes.** Comme on l'a indiqué ci-avant, elles reposent en effet sur une hypothèse prudente d'augmentation de la surface prise en compte pour les commerces et les bureaux. Par ailleurs, elles ne prennent pas en compte les ressources supplémentaires constituées par la taxation des parkings (impossible à simuler).

Cependant, **il est inévitable qu'en l'état actuel du droit proposé, certaines communes (non identifiables à ce stade) voient leur produit réduit de 10 %.**

(2) Les communes dont une forte proportion d'opérations concerne des résidences principales

A cela s'ajoute que, comme on l'a indiqué ci-avant, **le Gouvernement pourrait surestimer l'assiette relative aux résidences principales** (qui, on le rappelle, correspondent à plus de la moitié du produit des taxes).

Alors que les logements de moins de 105 m<sup>2</sup> de SHON verraient leur assiette diminuer – de **5,5 %** pour les logements de moins de 80 m<sup>2</sup> de SHON (selon les chiffres mêmes du Gouvernement), et de **près de 9 %** pour ceux de 87 m<sup>2</sup> (selon les calculs de la commission des finances) –, on voit mal

---

<sup>1</sup> Les simulations relatives aux communes pour lesquelles peu d'opérations (voire une seule opération) en 2009 sont connues ne sont par nature pas significatives.

comment l'assiette globale des logements pourrait augmenter, comme le prévoit le Gouvernement.

*b) Aligner les valeurs forfaitaires de la province sur celles de l'Ile-de-France*

Certes, les collectivités dont les bases diminueraient pourraient généralement compenser cette diminution par une augmentation du taux. En effet, pour compenser une diminution des bases de 10 % il suffit d'augmenter le taux d'environ 10 %. **Une commune appliquant un taux de 3 % pourrait ainsi compenser une diminution de bases de 10 % en le portant à 3,3 %.**

Cependant, le taux maximal de la future taxe d'aménagement sera de 5 %, soit égal au taux maximal actuel de la taxe locale d'équipement. Ainsi, les communes qui sont déjà au taux maximum subiront totalement la diminution de bases.

Par ailleurs, il ne serait pas souhaitable que la réforme réduise le produit potentiel des taxes.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de faire en sorte **qu'aucune commune ou presque ne voie ses bases diminuer de 10 %.**

Pour cela, la solution la plus simple et la plus efficace est **d'aligner la valeur forfaitaire proposée pour la province, de 600 euros/m<sup>2</sup>, sur celle proposée pour l'Ile-de-France, de 680 euros/m<sup>2</sup>** (ce qui correspondrait à une augmentation de 13 %). Le fait de maintenir dans le nouveau système deux valeurs forfaitaires, l'une pour l'Ile-de-France, l'autre pour la province, peut en effet sembler paradoxal.

#### **4. Le maintien d'un prélèvement archaïque et injustifié de 4 % pour les frais d'assiette et de recouvrement**

Le présent article prévoit que « *l'Etat effectue un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement de 4 % sur le montant des recouvrements* ».

Ce taux est **identique à celui actuellement appliqué pour la TLE et la quasi-totalité des autres taxes d'urbanismes** visées par le présent article (en application de l'article 1647 du code général des impôts)<sup>1</sup>.

D'une manière générale, les prélèvements de l'Etat sur les impôts des collectivités territoriales sont manifestement excessifs. Dans son rapport d'information<sup>2</sup> de 2007 sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, notre ancien collègue Michel Mercier souligne que si l'assiette et le recouvrement des impôts locaux coûte environ 1 milliard d'euros par an, ses

---

<sup>1</sup> Ce taux de 4 % est plus favorable aux collectivités territoriales que celui habituellement appliqué. En effet, l'article 1641 du code général des impôts fixe le taux des frais d'assiette et de recouvrement à 4,4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.

<sup>2</sup> N° 82 (2007-2008).

prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement s'élèvent à 3 milliards d'euros par an.

Dans le cas des taxes d'urbanisme, **cet arbitraire est particulièrement marqué.**

Tout d'abord, **certaines de ces taxes font d'ores et déjà l'objet d'un prélèvement nettement inférieur à 4 %**. Il existe ainsi une exception dans le cas du versement pour dépassement du plafond légal de densité. Le prélèvement correspondant est en effet de seulement **1 % à 2 %** (selon le montant de la somme recouvrée) en application de l'ancien article L. 333-12 du code de l'urbanisme (qui continue de s'appliquer dans les communes concernées). Par ailleurs, dans le cas de la redevance d'archéologie préventive (non concernée par le présent article), le prélèvement de l'Etat est de seulement **1,5 %** (article 1647 du code général des impôts).

Ensuite, selon l'étude préalable relative au présent article, *« la réforme doit également être plus économe en matière de gestion et de recouvrement de l'impôt, tant pour les services de l'Etat que pour les collectivités territoriales »*. **Il serait paradoxal que ces économies pour l'Etat n'aient aucune conséquence sur le prélèvement opéré sur les recettes des collectivités territoriales.**

## **5. Une indexation des bases trop peu dynamique**

Le présent article propose de maintenir pour la taxe d'aménagement les modalités actuelles d'indexation des valeurs forfaitaires des taxes d'urbanisme, qui s'effectuerait sur le **coût de la construction**. Cette indexation est manifestement **trop peu dynamique**.

Comme on l'a indiqué ci-avant, depuis 1990 la progression de l'indice du coût de la construction a été de seulement **2,5 % environ (contre 1,7 % pour les prix à la consommation et 3,4 % pour le PIB en valeur)**.

Alors que les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont stabilisées en valeur, et que leurs dépenses augmentent structurellement plus rapidement que le PIB, **une indexation sur le coût de la construction n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux**.

Tel est d'autant plus le cas que les besoins de la population en matière d'aménagement n'évoluent pas comme le coût de la construction, qui permet juste de compenser la hausse des prix propre au secteur.

Dans ces conditions, il paraît plus approprié d'indexer les valeurs forfaitaires sur **le PIB en valeur**.

### **C. D'AUTRES MODIFICATIONS SONT SOUHAITABLES**

Diverses autres modifications paraissent nécessaires :

- la correction d'une erreur de référence au 5° du B du I, relatif à la suppression du versement pour dépassement du plafond légal de densité<sup>1</sup> ;

- la précision selon laquelle la possibilité de moduler le taux ne serait pas réservée aux communes disposant d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols (contrairement à ce que suggère la rédaction actuelle) ;

- l'introduction de l'obligation pour l'administration de consulter le maire dans le cadre d'une procédure de rescrit ;

- la suppression de la faculté reconnue par l'Assemblée nationale aux départements de montagne de porter leur taux jusqu'à 5 % (au lieu de 2,5 %), cette disposition étant à la fois inapplicable en l'état et injustifiée ;

- la suppression de la disposition selon laquelle « *en cas de demande de régularisation et d'obtention ultérieure d'une autorisation de construire ou d'aménager par le contribuable ayant commis l'infraction* », la pénalité est réduite à 40 % du montant de la taxe (au lieu de 80 %), la sanction devant en effet être dissuasive.

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

---

<sup>1</sup> Il convient de viser non le III de l'article 50 de la loi SRU, mais son II.

## ARTICLE 15

(Art. 231 ter, 1609 G [nouveau] et 1635 ter A du code général des impôts, art. 57 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

**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**

**Commentaire :** le présent article tend à réviser les modalités du financement de l'établissement public « Société du Grand Paris » par l'affectation de recettes fiscales que prévoit la loi relative au Grand Paris. D'une part, il abroge la taxe sur les plus-values immobilières consécutives à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France. D'autre part, il instaure une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement et réforme la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage perçue dans la région Île-de-France. Par ailleurs, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a introduit ici une réforme de la redevance sur la création de bureaux perçue par la région Île-de-France.

## I. LE DROIT EXISTANT

### A. LES RESSOURCES DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

L'article 7 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a créé l'établissement public « Société du Grand Paris » (SGP), en lui donnant la « mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures et [...] leur entretien et leur renouvellement ».

Pour l'accomplissement de cette mission, l'article 9 de la même loi attribue à la SGP, notamment, les **ressources** suivantes :

- les **dotations en capital apportées par l'Etat**. À cet égard, le Gouvernement a annoncé une dotation à hauteur de **4 milliards d'euros**, qui serait versée à la SGP sur une période de plusieurs années, en fonction des besoins de l'établissement ;

- les **autres dotations et subventions ou participations** apportées par l'Etat, l'Union européenne, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ou toute autre entité, « *sous forme de terrains, d'ouvrages ou d'espèces* ». On notera ainsi que la **dotation de fonctionnement** annuelle apportée par l'Etat a été fixée à hauteur de **6 millions d'euros**, et que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a versé à la SGP, en 2010, **4 millions d'euros** ;

- les **emprunts de l'établissement sur les marchés financiers**, que permettra la dotation en capital précitée ;

- les **participations des aménageurs et constructeurs aux coûts des gares** du réseau de transport public du Grand Paris, en application des dispositions du code de l'urbanisme et de la loi relative au Grand Paris elle-même ;

- les produits de la valorisation des biens mobiliers et immobiliers de la SGP, dont les produits des baux commerciaux qui seront conclus dans les gares, les produits des redevances domaniales dues pour l'occupation des biens ou ouvrages immobiliers de l'établissement, ainsi que les produits pour services rendus ;

- enfin, « *les produits de toute autre redevance ou taxe éventuellement créée ou affectée [...] par la loi* » au profit de l'établissement.

## **B. LES RECETTES FISCALES AFFECTÉES À LA SGP**

La loi relative au Grand Paris a elle-même créé et affecté **deux catégories de recettes fiscales** au financement de la Société du Grand Paris. Il convient de noter que l'ensemble du dispositif résulte des **initiatives de la commission spéciale du Sénat** chargée de l'examen de ce texte.

### **1. La taxe sur les plus-values immobilières liées aux infrastructures de transports collectifs en Île-de-France**

En premier lieu, l'article 10 de la loi relative au Grand Paris a introduit dans le code général des impôts (CGI) un article 1635 *ter* A, créant une **taxe sur les plus-values immobilières consécutives à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France**.

Cette taxe vise d'abord 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 ; son produit est affecté à la SGP. Cependant, **la région Île-de-France a été habilitée à instituer la même taxe**, sur les valorisations immobilières résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre,

le produit de cette taxe régionale devant être affecté au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Dans les deux cas, la taxe est exigible pendant **quinze ans** à compter de la date de publication ou d'affichage de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet. Elle s'applique aux **cessions à titre onéreux** des terrains nus et des immeubles bâtis et est exigible lors de chaque cession qui intervient dans le délai précité, due par le cédant et **calculée sur un montant égal à 80 % de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition**. Le taux de cette taxe est fixé à :

- **15 %** si la cession en cause porte sur des biens situés à une **distance de moins de 800 mètres d'une entrée de gare** de voyageurs prévue pour le projet d'infrastructure au titre duquel la taxe a été instituée ;

- **7,5 %** au-delà de cette distance et si la cession porte sur des biens entièrement situés à une **distance de moins de 1 200 mètres** de l'entrée de gare ainsi définie.

Toutefois, le montant total de la taxe est **plafonné à 5 % du prix de la cession**.

Ces dispositions représentent un **produit théorique très difficile à évaluer**.

## **2. L'IFER applicable au matériel roulant utilisé pour le transport en commun de voyageurs en Île-de-France**

En second lieu, l'article 11 de la loi relative au Grand Paris a modifié l'article 1599 *quater A bis* du CGI, afin d'**appliquer l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) au matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France**, et d'affecter le produit de cette nouvelle composante de l'IFER à la SGP. Ce produit, pour 2010, a été évalué à **60 millions d'euros**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article tend à **réviser les modalités du financement de l'établissement public « Société du Grand Paris »** prévu, comme ci-dessus rappelé, par l'affectation de recettes fiscales. Il **laisse inchangé le volet du dispositif lié à l'IFER** (article 1599 *quater A bis* du CGI), mais :

- d'une part, le **III** procède à l'**abrogation de la taxe sur les plus-values immobilières** consécutives à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France (article 1635 *ter A* du même code) ;

- d'autre part, pour remplacer la ressource ainsi supprimée, le **II** instaure en faveur de la SGP une **taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement**, et le **I** réforme la **taxe locale sur les locaux à usage de**

**bureaux**, de commerce ou de stockage perçue dans la région Île-de-France, dont l'évolution du produit bénéficiera à l'établissement.

Le **IV** du présent article précise que ces dispositions seront applicables à **compter des impositions établies au titre de 2011**.

***A. LA CRÉATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT***

Conçue suivant le modèle de la **taxe spéciale d'équipement** (TSE) qui bénéficie actuellement aux établissements publics fonciers d'Île-de-France (article 1599 *quinquies* du CGI) et des autres TSE semblables, la **taxe additionnelle** qu'il est ici proposé de créer en faveur de la Société du Grand Paris (en introduisant, à cet effet, un article 1609 G dans le même code) constitue une **taxe de répartition**.

Le produit de cette nouvelle taxe est fixé par le présent article à **117 millions d'euros par an**. Il serait réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises des communes de la région Île-de-France.

***B. LA RÉVISION DE LA TAXE SUR LES LOCAUX À USAGE DE BUREAUX, DE COMMERCE OU DE STOCKAGE DANS LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE***

La **taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage** perçue dans la région Île-de-France (article 231 *ter* du CGI) est due par les propriétaires des locaux précités et calculée, à partir de la surface de ces locaux, en fonction de **tarifs** qui, en ce qui concerne les locaux de bureaux, sont différenciés suivant un **zonage** en trois circonscriptions. Le produit de cette taxe, conformément à l'article 57 de la loi de finances pour 2006, est affecté : pour **50 % de son montant dans la limite de 182 millions d'euros**, à la **région Île-de-France** ; pour **80,25 % du reste**, à « **Action Logement** » ; pour le solde, à l'Etat. Ce produit, au total, est actuellement de l'ordre de **320 millions d'euros par an**.

La réforme ici proposée est double. En premier lieu, elle consiste à :

- **actualiser les tarifs**, qui n'ont pas été revus depuis 1999 (une progression de près de 41 % est retenue), et mettre fin à la dérogation tarifaire dont bénéficient actuellement les entreprises installées dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) mais non au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ;

- **réviser le zonage**, en redéfinissant les trois circonscriptions en place ;

- créer des **tarifs différenciés**, selon ces circonscriptions, **pour les locaux commerciaux et de stockage**, à l'instar de ce qui existe déjà pour les bureaux ;

- enfin, **élargir l'assiette** de la taxe aux **surfaces de stationnement** des entreprises, pour lesquelles un tarif spécifique est créé.

Ces mesures, au total, doivent donner lieu à un produit annuel supplémentaire estimé par l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent projet de loi de finances rectificative à hauteur de **236 millions d'euros**.

En second lieu, il est prévu de « geler », en valeur, la part du produit de la taxe affectée à « Action Logement » et revenant à l'Etat, tandis que la part revenant à la région d'Île-de-France (50 % dans la limite de 182 millions d'euros) restera inchangée, et d'affecter le solde à la Société du Grand Paris. Cet établissement percevra donc, à l'avenir, l'essentiel de la progression du produit de la taxe réformée.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'Assemblée nationale, le présent article a fait l'objet de quatre amendements rédactionnels de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général. En outre, à l'initiative de celui-ci, d'une part au nom de la **commission des finances** et, d'autre part, en son nom propre par la voie d'un sous-amendement, **l'Assemblée nationale a introduit ici, avec l'avis favorable du Gouvernement, une réforme de la redevance sur la création de bureaux (RCB) perçue par la région Île-de-France** (articles L. 520-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Cette redevance est due par les propriétaires de locaux à usage de bureaux ou de recherche et calculée, à partir de la surface utile des locaux construits, en fonction de **tarifs différenciés** suivant un **zonage**, en trois circonscriptions, proche de celui qui concerne la taxe locale sur les locaux de bureaux, de commerce ou de stockage. Le produit, variable, s'élève de **70 millions à 90 millions d'euros par an**.

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale vise à :

- **actualiser les tarifs** de cette RCB, dans la même proportion que celle retenue par le présent article en ce qui concerne la taxe sur les bureaux (environ 40 %), et supprimer la dérogation tarifaire dont bénéficient actuellement, comme en matière de taxe sur les bureaux, les entreprises installées dans les communes éligibles à la DSU mais non au FSRIF ;

- **réviser le zonage**, en redéfinissant les trois circonscriptions en place ;

- **élargir l'assiette** de la redevance aux **locaux de commerce et de stockage** ;

- enfin, créer des **tarifs différenciés selon la nature des locaux**, à l'instar de ce qui est prévu dans le régime de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce ou stockage.

Le produit supplémentaire annuel attendu de ces mesures serait, d'après les propos tenus en séance par notre collègue député Gilles Carrez, de **60 millions à 80 millions d'euros**.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

##### ***A. UN DISPOSITIF OPPORTUN POUR LE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS***

La révision des modalités du financement de l'établissement public « Société du Grand Paris » prévu par l'affectation de recettes fiscales, que vise à réaliser le présent article, apparaît, dans son principe, comme **une nécessité économique**. En effet, **la taxe sur les plus-values immobilières** consécutives à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France a été mise en place, à l'initiative de la commission spéciale du Sénat chargé de l'examen du projet de loi relative au Grand Paris, afin de combler les lacunes de ce projet quant au plan de financement des importantes opérations d'aménagement en cause. Toutefois, à l'analyse, cette solution présente plusieurs inconvénients, et en particulier ce **double risque** :

- d'un côté, dans une conjoncture déjà difficile, **freiner les investissements** des professionnels de l'immobilier dans les zones assujetties, pendant **quinze ans** à compter de la déclaration d'utilité publique des projets de construction ;

- d'un autre côté, **entraîner une baisse durable du volume des transactions immobilières**, ce qui réduirait de façon mécanique le produit des droits de mutation perçus par les collectivités territoriales.

Le « panier de recettes » proposé par le présent article en remplacement de cette taxe – d'une part, une nouvelle taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement et, d'autre part, la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage modernisée – est de nature à **assurer à la Société du Grand Paris une ressource dépourvue de ces effets nuisibles**. En outre, son **rendement** apparaît **plus rapide et plus certain**, dans la mesure où il ne se trouve subordonné, au contraire de la taxe sur les plus-values, ni au lancement des projets de construction du réseau de transport public du Grand Paris, ni au rythme et au volume des transactions immobilières en Île-de-France. **Dès 2011**, ce sont au total **353 millions d'euros** qui devraient bénéficier à la SGP selon les estimations

du Gouvernement (117 millions au titre de la taxe additionnelle à la TSE et 236 millions au titre de la taxe sur les bureaux).

Par ailleurs, la **réforme de la redevance sur la création de bureaux** que l'Assemblée nationale a introduite dans le présent article, en **dotant la région Île-de-France d'une ressource nouvelle** évaluée de **60 millions à 80 millions d'euros** par an, tend à soutenir des projets en matière d'infrastructures de transports qui, portés par la région, ont vocation à s'intégrer au maillage organisé en ce domaine dans le cadre du projet du Grand Paris.

***B. UN DISPOSITIF ANTICIPÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011***

Cependant, il convient ici de rappeler que **le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, a déjà adopté un dispositif comparable en votant l'article 34 bis du projet de loi de finances pour 2011**. Cet article, en effet, révisé les modalités du financement de la Société du Grand Paris par l'affectation de recettes fiscales, comme suit :

- en premier lieu, à l'instar du présent article, il **abroge la taxe sur les plus-values immobilières** consécutives à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France, eu égard aux désutilités économiques susmentionnées ;

- en deuxième lieu, il instaure la **même taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement, mais pour un produit fixé à 125 millions d'euros** par an, contre 117 millions ici ;

- en troisième lieu, il procède à la **même réforme de la taxe sur les locaux à usage de bureaux**, de commerce ou de stockage perçue en Île-de-France, mais **en relevant les tarifs de celle-ci dans une moindre mesure** que le niveau ici proposé (pour un produit estimé de l'ordre de **148 millions d'euros**). Cette différence vise à tenir compte de la mise en place, également opérée par l'article, d'une **nouvelle redevance sur la création de bureaux**, de locaux commerciaux, de stockage et de recherche, distincte de la RCB existante qui a fait l'objet du vote de nos collègues députés, et dont le produit (environ **75 millions d'euros** par an) serait **affecté à la SGP**.

En outre, afin de répondre aux **difficultés de financement anticipées**, sur les trois prochains exercices, **pour l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)**, il est prévu d'affecter à celle-ci, de **2011 à 2013, une partie du produit global de ce dispositif fiscal** (soit environ 348 millions d'euros), **dans la limite annuelle de 250 millions d'euros** – montant correspondant au besoin maximal estimé de l'Agence.

Votre rapporteur général souligne que cette dernière disposition, permettant de résoudre une difficulté majeure pour les finances publiques, ne devrait pas nuire à l'avancement du projet du Grand Paris conduit par la SGP,

les dépenses de celle-ci, en ce qui concerne la période visée, se trouvant *a priori* limitées, pour l'essentiel, au financement d'études préparatoires. Au-delà de la somme affectée à l'ANRU, qui en pratique pourra être inférieure au plafond, et intégralement après 2013, la SGP retrouvera le bénéfice des recettes prévues pour elle.

Dans l'**attente du rapprochement des points de vue, sur ce sujet, entre le Sénat et l'Assemblée nationale**, au sein de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte commun pour le projet de loi de finances pour 2011, dont la réunion s'est tenue *postérieurement* à l'examen du présent projet de loi de finances rectificative par votre commission des finances, celle-ci, sur la proposition de votre rapporteur général, a réservé sa position sur le présent article.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

## ARTICLE 16

(Art. L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales)

### **Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Ile-de-France**

**Commentaire :** le présent article propose de redéfinir le zonage qui détermine le taux de versement de transport applicable aux communes de la région Ile-de-France, en fonction d'un nouveau critère d'intensité de la desserte en transports en commun. Ce zonage sera réactualisé tout les trois ans.

#### **I. LE « VERSEMENT TRANSPORT » EN ILE-DE-FRANCE**

##### **A. UNE RESSOURCE ESSENTIELLE POUR LE STIF**

Instauré par la loi du 12 juillet 1971<sup>1</sup> et initialement conçu comme un prélèvement obligatoire dans la seule région Ile-de-France, le versement de transport, plus communément appelé « versement transport » (VT), a ensuite été étendu aux autorités organisatrices des transports urbains de province de plus de 300 000 habitants par la loi du 11 juillet 1973<sup>2</sup>. Le seuil minimal de population a été successivement abaissé pour être fixé à 10 000 habitants par la loi du 13 décembre 2000<sup>3</sup> dite « SRU ». Hors région Ile-de-France, le VT est toujours **lié à la création d'un périmètre de transports urbains** par l'autorité organisatrice de transports.

Le VT est une taxe assise sur la **masse salariale des établissements des entreprises privées et des administrations publiques employant au moins dix salariés**<sup>4</sup>. Le VT en Ile-de-France est régi par les articles L. 2531-2 à L. 2531-10 du code général des collectivités territoriales, et son produit est depuis 1971 intégralement affecté au financement du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), qui a succédé le 14 décembre 2000 au Syndicat des transports parisiens.

Créée initialement pour assurer le financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des « *transports publics réguliers de personnes effectués dans la région des transports parisiens*<sup>5</sup> », cette taxe sert

<sup>1</sup> Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 sur le versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne.

<sup>2</sup> Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>4</sup> En Ile-de-France, lorsque l'atteinte ou le dépassement du seuil de dix salariés résulte d'un accroissement de l'effectif, les employeurs sont dispensés pendant trois ans du versement. Le montant du VT est ensuite réduit de 75 %, 50 % puis 25 % pour chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

<sup>5</sup> Article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales.

désormais à financer essentiellement le déficit d'exploitation du réseau. Elle est **recouvrée par les URSSAF**, qui en prélèvent 1 % du produit au titre des frais de recouvrement.

Son produit en 2009 a atteint **2 979 millions d'euros** (+ 0,3 % par rapport à 2008, soit **67 % des ressources du STIF**<sup>1</sup>. Les versements aux entreprises de transport liées par contrat pluriannuel au STIF représentent 92 % de ses dépenses totales, soit 4 181 millions d'euros en 2009, dont 1 970 millions d'euros de compensations versées à la RATP et 1 670 millions d'euros versés à la SNCF. Les dépenses d'investissement en 2009 se sont élevées à 265 millions d'euros, dont 70 % affectés au financement du matériel roulant.

Aux termes de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, **le taux du VT en Ile-de-France est fixé par le STIF et différencié selon un zonage départemental** dans les limites de :

- 2,6 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine (zone 1) ;
- 1,7 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (zone 2) ;
- 1,4 % dans les autres départements (Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne et Val-d'Oise), soit la zone 3.

Les taux effectifs atteignent les plafonds depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>2</sup>. Le produit du VT provient, **à hauteur de plus de 70 %, de la zone 1**, qui cumule le taux le plus élevé et la masse salariale la plus importante, quand la zone 3 rapporte le quart et la zone 2 environ 1 %.

## ***B. LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER LE ZONAGE***

Ainsi que le précise le rapport d'évaluation du présent article, joint en annexe du présent projet de loi de finances rectificative, **le zonage en vigueur apparaît largement arbitraire, ou du moins déconnecté de la réalité**, puisqu'il ne différencie pas les communes très bien desservies par les transports en commun de celles pas ou mal desservies. Il est donc nécessaire de le moderniser pour le rendre cohérent avec la qualité de la desserte de chaque commune. **Deux options** ont ainsi été envisagées :

- le recours à un zonage intégrant en zone 2 l'ensemble des communes de l'agglomération urbaine, au sens donné à cette notion par l'INSEE ;

---

<sup>1</sup> Les autres ressources sont constituées des contributions versées par les collectivités publiques membres du STIF (1 103 millions d'euros, dont plus de la moitié apportée par la région Ile-de-France), de la subvention versée par l'Etat pour le transport scolaire (127 millions d'euros), des subventions publiques au titre de la tarification sociale et de la carte Imagine R (117 millions d'euros), du produit des amendes (11 millions d'euros) et de recettes diverses (90 millions d'euros).

<sup>2</sup> En application d'un décret du 31 décembre 2003.

- la définition d'un zonage en lien avec le niveau de desserte à l'échelle communale.

**La première option correspondait à la proposition formulée dans le rapport de la mission** conduite par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, **sur le financement du projet de transports collectifs du Grand Paris** (cf. encadré *infra*). Elle présentait l'avantage de la simplicité, mais conduisait selon le Gouvernement à accroître significativement le VT dans un grand nombre de communes des trois départements de grande couronne mal desservies en transports en commun. De même, ce classement en zone 2 n'était pas corrélé avec la qualité de la desserte.

**Extrait du rapport de Gilles Carrez  
sur le financement du projet de transports collectifs du Grand Paris (page 14)**

L'évolution du VT sur la période 2010-2025 permet de dégager des ressources pour financer les besoins de fonctionnement.

Tout d'abord, le VT augmentera tendanciellement à taux constants, du fait de la croissance de la masse salariale accompagnant le développement économique régional : croissance du nombre d'emplois, croissance des salaires plus rapide que l'inflation. Ainsi, sur la période 2000-2008, ce phénomène s'est traduit par un rythme de +1,1 point au-dessus de l'inflation.

La mission propose de tenir compte de l'impact du projet sur l'économie francilienne **en revoyant ce rythme à la hausse**, dans des proportions raisonnables : elle fait l'hypothèse d'une évolution tendancielle à taux constant du VT de +1,5 point au-dessus de l'inflation.

Parallèlement, la **modernisation du VT** paraît légitime pour deux raisons :

- la pertinence du zonage, conçu initialement pour prendre en compte la différence de niveau de service offert, n'est plus avérée face à la structure actuelle du réseau ; plus encore, il apparaît périmé dans la perspective de la mise en œuvre du projet, prévoyant la réalisation de barreaux structurants en proche et moyenne couronnes.

- le taux du VT appliqué dans les agglomérations de province est de 1,8 % : **il est donc supérieur à celui s'appliquant en petite et grande couronnes franciliennes** (hors Hauts-de-Seine), pour une part modale des transports collectifs comparable, voire inférieure.

Pour ces raisons, la mission propose :

- **d'actualiser le zonage du VT, en intégrant en zone 2 l'ensemble de l'agglomération au sens de l'INSEE** : sa morphologie est en bonne adéquation avec celle du réseau de transports ; à structure d'emplois et de salaires constante, cette mesure conduit à une augmentation du VT de **105 millions d'euros**.

- **d'augmenter deux fois les taux de 0,1 point** : une première fois en début de période avec stabilisation pendant 10 ans, puis une seconde fois en fin de période (2020) ; à structure d'emplois et de salaires constante, cette mesure conduit à un gain de VT de 135 millions d'euros entre 2010 et 2020, puis de 305 millions d'euros à partir de 2020.

Au bilan, la ressource dégagée sur la période 2010-2025 est de 11,9 milliards d'euros.

*Source : rapport de la mission « Grand Paris – Financement du projet de transports » par Gilles Carrez, député, 30 septembre 2009.*

La seconde option, qui a été choisie, assure une **plus grande justice fiscale** et renforce le lien entre le niveau de l'offre – et donc, en partie, l'attractivité de la commune pour les entreprises – et le taux pratiqué. Elle permet également une évolution du zonage **et donc du produit du VT en fonction de l'offre nouvelle de transport créée par le STIF.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, dont l'économie avait été annoncée fin septembre 2010 par Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France, réécrit l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, précité, afin **d'améliorer la cohérence du zonage qui détermine la différenciation du versement transport en Ile-de-France**, selon un **nouveau critère d'intensité de la desserte** appelé à être précisé par décret en Conseil d'Etat.

Le texte proposé pour le I de cet article **maintient un zonage en trois catégories ainsi que les plafonds de taux** de 1,4 %, 1,7 % et 2,6 %. Le II dispose que le classement de chaque commune est fonction de **l'intensité de la desserte** par les transports en communs – soit les services de transport guidés ou ferrés de voyageurs –, constatée sur le territoire de la commune ou des communes limitrophes. L'intensité de la desserte est définie à titre principal sur la base des critères suivants :

- la **fréquence**, à l'heure de pointe du matin, de ces services de transport desservant la ou les gares de la commune ou d'une commune limitrophe ;

- **le temps de trajet le plus court** constaté entre la ou l'une des gares de la commune ou d'une commune limitrophe et une gare de Paris.

De manière **complémentaire et facultative**, la définition de l'intensité de la desserte peut également prendre en compte :

- le **nombre de gares** par type d'infrastructure de transport guidé et ferré situées dans chaque commune et les communes limitrophes ;

- la **localisation** des gares par type d'infrastructure de transport guidé et ferré, ainsi que tout autre critère pertinent.

Ce nouveau critère d'intensité de la desserte de la commune et ses modalités d'application seront précisés par un décret en Conseil d'Etat. De même, le texte proposé pour le III de l'article L. 2531-4 prévoit que la délimitation du zonage sera **actualisée tous les trois ans par décret simple pris après avis du STIF.**

Des **dispositions transitoires** sont enfin prévues. Le **II** du présent article prévoit ainsi que le taux du VT demeure régi par les dispositions de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à celle de la présente loi, jusqu'à la publication du décret

constatant la délimitation des nouvelles catégories. Le nouveau IV de l'article L. 2531-4 dispose que dans les communes appelées à changer de catégorie, **l'évolution du taux applicable est progressivement mise en œuvre sur cinq ans** selon des conditions prévues par le décret en Conseil d'Etat mentionné *supra*.

D'après le rapport d'évaluation du présent article, joint en annexe du présent projet de loi de finances rectificative, ce dispositif se traduirait par une diminution des taux de VT pour les entreprises localisées sur 30 à 45 communes actuellement situées en zone 1 ou 2 et à une taxation selon les taux de la zone 1 pour les entreprises localisées dans 25 à 40 communes, en fonction des modalités précises de desserte qui seront arrêtées. En revanche, il ne fournit pas d'évaluation du nombre d'entreprises qui passeront de l'actuelle zone 3 à la future zone 2 et dont le taux de VT augmentera.

Ce zonage évolutif, et non plus figé par le découpage administratif, aurait également pour effet d'augmenter le produit du VT au profit du STIF en fonction de l'augmentation du niveau de service de transports collectifs de la région. Le produit supplémentaire, au terme de la période de lissage de cinq ans, serait ainsi de **105 millions d'euros, soit 21 millions d'euros par an**.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture de l'article, apportant les modifications suivantes :

1) **Le zonage en fonction de la qualité de la desserte est supprimé au profit d'un critère d'appartenance des communes à l'unité urbaine de Paris**, telle que définie par l'INSEE<sup>1</sup>, pour la zone 2 imposée à 1,7 %. Les critères proposés par le présent article ont en effet été jugés trop flous et susceptibles de donner prise à des contentieux.

Le zonage retenu marque ainsi le retour à la première des deux options initialement envisagées par le Gouvernement et **reprend les préconisations formulées dans le rapport de Gilles Carrez** sur le financement du projet de transports en commun du Grand Paris (*cf. supra*), à l'exception du double relèvement des taux, de 0,1 point en 2010 et 2020. Ce zonage est également **identique à celui proposé par l'article 15** du présent

---

<sup>1</sup> Une unité urbaine correspond à une commune ou un ensemble de communes dont plus de la moitié de la population réside dans une zone agglomérée de plus de 2 000 habitants, dans laquelle aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. Une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois est appelée pôle urbain si elle n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

projet de loi de finances rectificative pour la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, dans le cadre du financement du Grand Paris.

La zone 1 (taux de 2,6 %) serait ainsi constituée comme aujourd'hui de Paris et des Hauts-de-Seine ; la zone 2 des communes, autres que Paris et celles des Hauts-de-Seine, **dont la liste serait arrêtée par décret en Conseil d'Etat après avis du STIF** en tenant compte, notamment, du périmètre de l'unité urbaine de Paris ; et la zone 3 (taux de 1,4 %) des autres communes de la région. **L'actualisation triennale** par voie réglementaire après avis du STIF ne serait plus requise et est donc **supprimée**.

2) L'augmentation des taux, qui ne concernerait plus que le passage de certaines entreprises de l'actuelle zone 3 à la future zone 2, est lissée par tiers sur **trois ans** et non plus sur cinq ans, selon les souhaits exprimés par le STIF.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve le principe d'une redéfinition du zonage du versement transport dans la région Ile-de-France, qui se veut plus cohérente avec **l'accessibilité des lieux de travail dont le VT représente la contrepartie**. Cette révision est d'autant plus importante qu'elle est doit être reliée au financement des futures infrastructures de transports du **Grand Paris**, pour les projets d'investissement auxquels le STIF décidera de contribuer.

Quoique plus fruste, **le zonage proposé par l'Assemblée nationale a le mérite de la simplicité, de la cohérence et d'une application plus aisée**, dans la mesure où l'amélioration de la qualité de la desserte en transports en commun est de plus en plus corrélée à l'appartenance à l'unité urbaine de Paris, à plus forte raison avec la mise en œuvre des projets du Grand Paris. Les critères proposés par le Gouvernement, certes plus proches de la réalité de la desserte, peuvent apparaître complexes et technocratiques, d'autant qu'ils devraient être largement précisés par décret.

D'après le rapport précité de la mission conduite par Gilles Carrez sur le financement du projet de transports collectifs du Grand Paris, le rendement lié à la redéfinition de la zone 2 serait identique au zonage proposé par le Gouvernement, soit une augmentation du produit du VT de **105 millions d'euros** à structure d'emplois et de salaires constante.

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

*ARTICLE 16 bis (nouveau)*  
(Art. L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales)

**Majoration du plafond du versement transport en cas de réalisation d'une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé**

**Commentaire : le présent article propose de majorer le plafond du versement de transport de 0,55 % à 0,85 % pour les collectivités dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et qui décident de réaliser des infrastructures de transport collectif en mode routier ou guidé.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, **en dehors de la région d'Ile-de-France**, la possibilité pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont la population est supérieure à 10 000 habitants d'assujettir les entreprises à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés. Ce versement est couramment dénommé « versement transport » et son taux porte sur la masse salariale des employés.

L'article L. 2333-67 du CGCT prévoit un plafond progressif à l'intérieur duquel le tarif du **versement transport** peut être fixé, par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public. Le plafond est égal à<sup>1</sup> :

- **0,55 %** des salaires lorsque la population de la commune ou de l'EPCI est **comprise entre 10 000 et 100 000 habitants** ;

- **1 %** des salaires lorsque la population de la commune ou de l'EPCI est **supérieure à 100 000 habitants** ;

- **1,75 %** des salaires lorsque la population de la commune ou de l'EPCI est **supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé**. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus. Cette dernière disposition correspond donc à une majoration du plafond pour les communes

---

<sup>1</sup> Les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer ces plafonds de 0,05 %.

et EPCI de plus de 100 000 habitants qui décident de réaliser une infrastructure de transport collectif.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'instar de ce qui est déjà prévu pour les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants, le présent article propose de **majorer le plafond du versement transport de 0,55 % à 0,85 % pour les communes et EPCI dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et dont l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé**. Les conditions de majoration sont donc strictement identiques à celles actuellement prévues pour les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, une même disposition est insérée pour prévoir que le taux applicable est ramené à son niveau de droit commun si les travaux correspondant n'ont pas été réalisés dans un délai de 5 ans. La disposition introduite permettra donc aux villes de taille moyenne de majorer le montant de leur versement transport lorsqu'elles souhaitent réaliser une infrastructure de transport collectif, par exemple un tramway ou un transport en commun en site propre.

Le présent article résulte de **trois amendements identiques émanant de sa commission des finances, du groupe socialiste et de nos collègues députés Jean-Pierre Gorges, Gilles Bourdouleix, Bruno Bourg-Broc et Olivier Carré**, adoptés par l'Assemblée nationale à l'unanimité avec les **avis défavorables du Gouvernement**.

Cette disposition avait déjà été **votée par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011** mais **supprimée en seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement. Elle avait fait l'objet au Sénat de deux amendements au même projet de loi de finances, présentés respectivement par nos collègues Jean-Patrick Courtois au nom de seize de nos collègues du groupe UMP et Nicole Bricq au nom du groupe socialiste.

Le Gouvernement avait exprimé son désaccord sur cette proposition, arguant d'une part qu'elle conduirait à une augmentation des charges pesant sur les entreprises et rappelant d'autre part les efforts consentis par l'Etat pour la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement.

### **Extrait des débats en séance publique au Sénat le 6 décembre 2010**

**M. Philippe Richert, ministre.** Ces amendements, importants, ont pour objet d'augmenter le taux plafond du versement transport de 0,55 % à 0,85 % pour les communes et établissements publics dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, et qui ont décidé de réaliser une infrastructure de transports collectifs en mode routier ou guidé.

L'objectif des auteurs de ces amendements est donc de favoriser le développement des transports collectifs en mode routier ou guidé dans les agglomérations de taille moyenne. Nous ne pouvons que partager cet objectif, car, je tiens à le redire ici, l'amélioration des transports collectifs constitue l'une des priorités du Gouvernement. En revanche, nous divergeons sur les moyens de l'atteindre.

En premier lieu, pour encourager le développement des réseaux de transports urbains et périurbains en province, nous ne souhaitons pas que l'on alourdisse la fiscalité qui pèse sur nos entreprises, contrairement à ce qui est proposé ici.

En second lieu, nous avons fait le choix de soutenir directement des projets de transports collectifs en site propre, et notre engagement est inscrit dans la loi.

L'objectif fixé par la loi Grenelle 1 est de multiplier par plus de cinq la longueur totale des axes de transports collectifs en site propre en France, pour passer de 329 à 1 800 kilomètres. Pour cela, l'Etat apportera 2,5 milliards d'euros d'investissement d'ici à 2020.

Le premier appel à projets lancé en octobre 2008 a permis l'émergence de cinquante-deux dossiers dans trente-sept agglomérations, dont beaucoup de taille moyenne, soit 365 kilomètres de nouvelles lignes de transport collectif.

Le deuxième appel a été lancé en mai 2010 par Jean-Louis Borloo et Dominique Bussereau. Les projets retenus seront rendus publics sous peu.

Sans pénaliser nos entreprises, nous mobilisons ainsi des moyens significatifs au service d'engagements fermes et ambitieux, afin de favoriser le développement des transports collectifs dans les agglomérations de taille moyenne.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le premier enjeu aujourd'hui est bien sûr d'assurer un transport collectif de qualité au sein des agglomérations. Le second enjeu, tout aussi important, est de faciliter l'accès aux agglomérations des personnes vivant dans les zones périphériques. Le fait que des gens prennent leur voiture pour aller en ville ne soulève pas de difficulté si ensuite ils se déplacent en tramway, par exemple. L'important est d'établir une liaison entre l'extérieur et l'intérieur de l'agglomération. À cette fin, deux solutions sont envisageables.

En premier lieu, on peut prolonger les dessertes assurées par le tram grâce aux « trans-trains », capable de rouler sur les voies en centre-ville et sur le réseau ferroviaire. Nous allons inaugurer celui de Mulhouse très prochainement, et un autre est en préparation à Strasbourg.

En second lieu, on peut développer le transport ferroviaire, qui permet d'amener, dans l'agglomération, la population qui prendra ensuite les transports en commun.

C'est à ce niveau qu'interviennent les régions, autorités organisatrices en matière de transport express régional. À cet égard, M. Rousset a proposé de réfléchir à un versement transport régional, qui permettrait aux régions de développer ce mode de transport et d'éviter ainsi l'engorgement matinal des routes d'accès aux agglomérations.

Il faut tout à la fois tenir compte du besoin de limitation des taux et engager la réflexion à l'échelon régional. Le GART ne pourrait qu'être très sensible à l'intégration de la dimension régionale des transports.

Le Gouvernement souhaite donc le retrait de ces amendements ; à défaut, il émettra un avis défavorable.

A l'issue des débats, notre collègue Jean-Patrick Courtois a retiré son amendement et **le Sénat a rejeté l'amendement proposé par le groupe socialiste.**

**Aucun chiffrage du coût de la mesure n'a été évoqué**, ni par les auteurs des amendements ni par le Gouvernement.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général comprend les préoccupations de nos collègues députés ou sénateurs qui défendent le principe d'un relèvement du plafond du versement transport pour les communes et EPCI dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants. Il s'inscrit dans la continuité de la même faculté offerte aux agglomérations de plus de 100 000 habitants, dont les projets de transport collectif à l'échelle de l'aire urbaine peuvent concerner des communes de plus petite taille.

Il importe cependant de mieux circonscrire le champ des projets de transports collectifs ainsi financés en se référant aux seuls services de transports collectifs **en site propre**. Le financement de modes de transport non polluants est en effet plus à même de justifier une augmentation potentielle de la fiscalité sur les entreprises, et est surtout plus conforme aux orientations de long terme fixées par les deux lois du « Grenelle de l'environnement ».

Votre rapporteur général vous propose donc un **amendement** en ce sens.

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

## ARTICLE 17

### Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels

**Commentaire : le présent article tend à fixer les modalités de révision de la valeur locative des locaux professionnels.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

La valeur locative cadastrale, qui sert de base aux impôts directs locaux, est calculée forfaitairement à **partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties**. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, les articles 1516 et 1518 du code général des impôts (CGI) prévoient :

- chaque année, une revalorisation ;
- tous les trois ans, une actualisation ;
- tous les six ans, une révision générale.

Or **aucune révision générale effective des valeurs locatives n'est intervenue** depuis 1970 (la précédente révision générale, signe de l'extrême difficulté de l'exercice, remontait à 1943), et **leur dernière actualisation remonte à 1980**. Depuis 1981, **les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année**, en loi de finances.

La dernière tentative de révision générale des valeurs locatives cadastrales a été engagée par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990. En application de ce texte, un travail d'ampleur a été mené, achevé en juin 1992 : l'évaluation des propriétés bâties a concerné quelque 35 millions de locaux.

Cependant, alors qu'il était prévu qu'une loi ultérieure, en vue d'une application au 1<sup>er</sup> janvier 1993, fixerait les modalités d'incorporation dans les rôles des bases ainsi révisées, cette mise en application s'est trouvée repoussée. En particulier, l'article 68 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoyait cette intégration « *au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1997* », est resté lettre morte.

En effet, il a été tenu compte du fait que l'application de la révision, suivant les travaux de simulation réalisés, **conduirait à d'importants transferts de charges entre les collectivités territoriales et, au sein de chaque collectivité, entre les contribuables**. Pour ces derniers, les transferts seraient d'autant plus importants que les normes de confort et le marché

immobilier se sont profondément transformés au cours des trente dernières années<sup>1</sup>.

La dernière actualisation des valeurs locatives cadastrales a été fixée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980, la date de référence retenue pour cette actualisation étant le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

De la sorte, depuis 1980, c'est la valeur locative actualisée au 1<sup>er</sup> janvier 1978 qui est retenue pour les impositions directes locales.

S'agissant, enfin, de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales, elle a lieu, depuis 1981, chaque année en loi de finances, les critères utilisés à cette fin pouvant toutefois varier d'un exercice à l'autre. De manière générale, cette revalorisation suit au moins le rythme de l'inflation.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La procédure de révision proposée par le présent article comporte **deux étapes : une révision initiale**, reflétant les situations actuelles, et **un dispositif de mise à jour permanente des évaluations**, permettant de prendre en compte les évolutions du marché au fur et à mesure qu'elles se produisent.

La révision initiale permettrait de recalculer les bases d'imposition des locaux commerciaux et professionnels sur les valeurs de marché. Le mode de calcul de ces valeurs serait simplifié, en particulier par l'abandon de la référence à un local-type grâce à la mise en place d'une grille tarifaire.

Cette révision s'opérerait à produit constant pour les collectivités territoriales, et sans effet redistributif entre d'une part les locaux d'habitation et d'autre part l'ensemble des autres locaux.

Afin d'évaluer l'impact prévisible de cette révision, le Gouvernement entend présenter au Parlement, avant le 30 septembre 2011, un rapport évaluant les conséquences, notamment pour les contribuables, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et l'Etat, de la révision des valeurs locatives dans des départements test. Au vu de ces conséquences, il précisera les modalités de lissage des bases envisageables pour les années suivantes.

---

<sup>1</sup> *Le rapport sur les finances locales de la direction générale des collectivités locales, de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale de mars 2002 indique : « en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'habitation, [les transferts résultant de l'absence de révision des bases] s'effectuent aux dépens des propriétaires et des occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux en particulier. En effet, le gel de la situation des bases à 1970 combiné à un système de classification reposant sur la notion d'éléments de confort aboutit à ne pas prendre en compte le mouvement général d'amélioration intervenu depuis 1970 dans l'habitat ancien. En matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, le système actuel conduit à sous taxer les terrains à usage non agricole (terrains à bâtir notamment) aux dépens des terres agricoles, notamment pour certaines cultures ».*

Le texte du présent article est ordonné autour de **dix rubriques** :

**- Champ d'application de la révision**

Les **alinéas 1 à 3** précisent que 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, soit aux locaux des professions libérales, et plus généralement des titulaires de bénéficiaires non commerciaux.

Ils prévoient la généralisation de la révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels au **1<sup>er</sup> janvier 2012**.

**- Modalités d'évaluation des locaux professionnels**

Les **alinéas 4 à 16** proposent un nouveau mode de calcul de la valeur locative, en trois étapes comprenant le **calcul de la surface pondérée** du local, le **rattachement du local à une catégorie** de locaux professionnels<sup>1</sup> selon sa destination ou son utilisation effective, puis l'application à la surface pondérée du local du **tarif au m<sup>2</sup>** fixé pour sa catégorie dans son secteur géographique.

Le texte proposé prévoit, enfin, en cas d'échec de la méthode d'évaluation « ordinaire », le recours à une méthode d'évaluation subsidiaire consistant à apprécier la valeur locative par la voie directe en appliquant mécaniquement un taux de 8 % à la valeur vénale du local.

**- Mise en oeuvre de la révision des valeurs locatives : procédure d'évaluation**

Les **alinéas 17 à 24** définissent le rôle des commissions locales : commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLP) et commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL).

La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels est, en premier lieu chargée d'arrêter la sectorisation du département et les tarifs de la grille des catégories de locaux. Elle doit ensuite fixer la valeur locative des locaux en les classant dans les catégories et en leur affectant un coefficient de localisation.

Dans l'exercice de sa mission, la commission départementale consulte obligatoirement les commissions communales et intercommunales des impôts directs compétentes, prévues respectivement par les articles 1650 et 1650 A du code général des impôts, et qui assurent aujourd'hui le rôle d'évaluation des propriétés.

Le texte proposé prévoit enfin, **en cas de désaccord, la saisine d'une commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL)**, par la

---

<sup>1</sup> La détermination des sous-groupes et de leurs catégories est renvoyée à un décret. Au total, la grille compterait dix sous-groupes et 39 catégories, soit dix de moins que la classification envisagée en 1990.

commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels, ou par le préfet en cas de carence.

**- Création des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels**

Les **alinéas 25 à 28** prévoient la création, dans chaque département, d'une commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels comprenant deux représentants de l'administration fiscale, dix représentants des collectivités territoriales et des EPCI, ainsi que neuf représentants des contribuables désignés par le représentant de l'Etat dans le département. Dans les départements autres que Paris, les représentants des élus seraient deux membres du conseil général, quatre maires et quatre représentants des EPCI.

**- Création des commissions départementales des impôts directs locaux**

Les **alinéas 29 à 32** prévoient la création, dans chaque département, d'une commission départementale des impôts directs locaux, présidée par le président du tribunal administratif et comprenant trois représentants de l'administration fiscale, six représentants des collectivités territoriales et des EPCI, ainsi que cinq représentants des contribuables désignés par le représentant de l'Etat dans le département. Dans les départements autres que Paris, les représentants des élus seraient un membre du conseil général, trois maires et deux représentants des EPCI.

**- Dispositif de mise à jour permanente**

Les **alinéas 33 à 39** prévoient la mise en place d'un dispositif d'actualisation permanente des valeurs locatives foncières professionnelles, à compter de 2015.

Une **actualisation des tarifs au m<sup>2</sup>** de chaque catégorie dans chaque secteur serait ainsi réalisée annuellement **par les services fiscaux**. Elle permettra, en conséquence une actualisation automatique, chaque année, des valeurs locatives foncières professionnelles.

Le texte proposé propose également l'intervention de la **commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels** pour les créations de **nouveaux tarifs**, la modification éventuelle, chaque année, du coefficient de localisation et la **révision de la délimitation des secteurs** de tarification, chaque année suivant le renouvellement des conseils municipaux.

**- Voies de recours**

Les **alinéas 40 à 42** précisent les voies de recours contre les décisions de délimitation des secteurs d'évaluation, de fixation des tarifs applicables dans chaque secteur d'évaluation et de classement des propriétés. Le tribunal administratif disposera d'un **délai de trois mois** à compter de sa saisine. Au-delà de ce délai, s'il n'a pas statué, l'affaire sera transmise à la cour administrative d'appel territorialement compétente. Il est également précisé

que seules les décisions portant sur le classement des propriétés et l'application des coefficients de localisation peuvent être contestées à l'occasion d'un litige relatif à la valeur locative d'une propriété bâtie.

#### **- Intégration des résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels dans les bases**

Les **alinéas 43 à 49** précisent que les résultats de la révision des valeurs locatives sont pris en compte pour l'établissement des bases de l'année 2014.

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, un mécanisme de neutralisation sera mis en œuvre par l'application aux valeurs locatives foncières révisées d'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.

Comme le relève le rapport de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ce coefficient de modération permet qu'à taux constant, l'impôt globalement acquitté sur les locaux professionnels sera aussi constant, et que l'effet de la réforme se limite à une meilleure répartition entre les contribuables.

Ce mécanisme, rendu obligatoire du fait du caractère partiel de la révision des valeurs locatives, entraînera cependant la **coexistence de trois valeurs locatives**, communale, intercommunale et départementale, pour un même bien puisque le coefficient s'appliquera à chacune des évolutions de l'assiette de taxe foncière relevant des trois niveaux de collectivités.

#### **- Obligations déclaratives et mesures de coordination**

Les **alinéas 50 à 68** instituent les procédures déclaratives qui doivent permettre à l'administration de disposer de toutes les données nécessaires sur le marché locatif. Ils imposent 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**. Ils étendent également les obligations déclaratives existantes des professionnels utilisant les locaux (liasse fiscale) et prévoient l'obligation de déclarer aux services fiscaux les changements d'utilisation affectant un local.

Enfin, le texte proposé 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.

### **- Rapport sur les résultats des simulations préparatoires à la mise en œuvre de la révision.**

Les **alinéas 69 à 71** fixent les conditions dans lesquelles seront pris en compte les résultats de l'expérimentation qui sera menée en 2011 dans les départements de l'Hérault, du Bas-Rhin, du Pas-de-Calais, de Paris et de la Haute-Vienne.

Cette expérimentation doit permettre au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 30 septembre 2011, un rapport qui présentera un bilan global de la réforme pour les contribuables, les collectivités territoriales et l'Etat et proposera éventuellement des ajustements qui devront être intégrés dans le projet de loi de finances pour 2012.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve de nombreux amendements de portée rédactionnelle et d'un amendement de fond.

A l'initiative du Rapporteur général et avec l'**avis favorable** du **Gouvernement**, elle a précisé les **délais** dans lesquels interviendront toutes les **commissions d'élus** chargées de se prononcer sur la révision.

Considérant qu'il convient de ne pas sous-estimer la lourdeur des opérations ultérieures d'intégration dans les rôles et dans les bases de la direction générale des finances publiques et compte tenu de la proximité de la date butoir d'intégration des nouvelles valeurs locatives dans les rôles, qui est fixée à 2014, elle a encadré dans un délai précis le travail des commissions.

Ainsi, le délai dans lequel la commission communale ou intercommunale des impôts directs doit avoir rendu son avis à la commission départementale des valeurs locatives a été fixé à trente jours.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général se félicite de l'initiative prise par le Gouvernement pour débloquer la question de la révision des valeurs locatives foncières. Il salue l'**approche consensuelle et prudente** qui a été choisie et qui s'appuie d'une part, sur une **concertation approfondie** avec les élus et, d'autre part, sur une **démarche progressive** qui se limite, à engager, dans un premier temps, la révision des seuls locaux professionnels, soit 3 millions de locaux, avant d'entreprendre ultérieurement celle des 30 millions de logements.

Si le texte proposé par le présent article n'appelle pas d'observations ou de corrections particulières, il convient toutefois de souligner l'**extrême exigence du calendrier** retenu.

L'ensemble des opérations doit, en effet, se dérouler sur trois exercices, de l'expérimentation conduite durant l'année 2011 sur un nombre restreint de départements à la généralisation, en 2012, de la nouvelle procédure à l'ensemble des locaux commerciaux et des professions libérales pour une intégration des nouvelles valeurs dans les rôles pour 2014.

La réussite de cette réforme nécessitera donc une mobilisation sans faille de l'administration fiscale mais aussi des élus.

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

## *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17*

### **Modalités d'application de la taxe de balayage**

**Commentaire : le présent article a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de la taxe de balayage, la notion de redevable et les délais des délibérations des collectivités.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La taxe de balayage est une **taxe facultative** pouvant être instituée par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle a pour origine une loi du 26 mars 1873 convertissant en taxe municipale l'obligation imposée aux riverains de la voie publique de balayer le sol livré à la circulation.

Dans le cadre d'un régime qui n'avait pas été substantiellement modifié depuis sa création, seules deux communes avaient institué la taxe : Paris, pour un produit de 70,45 millions d'euros en 2008 et Huez, pour un produit de 564.731 euros en 2008 également.

A l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général, et Marc Laffineur, cette taxe a été **réformée par la loi de finances pour 2010**, et codifiée à l'article 1528 du code général des impôts.

Les aspects essentiels de la taxe n'ont pas été modifiés : le plafonnement correspondant aux charges engagées pour le service de balayage est maintenu, tout comme la procédure de validation préfectorale.

Le nouveau dispositif, dont l'objectif était de faciliter l'extension de l'instauration de la taxe aux communes qui le souhaiteraient, les communes de Levallois-Perret et Clichy-la-Garenne ayant notamment manifesté la volonté d'instituer la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2010, a prévu deux aménagements :

- la suppression de la procédure d'enquête préalable prévue pour recenser les propriétés riveraines de la voie publique, que la saisie et l'accessibilité de l'information cadastrale rend aujourd'hui superflue ;

- la communication par la direction des finances publiques des informations cadastrales nécessaires au calcul des impositions, à toute commune qui en fait la demande avant le 1<sup>er</sup> février de l'année précédant celle de l'imposition.

Le Sénat avait adopté sans modification le nouveau dispositif.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les modalités de mise en œuvre de la taxe de balayage, après leur modernisation issue de la loi de finances pour 2010, doivent être précisées sur **trois points qui ont soulevé des difficultés d'application** au cours de l'année écoulée :

- tout d'abord, la **définition du redevable de la taxe**. L'article 1528 du code général des impôts en vigueur, qui reprend la règle applicable sous la troisième République, précise qu'il s'agit du propriétaire riverain. Cette désignation de principe se trouve toutefois dépassée par le développement de la copropriété en zone urbaine. Il est donc proposé de préciser la notion de redevable de la taxe en désignant le syndicat des copropriétaires comme redevable lorsque l'immeuble est en copropriété ;

- ensuite, les **conditions d'établissement et de recouvrement de la taxe**. Ces précisions ont été omises alors que les informations nécessaires à l'établissement de la taxe, relevant du domaine public, ne sont pas des données cadastrales dont dispose l'administration. Il est donc proposé d'indiquer que cette taxe est établie par les soins de l'administration municipale et recouvrée comme en matière de contributions directes ;

- enfin, le **calendrier** issu du texte adopté par la loi de finances pour 2010 entraîne des incohérences qui doivent être corrigées. En effet, la délibération fixant le tarif de la taxe doit être adoptée avant celle instituant la taxe. Il est donc proposé d'unifier la date de ces deux délibérations.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17*  
(*Art. 1013 et 1595 quater du code général des impôts et*  
*art. L. 24 A du livre des procédures fiscales*)

**Création d'une taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres  
occupées à titre d'habitat principal**

**Commentaire : le présent article vise à créer une taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres occupées à titre d'habitat principal, en remplacement de la taxe annuelle d'habitation prévue par l'article 1595 quater du code général des impôts.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Introduit par l'article 92 de la loi de finances pour 2006<sup>1</sup>, **l'article 1595 quater du code général des impôts prévoit une taxe annuelle d'habitation sur les résidences mobiles terrestres**. Le législateur a visé ainsi les caravanes et maisons mobiles qui ne sont pas assujetties à la taxe d'habitation.

Aux termes de l'article 1595 quater, le tarif de la taxe serait de 25 euros par mètre carré et les redevables, sous réserve d'exonérations dans les mêmes conditions que pour la taxe d'habitation, les personnes ayant la jouissance de la résidence.

Le produit de la taxe devrait faire l'objet d'une **affectation à un fonds départemental dont les ressources seraient réparties entre les collectivités territoriales, au prorata de leurs dépenses engagées en matière de réalisation, d'entretien et d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage**, en application de la loi du 5 juillet 2000<sup>2</sup> relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Toutefois, en raison des difficultés liées à la création de cette taxe, son entrée en vigueur, prévue initialement le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a été reportée par l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2007 au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Un nouvel article, introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, du projet de loi de finances rectificative pour 2009 visait à reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Votre commission des finances avait souhaité et obtenu le **rejet de ce nouveau report**, jugeant que l'égalité devant l'impôt imposait la taxation des

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

<sup>2</sup> La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, reprise en partie dans le code de l'urbanisme, dispose notamment que les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation de mettre une ou plusieurs aires d'accueil à la disposition des gens du voyage.

résidences mobiles terrestres. Par conséquent, au titre de l'année 2010, les résidences mobiles terrestres doivent être assujetties à cette taxe.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **cette mesure se heurte à des problèmes pratiques difficilement surmontables** :

- le fait générateur de la taxe est au 1<sup>er</sup> janvier de l'année mais il est difficile de situer ces résidences rétroactivement pour savoir dans quelle commune imposer la résidence ;

- le tarif est fixé proportionnellement à la surface (25 euros par mètre carré) mais il est en pratique très difficile de contrôler cette surface ;

- enfin, les contrôles par l'administration fiscale sont complexes à mettre en œuvre.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les difficultés rencontrées dans l'application de l'article 1595 *quater* du code général des impôts conduisent votre commission des finances à vous proposer d'y substituer un **autre dispositif**, plus opérationnel, **d'imposition des résidences mobiles terrestres, qui s'apparente à une « vignette » automobile acquittée par le propriétaire de chaque résidence.**

Le présent article additionnel rétablit ainsi un article 1013 au sein du code général des impôts, dont les I, II et IV prévoient que toutes les résidences mobiles terrestres seront soumises, à compter de l'année 2011, à un **droit de timbre annuel forfaitaire de 75 euros** (réduit à 50 euros pour les caravanes de plus de 10 ans).

La période d'imposition s'étendrait **du 1<sup>er</sup> octobre d'une année au 30 septembre** de l'année suivante.

Le III du présent article prévoit des **exonérations pour les cas spécifiques suivants** :

- résidences dont la date de première mise en circulation est antérieure de plus de 15 ans au premier jour de la période d'imposition ;

- titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité ;

- titulaires de l'allocation adultes handicapés sous conditions de ressources ;

- personnes atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence sous conditions de ressources.

Les V et IX de l'article 1013 prévoient que les **modalités de paiement de cette taxe seront celles applicables en matière de droits de timbre**, par présentation de la « carte grise » au service des impôts. Le paiement de la taxe donnerait lieu à la délivrance d'un récépissé. Le contrôle et le contentieux de la taxe seront assurés selon les règles applicables en matière de droits d'enregistrement.

Les VI, VII et VIII prévoient que **le récépissé** délivré par l'administration fiscale **devra être présenté** par la personne conduisant ou tractant la résidence mobile terrestre en cas de **contrôles, notamment routiers, opérés par les forces de police et de gendarmerie**. Le défaut de présentation du récépissé sera sanctionné par une amende égale au tarif plein de la taxe majoré de 40 %.

Enfin, le X de l'article 1013 conserve les modalités de redistribution du produit de la taxe prévues par l'article 1595 *quater* du code général des impôts. Ainsi, ce produit serait réparti entre les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale **au prorata de leurs dépenses engagées par eux pour la réalisation, l'entretien et l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyages**, prévues par la loi précitée du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Ainsi, les gens du voyage seront les principaux redevables de la taxe mais aussi, indirectement, ses bénéficiaires, le produit de celle-ci se trouvant versé à un fonds dédié à l'aménagement, la maintenance et la gestion des aires d'accueil prévues pour leur passage.

Ainsi, **votre commission des finances vous propose cet article additionnel qui prévoit un dispositif d'imposition opérationnel, et présente le mérite de mettre fin à un long débat sur les modalités d'imposition des redevances mobiles terrestres à la taxe d'habitation.**

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

*ARTICLE 17 bis (nouveau)*

**Réduction de la taxe locale sur la publicité extérieure pour certains établissements**

**Commentaire : le présent article propose de réduire de 30 % le montant dû au titre de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) applicable aux établissements qui procèdent à la vente exclusive de meubles, de véhicules automobiles, de machinismes agricoles et de matériaux de construction.**

**I. LE DROIT ACTUEL**

La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) est de création récente. Elle a en effet été instaurée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, à l'initiative de votre rapporteur général.

***A. UNE RÉFORME DE LA TAXATION LOCALE DE LA PUBLICITÉ ET DES ENSEIGNES DONT LA NÉCESSITÉ ÉTAIT RECONNUE PAR TOUS***

**1. La situation antérieure à la réforme**

Avant la réforme, il existait trois taxes communales sur la publicité, d'un produit total que le ministère de l'intérieur évaluait à environ 40 millions d'euros en 2006 :

- la taxe sur les emplacements (TSE), au produit global important (environ 25 millions d'euros en 2006) mais rapportant peu à chaque commune (environ 15 euros/m<sup>2</sup>) ;

- la taxe sur les affiches (TSA), rapportant globalement un peu moins (environ 15 millions d'euros en 2006 selon le ministère de l'intérieur) mais rapportant beaucoup à chaque commune, en pratique des grandes villes (environ 35 euros/m<sup>2</sup>, avec de forts écarts entre communes, les plus grandes percevant jusqu'à 40 ou 50 euros/m<sup>2</sup>) ;

- la taxe sur les véhicules publicitaires (1 500 euros (sic) en 2006).

Selon l'Union de la publicité extérieure (UPE), le produit acquitté par les trois principaux afficheurs « grand format » (Avenir, CBS Outdoor et Clear Channel) au titre des taxes concernées a été en 2007 de 21 millions d'euros. L'écart avec les 40 millions d'euros précités vient essentiellement du fait que même si ces trois sociétés correspondent à la quasi-totalité du marché de l'affichage, ils ne prennent pas en compte les enseignes.

## **2. L'ajustement à la marge par la loi de finances rectificative pour 2006**

A l'initiative du groupe socialiste, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances insérant l'article 116 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

*a) Pour la seule taxe sur les affiches : une augmentation à la marge du tarif*

Dans le cas de la TSA, l'amendement adopté consistait :

- à revaloriser d'environ 15 % en 2007 les tarifs (qui depuis 1984 n'avaient été revalorisés chaque année qu'en fonction de l'inflation) ;

- à indexer les tarifs sur la dotation globale de fonctionnement (alors que jusqu'alors ils avaient été indexés sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, soit en pratique sur l'inflation) ;

- à abaisser le seuil de population à partir duquel les communes pouvaient effectuer certaines majorations, ou instituer une échelle de tarifs variable selon les rues : ce seuil, jusqu'alors de 100 000 habitants, a été abaissé à 30 000 habitants.

*b) Pour l'ensemble des trois taxes : la demande d'un rapport du Gouvernement*

L'amendement adopté prévoyait que le Gouvernement présentait, avant la fin du mois de septembre 2007, un rapport sur les perspectives de réforme des trois taxes.

Ce rapport, remis à l'automne 2007, soulignait la nécessité de supprimer la taxe sur les véhicules, qui n'était quasiment pas utilisée.

Le débat portait sur les deux autres taxes (sur les affiches et sur les emplacements). Le rapport du Gouvernement évoquait quatre pistes :

- instauration d'une taxe unique, qui aurait été une taxe sur les emplacements rénovée (solution privilégiée par le Gouvernement, et correspondant au dispositif finalement adopté) ;

- maintien des deux taxes, harmonisées et modernisées (solution alors retenue par l'amendement de la commission des finances) ;

- maintien des deux taxes, dont on se serait contenté d'augmenter les tarifs, et de les indexer selon des modalités identiques (solution « a minima ») ;

- suppression des deux taxes sur la publicité, remplacées par une taxe unique sur le chiffre d'affaires (solution en pratique impossible à mettre en œuvre).

### **3. L'amendement « de négociation » de la commission des finances (loi de finances rectificative pour 2007)**

Le Sénat a adopté, à l'unanimité, un amendement de la commission des finances insérant l'article 73 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Comme votre rapporteur général l'a indiqué à l'époque, il s'agissait alors de permettre au Sénat d'exprimer une volonté politique forte, afin de rendre possible une véritable réforme en 2008.

C'est pour cela que cet amendement prévoyait que ses dispositions n'entraient en vigueur qu'en 2009.

La réforme proposée, à titre « conservatoire », par l'article 73 de la loi n° 2007-1824, consistait essentiellement :

- à supprimer la taxe sur les véhicules publicitaires, qui rapportait seulement 1 500 euros par an ;
- à maintenir la TSE et la TSA, mais en harmonisant et en simplifiant leurs régimes et leurs tarifs ;
- de manière à inciter les acteurs à négocier, à très fortement réévaluer les tarifs des deux taxes.

#### ***B. LA CRÉATION DE LA TLPE***

Comme on l'a indiqué, la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) résulte de l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, inséré à l'initiative de votre rapporteur général par la commission spéciale chargée d'examiner le texte.

Il convient de distinguer deux points essentiels :

- la taxation de la publicité *stricto sensu*, c'est-à-dire de l'affichage ;
- l'élargissement de l'assiette taxée.

Dans le premier cas, les tarifs ont été simplifiés, harmonisés et légèrement augmentés.

**La principale innovation de la TLPE a consisté à élargir l'assiette des taxes antérieures :**

- aux **enseignes** (qui alors étaient taxées dans le cas de la seule TSA, et pour les seules enseignes éclairées), ce qui constitue **le principal facteur d'augmentation du produit de la taxe** ;
- aux préenseignes dites « dérogatoires » (c'est-à-dire aux petits panneaux d'entrée de ville) ;
- au mobilier urbain (jusqu'alors soumis à la seule TSA), mais pas pour les contrats en cours.

Faute notamment d'estimation fiable de la superficie globale des enseignes, l'impact de cet élargissement de l'assiette n'avait alors pas pu être précisément chiffré. Il avait cependant été évalué par votre rapporteur général à plusieurs dizaines de millions d'euros.

Il est donc normal que le produit de la fiscalité des enseignes augmente : il s'agit précisément de l'un des objectifs essentiels de la réforme.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale avec un avis **favorable** du Gouvernement et de sa commission des finances, à l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier.

Il prévoit qu' « *une **réduction de 30 %** du montant dû au titre de la taxe locale sur la publicité extérieure est applicable aux établissements qui procèdent à la vente exclusive des produits suivants :*

« - *meubles meublants au sens de biens meubles (usage d'habitation comme les biens d'ameublement, appareils d'utilisation quotidienne) ;*

« - *véhicules automobiles ;*

« - *machinismes agricoles ;*

« - *matériaux de construction. »*

Dans leur exposé sommaire, les auteurs de l'amendement justifient celui-ci par l'idée que les activités (le seul exemple cité étant celui des magasins d'ameublement) impliquant de disposer d'une surface d'exposition importante sont pénalisées par la TLPE, considérée comme « *indirectement assise (...) sur la notion de surfaces* ». Ainsi, selon les auteurs de l'amendement, l'« *équité devant l'impôt* » impliquerait de réduire le montant de la TLPE de 30 % **pour les activités bénéficiant actuellement de la réduction analogue applicable à la TASCOM.**

L'amendement présenté par nos collègues députés résulte d'une initiative de la **fédération française du négoce et de l'ameublement et de l'équipement de la maison (FNAEM)**, qui réalise depuis plusieurs mois une activité de lobbying intense auprès des parlementaires et de l'administration fiscale.

La version adoptée est une version atténuée de l'amendement initialement déposé, qui prévoyait une réduction de 40 %, le Gouvernement et la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant exprimé un avis favorable sous réserve de sa rectification pour ramener le taux à 30 %.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Malgré son apparent bon sens, **le présent article ne peut être accepté.**

#### ***A. L'ARGUMENTATION DES AUTEURS DE L'AMENDEMENT EST CONTESTABLE***

##### **1. Le lien entre surface de vente et superficie des enseignes est très indirect**

Tout d'abord, l'argument selon lequel la TLPE serait « *indirectement assise (...) sur la notion de surfaces* » est **contestable**.

Il est vrai que certains magasins ayant une surface d'exposition importante peuvent avoir de ce fait des enseignes plus grandes que s'ils avaient une surface d'exposition plus faible.

Cependant, même dans le cas d'un magasin présentant quatre façades au public, le commerçant n'est pas obligé d'installer des enseignes dont la longueur est proportionnelle à celle de la façade.

Par ailleurs, de nombreux magasins de vente de meubles sont situés en ville, et ne présentent pas quatre façades au public. Il est aisé de trouver sur Internet des photographies de magasins d'une célèbre chaîne de vente de meubles dont les grandes dimensions des enseignes sont manifestement délibérées, et ne résultent pas des spécificités de ce type de commerce.

##### **2. Seuls le commerce de meuble « traditionnel » se caractérise par un chiffre d'affaires/m<sup>2</sup> particulièrement faible**

Ensuite, l'affirmation, dans l'exposé sommaire de l'amendement, qu'« *il faut à un magasin de meubles six à sept fois la surface d'un magasin alimentaire pour réaliser le même chiffre d'affaires* », correspond au cas particulier des magasins de meubles dits « traditionnels » (permettant au client d'être livré après un délai de plusieurs jours). **Le chiffre d'affaires au m<sup>2</sup> de la « grande distribution » de vente de meubles ne paraît pas très différent de celui du commerce alimentaire**, comme le montre le tableau ci-après.

**Le CA/m<sup>2</sup> de divers types de commerce : quelques ordres de grandeur**

(en euros)

	CA/m <sup>2</sup>	Source
<b>Vente de meubles</b>		
Grande distribution	2000 à 4000	Ordres de grandeur fournis par la FNAEM
Magasins « traditionnels »	<1500	
<b>Autres</b>		
Grande distribution généraliste	~15 000	
Enseignes de proximité de Carrefour <i>Shopi</i> <i>Marché plus</i> <i>8 à Huit</i>	4 800 6 900 3 900	Décision n° 10-D-08 du 3 mars 2010 de l'Autorité de la concurrence
Vente de meubles, d'automobiles, de machines agricoles ou de matériaux de construction	Faible	Magasins bénéficiant d'ores et déjà d'une réduction de 30 % de la TASCOM

Source : *commission des finances*

Les magasins de vente de meubles dont le chiffre d'affaires/m<sup>2</sup> est particulièrement faible sont les magasins dits « traditionnels », mais ceux-ci sont souvent situés en ville, avec une seule façade, ce qui limite le coût de la TLPE. Par ailleurs, il serait choquant qu'un magasin de meubles bénéficie d'une niche alors que tel ne serait pas le cas d'un magasin voisin, qui ne vendrait pas de meubles et aurait un chiffre d'affaires par mètre carré analogue, voire plus faible.

***B. D'AUTRES TYPES DE MAGASINS ONT UN FAIBLE CHIFFRE D'AFFAIRES PAR MÈTRE CARRÉ***

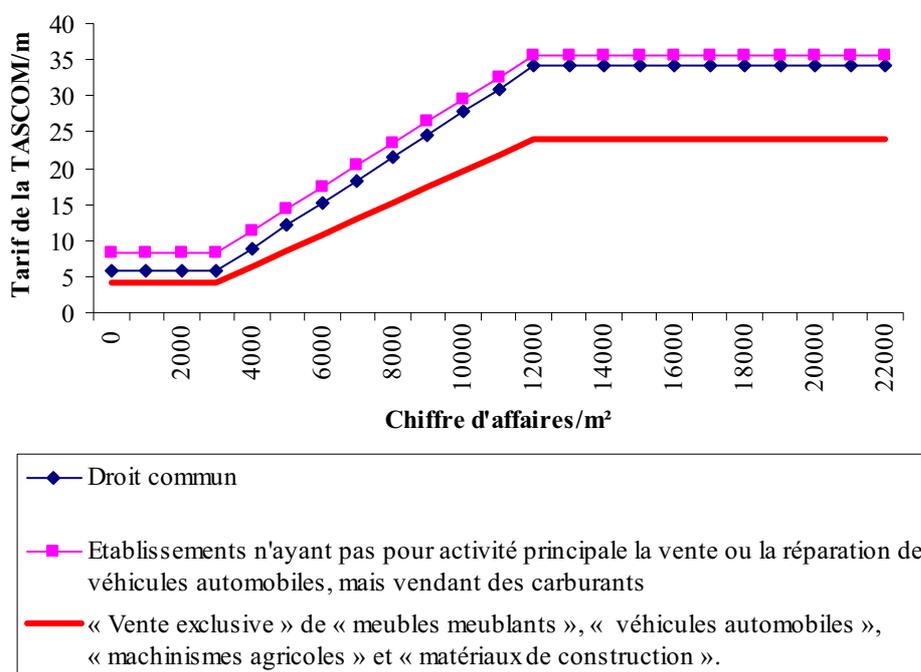
En conséquence, le dispositif proposé, inspiré du régime de la TASCOM, ouvrirait inévitablement une « boîte de Pandore ».

**1. La TASCOM prévoit non seulement la réduction de 30 % proposée par le présent article, mais aussi une modulation pour l'ensemble des entreprises en fonction du chiffre d'affaires au mètre carré**

Il faut rappeler à cet égard que le régime de droit commun de la TASCOM prévoit déjà une modulation de la taxe pour l'ensemble des entreprises, en fonction du chiffre d'affaires au mètre carré. C'est à cette réduction préexistante que vient s'ajouter la réduction de 30 % pour la « *vente exclusive* » de « *meubles meublants* », « *véhicules automobiles* », « *machinismes agricoles* » et « *matériaux de construction* ».

Les magasins de meubles bénéficient donc déjà, dans le cas de la TASCOM, d'un traitement préférentiel peu compatible avec l'égalité devant l'impôt.

### Le tarif de la TASCOM



NB : la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, a remplacé la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) régie par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 et le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995. L'article 3 de la loi n° 72-657 précitée prévoit qu'elle est due par les magasins de commerce de détail dont la superficie est supérieure à 400 m<sup>2</sup> et le chiffre d'affaires au moins égal à 460 000 euros, ce qui inclut la quasi-totalité des magasins de vente de meubles. La TASCOM a été transférée aux communes et EPCI par l'article 77 de la LFI 2010.

Source : d'après la loi n°72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés et le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales

Dans ces conditions, **le présent article risque d'ouvrir une « boîte de Pandore »** puisque s'il était maintenu, il n'y aurait aucune raison de refuser aux entreprises une modulation de la TLPE en fonction de leur chiffre d'affaires par mètre carré, comme cela existe actuellement dans le cas de la TASCOM.

**Il serait même plus équitable d'instaurer directement une telle modulation en fonction du chiffre d'affaires par mètre carré, sans prévoir de disposition particulière à certaines activités.**

**Vouloir concilier la logique du présent article avec l'égalité devant l'impôt impliquerait donc un bouleversement du régime de la TLPE.**

Il conviendrait par ailleurs, si l'on voulait pousser jusqu'au bout le parallélisme avec la TASCOM, de prévoir que « *le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est*

*supérieur à 3 000 euros par mètre carré* »<sup>1</sup>: la réforme n'aurait quasiment pas d'impact pour les principaux magasins de vente de meubles de la grande distribution.

### ***C. LA TLPE EST ÉCONOMIQUEMENT SUPPORTABLE POUR LES MAGASINS DE VENTE DE MEUBLES***

Enfin, la TLPE est économiquement **supportable** pour les magasins de meubles.

C'est d'ailleurs pour cette raison que les représentants du secteur demandent seulement une diminution de la TLPE de 30 %.

L'activité de la vente de meubles comprend deux types d'entreprises : la grande distribution (permettant au client d'emporter immédiatement ses meubles, et qui ont un chiffre d'affaires au mètre carré « normal ») et les magasins dits « traditionnels » (qui présentent les caractéristiques inverses). Dans le premier cas, la TLPE représente une part négligeable du chiffre d'affaires, et même du résultat net. C'est dans le second cas que la TLPE peut correspondre à un montant significatif. Ainsi, quelques calculs simples, réalisés à partir des données transmises par la FNAEM, suggèrent que la TLPE peut alors représenter de l'ordre de 0,5 % du chiffre d'affaires, pour un résultat net généralement inférieur à 2 % (et inférieur à 1 % dans environ la moitié des cas).

Cependant, même dans le cas des magasins de meubles « traditionnels », le montant de la TLPE est suffisamment modeste (de l'ordre de 0,5 % du chiffre d'affaires, ou 500 euros par mois) pour pouvoir être absorbée par les entreprises concernées, par réduction des coûts et augmentation des prix (d'autant plus que la TLPE frapperait de manière identique l'ensemble des magasins d'une commune donnée). Enfin, les magasins concernés pourraient souvent réduire la taille de leurs enseignes. Des marges de progression sont de toute évidence possibles, en particulier en ville.

On se trouve en fait dans une situation typique où un secteur d'activité prétexte des difficultés économiques de certains de ses membres pour s'opposer à une augmentation de la fiscalité. Si l'on accepte ce type d'arguments, aucune augmentation de la fiscalité n'est possible.

On rappelle en outre que les tarifs de TLPE fixés par la loi sont des tarifs maximaux, les communes et les EPCI ayant la possibilité de retenir des tarifs moins élevés.

La TLPE s'intègre par ailleurs dans un contexte global d'allègements des impôts des entreprises. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, « à périmètre constant tel que défini au PLF pour 2010, le coût des dépenses fiscales [en faveur des entreprises] est passé de 20,3 Mds d'euros en 2005 à 35,3 Mds d'euros en 2010, soit une hausse de 73,6 % sur l'ensemble de la

---

<sup>1</sup> Article 3 de la loi n°72-657 du 13 juillet 1972.

*période. L'augmentation du coût constant de ces dépenses fiscales a été continue au cours des cinq dernières années, leur croissance annuelle moyenne s'élevant à 11,86 % »<sup>1</sup>. Les entreprises de vente de meubles ont, comme les autres, bénéficiés de cette forte croissance des dépenses fiscales.*

#### ***D. LA NÉCESSITÉ DE STABILISER LE RÉGIME DE LA TLPE***

Enfin, et d'une manière générale, il ne paraît pas opportun de modifier le régime de la TLPE, récemment mise en place et dont l'application ne soulève pas de réels problèmes au plan local. Tel est d'autant plus le cas en ce qui concerne le présent article qu'il empêcherait de s'opposer aux revendications catégorielles qui ne manqueraient pas de se développer, ce qui conduirait au « détricotage » de la TLPE.

Votre rapporteur général est donc totalement opposé à la remise en cause de ce dispositif, qui a été difficile à négocier et à mettre en place, à partir de taxes locales sur la publicité totalement obsolètes. Il rappelle que ce travail répondait à la demande de nombreux élus, qui se sont exprimés à ce sujet à l'occasion de plusieurs discussions budgétaires. Les communes et intercommunalités ont maintenant assimilé cette législation, et l'appliquent en général avec modération.

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

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux », octobre 2010.

*ARTICLE 17 ter (nouveau)*  
(Art. 1382 du code général des impôts)

**Exonération de taxe foncière au profit des immeubles du patrimoine universitaire confiés à des sociétés de projet**

**Commentaire : le présent article tend à tirer les conséquences de la proposition de loi sur les activités immobilières des universités, en attente de promulgation, relativement aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.**

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Jean-Claude Flory, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui propose d'instituer un nouveau cas d'exonération de taxe foncière, compensée par l'Etat, et circonscrit aux contrats nouvellement créés par la proposition de loi sur les activités immobilières des universités.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

L'article 1382 du code général des impôts établit la liste des immeubles exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il prévoit notamment l'exonération « *des immeubles nationaux, des immeubles départementaux pour les taxes perçues par les communes et par le département auquel ils appartiennent et des immeubles communaux pour les taxes perçues par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus* » et, à ce titre, **exonère les immeubles appartenant aux établissements publics d'enseignement.**

Le même article prévoit également que « *pendant toute la durée du contrat (...) des immeubles construits dans le cadre de contrats de partenariat, de contrats conclus en application de l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques, ou de contrats visés au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique, et qui, à l'expiration du contrat, sont incorporés au domaine de la personne publique conformément aux clauses de ce contrat.* ». Il **exonère ainsi, pendant la durée du contrat, les immeubles construits dans le cadre de contrats de partenariat public-privé**, qui, à son expiration, sont incorporés au domaine de la personne publique à la condition qu'ils soient également affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus.

Ces deux dispositions conjuguées ne permettent cependant pas d'exonérer les **immeubles qui feront l'objet de contrats entre les établissements publics d'enseignement supérieur et leurs co-contractants pour la valorisation de leur patrimoine immobilier**, dans le cadre des nouvelles opportunités ouvertes par la proposition de loi relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> décembre 2010 et en instance de promulgation.

Il convient de rappeler que cette proposition de loi, qui s'inspire des **conclusions du rapport d'information de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont** sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités<sup>1</sup>, permet aux établissements engagés dans des opérations de réhabilitation de leur patrimoine, même sans avoir bénéficié du processus de dévolution prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), de disposer d'une pleine capacité pour conclure des contrats de partenariat ou des autorisations d'occupation du domaine public (AOT) attribuant des droits réels au co-contractant. Elle a en conséquence prévu, en modifiant l'article L. 762-2 du code de l'éducation, que les établissements publics d'enseignement supérieurs sont *« compétents pour conclure des contrats conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public lorsque les biens concernés sont nécessaires à l'accomplissement de ce service »*.

Afin d'assurer l'**équité fiscale entre les immeubles appartenant au patrimoine universitaire**, le présent article prévoit expressément l'exonération de TFPB sur les immeubles faisant l'objet de contrats mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 762-2 du code de l'éducation, conclus avec des sociétés dont le capital est entièrement détenu par des personnes publiques.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 578 (2009-2010).

*ARTICLE 17 quater (nouveau)*  
(Art. 1458 du code général des impôts)

**Exonération des vendeurs-colporteurs de presse de cotisation foncière des entreprises**

**Commentaire : le présent article vise à codifier une exonération de fait de cotisation foncière des entreprises en faveur des vendeurs-colporteurs de presse.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION DOCTRINALE DE LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES EN FAVEUR DES VENDEURS-COLPORTEURS DE PRESSE**

**La doctrine fiscale DB 6E 1356 rappelle, qu'en application de l'article 1457 du code général des impôts (CGI) certains « petits métiers » sont exonérés de taxe professionnelle dont notamment les « vendeurs ambulants de journaux ».**

**Extrait de la doctrine fiscale DB 6 E 1356**  
**Petits métiers**  
(CGI, art. 1457)

Sont exonérés de taxe professionnelle :

« **1** Les **marchands ambulants** visés à l'article 1457-1° du CGI ne sont exonérés que s'ils vendent les marchandises ou comestibles énumérés par cet article (fleurs, fruits, légumes, poissons, beurre, œufs, fromages notamment) sur le territoire d'une seule commune, soit dans les rues et autres lieux de passage, soit sur les marchés, sans y disposer d'un étal ou d'une place fixe.

Sont également exonérés :

**2-** les **chiffonniers** au crochet et les rémouleurs ambulants en vertu des dispositions de l'article 1457-2° du CGI ;

**3-** les **crieurs en poste** fixe et les **vendeurs ambulants de journaux** (RM Barthe, JO, déb. AN du 12 mai 1979. p. 3839, n° 10689). »

*Source : Ministère du budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État*

**L'article 1457, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010<sup>1</sup>, exonérait de taxe**

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

**professionnelle notamment les activités de vendeurs à domicile indépendants**, sous réserve de conditions de ressources.

**Dans sa rédaction actuelle<sup>1</sup>**, issue de la réforme de la taxe professionnelle, l'article 1457 prévoit une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE). Rappelons que l'article 2 de la loi de finances pour 2010 a en effet supprimé la taxe professionnelle et a institué la contribution économique territoriale, composée de la CFE et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE CODIFICATION DE L'EXONÉRATION**

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable du Gouvernement et de la commission**, un amendement portant article additionnel, sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, visant à **exonérer les vendeurs-colporteurs de presse de la cotisation foncière des entreprises**.

Le présent article modifie, à cet effet, **l'article 1458 du CGI qui énumère expressément les catégories exonérées de CFE** à savoir : les éditeurs de feuilles périodiques (1°), les sociétés coopératives de messageries de presse (1° *bis*), les services de presse en ligne (1° *ter*), les agences de presse (2°) et les correspondants locaux de la presse régionale ou départementale (3°).

**Il ajoute donc une sixième catégorie** à la liste de l'article 1458 : **les vendeurs-colporteurs de presse**.

---

<sup>1</sup> *Aux termes de l'article 1457 du CGI, « l'activité des personnes mentionnées à l'article L. 135-1 du code de commerce dont la rémunération brute totale, perçue au titre de cette activité au cours de la période de référence définie à l'article 1467 A, est inférieure à la limite de 16,5 % du montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale est exonérée de la cotisation foncière des entreprises. ».*

*Les personnes visées sont celles mentionnées à l'article L. 135-1 du code de commerce qui dispose que « le vendeur à domicile indépendant est celui qui effectue la vente de produits ou de services dans les conditions prévues par la section 3 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de la consommation, à l'exclusion du démarchage par téléphone ou par tout moyen technique assimilable, dans le cadre d'une convention écrite de mandataire, de commissionnaire, de revendeur ou de courtier, le liant à l'entreprise qui lui confie la vente de ses produits ou services. »*

Ces derniers bénéficient de l'exonération « *en raison de l'activité qu'ils exercent conformément aux dispositions du I de l'article 22<sup>1</sup> de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991.* » Il s'agit des **vendeurs-colporteurs de presse qui effectuent la vente de journaux sur la voie publique ou par portage à domicile.**

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'initiative de l'Assemblée nationale **codifie expressément une exonération qui prévalait déjà doctrinalement dans le régime de l'ancienne taxe professionnelle.**

L'exonération de taxe professionnelle, applicable aux vendeurs à domicile et aux vendeurs ambulants de journaux est ancienne. Elle date d'une doctrine fiscale de 1979<sup>2</sup>.

Or si la loi de finances pour 2010 précitée a supprimé la taxe professionnelle, **cette réforme, réalisée à droit constant, ne remet pas en cause l'exonération** jusqu'alors accordée aux vendeurs-colporteurs de presse.

Le projet d'instruction fiscale BOI 6-E indique que le champ d'application de la CFE est analogue à celui de la taxe professionnelle, et conserve l'exonération au profit des « petits métiers »<sup>3</sup>.

De surcroît, le dispositif proposé s'inscrit dans le cadre d'une politique en faveur de ce secteur.

La volonté des pouvoirs publics de soutenir la distribution de la presse se traduit à la fois par un soutien direct et indirect au portage. Le premier prend la forme de l'**aide au portage**<sup>4</sup>.

Le second consiste en un **allègement de charges** compensé par l'Etat auprès de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) et

---

<sup>1</sup> Art. 22. – « I. - Les personnes dénommées : « *vendeurs-colporteurs de presse* » effectuant, sur la voie publique ou par portage à domicile, la vente de publications quotidiennes et assimilées au sens de l'article 39 *bis* du code général des impôts et qui répondent aux conditions de l'article 72 de son annexe III sont des travailleurs indépendants lorsqu'elles exercent leur activité en leur nom propre et pour le compte d'un éditeur, d'un dépositaire ou d'un diffuseur. Elles ont la qualité de mandataire-commissionnaire aux termes d'un contrat de mandat. Elles sont inscrites à ce titre au Conseil supérieur des messageries de presse qui leur délivre l'attestation, prévue à l'article 298 *undecies* du code général des impôts, celle-ci justifiant de leur qualité de mandataire-commissionnaire. »

<sup>2</sup> En 1979, le bulletin officiel de la direction générale des impôts (BO 6 E-5-79) précisait déjà que les crieurs en poste fixe et les vendeurs ambulants de journaux sont exemptés de taxe professionnelle dès lors qu'ils sont exonérés de patente en vertu d'une décision ministérielle du 11 décembre 1957.

<sup>3</sup> L'instruction se réfère expressément à la documentation fiscale DB 6 E-1356, et donc aux vendeurs ambulants de journaux. L'activité de vendeur-colporteur de presse (VCP) demeure exonérée de la cotisation foncière des entreprises, dès lors qu'il s'agit d'une activité de vente, assimilable à la vente à domicile

<sup>4</sup> Cf. décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 relatif au fonds d'aide au portage de la presse.

de l'exonération de CFE sur l'activité de vendeur-colporteur de presse et des sociétés de portage de presse.

Ce soutien vise à permettre au plus grand nombre d'accéder aux journaux à l'heure où le nombre de points de vente diminue dans certaines zones. Ainsi, les éditeurs de presse tentent d'aller au devant des lecteurs jusqu'à leur domicile grâce au portage.

Il convient de souligner que le rapport d'Aldo Cardoso<sup>1</sup> remis au ministre de la culture et de la communication ne remet pas en cause le bien fondé du soutien à la distribution et au portage de la presse. La réflexion en cours sur la mise en œuvre des préconisations du rapport devrait conduire à déterminer le niveau pertinent pour éviter tout effet d'aubaine. Elle devrait également garantir le maintien de cette activité en cohérence avec les autres formes de distribution de la presse ainsi que les évolutions technologiques de l'impression et le passage au numérique.

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

---

<sup>1</sup> *Rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat au ministre de la culture et de la communication remis par Aldo Cardoso, le 8 septembre 2010 et intitulé « La gouvernance des aides publiques à la presse. »*

*ARTICLE 17 quinquies (nouveau)*  
(Art. 1478 du code général des impôts)

**Extension aux parcs d'attractions et de loisirs du calcul de la valeur locative au « prorata temporis » de la période d'activité**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre aux parcs d'attractions et de loisirs la possibilité de corriger, pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises, leur valeur locative en fonction de leur période d'activité, compte tenu du caractère saisonnier de leur activité.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises (CFE), le V de l'article 1478 du code général des impôts (CGI) prévoit que « *la valeur locative est corrigée en fonction de la période d'activité* » pour des **entreprises saisonnières limitativement énumérées** :

- les exploitants d'hôtels de tourisme ;
- les restaurants ;
- les cafés ;
- les discothèques ;
- les établissements de spectacle ou de jeux ;
- les établissements thermaux.

Une activité a un caractère saisonnier lorsque la durée annuelle d'ouverture, continue ou fractionnée sur plusieurs périodes, de l'établissement est comprise entre **douze et quarante-et-une semaines**.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Jean-François Mancel, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **étendre aux « parcs d'attractions et de loisirs exerçant une activité saisonnière » la possibilité de pondérer leur valeur locative en fonction de la période d'activité**.

Le Gouvernement a donné un avis **favorable** à cet amendement.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'activité des parcs d'attractions et de loisirs est incontestablement saisonnière. Dès lors l'extension des dispositions de l'article 1478 du CGI **apparaît justifiée par cohérence avec le droit existant.**

Son **coût pour les collectivités territoriales** qui accueillent de telles installations pourrait représenter **une perte de recettes entre un quart et un tiers du produit actuel**, compte tenu des plages d'ouverture de ces parcs. Les plus grands parcs sont d'ailleurs ouverts toute l'année.

Ainsi, dès lors que ce dispositif impacte les finances locales, il importe qu'il **soit décidé par l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.**

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

*ARTICLE 17 sexies (nouveau)*  
*(Art.L. 135 B du livre des procédures fiscales)*

**Information des collectivités territoriales**

**Commentaire : le présent article tend à assurer l'information des collectivités territoriales sur les impôts non recouverts par voie de rôle.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui propose de modifier le livre des procédures fiscales pour prévoir la **communication systématique, par l'administration, des informations relatives au montant des impôts directs non recouverts par voie de rôle** qu'elles perçoivent depuis la suppression de la taxe professionnelle : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Une disposition ayant le même objet, mais dont la rédaction diffère très légèrement, a été adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, à l'initiative de nos collègues Marie-Hélène des Esgaulx et Gérard Collomb (article 60 *bis* C).

Par coordination, il convient de supprimer cet article.

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

*ARTICLE 17 septies (nouveau)*  
*(Art. 1600 du code général des impôts)*

**Ajustement des modalités de calcul de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à ajuster les modalités de calcul de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie afin de lisser les effets de la crise sur le recouvrement de la taxe en 2010.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article vise à **remédier à une diminution du montant recouvré en 2010 de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (CFE), appelée également taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (CCI), par rapport aux prévisions.**

Du fait de la crise économique, le montant de la taxe pour frais de CCI de l'année 2010 est inférieur de 51,7 millions d'euros au montant prévu par l'administration fiscale et attendu par le réseau consulaire. Ce constat est partagé par le Gouvernement, qui propose de modifier les bases de référence de la nouvelle taxe additionnelle à la CFE qui sera mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services prévoit en effet une modification de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie à compter de 2011. Il est ainsi prévu deux taxes additionnelles, à la CFE d'une part et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) d'autre part. Or les taux de ces deux taxes additionnelles seront calculés en référence au produit de la taxe additionnelle à la CFE de l'année 2010. **Cette méthode de calcul aurait pour effet de répercuter durablement, en 2011 et les années suivantes, la réduction conjoncturelle du produit de la taxe pour frais de CCI recouvrée en 2010.**

C'est pourquoi, afin de ne pas pénaliser le réseau consulaire, le présent article propose de **calculer les taux des taxes additionnelles à la CFE et à la CVAE en référence au produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle de l'année 2009**, en y appliquant la réfaction comprise entre 2 % et 5 %, selon les chambres, prévue par l'article 3 de la loi de finances pour 2010. De cette manière, le « creux » enregistré en 2010 est lissé pour les années à venir.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article répond à une difficulté réelle identifiée dès le début de l'automne 2010.

Outre l'impact de la crise, selon le réseau consulaire, plusieurs motifs sont susceptibles d'expliquer la réduction du produit de la taxe pour frais de CCI en 2010 :

- certains ressortissants des CCI existant au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et redevable de la taxe pour 2009 ont pu cesser leur activité et, n'existant plus au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ne sont donc pas redevables de la taxe pour 2010 ;

- les ressortissants qui se sont créés en 2009 ont pu ne pas être enregistrés par l'administration fiscale dans le rôle de la taxe additionnelle à la CFE pour 2010 ;

- par ailleurs, les ressortissants qui ne disposent d'aucune base foncière ont pu, pour des raisons essentiellement pratiques, ne pas être identifiés par l'administration.

Au total, les résultats de l'enquête menée par l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), faisant apparaître un déficit de 51,7 millions d'euros sur un montant total d'environ 1,2 milliard d'euros de recettes (soit réduction moyenne de 4,3 % par CCI), sont donc confirmés par le Gouvernement.

Toutefois, les débats à l'Assemblée nationale ont relevé que le **dispositif proposé par le Gouvernement ne répond qu'à une partie du problème de recouvrement** :

- il effectue un « rebasage » de la taxe pour l'avenir, à partir de 2011 ;
- mais **il ne pallie pas le manque à gagner des CCI pour 2010.**

Or, il convient de rappeler que le réseau consulaire a engagé dès cette année la réforme issue de la loi du 23 juillet 2010 précitée. Sa situation financière pourrait devenir préoccupante dans la mesure où les CCI n'ont pas pu anticiper une chute de ressource fiscale « découverte » en fin d'année, qui s'ajoute à la réfaction de 2 % à 5 % prévue par l'article 3 de la loi de finances pour 2010.

A cette occasion, il peut sembler **regrettable que le législateur soit saisi, toujours dans l'urgence, de la résolution de différents entre l'Etat et le réseau consulaire à chaque désaccord sur le montant de la ressource fiscale.**

Or, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur général avait présenté un projet de réforme du financement des CCI visant à responsabiliser le réseau devant ses ressortissants, c'est-à-dire les entreprises, en vertu du principe suivant : *« si l'Etat doit, en effet, garantir un taux minimal de prélèvement à caractère fiscal pour assurer le financement*

*des missions dites « régaliennes » des CCI, qui sont des établissements publics de l'Etat, dans le cadre d'une relation entreprises-territoire-CCI, il convient en revanche de responsabiliser le réseau consulaire devant les entreprises pour les dépenses qui ne relèveraient pas de charges de services publics »<sup>1</sup>.*

Selon ce schéma, il était proposé de maintenir les liens qu'entretiennent les CCI avec :

- les territoires, en assurant un financement fiscal au moyen d'une cotisation de base sur la cotisation foncière des entreprises pour le financement des charges de services publics dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat ;

- les entreprises, en permettant au réseau de mobiliser des fonds, en toute responsabilité, avec l'accord de leurs ressortissants au moyen d'une contribution complémentaire.

Si le principe du financement en deux parts, la seconde étant laissée à la libre appréciation des assemblées générales des CCI, que le Sénat avait proposé dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2010 avait été adopté, le législateur ne serait pas appelé aujourd'hui, une fois de plus, à se substituer à la responsabilité du réseau consulaire pour en ajuster les moyens financiers.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

---

*1 Rapport général n° 101 (2009-2010), tome III, de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2009.*

## D. – Encourager les comportements favorables à l'environnement

### ARTICLE 18

(Art. 1011 bis du code général des impôts)

#### Abaissement des seuils du « malus » automobile

**Commentaire :** afin d'améliorer l'équilibre budgétaire du dispositif du « bonus-malus » automobile, le présent article abaisse certains seuils d'application du malus de 10 g d'émissions de CO<sub>2</sub>/km et renforce sa progressivité par la création de deux nouvelles tranches intermédiaires de 500 et 1 100 euros.

## I. LE « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE : UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE AU PRIX FORT

### A. UN DISPOSITIF RÉVISÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2010

Le principe d'un « bonus-malus » automobile ou « écopastille verte », acté par le « Grenelle de l'environnement » et introduit par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>1</sup>, s'est concrétisé par l'octroi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, d'une prime, ou « **bonus** », pour toute acquisition<sup>2</sup> d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO<sub>2</sub>.

Cette prime est complétée par un « **superbonus** » de 300 euros lorsque l'acquisition s'accompagne de la destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans. Ce superbonus est temporairement suspendu en 2009 et 2010 dans le cadre du plan de relance de l'économie, au profit de la « **prime à la casse** »<sup>3</sup>, dont le montant a été révisé à la baisse et qui doit prendre fin le 31 décembre 2010<sup>4</sup>.

Un **bonus majoré**, d'un montant de 5 000 euros, est également accordé pour les achats de véhicules émettant moins de 60 g de CO<sub>2</sub>/km, soit en pratique les véhicules électriques. Un **malus** annualisé supplémentaire, prévu à l'article 1011 *ter* du code général des impôts et d'un montant

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

<sup>2</sup> Ou prise en location dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat ou d'un contrat souscrit pour une durée d'au moins deux ans.

<sup>3</sup> Soit le versement d'une prime de 1 000 euros pour la destruction d'un véhicule de plus de dix ans, lors de l'acquisition d'un véhicule neuf dont les émissions sont inférieures ou égales à 160 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. **Cette prime a été progressivement réduite à 700 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010 puis 500 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2010.**

<sup>4</sup> La prime de 500 euros sera accordée pour les véhicules commandés entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2010 et facturés avant le 31 mars 2011.

de 160 euros, vise *a contrario* les véhicules fortement émetteurs de dioxyde de carbone<sup>1</sup>.

L'impact budgétaire du dispositif est restitué dans le compte de **concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »**, créé par l'article 63 précité et dont le rapporteur est notre collègue Fabienne Keller.

Le barème du **bonus** est d'ordre réglementaire et est fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007** – modifié depuis à plusieurs reprises – instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres *via* un fonds. Le barème du **malus**, en tant que taxe, relève en revanche de **l'article 1011 bis du code général des impôts**, qui prévoit une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quindecies* » du même code.

Compte tenu du déficit persistant du dispositif (*cf. infra*), l'article 93 de la loi de finances pour 2010 a anticipé d'un an, du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, **l'abaissement de 5 grammes de CO<sub>2</sub>/km des seuils d'application du bonus comme du malus**. Le montant du bonus a également été révisé à la baisse par le décret n° 2010-447 du 3 mai 2010 et est ainsi passé de 700 à 500 euros pour les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont comprises entre 101 et 115 grammes, et de 200 à 100 euros pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 et 125 grammes.

Les barèmes actuellement applicables sont dès lors les suivants :

**Tarifs du « bonus »**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide en euros				
	Véhicules acquis ou pris en location fonctionnant exclusivement ou non au GPL ou au GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 130			2 000	2 000	2 000
130 < taux ≤ 135	2 000	2 000			0
135 < taux ≤ 140			0	0	
	Autres véhicules (y compris ceux de la première catégorie lorsque leur taux d'émission de CO <sub>2</sub> est inférieur ou égal à 60 grammes)				
Jusqu'à 60	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
De 61 à 90			1 000	1 000	1 000
De 91 à 95	1 000	1 000			
De 96 à 100				500	500
De 101 à 105			500		
De 106 à 110	700	700			
De 111 à 115				100	100
De 116 à 120			100		
De 121 à 125	200	200		0	0
De 126 à 130			0		

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

<sup>1</sup> Soit plus de 245 g CO<sub>2</sub>/km en 2010 et 2011, et plus de 240 g CO<sub>2</sub>/km à compter de 2012.

**Tarifs du « malus »**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros				
	Année de facturation				
	2008	2009	2010	2011	2012
Jusqu'à 150	0	0	0	0	0
De 151 à 155				200	200
De 156 à 160	200	200	200	750	750
De 161 à 165			750		
De 166 à 190	750	750	750	1 600	1 600
De 191 à 195					
De 196 à 200					
De 201 à 240	1 600	1 600	1 600	2 600	2 600
De 241 à 245					
De 246 à 250					
Plus de 250	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

Source : article 1011 bis du code général des impôts

**B. UN IMPACT ÉLEVÉ SUR LA STRUCTURE DES VENTES**

La **structure des ventes de véhicules a été considérablement modifiée** par le bonus-malus, cet effet étant renforcé par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée et augmentation du rendement des moteurs, « *stop and start* »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

Ainsi que l'illustre le tableau *infra*, **les consommateurs se sont ainsi largement orientés vers des véhicules bénéficiaires du bonus jusqu'en 2009**, au détriment de ceux soumis au malus comme de ceux situés en « zone neutre ». L'abaissement de 5 g CO<sub>2</sub>/km des seuils en 2010 a mécaniquement conduit à **réduire la part des véhicules éligibles au bonus dans les ventes totales**, qui est passée de 56,7 % au second semestre de 2009 (soit une fraction quasiment double de celle constatée en 2007) à 49,2 % au premier semestre de 2010, au profit notamment de la zone neutre, qui représentait 41 % des ventes au second semestre de 2010, contre 35,7 % au semestre précédent. La part des véhicules soumis au malus, qui était tombée à 7,6 % au second semestre de 2009, est quant à elle remontée à 9,8 % au premier semestre de 2010.

### Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Barème 2008-2009 d'émission de CO <sub>2</sub> (en gr. / km)	2007	S1 2008	S2 2008	S1 2009	S2 2009	Barème 2010 d'émission de CO <sub>2</sub> (en gr. / km)	S1 2010
Moins de 100	0 %	0,1 %	0,1 %	0,3 %	0,6 %	Moins de 95	0,2 %
De 101 à 120	20 %	32,6 %	38,4 %	46,4 %	48 %	De 96 à 115	35,4 %
De 121 à 130	10,4 %	10,1 %	8,7 %	7,5 %	8,2 %	De 116 à 125	13,6 %
De 131 à 160	45,3 %	43,3 %	38,8 %	35,5 %	35,7 %	De 126 à 155	41 %
De 161 à 165	3,2 %	1,7 %	2,4 %	1,4 %	0,8 %	De 156 à 160	2,5 %
De 166 à 200	14,8 %	9,3 %	8,6 %	6,7 %	5,2 %	De 161 à 195	5,4 %
De 201 à 250	4,6 %	2,3 %	2,3 %	1,7 %	1,3 %	De 196 à 245	1,6 %
Plus de 250	1,6 %	0,8 %	0,7 %	0,4 %	0,3 %	Plus de 245	0,3 %
Sous-total bonus	30,4 %	42,7 %	47,2 %	54,3 %	56,7 %		49,2 %
Zone neutre	45,3 %	43,3 %	38,8 %	35,5 %	35,7 %		41 %
Sous-total malus	24,2 %	14 %	14 %	10,2 %	7,6 %		9,8 %

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

**Les émissions moyennes des immatriculations de véhicules neufs ont fortement diminué** puisqu'elles sont passées de 149 g CO<sub>2</sub>/km en 2007 à 140 g CO<sub>2</sub>/km en 2008, 133 g CO<sub>2</sub>/km fin 2009 et **131,2 g CO<sub>2</sub>/km au premier semestre de 2010**, ce qui est déjà très proche de l'objectif fixé pour 2020.

L'ensemble des mesures a également permis de soutenir le marché automobile français, puisque le nombre de ventes de véhicules particuliers, malgré la crise, est demeuré stable en 2008 et **a progressé de 10,7 % en 2009** pour atteindre le niveau record de 2 268 730 unités.

### C. UN DÉFICIT IMPORTANT QUI A PERDURÉ EN 2010

Ainsi que votre commission l'a déjà souligné dans son avis du 15 septembre 2010 sur le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010, la prévision initiale d'équilibre budgétaire s'est révélée illusoire et **le déficit du compte est devenu chronique**. Après 214 millions d'euros en 2008, il a atteint **525 millions d'euros en 2009**, pour une prévision de 161 millions d'euros. Les recettes du malus ont ainsi été inférieures à celles constatées en 2008, et le coût du bonus supérieur de plus de moitié aux prévisions pour atteindre 725 millions d'euros. Le dépassement des CP évaluatifs a rendu nécessaire l'ouverture de 250 millions d'euros par un décret d'avance du 9 novembre 2009.

Les prévisions pour 2010 ne se sont pas révélées plus fiables puisque les crédits ouverts (340 millions d'euros) ont été intégralement consommés dès septembre, rendant nécessaire **l'ouverture de 370 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP, par décret d'avance en septembre 2010<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Le déficit de 2010 sera donc probablement quatre fois supérieur aux prévisions avec près de 500 millions d'euros, et **le déficit cumulé de 2008 à 2010 devrait dépasser 1,23 milliard d'euros.**

### Equilibre du compte de 2008 à 2010

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010
	LFI	LR	LFI	LR	LFI
Recettes	483,0	225,4	317,0	199,5	213,4
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6
Solde	0	- 214,0	- 161,0	- 525,0	- 126,2

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Les explications avancées par le Gouvernement, liées notamment à des effets d'anticipation des acheteurs et aux mesures de soutien au secteur automobile, **ne suffisent pas à justifier l'ampleur de l'écart entre prévision et exécution probable.** Il était en effet possible, dès fin 2009, d'anticiper les effets du décret du 18 décembre 2009, qui traduisait une décision déjà prise, comme d'une plus grande sévérité du « bonus-malus ».

Les prévisions de l'équilibre du compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » pour 2011 semblent plus réalistes, avec un déficit prévisionnel de 150 millions d'euros, compte tenu des modifications introduites par la loi de finances pour 2010.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1011 *bis* du code général des impôts afin de **renforcer l'impact écologique et budgétaire du malus automobile tout en améliorant sa progressivité.** Il prévoit ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 :

- un abaissement de 10 g CO<sub>2</sub>/km du seuil d'application du malus de 200 euros, qui touchera donc les modèles émettant entre 141 et 150 g CO<sub>2</sub>/km ;

- un abaissement de 10 g CO<sub>2</sub>/km du seuil d'application du malus de 2 600 euros, qui touchera donc les modèles émettant plus de 231 g CO<sub>2</sub>/km au lieu de 241 g CO<sub>2</sub>/km ;

- la création de **deux nouvelles tranches de malus intermédiaires** : 500 euros pour les modèles émettant entre 151 et 155 g CO<sub>2</sub>/km et 1 100 euros pour les modèles émettant entre 181 et 190 g CO<sub>2</sub>/km.

Le I du présent article prévoit donc que le nouveau barème figurant dans le tableau annexé au a) du III de l'article 1011 *bis* est le suivant :

### Nouveaux tarifs du « malus » applicables

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros				
	Année d'acquisition				
	2008 et 2009	2010	2011	Barème actuel 2012	Nouveau barème 2012
Jusqu'à 140	0	0		0	0
De 141 à 145					
De 146 à 150				200	200
De 151 à 155					
De 156 à 160		200	750	750	750
De 161 à 165	200				
De 166 à 180	750	750			750
De 181 à 185					
De 186 à 190					
De 191 à 195					
De 196 à 200	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
De 201 à 230					
De 231 à 235					
De 236 à 240					
De 241 à 245	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
De 246 à 250					
Supérieur à 250		2 600	2 600		

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Le **II** adapte ce barème à la puissance fiscale en chevaux-vapeur (CV). La taxe est ainsi de 750 euros pour une puissance fiscale de 8 ou 9 CV, de 1 100 euros pour une puissance de 10 ou 11 CV, de 1 600 euros pour une puissance de 12 à 16 CV et de 2 600 euros à partir de 17 CV.

\* \*  
\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à cette révision du barème du malus, qui doit contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire du dispositif, avec une **économie estimée à 70 millions d'euros par an** à partir de 2012, tout en garantissant l'incitation à la baisse des émissions de dioxyde de carbone. Cette révision est également équilibrée considérant :

- son application en 2012, qui **assure une certaine prévisibilité et permet d'accompagner les évolutions techniques** des gammes de véhicules et de stimuler l'innovation. On peut ainsi rappeler que la technologie « *stop and start* » et la motorisation diesel à injection directe, qui ont un impact positif sur la consommation de carburant, se diffusent rapidement dans tous les

segments (en particulier les véhicules à vocation urbaine), et que les constructeurs accentuent leurs efforts de recherche et de promotion commerciale en matière de propulsion hybride ou électrique ;

- la première tranche d'application du malus, qui commencera à 141 g CO<sub>2</sub>, les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs étant de l'ordre de 131 g fin 2010 ;

- la création de deux nouvelles tranches intermédiaires, qui atténue les effets de seuil.

Des **restrictions sur le bonus** pourraient également être introduites par voie réglementaire (modification du décret n° 2007-1873 précité) :

- le bonus de 2 000 euros pour les véhicules peu polluants à gaz de pétrole liquéfié (GPL) serait **supprimé en 2011** et non plus en 2013. Le bonus sur les véhicules hybrides GPL/essence serait quant à lui maintenu mais le barème serait abaissé de 135 à 110 g CO<sub>2</sub>/km ;

- les bonus de 500 et 1 000 euros seraient **ramenés à 400 et 800 euros** en 2011 et le bonus de 100 euros, pour la tranche de 110 à 120 g CO<sub>2</sub>/km, serait supprimé.

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

*ARTICLE 19*

*(Art. 266 nonies du code des douanes)*

**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**

**Commentaire : le présent article propose d'augmenter progressivement le tarif de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relative aux émissions d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote (qui fait l'objet d'une tarification spécifique).**

**I. LE RÉGIME ACTUEL DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES DUE À RAISON DE L'ÉMISSION DE SUBSTANCES POLLUANTES DANS L'ATMOSPHERE**

Afin d'inciter les entreprises à réduire leurs émissions de particules dans l'atmosphère, les articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes prévoient une TGAP pour « émissions polluantes », dont le régime a été modifié par l'article 29 de la loi de finances pour 2009.

Les **redevables** de cette TGAP sont les exploitants d'une installation soumise à autorisation dont :

- la puissance thermique maximale lorsqu'il s'agit **d'installations de combustion,**

- la capacité lorsqu'il s'agit **d'installations d'incinération d'ordures ménagères,**

- ou le poids des substances polluantes émises dans l'atmosphère en une année lorsque l'installation n'entre pas dans les catégories précédentes, dépassent certains seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.

**Les seuils d'assujettissement à la taxe générale sur les activités polluantes pour « émissions polluantes »**

- 20 MW pour la puissance thermique maximale des installations de combustion ;
- 3 tonnes par heure pour la capacité des installations d'incinération d'ordures ménagères ;
- 150 tonnes d'oxyde de soufre et autres composés soufrés exprimés en équivalent dioxyde de soufre, 150 tonnes de protoxyde d'azote, 150 tonnes d'autres composés oxygénés de l'azote exprimés en équivalent dioxyde d'azote, 150 tonnes d'acide chlorhydrique ou 150 tonnes d'hydrocarbures non méthaniques, de solvants ou d'autres composés organiques volatils pour les installations n'entrant pas dans les catégories précédentes.

*Source : Décret n° 99-508 du 17 juin 1999 pris pour l'application des articles 266 sexies à 266 duodécies du code des douanes instituant une taxe générale sur les activités polluantes*

Les **émissions concernées** sont les émissions 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, de solvants et autres composés organiques volatils ainsi que, depuis la loi de finances pour 2009, les émissions de poussières totales en suspension, susceptibles en raison de leur taille de pénétrer profondément dans le système respiratoire.

L'**assiette** de la TGAP « pour émissions polluantes » correspond au poids de ces substances émises dans l'atmosphère par les installations concernées. L'article 266 *nonies* du code des douanes en fixe les **tarifs** en fonction des substances rejetées :

**Les différents tarifs de la TGAP pour « émissions polluantes »**

Désignation des matières ou opérations imposables	Unité de perception	Quotité (en euros)
Oxydes de soufre et autres composés soufrés	tonne	43,24 (44,49 en 2009)
Acide chlorhydrique	tonne	43,24 (44,49 en 2009)
Protoxyde d'azote	tonne	64,86 (66,74 en 2009)
Oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote	tonne	51,89 (53,39 en 2009)
Hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés organiques volatils	tonne	43,24 (44,49 en 2009)
Poussières totales en suspension	tonne	64,86 en 2009 et 85 à compter de 2010

*Source : article 266 nonies du code des douanes*

Il est à noter que les redevables, membres des organismes de surveillance de la qualité de l'air, **peuvent déduire de la TGAP**, due au titre de leurs installations situées dans une zone surveillée, **les contributions ou dons de toute nature qu'ils ont versés à ces organismes**, dans la limite de 171 000 euros ou à concurrence de 25 % des cotisations de taxe dues.

Au total, la TGAP sur les émissions polluantes est payée par **644 redevables** pour un produit total de 22 millions en 2009, auquel il convient de déduire 10 millions d'euros versés aux organismes de surveillance de la qualité de l'air. **Le produit net s'élève ainsi à 12 millions d'euros.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RELÈVEMENT PROGRESSIF DES TARIFS DE LA TGAP SUR LES ÉMISSIONS D'OXYDES D'AZOTE ET AUTRES COMPOSÉS OXYGÉNÉS DE L'AZOTE**

### ***A. UN « SIGNAL PRIX » TROP FAIBLE AU REGARD DES ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE ET DES EXIGENCES COMMUNAUTAIRES***

Les émissions d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote (NO<sub>x</sub>) dans l'atmosphère ont **un impact lourd en termes de santé publique et de dommages environnementaux**. Le dioxyde d'azote constitue en effet le polluant le plus nocif pour la santé en favorisant et en aggravant les crises asthmes et certaines infections pulmonaires. Elles concourent, par ailleurs, aux phénomènes de pluies acides, ainsi qu'à l'eutrophisation des sols.

Le plan « Particules » du Grenelle de l'environnement avait souligné **le taux très faible de TGAP sur les émissions d'oxydes d'azote pour attendre de celui-ci un impact significatif sur les émissions de polluants atmosphériques**. Le plan rappelait ainsi que certains pays appliquaient des tarifs 4 à 10 fois plus élevés qu'en France.

#### **Tarifs appliqués sur les émissions d'oxydes d'azote**

*(en euros par tonne de NO<sub>2</sub>)*

Danemark	674
France	54
Hongrie	444
Italie	209
Norvège	2 017
République tchèque	31
Suède	5 000

*Source : ministère chargé de l'écologie*

De fait, **la France a dépassé en 2010 le plafond d'émission national de NO<sub>x</sub> prévu par la directive 2001/81/CE** du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques. C'est pourquoi, la Commission européenne a procédé, au mois de juin dernier, à une demande d'information sur les actions supplémentaires que la France comptait mettre en œuvre pour respecter ces plafonds.

La France doit faire face, dans ce domaine, à un autre contentieux communautaire : le dépassement du taux de particules autorisé dans l'air – dont font partie les NO<sub>x</sub> – dans 16 des 88 zones de surveillance de la France a donné lieu à un avis motivé de la Commission européenne en date du 28 octobre 2010.

***B. UN TRIPLEMENT DU TAUX DE TGAP APPLICABLE AUX ÉMISSIONS D'OXYDES D'AZOTE À L'HORIZON 2012***

Le présent article propose ainsi :

- d'une part, de porter **le tarif de la TGAP sur les émissions d'oxydes d'azote** et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote, de 51,89 euros par tonne (53,39 euros en 2009) à 107,2 euros par tonne en 2011 et à 160,8 euros par tonne en 2012, soit **un triplement en deux ans (I)** ;

- d'autre part, **d'exclure ce volet de TGAP, en 2011 et 2012, de l'indexation annuelle des taux de la TGAP**, compte tenu de l'augmentation importante de son tarif sur cette même période.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général prend acte de la volonté du Gouvernement de **renforcer le « signal-prix »** sur les émissions polluantes les plus toxiques pour la santé humaine, volonté qui s'inscrit dans le prolongement des orientations définies par le Grenelle de l'environnement.

Cette mesure devrait permettre en outre :

- une ressource supplémentaire de **13 millions d'euros** en 2011 et de 26,2 millions d'euros en 2012 (sur la base toutefois d'émissions constantes de NO<sub>x</sub>) ;

- un allègement des dépenses médicales ;

- une réponse aux précontentieux communautaires auxquels s'expose la France.

Il est à noter que, même après un triplement, **le tarif appliqué aux émissions de NO<sub>x</sub> restera très inférieur aux tarifs en vigueur dans d'autres Etats européens.**

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

## ARTICLE 20

*(Art. 270, 275, 276, 278, 279, 282, 283 ter, 283 quater, 285 septies du code des douanes ; art. 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 [de finances pour 2009] ; art. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques)*

### **Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds**

**Commentaire :** le présent article modifie les dispositifs national et expérimental de « taxe poids lourds » pour remédier à certaines difficultés et contribuer à optimiser la collecte et le contrôle, renforcer la sécurité juridique du dispositif et mieux garantir les droits des redevables, définir des missions complémentaires susceptibles d'être déléguées au futur prestataire, et préciser les obligations de ce dernier pour sécuriser ses missions.

## **I. LES MODALITÉS ET DIFFICULTÉS DE MISE EN PLACE DE L'ÉCO-TAXE POIDS LOURDS**

### **A. LES OBJECTIFS ET L'AFFECTATION DE LA TAXE**

L'article 153 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> a introduit une taxe sur les véhicules de transport de marchandises, dite « taxe poids lourds » (TPL) ou « éco-redevance poids lourds », qui doit entrer en vigueur sur le territoire national au plus tard le 31 décembre 2011 et faire l'objet d'une expérimentation de deux ans en **Alsace** au plus tard le 31 décembre 2010. Dans les faits, l'expérimentation n'a pas encore débuté et il est acquis, ainsi que plusieurs déclarations de membres du Gouvernement l'ont confirmé, que la taxe sera généralisée sur tout le territoire **au plus tôt en juin 2012**.

Cette innovation fiscale s'inscrit dans le cadre communautaire fixé par la **directive « Eurovignette »** du 17 juin 1999<sup>2</sup>, modifiée par la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006, qui a mis en place des règles de prélèvement par les Etats membres des péages et des droits d'usage sur les routes du réseau transeuropéen. Une nouvelle modification (proposition de directive du 8 juillet 2008) est en cours de discussion afin de permettre d'internaliser, par une modulation des taux, les coûts liés à la pollution atmosphérique et sonore et aux encombrements causés par les poids lourds.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>2</sup> Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

La **directive « Interopérabilité »** du 29 avril 2004<sup>1</sup> fixe quant à elle les conditions nécessaires pour atteindre l'interopérabilité des systèmes de péage électronique (à l'exclusion des systèmes à l'échelon local) dans l'Union européenne, sur tous les types de redevances et de réseaux routiers.

Le dispositif national de TPL est codifié aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes (au sein du chapitre II du titre X, intitulé « *Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises* »), et l'expérimentation en Alsace à l'article 285 *septies* du même code.

Cette taxe a pour **objectifs** :

- d'externaliser et réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises, et de favoriser le report modal sur le fret ferroviaire ;
- de mieux faire payer les coûts d'investissement et d'exploitation du réseau routier par les poids-lourds, quelle que soit leur nationalité ;
- de rationaliser à terme le transport routier sur les moyennes et courtes distances ;
- et de dégager une ressource pérenne pour l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (**AFITF**), en lui affectant la fraction de la taxe relevant du réseau routier national.

Sur un produit global estimé à 580 millions d'euros en 2012 et **1,3 milliard d'euros en année pleine**, l'AFITF pourrait cependant bénéficier d'un montant inférieur à celui de la subvention de 974 millions d'euros actuellement versée par l'Etat. Un montant de **880 millions d'euros** est ainsi évoqué, le solde étant constitué du produit restitué aux collectivités territoriales pour leur réseau routier et des frais de gestion (dont la rémunération du prestataire titulaire du partenariat public-privé, *cf. infra*), d'assiette et de recouvrement.

**L'article 32 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009 a apporté plusieurs aménagements** aux deux dispositifs afin d'en améliorer la cohérence, de sécuriser les modalités de liquidation et de paiement de la taxe (en particulier par l'instauration d'une avance), d'élargir la notion de « périphéricité » qui détermine la réduction des taux applicables, et de mieux garantir l'efficacité du contrôle et du recouvrement de la taxe. Il a également prévu une entrée en vigueur différenciée selon que les dispositions concernent l'expérimentation de la taxe dans la région Alsace ou sa généralisation.

---

<sup>1</sup> Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009.

## ***B. LA MISE EN ŒUVRE DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ***

De manière novatrice, le III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009, précité, a autorisé l'Etat à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs l'essentiel des missions afférentes à la taxe (**exceptée la sanction des infractions**) dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), soit :

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du **dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe**, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des équipements électroniques embarqués ;

- la collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe, et la **liquidation** de son montant ;

- la communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage du montant de taxe due ;

- le **recouvrement** des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés concernées, et la notification de l'avis de rappel le cas échéant ;

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des **appareils de contrôle automatique** permettant de détecter les véhicules en infraction, et la constatation des manquements au regard de la taxe détectés par ces appareils.

Ce choix a été dicté par la complexité technique du dispositif et les délais de mise en place du télépéage. Le PPP sera consenti pour une durée maximale de quatorze ans et assorti d'une rémunération liée à la performance du système de collecte. **L'Etat pourra cependant contrôler** le ou les prestataires extérieurs par des investigations dans les locaux du prestataire, destinées à s'assurer notamment de la fiabilité du dispositif. Il est prévu que les personnels concourant à certaines des missions du prestataire soient **agrés** par le préfet du département du siège social du prestataire et tenus au **secret professionnel**.

**Le prestataire est seul responsable de la collecte de la taxe** vis-à-vis de l'administration des douanes, et fournit une garantie financière assurant dans tous les cas le versement au comptable des douanes désigné des sommes facturées. Les recettes collectées pour le compte de l'Etat font l'objet d'une comptabilité distincte. Le cas échéant, le prestataire transmet aux agents des douanes les éléments permettant de mettre en œuvre les procédures de **recouvrement forcé**. Enfin, la Cour des comptes peut vérifier les opérations afférentes aux recettes collectées par le prestataire.

L'avis d'appel d'offres public à la concurrence a été lancé par le ministère en charge des transports le **31 mars 2009**. Cinq dossiers ont été jugés recevables pour engager la procédure de « dialogue compétitif » avec le ministère, et quatre propositions ont été déposées le 7 janvier 2010, le groupement conduit par Vinci s'étant finalement retiré. La date limite de

réception des offres finales était fixée au 29 septembre 2010 et le choix du candidat doit aboutir d'ici la fin de l'année 2010, pour une signature du contrat définitif au printemps 2011.

**Quatre consortiums sont ainsi en lice**, dont deux conduits par des entreprises françaises, dont les propositions reposent toutes sur une technologie satellitaire :

- le groupement Alvia, dirigé par le concessionnaire d'autoroutes Sanef et qui comprend la Caisse des dépôts et consignations, Egis Projects, Atos Worldline et Siemens Project Ventures ;

- les sociétés France Télécom, CS Systèmes d'information, ETDE (filiale de Bouygues Construction), Kapsch TrafficCom (société autrichienne), Vialtis, et les fonds d'infrastructures South Europe Infrastructure Equity Finance (Seief) et DIF Infrastructures ;

- un groupement constitué autour de la société néerlandaise Billoo Development ;

- et le groupement constitué par le concessionnaire italien d'autoroutes Autostrade per l'Italia (à hauteur de 70 %), avec la SNCF (qui l'a rejoint en septembre 2010), Thalès, Steria et SFR.

### ***C. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE***

Les caractéristiques de la TPL sont exposées dans le commentaire de l'article 32 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009, précité, auquel il convient de se référer. On peut néanmoins relever les principales dispositions suivantes :

1) L'assiette est constituée des véhicules de transport de marchandises d'un **poids supérieur ou égal à 3,5 tonnes** (douze tonnes s'agissant de l'expérimentation en Alsace), qui utilisent des itinéraires routiers métropolitains alternatifs à des autoroutes à péage, relevant du domaine public routier national non concédé<sup>1</sup> ou appartenant aux collectivités territoriales<sup>2</sup>, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat<sup>3</sup>. La longueur totale du réseau soumis à la TPL pourrait ainsi être comprise **entre 12 000 et 15 000 km**, dont environ 10 500 km relevant du réseau national.

---

<sup>1</sup> A l'exception des sections de routes et autoroutes soumises à péages et des itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen et sur lesquels le niveau de trafic des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est « particulièrement bas ».

<sup>2</sup> Lorsqu'elles supportent ou sont susceptibles de supporter **un report significatif de trafic** en provenance des voies taxées.

<sup>3</sup> Les 190 km de voies du dispositif expérimental (dont 135 km du réseau national) ont ainsi été arrêtés par le décret n° 2009-1589 du 18 décembre 2009. Le décret n° 2009-1588 du 15 décembre 2009 a quant à lui fixé la liste des itinéraires exonérés pour faible trafic.

2) Le fait générateur est le franchissement d'un **point de tarification**<sup>1</sup>, et l'assiette de la taxe est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule. Le **taux kilométrique** de la taxe est compris entre **0,025 euro et 0,2 euro par essieu et par kilomètre**. Il est modulé en fonction de la catégorie du véhicule (correspondant à son nombre d'essieux et à son poids total autorisé en charge), de la classe d'émission de CO<sub>2</sub> et du niveau de congestion de la section de tarification. Les taux sont réduits de 25 % pour les régions comportant au moins un département métropolitain classé dans le décile le plus défavorisé selon le critère communautaire de « périphéricité<sup>2</sup> ».

3) La taxe est due **solidairement par le propriétaire, le conducteur ou tout utilisateur** du véhicule, et en cas de crédit-bail ou de location, solidairement par le locataire ou le sous-locataire, le conducteur ou tout utilisateur.

4) Les véhicules assujettis doivent disposer d'un **équipement électronique embarqué** permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la **liquidation** de la taxe. Les modalités de liquidation et de paiement sont distinctes selon que le redevable a ou non passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant le service de télépéage<sup>3</sup>. En l'absence de contrat, le redevable doit constituer une **avance sur taxe** avant d'emprunter le réseau taxable.

La fiabilité de ces équipements et du télépéage associés sont déterminantes pour le succès et la sécurité juridique de la TPL.

5) La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects, avec une **majoration de 10 %** en cas de retard de paiement. En cas de manquement, le redevable encourt une **taxation** égale au produit du taux kilométrique par une distance forfaitaire<sup>4</sup> (500 km), doublée en cas de récidive, et une **amende** maximale de 750 euros.

6) Les infractions peuvent être recherchées et constatées par les agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports. Ils peuvent le cas échéant percevoir sur place l'amende de 750 euros.

---

<sup>1</sup> Le réseau concerné est découpé en sections de tarification d'une longueur maximum de 15 km. A chaque section est associé un point de tarification, définis les uns comme les autres par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

<sup>2</sup> Appréciée au regard de l'éloignement des départements des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

<sup>3</sup> Une incitation à la contractualisation est prévue puisque les redevables ayant conclu un tel contrat de télépéage bénéficieront d'un abattement sur la taxe due pour tenir compte des économies de gestion réalisées.

<sup>4</sup> Le redevable a cependant la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable ; la taxation forfaitaire est alors abandonnée pour une taxation réelle.

#### **D. LES DIFFICULTÉS CONSTATÉES**

Ainsi que le relève le rapport d'évaluation préalable joint au présent projet de loi de finances rectificative, les travaux menés dans le cadre du dialogue compétitif ont mis en évidence de **nombreuses difficultés** concernant l'efficacité de la collecte et du contrôle de la taxe, la garantie des droits des redevables (donc la sécurité juridique du dispositif en cas de recours) et la clarification des tâches incombant à l'Etat et au titulaire du PPP.

##### **1. Des incertitudes sur l'efficacité de la collecte, la sécurité du recouvrement et la préservation des droits des redevables**

Les difficultés identifiées sont les suivantes :

- une ambiguïté naît du recours à **deux notions distinctes**, dans l'article 270 du code des douanes, **pour déterminer les réseaux taxables** local et national : le « territoire douanier » et le « territoire métropolitain » ;

- **la majoration de retard en cas de non-paiement est difficilement applicable**, le sursis de paiement étant dans les faits applicable aux seuls redevables abonnés à un service de télépéage<sup>1</sup>, ce qui crée une distorsion de traitement pour les redevables non abonnés ;

- les différents critères de détermination des catégories de véhicules taxables ne sont pas exhaustifs ;

- la **responsabilité du redevable** au regard des données qu'il intègre dans l'équipement électronique embarqué et de l'état de fonctionnement de celui-ci n'est pas précisée, ce qui accroît les risques de contestation en cas de notification de manquements ;

- l'utilisation de la notion de véhicules « immatriculés en France » crée une incohérence avec la notion de « France métropolitaine » utilisée pour la détermination du réseau taxable ;

- la possibilité d'utiliser un équipement embarqué paramétré pour un véhicule dans d'autres véhicules peut entraîner de nombreux **recours** et risques de **fraude** ;

- les informations collectées automatiquement par l'équipement embarqué pour permettre la liquidation de la taxe ne sont pas exhaustives ;

- l'homologation du seul équipement embarqué est **insuffisante pour garantir la fiabilité de l'ensemble du dispositif de collecte**. De même, la garantie de la chaîne de contrôle peut être contestée en raison de

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où les redevables non abonnés doivent déposer une avance avant l'utilisation du réseau taxable et donc avant communication de la taxe due.

l'homologation des seuls appareils de contrôle automatique et de l'absence d'homologation des chaînes de contrôle manuel<sup>1</sup> ;

- la relation, en termes de droits et obligations, entre les redevables et les sociétés habilitées fournissant un service de télépéage est insuffisamment définie ;

- le dispositif ne prévoit pas la possibilité de **liquider la taxe par anticipation** pour garantir le recouvrement, en particulier en cas de cessation d'activité ou de défaillance d'une société de télépéage ;

- 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 dans les autres cas ;

- l'établissement d'une taxe forfaitaire en cas de connaissance par l'Etat des éléments de liquidation est contestable, et ne permet pas toujours de déterminer la personne publique affectataire.

## **2. Des précisions à apporter sur les missions et obligations du prestataire du PPP**

S'agissant des relations entre l'Etat et son cocontractant, les lacunes et zones d'ombre sont également nombreuses :

- il est en premier lieu nécessaire de permettre au prestataire de **déclarer**, en cas de procédure collective à l'encontre d'une société de télépéage, **la créance pour le compte de l'Etat** et sous son contrôle ;

- l'analyse des **demandes en restitution**, en cas de contestation de la taxe facturée, et le **remboursement** effectif d'une taxe par le prestataire ne sont pas prévus, alors que celui-ci dispose de toutes les informations nécessaires ;

- rien ne permet de notifier à la société prestataire de télépéage les manquements du transporteur mandant lors de l'usage du réseau taxable et dont elle ne peut, juridiquement, être tenue pour responsable ;

- il est nécessaire de mettre en cohérence les missions déléguées au prestataire (au regard de la taxation, du recouvrement de la taxe et de la perception de frais de dossier) avec la modification proposée pour la taxation « au réel » en cas de manquement, la proposition de suppression de la notification de l'avis de rappel et de la majoration de 10 % associée ;

- le dispositif actuel **ne permet pas de déléguer les missions** de traitement de la demande du redevable en rectification ou en annulation de la créance notifiée suite à un manquement, d'archivage des données relatives à la

---

<sup>1</sup> Ce qui implique pour l'administration de devoir apporter la preuve de l'exactitude des informations lors de chaque contentieux.

collecte et au contrôle de la taxe, ni d'information nominative au redevable sur la taxe due et les manquements constatés ;

- les conditions d'exercice de certaines missions (impliquant la manipulation de données personnelles et confidentielles concernant les redevables) qui peuvent être déléguées au prestataire devraient être précisées, en particulier s'agissant de **l'agrément et de l'obligation de secret professionnel** des personnels concernés ;

- l'attribution de l'agrément du personnel du prestataire au préfet du département de son siège social n'est pas conforme aux libertés communautaires, en ce qu'elle implique l'établissement du siège social en France, et suppose une procédure longue et complexe ;

- l'état liquidatif transmis le 25<sup>e</sup> 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 société de télépéage au regard de son obligation de versement des sommes facturées, mais qu'il n'a pas nécessairement recouvrées ;

- le dispositif actuel **ne définit pas suffisamment les comptes destinés à gérer les opérations relatives à la TPL** ; il ne protège pas le compte prévu et ne permet pas la gestion des sommes relatives à la taxe mais qui ne correspondent pas *stricto sensu* à des recettes collectées (avance sur taxe, caution sur les équipements électroniques embarqués...) ;

- enfin la notion de « *recettes collectées par l'Etat* » présente des défauts : elle ne permet pas de cerner tous les fonds devant faire l'objet d'une comptabilité distincte, ni toutes les opérations pour lesquelles le prestataire n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique.

### **3. Le risque d'augmentation du coût du projet**

Le rapport d'évaluation préalable relève également **qu'aucun dispositif n'empêche actuellement les collectivités territoriales de requérir des redevances domaniales** pour les équipements de contrôle installés sur leur territoire. Ces redevances occasionneraient des coûts supplémentaires pour le projet (redevance et frais de portage y afférents) et rendraient plus difficile une déduction équitable des coûts de collecte au produit de taxe à reverser aux collectivités, dans la mesure où les montants de ces redevances seraient différents. Cette situation impliquerait aussi de créer une procédure à la fois complexe et inutile.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie certains articles du code des douanes, relatifs au futur dispositif national comme à l'expérimentation en Alsace, pour résoudre les difficultés exposées *supra* et contribuer ainsi à :

- **optimiser la collecte et le contrôle** de la TPL ;
- **renforcer la sécurité juridique** du dispositif et mieux garantir les droits des redevables pour réduire le risque de contentieux ;
- **définir des missions complémentaires susceptibles d'être déléguées au prestataire** dans le cadre du PPP, afin d'optimiser le dispositif et d'éviter un transfert de charge sur l'administration des douanes et des droits indirects, alors que le prestataire est le plus à même de réaliser ces opérations ;
- **sécuriser les missions confiées au prestataire** en précisant certaines de ses obligations.

### ***A. LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA COLLECTE, DU CONTRÔLE ET DES DROITS DES REDEVABLES***

Le A et le 1° du J du I du présent article (**alinéas 2 et 29**) remplacent, au 2° du I de l'article 270 et au premier alinéa du 2 du I de l'article 285 *septies* (concernant le dispositif expérimental) du code des douanes, la notion de « territoire douanier » par celle de « **territoire métropolitain** », afin de déterminer un champ unique d'application de la taxe et conforme aux attentes.

Le E du I (**alinéa 18**) **supprime**, dans l'article 278, **la lettre de rappel et la majoration de 10 %** correspondante adressée aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, cette suppression est motivée par le fait que la majoration ne peut pas être appliquée aux redevables non abonnés ou uniquement de manière résiduelle aux sociétés de télépéage, pour un coût d'intervention certainement supérieur à cette majoration, compte tenu du risque de non-paiement malgré une procédure contraignante. Pour un traitement équitable des redevables, le **sursis de paiement** en cas de contestation de la taxe est également supprimé. Par cohérence, cette mention est supprimée aux articles 272 et 285 *septies* (**alinéas 3 et 30**).

Le 2° du F (**alinéa 21**) et le 6° du J du I (**alinéas 40 et 42**) procèdent aux mêmes suppressions dans les articles 279 et 285 *septies*, dans la mesure où la taxe peut être prélevée automatiquement, dès sa liquidation (*cf. infra*), sur l'avance constituée par les non abonnés au moment de la remise d'un équipement embarqué.

Les modalités de détermination des catégories de véhicules soumis à la taxe sont précisées et ouvertes à d'autres catégories par le a) du C du I (**alinéas 4 à 7**), qui introduit le nouveau critère du **poids total roulant autorisé**.

Le 1° du D du **I (alinéas 8 et 9)** fait référence, dans le 1 de l'article 276, à la France **métropolitaine**, ce qui permet de préciser l'obligation de disposer d'un équipement embarqué qui s'impose aux véhicules immatriculés en France, d'en exclure les départements d'outre-mer et de préciser la zone taxable pour les véhicules immatriculés hors de France.

Pour éviter tout risque de contentieux avec les redevables et du prestataire quant à ses obligations, le *a*) du 2° du D du **I (alinéas 10 et 11)** précise, dans le 2 de l'article 276, **l'ensemble des éléments nécessaires à la liquidation** : les informations collectées automatiquement par l'équipement embarqué (soit les passages aux points de tarification, qui déterminent le fait générateur), les informations déclarées lors de l'enregistrement du véhicule (notamment la classe d'émission EURO) et les données paramétrées dans l'équipement (nombre d'essieux, poids total autorisé en charge, ...). Par coordination, la même modification est introduite dans le dispositif expérimental (**alinéa 33**).

Afin de garantir les données relatives à la collecte, qui doivent faire foi jusqu'à preuve du contraire, le *b*) du 2° du D du **I (alinéa 12) étend**, dans le 2 de l'article 276, **l'homologation à l'ensemble de la chaîne de collecte**. Celle-ci comprend, outre l'équipement embarqué, les différents processus informatiques de recueil des informations, de liquidation et de recouvrement de la taxe. La même modification est introduite dans le dispositif expérimental par le *b*) du 4° du J du **I (alinéa 34)**.

Le 3° du D du **I (alinéas 14 et 15)** et le *c*) du 4° du J du **I (alinéas 35 et 36**, pour le dispositif expérimental) précisent la compétence attribuée par le redevable abonné à la société habilitée qui lui fournit un service de télépéage. Afin d'éviter toute contestation des deux intervenants sur leur responsabilité respective, la signature du contrat d'abonnement **vaut mandat** donné par le redevable à cette société pour déclarer ses véhicules assujettis et acquitter la taxe pour son compte.

Le nouvel alinéa introduit dans le 3 de l'article 276 (**alinéas 16 et 17**) et dans le 3 du V de l'article 285 *septies* (**alinéas 37 et 38**) prévoit, à titre dérogatoire, la possibilité de **liquider la taxe et de communiquer de manière anticipée les sommes dues**. L'Etat pourra ainsi, en cas de défaillance d'un prestataire de télépéage, assurer le recouvrement des sommes sans risque de perte et limiter les recours à des procédures contraignantes. Les cas et les conditions d'application seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

La modification introduite par le 1° du F du **I (alinéa 20)** au premier alinéa de l'article 279 du code des douanes permet d'harmoniser les délais d'acquittement de la taxe pour les redevables non abonnés. L'acquittement de la taxe, effectué par imputation sur l'avance du montant de la taxe due, peut ainsi avoir lieu **dès la liquidation de la taxe**, quel que soit le moment où elle a lieu. **L'alinéa 41** procède de même pour le dispositif expérimental.

La notion de « **taxation au réel** » est introduite dans les articles 282 (**alinéas 22 à 25**) et 285 *septies* (**alinéas 43 à 46**) afin de prendre en compte la

situation des redevables en manquement pour lesquels l'Etat dispose, dès la constatation dudit manquement, de tous les éléments permettant une liquidation au réel. Cette modification aura pour effet de diminuer significativement les contestations sur le montant de la taxe en cas de manquement.

Le H du **I (alinéa 26)** et le *d*) du 7° du J (**alinéa 47**) modifient les articles 283 *ter* et 285 *septies* pour **étendre l'homologation à l'ensemble de la chaîne de contrôle manuel**, à l'instar du dispositif retenu pour la chaîne de collecte. Comme pour les contrôles effectués par des appareils automatiques, les données recueillies pourront donc faire foi jusqu'à preuve du contraire, ce qui évitera à l'administration de devoir apporter la preuve de l'exactitude de ces informations lors de chaque contentieux.

Enfin le I (**alinéa 27**) et le 8° du J du **I (alinéas 48 et 49)** affectent à **l'AFITF le produit de la taxe forfaitaire**, due lorsque les trajets parcourus à l'occasion d'un manquement ne sont pas connus, dans la mesure où il est impossible de déterminer la personne publique réellement bénéficiaire du produit.

#### ***B. L'OPTIMISATION DU RECOUVREMENT ET LA MISE EN COHÉRENCE DES MISSIONS DU PRESTATAIRE***

Le A du **II** modifie certaines dispositions du A du III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009, précité, pour tenir compte de certaines modifications procédurales introduites par le I et étendre les missions confiées au prestataire, dans un souci de plus grande efficacité et dans la limite des pouvoirs de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Le 1° (**alinéas 52 et 53**) met en cohérence les missions du prestataire avec la suppression de l'avis de rappel et de la majoration de 10 % introduite dans les articles 278, 279 et 285 *septies* du code des douanes (*cf. supra*). La faculté de déléguer la **notification de l'avis de rappel** aux redevables et aux sociétés de télépéage est ainsi supprimée, ainsi que, par coordination, deux références à cette notification pour la perception de frais de dossier (**alinéas 56 et 57**).

La délégation de la notification est remplacée par la possibilité de **déléguer l'instruction des demandes en restitution** portant sur la taxe facturée comme le **remboursement** au redevable. Cette faculté de délégation doit permettre un pré-traitement optimal par l'entité qui a procédé à la liquidation de la taxe.

Une **décision préalable de l'administration des douanes** et droits indirects est toutefois prévue. Elle disposera d'un délai de quatre mois, à compter de la date de réception de la réclamation par le prestataire, pour statuer sur la demande en restitution. Les premier et troisième alinéas du 1 de l'article 352 du code des douanes, portant respectivement sur le délai accordé

aux redevables pour déposer un recours et sur l'action contre l'administration menée à la suite de cette réclamation, s'appliqueront pleinement.

Dans la mesure où le nouveau mandat donné à la société de télépéage ne lui confie que la déclaration du véhicule et l'acquittement de la taxe due pour le compte du redevable, le 2° (**alinéas 54 et 55**) supprime la possibilité de déléguer au prestataire la notification de la taxation forfaitaire à la société de télépéage, prévue au 8° du A du III de l'article 153.

Les missions de constatation des manquements, détectés par les appareils embarqués, et de notification au redevable de la taxation encourue sont naturellement maintenues. **L'alinéa 55** procède à une mise en cohérence de cette mission en **introduisant la possibilité d'une taxation « au réel »** (*cf. supra*), qui est dès lors également notifiée.

Le 4° (**alinéas 58 à 61**) **complète les missions susceptibles d'être exercées par le prestataire** en introduisant des facultés de délégation :

- du **traitement de la demande du redevable en rectification ou en annulation de la créance** notifiée à la suite d'un manquement. Cette mesure permet un traitement optimal par l'entité qui a procédé à la constatation et à la notification de la créance correspondante. En revanche, le recouvrement forcé et l'application de l'amende demeurent de la compétence exclusive de l'administration des douanes ;

- de **l'archivage des données** relatives à la collecte et au contrôle, toutes ces données étant collectées ou fournies par le prestataire. Cet archivage demeure cependant sous le contrôle de l'administration des douanes, seule habilitée à accéder aux données ;

- de **l'information nominative** à destination des redevables, pour les mêmes raisons de disponibilité de ces informations chez le prestataire.

### ***C. LA SÉCURISATION DES MISSIONS DU PRESTATAIRE***

Le B du **II** du présent article modifie également le B du III de l'article 153, précité, afin de renforcer la sécurité juridique et financière du délégataire des missions afférentes à la TPL.

Le 1° (**alinéas 63 et 64**) **élargit l'agrément et l'obligation de secret professionnel** (définie par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal) **à tous les employés susceptibles de traiter des données personnelles et confidentielles**. Ces obligations couvrent ainsi des missions déléguées telles que la communication du montant de la taxe due au redevable (ou à la société de télépéage), le recouvrement des sommes facturées, l'instruction des demandes en restitution, la constatation des manquements ou la notification de la taxation forfaitaire ou au réel. En outre, **l'agrément préfectoral est supprimé au profit d'un agrément délivré par la DGDDI**, plus pertinent et rapide dans le cadre de la TPL puisque cette administration est responsable de

la collecte et du contrôle de la taxe ainsi que du commissionnement du prestataire.

Le *a*) du 2° (**alinéas 65 et 66**) supprime l'obligation de transmission des données ayant permis la liquidation de la taxe facturée, versée le vingt-cinquième jour du mois suivant la liquidation, pour mettre le dispositif en conformité avec la loi. Les modalités de transmission des données nécessaires au contrôle des opérations seront précisées par décret. De même, il précise que les sommes versées le vingt-cinquième jour d'un mois donné par le prestataire suite à un manquement ne peuvent correspondre qu'à celles **recouvrées** le mois précédent, et non pas à celles liquidées comme le prévoit actuellement le premier alinéa du 3 du B du III de l'article 153, précité.

Le *b*) du 2° (**alinéas 67 et 68**) introduit la possibilité de **libérer le prestataire de l'obligation de verser les sommes facturées**, sur décision de l'administration des douanes, lorsque ces sommes deviennent irrécupérables auprès des sociétés fournissant un service de télépéage. Les cas et modalités de cette libération du paiement seront strictement encadrés par un décret en Conseil d'Etat, et prévoiront notamment que le prestataire puisse prouver qu'il a accompli toutes les diligences prescrites. Par ailleurs, la décision de la DGDDI constituant un acte administratif unilatéral, le décret devrait préciser les droits de recours du prestataire.

Le 3° (**alinéas 69 à 73**) prévoit plusieurs dispositions destinées à **sécuriser les sommes perçues par le prestataire** pour le compte de l'Etat et à encadrer les flux financiers correspondant à ses missions :

- les **mouvements financiers** liés à la collecte de la taxe, et non plus les seules « *recettes collectées pour le compte de l'Etat* », font l'objet d'une **comptabilité distincte** retraçant l'ensemble des opérations afférentes aux missions confiées au prestataire. L'ensemble des sommes manipulées par le prestataire pour le compte de l'Etat sera ainsi cantonné, ce qui permettra de fiabiliser les opérations réalisées par le prestataire et de faciliter leur contrôle ;

- dans un souci de cohérence et de clarification, la non-soumission des opérations réalisées par le prestataire aux règles de la comptabilité publique, déjà prévue par le droit actuel, ne fait plus référence aux « *recettes collectées* » dans le cadre de ses missions ;

- le prestataire est soumis à une **nouvelle obligation d'ouverture de deux comptes, qui se substituent à l'actuel compte unique** : le premier compte est ouvert auprès de la Banque de France, spécifiquement dédié au produit de la taxe et ne peut être débité qu'au titre du versement de ce produit au comptable des douanes ; le second est ouvert auprès d'un établissement de crédit et reçoit les autres mouvements financiers liés à la collecte de la taxe, notamment la gestion de l'avance sur taxe des redevables non abonnés et la caution prise sur les équipements électroniques embarqués. Les modalités de fonctionnement de ces comptes seront fixées par décret ;

- afin de garantir à l'Etat le versement des sommes figurant au crédit de ces deux comptes, celles-ci sont rendues **insaisissables**, sauf au profit du comptable des douanes, et ne peuvent faire l'objet **d'aucun placement financier** de la part du prestataire.

Le 4° (**alinéas 74 et 75**) complète le 7 du B du III de l'article 153 par un alinéa permettant de faciliter et garantir le recouvrement des sommes facturées **en autorisant le prestataire à déclarer une créance au nom et pour le compte de l'Etat**, en cas de procédure collective à l'encontre d'une société habilitée de télépéage.

Enfin la liquidation de la taxe et le constat des irrégularités de paiement nécessitent l'installation d'un certain nombre d'équipements physiques en bord de voie, dont le statut au regard des procédures de gestion du domaine public routier n'est pas précisé dans le code général de la propriété des personnes publiques. L'article L. 2125-1 de ce code prévoit ainsi que toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance domaniale, sauf lorsqu'elle concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière.

De façon logique et afin d'éviter toute ambiguïté, le **III** du présent article (**alinéa 76**) complète le premier alinéa de cet article L. 2125-1 pour **étendre la dispense de redevance** aux équipements « *nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier* », ce qui permet de couvrir la TPL, mais également toute future taxe qui pourrait être mise en place.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve ces aménagements, que l'Assemblée nationale a adoptés sans modification et qui permettent de renforcer la sécurité juridique et fiscale de la taxe poids lourds et de préciser le périmètre des missions et obligations du futur titulaire du PPP.

Ces mesures sont d'autant plus bienvenues que cette future taxe constitue à la fois une **innovation dans le paysage fiscal**, un **impératif budgétaire** pour l'AFITF et la politique des transports, et un **véritable défi administratif et technique**. Tout dysfonctionnement ou vide juridique majeur nuirait donc à la crédibilité de la TPL et aux finances publiques, et pourrait être source de contentieux fondés autant que dilatoires.

La mise en place de la TPL est une **nécessité économique et géographique**, dans la continuité du renouveau de la fiscalité écologique – qui répond à un postulat plus global d'internalisation des externalités négatives –, et des **dispositifs analogues déjà mis en place dans cinq pays d'Europe centrale**, soit l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie et la Suisse. Considérant néanmoins les problèmes déjà rencontrés en Allemagne

et en République tchèque lors de la mise en place de cette taxe, on ne peut masquer la difficulté de la tâche.

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

*ARTICLE 20 bis (nouveau)*  
*(Art. 265 et art. 265 bis A du code des douanes)*

**Dispositif de défiscalisation en faveur des biocarburants**

**Commentaire : le présent article propose de maintenir en 2012 et en 2013 le niveau actuel de défiscalisation dont bénéficient les biocarburants.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE SOUTIEN AUX BIOCARBURANTS*

Le dispositif français de soutien aux biocarburants<sup>1</sup> repose sur un **double mécanisme** de réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur une quantité agréée de biocarburants, ainsi que sur une fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) acquittée en cas de non-respect d'objectifs d'incorporation fixés par la loi.

**1. Une défiscalisation au titre de la TIPP**

Conçue pour **compenser les surcoûts** de production des biocarburants comparativement aux carburants fossiles, la **réduction de TIPP** frappant les biocarburants a été progressivement **amoindrie**, à mesure que la compétitivité des filières de production s'améliorait et que les cours des matières premières érodaient l'avantage comparatif des carburants fossiles. L'article 16 de la directive 2003/96 du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité dispose en effet que « *la réduction de taxation appliquée par les Etats membres est modulée en fonction des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production* ».

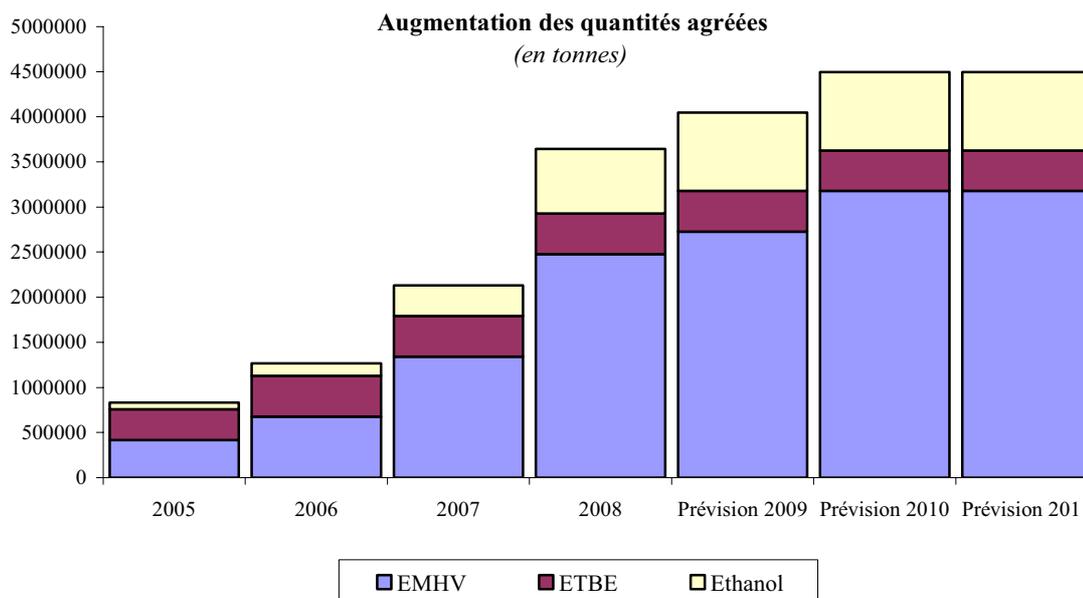
La dernière baisse de défiscalisation est intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2009 (*cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Les deux filières françaises bénéficiant de ce dispositif de soutien sont les filières de production d'**éthanol**, extrait de blé, de betterave ou de maïs et incorporé directement ou sous forme d'éthyl-tertio-butyl-ether (ETBE), et d'**esters méthyliques d'huiles végétales** (EMHV), obtenus à l'issue d'une réaction entre une huile de colza ou de tournesol et du méthanol, et incorporés au gazole ou au fioul domestique.

## 2. Une TGAP en cas de non-respect des objectifs d'incorporation

La relance de la politique de soutien aux biocarburants amorcée en 2005 a conduit à **l'augmentation sensible des quantités agréées**<sup>1</sup>, qui sont passées de 831 000 tonnes en 2005 à plus de 4 millions de tonnes en 2009 (*cf.* graphique).



Source : commission des finances

Cette relance s'est également traduite par la définition **d'objectifs d'incorporation ambitieux (5,75 % en 2008, 7 % en 2010 et 10 % en 2015)** et de l'instauration d'une fraction de **TGAP sur les carburants acquittée en cas de non-respect de ces objectifs** par les distributeurs.

### **B. LA DÉFISCALISATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR**

#### **2. Une réduction progressive des montants de défiscalisation**

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la dernière réduction en date des montants de défiscalisation applicables aux biocarburants a été opérée par l'article 16 de la loi de finances pour 2009. La nouvelle rédaction de l'article 265 bis A du code des douanes présente désormais les montants de défiscalisation sous forme de tableau et fixe leur évolution pour la période 2009-2011

<sup>1</sup> La défiscalisation n'est applicable qu'à une quantité agréée de biocarburants. L'agrément permet aux pouvoirs publics de maîtriser le volume de production et le montant de la dépense fiscale consentie.

Désignation des produits	Réduction (en euros par hectolitre)		
	2009	2010	2011
1. – Esters méthyliques d’huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique	15,00	11,00	8,00
2. – Esters méthyliques d’huile animale incorporés au gazole ou au fioul domestique	15,00	11,00	8,00
3. – Contenu en alcool des dérivés de l’alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d’origine agricole	21,00	18,00	14,00
4. – Alcool éthylique d’origine agricole incorporé aux supercarburants ou au superéthanol E85 repris à l’indice d’identification 55	21,00	18,00	14,00
5. – Biogazole de synthèse	15,00	11,00	8,00
6. – Esters éthyliques d’huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique	21,00	18,00	14,00

La baisse de défiscalisation proposée est **plus « brutale »** pour les biocarburants incorporés au **gazole** que pour l’éthanol, cette dernière filière étant considérée comme moins mature et plus exposée à la concurrence internationale.

## 2. Une clause de révision en fonction du contexte économique

Par ailleurs, au cours de l’examen du projet de loi de finances pour 2009, par un sous-amendement de nos collègues Christian Jacob, Jean-Pierre Soisson et Antoine Herth, il a été inscrit à l’article 265 *bis* A du code des douanes que les taux de défiscalisation bénéficiant aux biocarburants pourraient « *être revus à la hausse en fonction du contexte économique* ».

Ce sous-amendement constituait, selon ses auteurs, la transcription d’un engagement pris en séance par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Au cours de l’examen de cette disposition, M. Eric Woerth avait alors en effet déclaré que les députés pouvaient considérer les niveaux de défiscalisation résultant de l’amendement « *comme autant de minima ; ils pourront évoluer en fonction de ce qui nous a amenés à revoir notre position, en particulier le prix du baril* ».

## 3. Un coût de la dépense fiscale en baisse

Selon l’annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2011, **52 entreprises** bénéficient de ce dispositif pour un coût décroissant compte de la « sortie en sifflet » du mécanisme : 546 millions d’euros en 2009, 360 millions d’euros en 2010 et **196 millions d’euros en 2011**.

Il est à rappeler qu'avant la réforme de 2009, les montants de défiscalisation représentaient un coût beaucoup plus significatif pour les finances publiques, estimé à 939 millions d'euros en 2008.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative nos collègues députés Charles de Courson et Stéphane Demilly, un amendement portant article additionnel tendant à **prolonger en 2012 et 2013 le niveau actuel de défiscalisation dont bénéficient les biocarburants (2°)**.

Le présent article additionnel prévoit, en outre, par coordination, **le maintien du tarif actuel de TIPP applicable au Superéthanol E85 (1°)**, soit 17,29 euros.

### L'ajustement de la réduction de TIPP applicable à l'E85

L'engagement a été pris, en 2006, de maintenir une fiscalité nette nulle sur l'éthanol incorporé dans le Superéthanol E85. La directive 2003/96/CE fixe un seuil minimal de taxation des carburants de 35,90 euros par hectolitre. L'E85, en tant que biocarburant, peut toutefois bénéficier d'un taux inférieur. L'exonération totale de la fraction d'éthanol (85 %) conduirait donc à fixer un taux de TIPP sur l'E85 de :  $0,15 \times 35,90 = 5,38$  euros par hectolitre.

La défiscalisation résultant de l'article 265 bis A du code des douanes s'établissant, en 2011, à 14 euros, la défiscalisation s'élèverait, pour l'E85 à :  $0,85 \times 14,00 = 11,9$  euros par hectolitre. Le tarif apparent de TIPP frappant le Superéthanol E85, figurant au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, doit donc tenir compte de cette défiscalisation déjà pratiquée sur la part éthanol, soit 11,9 euros. Ce tarif sera par conséquent de :  $11,9 + 5,38 = 17,29$  euros par hectolitre.

Compte tenu du maintien du niveau actuel de défiscalisation des biocarburants sur 2012 et 2013, le 1° du présent article propose de modifier la rédaction du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes pour y maintenir le montant de 17,29 euros à compter de 2011.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Une disposition identique a été adoptée par le Sénat, avec l'avis favorable de votre commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

La suppression du dispositif de défiscalisation des biocarburants risquerait en effet de **fragiliser les filières françaises** de biocarburants et d'évincer la production nationale, en incitant les distributeurs à remplir leurs objectifs d'incorporation au moyen de biocarburants **importés**. Une telle orientation conduirait en définitive l'Etat à **renoncer aux retours sur**

**l'investissement public** qu'il a consenti, à travers l'avantage fiscal, pour favoriser l'émergence de filières industrielles de biocarburants<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler que **le coût de cette dépense fiscale** a considérablement diminué, depuis 2008, comme cela a été précisé plus haut : le montant de cette dépense fiscale a été **divisé par 4,7** entre 2008 et 2011.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

---

<sup>1</sup> On rappellera, à cet égard, que l'Allemagne a, sur trois ans et à compter de 2006, décidé de supprimer totalement les avantages fiscaux consentis aux biocarburants au profit d'une unique TGAP « sanction ». Il en est d'ores et déjà résulté à la faillite du groupe Campa Nekermann et à un afflux d'importation de 900.000 tonnes de biodiesel en 2007.

## **E. – Moderniser et simplifier les procédures fiscales et douanières**

### *ARTICLE 21*

*(Art. L. 48, L. 176 et L. 177 du livre des procédures fiscales)*

#### **Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe**

**Commentaire : le présent article tend à créer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, une option pour un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe de sociétés.**

### **I. LE DROIT EXISTANT**

En matière de déclaration et de paiement de la TVA, les assujettis qui relèvent du **régime réel** normal de la TVA peuvent déclarer les opérations réalisées selon **deux modalités principales**. 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<sup>1</sup>.

#### ***A. 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 (CGI), **déclarer mensuellement**, sur la déclaration dite CA3 et pour le mois précédent :

- le montant total des opérations réalisées ;
- le détail des opérations imposables.

Toutefois, 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 application de l'article 1692 précédemment cité, **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.

---

<sup>1</sup> *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.*

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.

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.**

Ainsi, 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.**

### ***B. LE RÉGIME SIMPLIFIÉ***

En application de l'article 302 *septies* A du CGI, le régime simplifié de TVA s'applique aux assujettis ne bénéficiant pas de la franchise en base et 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 tenus, 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.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Conformément à la possibilité offerte par l'article 11 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, **l'alinéa 1** du présent article insère dans le CGI 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.

**Ce système ne remet toutefois en cause ni l'assujettissement des filiales à la TVA ni l'ensemble des obligations qui en découlent**, parmi lesquelles celle de déposer leur déclaration CA3.

## **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. Il obtiendra le remboursement des excédents de taxes déductibles dont ceux-ci bénéficient éventuellement.

**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 CGI 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 du 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 :

- les membres du groupe doivent relever des catégories mentionnées au I de l'article 1649 *quater B quater* du CGI 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 direction générale des finances publiques (DGFip), en particulier *via* l'obligation de télédéclaration et de télépaiement ;

- ils doivent **ouvrir et clôturer 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 (Cf. *infra*). L'éventuelle entrée en vigueur de l'option à des dates différentes selon les sociétés membres du groupe aurait compliqué le contrôle fiscal ;

- ils doivent déposer leur déclaration dans les conditions prévues au premier alinéa du 2 de l'article 287 du CGI, c'est-à-dire **déposer leur déclaration CA3 dans les conditions de droit commun.**

Cette dernière condition 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 n° 2006/112/CE précitée. En effet, celui-ci permet aux Etats-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* ». Or, 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, aux termes de **l'alinéa 12** du présent article, **l'intégration d'un membre du groupe au périmètre de consolidation cessera** 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. Elle est cependant 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 (Cf. *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. Par ailleurs, le **III** du présent article précise que le dispositif proposé ne rentrera en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. En d'autres termes, les entreprises ayant un exercice comptable coïncidant avec l'année civile **pourront opter à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour une application à l'exercice comptable commençant le 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> janvier 2013 et pourra être dénoncée entre le 1<sup>er</sup> janvier 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* ».

A 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.

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) Le 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 »*. 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<sup>1</sup>, soit le reporter sur la déclaration déposée au titre du mois suivant dans les conditions de droit commun.

En application de **l'alinéa 16** du présent article, **la société mère acquittera également** les taxes, les contributions et les redevances qui figurent sur les déclarations de chiffre d'affaires.

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 les assujettis membres du groupe selon des modalités qui seront définies dans la convention précitée.

### *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, des contributions et des redevances assimilées et, le cas échéant, des pénalités correspondantes que le redevable

---

<sup>1</sup> Un décret est nécessaire afin d'adapter les dispositions des articles 242-0 A et suivants de l'annexe II au CGI relatives au remboursement des crédits de TVA.

commun sera chargé d'acquitter à hauteur des droits et des 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 CGI 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 pour le régime consolidé de paiement de la TVA.

Deux cas figures sont prévus par le nouvel article 1693 *ter* A.

*1) 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 CGI.

*2) 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 (*cf. supra*).

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** et 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.

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).

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 bienfondé des droits à déduction, ne peut être contrôlée qu'au sein des membres du groupe** où les droits à déduction sont nés.

Par ailleurs, en application du même alinéa 17, **en cas d'infractions commises par les sociétés membres du groupe, la société mère, en tant que redevable commun, 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, des taxes et des 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 CGI, 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 du CGI** 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 TVA, les taxes, les contributions et les redevances assimilées, ainsi que 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 et 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, des contributions et des redevances assimilées et, le cas échéant, des pénalités correspondantes, que le redevable commun sera chargé d'acquitter à hauteur des droits et des 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 par exemple, 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 du nouvel article 1693 *ter* précité pour la justification de la taxe déductible et du crédit de taxe dont le redevable commun aura demandé à bénéficier.

### III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances, et Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un amendement complétant cet article par un régime de **consolidation des chiffres d'affaires** des sociétés membres d'un groupe fiscal lors de la détermination du taux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) applicable à l'une de ces sociétés. **Les groupes de petite taille sont cependant exclus** du dispositif, dès lors que le montant agrégé des chiffres d'affaires des sociétés du groupe, y compris la société mère, est inférieur à 7,63 millions d'euros.

Cet amendement, proche de celui adopté par l'Assemblée nationale en seconde partie du projet de loi de finances pour 2011, mais qui a été supprimé en seconde délibération, est **identique à celui adopté par le Sénat**, à l'initiative de votre commission des finances, à l'article 59 de ce projet de loi de finances.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. UNE RÉDUCTION DES COÛTS DE GESTION*

Afin d'évaluer la portée de ce dispositif, il convient tout d'abord de rappeler que les règles de déclaration et de paiement de la TVA sont clairement établies par le CGI. Mais **si des règles simplifiées particulières sont actuellement 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.

Aussi, permettre aux sociétés d'un groupe d'opter pour un régime de paiement consolidé de paiement de la TVA induira une **réduction du nombre de dépôts de déclarations de TVA débitrices et de demandes de remboursement** de crédit de taxe, avec pour conséquence une baisse des coûts de gestion.

Cette mesure fera sentir ses **effets positifs aussi bien sur l'organisation des sociétés que sur l'administration fiscale**, moyennant une adaptation nécessaire des systèmes d'information de la DGFip.

**La date d'entrée en vigueur de ce régime, le 1<sup>er</sup> janvier 2012**, doit permettre aux groupes et à leurs sociétés, tout comme à l'administration

fiscale, de s'organiser en vue de la mise en œuvre de ce nouveau régime optionnel, inspiré du régime de groupe de l'article 223 A du CGI en matière d'impôt sur les sociétés (IS).

Ce dispositif faisait d'ailleurs partie des recommandations contenues dans le **rapport sur la qualité et la simplification du droit**, remis le 29 janvier 2009 au Premier ministre par **Jean-Luc Warsmann**, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Le présent article ne reprend toutefois pas l'intégralité de la proposition présentée dans le rapport Warsmann. Ce rapport préconisait en effet 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. Mais, contrairement au paiement commun, la déclaration commune présente toutefois, selon l'administration fiscale, des risques en matière de contrôle fiscal et des difficultés importantes de mise en œuvre, ce qui a amené à l'écarter du présent dispositif.

#### ***B. UN IMPACT POSITIF SUR LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES***

Le régime de consolidation du recouvrement de la TVA au sein d'un groupe pourra permettre de **dégager des gains de trésorerie résultant des compensations intra-groupe entre des crédits de TVA dégagés par certaines sociétés du groupe et des montants de TVA nette due par les autres entités du groupe**.

Il faut en effet rappeler que **le remboursement de la TVA par l'administration fiscale prend environ douze jours**.

**Un exemple** permet d'illustrer le mécanisme en jeu.

Ainsi, supposons **une société-mère constituant avec trois filiales un groupe** au sens du nouvel 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 du 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.

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, la société mère 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. Ces deux filiales bénéficieront *in fine* bien d'un remboursement de 100 chacune.

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.**

Il est précisé que les modalités de transferts financiers et de répartition des crédits de TVA remboursés à la société-mère (redevable commun) devront être réglées par une **convention** entre celle-ci et les sociétés membres du groupe.

L'avantage de trésorerie ainsi obtenu **vient compléter la procédure du remboursement mensuel des crédits de TVA** mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

#### ***C. L'EXTENSION DU DISPOSITIF AUX GROUPES BANCAIRES MUTUALISTES***

En l'état, le dispositif prévu par le présent article se fonde sur la détention (directe ou indirecte) de plus de la moitié du capital ou des droits de vote pour définir le périmètre du groupe de sociétés se voyant offrir l'option. Or, **les groupes bancaires mutualistes ne sont pas définis par des liens en capital.** Aussi, sans modification du dispositif, ne pourraient-ils pas souscrire au régime optionnel de consolidation pour le paiement de la TVA.

Votre commission vous propose donc de **faire bénéficier de ce régime les groupes bancaires mutualistes étant déjà sous le régime de consolidation pour l'impôt sur les sociétés.**

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

*ARTICLE 22*

*(Art. 120 du code des douanes, 482, 501, 502 et 523 du code général des impôts, L. 121.3 du code monétaire et financier)*

**Simplification des procédures douanières et fiscales**

**Commentaire : 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 appliqué 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 À L'IMPORTATION***

**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. Il peut ensuite déduire cette TVA dans la déclaration CA3, déposée mensuellement auprès de la direction générale des finances publiques (DGFip).

En outre, en application de l'article 113 du code des douanes, **les marchandises ne peuvent être enlevées sans l'autorisation de la DGFip 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 TVA**, sur leur demande, **de fournir la caution**, 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.

#### ***B. L'EXTENSION DE LA DISPENSE DE CAUTIONNEMENT POUR LE REPORT DE PAIEMENT DE LA TVA EN MATIÈRE DOUANIÈRE***

Afin d'alléger les frais financiers inhérents aux opérations d'importation, 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.

Les alinéas 2 à 6 du présent article reprennent ainsi à l'identique, dans cet article 120, la rédaction du 1 *bis* de l'article 114 précité. **Seront donc dispensées**, sur leur demande, **de fournir la caution pour le report de 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'Etat ;

- 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'Etat.

#### ***C. LA NÉCESSITÉ D'ASSOULIR LES FORMALITÉS DOUANIÈRES EN MATIÈRE DE CAUTIONNEMENT DE LA TVA***

**Utile, la dispense de cautionnement existant actuellement 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 les marchandises, celle-ci pouvant être remplacée par la consignation des droits et taxes.

**Une telle caution** n'est pas gratuite, pas plus que la consignation des droits de douane et autres taxes exigibles. Elle **induit des frais financiers qui renchérissent d'autant les opérations de dédouanement en France.**

Actuellement, le niveau de garantie à mettre en place est fonction du type de régimes économiques douaniers utilisés par les opérateurs du commerce extérieur ou du type d'opérations en lien avec les dédouanements réalisés. En matière de régimes économiques, sont ainsi garantis :

- **100 %** des droits et taxes en jeu dans le régime de l'admission temporaire ;

- **10 %** dans le cadre du dépôt temporaire ;

- **5 %** lors du placement sous entrepôts douaniers et de la transformation sous douane.

Pour les opérations en lien avec le dédouanement, les montants à garantir sont en général de **100%** des droits et taxes en jeu.

Le dispositif proposé par le présent article conduira à **ne faire porter la garantie que sur les droits de douane** en jeu pour chacun des régimes susmentionnés, ainsi que sur les opérations diverses en lien avec le dédouanement.

Dans la mesure où les montants des droits et des taxes garantis dans le cadre des opérations diverses sont constitués à plus de 80 % par la TVA, la dispense de caution pour la partie TVA conduira à **diviser le montant des sommes à garantir par cinq** et à proposer par conséquent des facilités de trésorerie aux opérateurs du commerce extérieur.

La suppression, au bénéfice des entreprises se voyant accorder la dispense, des frais financiers inhérents au cautionnement de la TVA afférente aux opérations réalisées dans le cadre des régimes économiques douaniers, ainsi qu'aux autres opérations réalisées en lien avec le dédouanement, est de nature à **renforcer l'attractivité du « site France »**. Elle permet notamment d'espérer une augmentation des opérations liées au dédouanement sur les plates formes logistiques françaises.

Plus largement, le dispositif proposé par le présent article vise à **améliorer la compétitivité des entreprises prenant part au négoce international**, par une diminution de leurs frais et un accroissement corrélatif de leur rentabilité.

Le **coût** de la mesure proposée par le présent article apparaît comme **quasi nul**. En effet, **les risques de non paiement de la TVA éventuellement due paraissent des plus faibles** dans la mesure où la délivrance de la dispense de caution est conditionnée par la vérification du respect par le redevable de plusieurs conditions (obligations comptables, absence de dettes non contestées).

## II. LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION DES DÉBITANTS DE BOISSONS

### *A. LA DÉCLARATION DES DÉBITANTS DE BOISSONS*

En application de l'article 502 du code général des impôts (CGI) et afin de contrôler le commerce de l'alcool, les cabaretiers, les aubergistes, les traiteurs, les restaurateurs, les maîtres d'hôtels garnis, les cafetiers, les liquoristes, les buvetiers, les débitants de vin, les 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 les 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.

### *B. LA SUPPRESSION DE CETTE DÉCLARATION*

**Les alinéas 8 à 11** du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 502 du CGI qui **ne mentionne plus la déclaration des débitants de boisson.**

### *C. UNE DÉCLARATION DEVENUE INUTILE*

L'administration des douanes a désormais d'autres moyens que la procédure de déclaration des débitants de boisson pour **contrôler le paiement du droit de consommation sur les alcools.**

Cette déclaration était donc 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 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003. La déclaration prévue par l'article 502 du CGI ne présente dès lors **plus d'enjeu en matière fiscale.**

La suppression de la déclaration **allégera la charge administrative** des débitants de boissons et celle des services de l'administration des douanes.

En revanche, il convient de relever que toute personne se livrant à la vente au détail de boissons ne provenant pas de sa récolte ou de sa 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 CGI 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.**

### **III. LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE LASER POUR LE POINÇON DE GARANTIE APPLIQUÉ AUX OUVRAGES DE MÉTAUX PRÉCIEUX**

#### ***A. LE POINÇON DE GARANTIE APPLIQUÉ AUX OUVRAGES DE MÉTAUX PRÉCIEUX***

En application de l'article 521 du CGI, 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 CGI, « **la garantie du titre est attestée par des poinçons appliqués sur chaque pièce** ».

L'article 524 du CGI 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 CGI, 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. Ces procédés 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.

#### ***B. LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE LASER***

**Les alinéas 14 à 17** du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 523 du CGI. Ils disposent 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 des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

**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* ».

### **C. LES AVANTAGES DU POINÇON AU LASER**

Après quasiment **trois ans d'expérimentation** du poinçonnage au laser des ouvrages de métaux précieux, les avantages de celui-ci sont manifestes :

- 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.

**Le présent article prend donc acte des avantages du marquage au laser du poinçon de garantie.**

**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.

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

*ARTICLE 23*  
(Art. 204 du code général des impôts)

**Allègement des obligations déclaratives des ayants-droit l'année du décès**

**Commentaire : le présent article propose 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. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes du 1 de l'article 204 du code général des impôts, « *dans le cas 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 bénéficiaires industriels et commerciaux réalisés depuis la fin du dernier exercice taxé* ».

L'impôt porte également, le cas échéant, sur les revenus dont la distribution ou le versement sont la conséquence du décès à la condition qu'ils n'aient pas été précédemment imposés et sur les revenus acquis par le contribuable avant son décès, mais dont il n'aurait pas eu la disposition de son vivant.

Les ayants droits d'un défunt sont donc soumis aux mêmes obligations de déclaration que les autres contribuables.

Le 2 du même article du code général des impôts porte sur les **obligations déclaratives des ayants droit**. Il y est précisé que **la déclaration des revenus imposables à l'impôt sur le revenu doit intervenir dans une période de six mois suivant le décès**. Des **dispositions similaires** figurent à l'article 885 W du même code pour ce qui concerne **l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**.

Ainsi, si le décès intervient le 15 janvier de l'année *n*, les ayants droit du défunt doivent souscrire, dans le délai légal ordinaire, la déclaration à l'impôt sur le revenu du défunt des revenus de l'année *n-1* ; mais **ils devront, en outre, effectuer la déclaration des revenus du défunt de l'année *n* au plus tard au 15 juillet de cette même année**, soit bien avant le délai de déclaration normal qui aurait été appliqué à ces revenus s'il n'y avait pas eu de décès.

En revanche, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes **au regard de l'ISF**. La déclaration (et le règlement) au titre de l'année *n* devant intervenir, pour tous les redevables, au 15 juin de ladite année, **le délai de six mois correspond à un délai supplémentaire accordé aux ayant droits**, un décès intervenu le 1<sup>er</sup> janvier donnant ainsi droit à un délai limite au 1<sup>er</sup> juillet.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Partant du constat que le dispositif actuel relatif à l'impôt sur le revenu crée des complications aux ayants droit sans utilité évidente, et crée même souvent des difficultés à l'administration elle-même dans le traitement anticipé de ces dossiers<sup>1</sup>, le présent article propose :

- en son **I**, de **supprimer la référence au délai de six mois** qui figure au 2 de l'article 204 précité. Cela aboutirait à ce 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** ;

- en son **II**, de revoir la rédaction de l'article 885 W précité de sorte que, comme actuellement, les ayants droit disposent de six mois afin d'effectuer la déclaration d'ISF du défunt.

Aux termes du III du présent article, ces dispositions s'appliqueraient à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 en matière d'impôt sur le revenu et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé ces dispositions de simplification, non coûteuse, conformes, le plus souvent, à la pratique actuelle, et issues de recommandations de la révision générale des politiques publiques.

Toutefois, il est nécessaire de les compléter afin de préciser que, **si la succession n'est pas liquidée au moment où les déclarations fiscales doivent être effectuées, il revient au notaire chargé de ladite succession de les établir, sous sa propre responsabilité**. En effet, des éléments de complexité demeureront et ne seront pas résolus par un simple allongement des délais. Les ayants-droit ne sauraient alors porter la responsabilité de déclarations relatives à des successions non encore liquidées.

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

---

<sup>1</sup> A cet égard, comme le souligne l'évaluation préalable du présent article annexée à ce projet de loi de finances rectificative, en pratique, ces différents délais font régulièrement l'objet de reports, afin de tenir compte des délais nécessaires à l'administration pour le traitement des données informatiques utiles à l'établissement des déclarations pré-remplies, qui impliquent, de fait, un report systématique du délai de déclaration.

*ARTICLE 24*

*(Art. 50-0, 102 ter, et 293 D du code général des impôts)*

**Simplification du calcul du seuil de chiffre d'affaires applicable aux auto-entrepreneurs**

**Commentaire : le présent article a pour objet de ne pas appliquer la règle de proratisation annuelle du chiffre d'affaires pris en compte pour apprécier l'éligibilité au régime de l'auto-entrepreneur et à la franchise en base de TVA.**

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

***A. LE RÉGIME FISCAL DE L'AUTO-ENTREPRENEUR S'INSCRIT DANS UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE COMPLEXE***

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a créé le **régime de l'auto-entrepreneur afin de promouvoir l'esprit d'entreprise en France**. Outre la mise en place d'une procédure simplifiée de déclaration d'activité, **l'intérêt de ce nouveau dispositif consiste essentiellement dans un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.**

Or, **un examen approfondi des conditions d'éligibilité fiscale au statut de l'auto-entrepreneur montre que l'environnement juridique dans lequel il s'inscrit demeure complexe**, notamment en cas de franchissement des seuils.

**Plusieurs conditions cumulatives sont nécessaires pour pouvoir bénéficier de ce régime** et c'est souvent à leur sujet que l'on constate l'existence de malentendus et de déceptions de la part des contribuables.

**En premier lieu**, pour pouvoir bénéficier du régime fiscal de l'auto-entrepreneur, il faut être éligible au **régime fiscal des micro-entreprises** qui s'applique en-dessous d'un seuil de chiffre d'affaires (80 300 euros pour les commerçants et artisans et de 32 100 euros pour les prestataires de services et les professions libérales en 2010). Ces seuils permettent de s'assurer que ce régime s'applique uniquement aux plus petits des entrepreneurs individuels.

La **seconde condition** d'ordre fiscal pour bénéficier du régime des micro-entreprises est la **franchise de la taxe sur la valeur ajoutée**. L'auto-entrepreneur ne peut pas s'acquitter de la taxe sur la valeur ajoutée sur ses prestations et ses livraisons de biens et, en conséquence, ne peut pas déduire la taxe sur la valeur ajoutée sur ses propres achats. Ce surcroît de valeur ajoutée n'est donc pas déductible pour l'auto-entrepreneur alors même que ses clients, s'ils sont des industriels, déduisent la TVA. L'impression de gain sur l'impôt

sur le revenu doit est donc compensée par une charge fiscale supplémentaire sur un autre impôt, la TVA. Il s'agit d'un équilibre global dont les auto-entrepreneurs n'ont pas forcément conscience.

La **troisième condition** pour pouvoir bénéficier du régime fiscal des auto-entrepreneurs est d'avoir opté pour le **régime microsocial**, c'est-à-dire de payer ses charges sociales de manière forfaitaire, proportionnellement au chiffre d'affaires.

Une **condition supplémentaire** limite également, par nature, le nombre des personnes qui peuvent en bénéficier. Il faut que le **revenu imposable** par part de l'antépénultième année soit inférieur à un certain seuil, en l'occurrence le seuil de la troisième tranche de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire de l'ordre de 25 700 euros. Les personnes qui rempliraient les trois premières conditions – franchise de la TVA, être éligible au régime des micro-entreprises, adhésion au régime microsocial – ne pourraient donc pas être au régime fiscal des auto-entrepreneurs s'ils appartiennent par exemple à un foyer qui gagne beaucoup d'argent, puisque dans ce cas, le revenu par part serait supérieur à 25 700 euros.

#### ***B. LES CONSÉQUENCES EN CAS DE FRANCHISSEMENT DE SEUILS***

Les seuils de chiffre d'affaires (80 300 euros pour les commerçants et artisans et de 32 100 pour les prestataires de services et les professions libérales en 2010) sont prévus par le code général des impôts :

- article 50-0 pour le régime des micro-entreprises et 102 ter pour le régime déclaratif spécial ;
- article 293 D pour la franchise en base de TVA.

Ces seuils s'apprécient en année civile et donnent lieu à un ajustement *pro rata temporis* lorsque l'activité débute ou cesse en cours d'année.

Il résulte donc en cas de franchissement de seuil apprécié en application de cette règle, qu'un auto-entrepreneur prestataire de services qui n'aura travaillé que six mois la première année pour un chiffre d'affaire de 20 000 euros, soit en dessous du seuil de 32 100 euros, sera considéré comme ayant engendré un chiffre d'affaire sur l'année de 40 000 euros. La première conséquence est alors sont **assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que la perte du régime de l'auto-entrepreneur.**

La règle de proratisation annuelle est légitime dans la mesure où elle évite d'ouvrir le bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur à des entreprises qui, en année pleine, réaliseraient un volume d'activité supérieur.

Or, appliqué aux auto-entrepreneurs dont le régime est présenté comme simple, **les franchissements de seuil entraînent des régularisations rétroactives de régime fiscal :**

- la personne aura cotisé à l'impôt forfaitaire en pensant être éligible au régime micro-fiscal mais devra ensuite établir une déclaration d'impôt sur le revenu pour régulariser, à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année, une situation nécessairement complexe puisqu'elle devra également justifier des versements effectués « à tort » auprès du régime social des indépendants (RSI) afin d'en obtenir la restitution ;

- elle sera également assujettie au paiement de la TVA au premier jour de franchissement du seuil (moyennant une tolérance de 10 %).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour remédier à ces « effets de bords » non prévus lors de la création du régime de l'auto-entrepreneur, le Gouvernement a proposé de **supprimer la règle de proratisation annuelle du chiffre d'affaires en fonction du temps d'activité**.

Il prévoit ainsi, tant pour les régimes de la micro-entreprise que pour la franchise en base de TVA, que les entreprises qui ont exercé l'option l'option pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale (régime de l'auto-entrepreneur), le chiffre d'affaires annuel n'est pas ajusté au prorata du temps d'exploitation ou d'activité.

Ces dispositions seraient applicables **rétroactivement et de façon pérenne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009**, date d'entrée en vigueur du régime de l'auto-entrepreneur, pour le régime fiscal de la micro-entreprise et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour la franchise en base de TVA.

Il résulte des ces dispositions des effets très différents selon que l'activité serait ou non soumise à la TVA :

- **pour les activités dans le champ de la TVA**, le dépassement de seuil de chiffre d'affaires ou de recettes entraînerait la perte, en cours d'année, du droit à la franchise en base de TVA et conséquemment la **perte rétroactive, dès le premier janvier de la première année pleine, du régime fiscal des micro-entreprises** ;

- **pour les activités qui ne sont pas soumises à la TVA**, le bénéfice du **régime fiscal des micro-entreprises serait conservé pendant deux années pleines, quel que soit le niveau de chiffre d'affaires ou de recettes réalisé**.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Curieusement, et malgré un **avis défavorable du Gouvernement**, c'est un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, retiré au bénéfice des explications du Gouvernement mais repris par

notre collègue député Pierre-Alain Muet, qui a été adopté à la majorité d'**une seule voix pour** et zéro contre.

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale prévoit d'**écarter la règle de proratisation pour les seuls auto-entrepreneurs créés en 2009 et 2010**, afin de résoudre environ 2 000 situations litigieuses en cours, **sans modifier l'état du droit existant pour les créations à venir**.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Nos collègues députés ont estimé, à juste titre, que le **dispositif proposé par le Gouvernement introduisait une inégalité de traitement entre les entreprises en engendrant** :

- un « avantage injustifié » pour les entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA et qui pourront continuer à bénéficier du régime de l'auto-entrepreneur quel que soit le niveau réel de leur activité pendant deux ans ;

- une « complexité nouvelle » pour les auto-entrepreneurs soumis à la TVA qui ne bénéficieront du régime micro-social qu'au titre de quelques mois et seront rattrapés – sans nécessairement le savoir – par le droit commun.

Mais, les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ne sont pour autant plus satisfaisantes car, ne s'appliquant qu'aux auto-entrepreneurs créés en 2009 et 2010, elles conservent la règle de proratisation annuelle pour les situations à venir, donc la cause de complexité du dispositif.

Les débats ont sur ce point été indécis et notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a tenu les propos suivants « *certes, l'intérêt du statut d'auto-entrepreneur, c'est la simplicité, et introduire le prorata temporis complique les choses. Notre argumentation est donc balancée, mais nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il valait tout de même mieux conserver la règle de proratisation pour l'avenir* » avant de s'en remettre à la sagesse de ses collègues et de retirer son amendement.

Force est de constater à l'occasion de ces débats que **le statut de l'auto-entrepreneur est loin d'être stabilisé et d'atteindre l'objectif de simplicité sur le plan juridique**. Il continue à susciter de vives interrogations – 111 questions écrites ont été déposées par nos collègues sénateurs depuis la création du dispositif<sup>1</sup> – et de multiples interventions législatives depuis 2009. Ainsi, une série de dispositions législatives ont été adoptées depuis l'entrée en vigueur du dispositif :

- dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le Sénat a adopté un amendement pour prévoir que les auto-entrepreneurs déclarant, au titre d'une année civile, un chiffre d'affaires ou des

---

<sup>1</sup> Source : interrogation du moteur de recherches du site [www.senat.fr](http://www.senat.fr) sur le mot-clé « auto-entrepreneur ».

revenus inférieurs à un seuil fixé par décret, n'entrent pas dans le champ de la compensation accordée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale des professions libérales<sup>1</sup> ;

- l'article 67 de la loi de finances rectificatives précitée pour 2009 rend obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> avril 2010 l'immatriculation au registre des métiers des auto-entrepreneurs exerçant à titre principal une activité artisanale. Les auto-entrepreneurs seront toutefois exonérés du paiement de la taxe pour frais de chambre de métiers pendant les trois premières années ;

- l'instauration d'une **obligation de déclaration d'activité pour tous les auto-entrepreneurs**, quel que soit le montant du chiffre d'affaires ou des recettes réalisé, y compris en l'absence de chiffre d'affaires et de recettes et la **limitation à deux ans du bénéfice de ce régime micro-social spécifique pour les auto-entrepreneurs qui ne réalisent aucun chiffre d'affaires** (loi de financement de la sécurité sociale pour 2011) ;

- l'**exonération de cotisation foncière des entreprises pendant trois ans** pour l'ensemble des autoentrepreneurs dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2011.

Aussi, sans préjudice d'une **réflexion plus approfondie sur le dispositif**, le cas échéant à l'occasion de la réalisation du rapport relatif aux conséquences budgétaires et économiques du régime de l'auto-entrepreneur demandé par nos collègues députés (article 12 *quater*), il apparaît **plus raisonnable de proposer la suppression du présent article**.

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

---

<sup>1</sup> Les responsables des caisses concernées se sont inquiétés des effets de l'inscription d'auto-entrepreneurs sur la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale, prévue par l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

## ARTICLE 25

*(art. 1647 C quinquies B, 1658, 1681 quater A, 1727, 1730, 1731, 1731 B [nouveau], 1784, 1912, 1917 et 1918 du code général des impôts, art. L. 135 Q, L. 247, L. 255, L. 255 A, L. 256, L. 257, L. 257-0 A [nouveau], L. 257-0 B [nouveau], L. 257 A, L. 258, L. 258 A [nouveau], L. 259, L. 260, L. 261, L. 273 A, L. 274 et L. 275 du livre des procédures fiscales, art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2323-2, L. 2323-3, L. 2323-4, L. 2323-4-1 [nouveau] et L. 2323-5 du code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 524-9 du code du patrimoine, art. L. 213-1-113 du code de l'environnement, art. 34 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, art. 25 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)*

### **Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP**

**Commentaire :** le présent article tend à harmoniser les procédures de recouvrement forcé auxquelles recourent les comptables de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière de relance des redevables défaillants, de rectifications d'imposition, de pénalités de retard et de frais de poursuites. À cette occasion, il adapte également les modalités du recouvrement forcé mis en œuvre pour le compte de tiers et les conditions matérielles d'émission des titres de perception.

## **I. LA SITUATION ACTUELLE**

### ***A. LA CONSTITUTION PROGRESSIVE DE LA DGFIP À PARTIR DE LA FUSION DE LA DGCP ET DE LA DGI***

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est née de la fusion des anciennes direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et direction générale des impôts (DGI) du ministère chargé du budget. Au niveau central, sa création a été formalisée dès le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. Pour l'organisation de ses services déconcentrés, le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 a fixé le cadre juridique : dans chaque département, la direction des services fiscaux et la trésorerie générale regroupent leurs missions respectives dans une direction départementale ou régionale des finances publiques.

Cette direction locale est placée sous l'autorité d'un administrateur général des finances publiques, qui exerce l'ensemble des compétences précédemment attribuées au trésorier-payeur général (TPG) et au directeur des services fiscaux. Elle est organisée en trois pôles : un pôle « gestion fiscale », un pôle « gestion publique » et un pôle « pilotage et ressources ». Au total,

101 directions locales des finances publiques doivent être créées, dont 88 l'auront été avant la fin de l'année 2010<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, **les fonctions de comptables du Trésor et de comptable des impôts sont également unifiées**, de manière progressive. L'ordonnance n° 2010-420 du 27 avril 2010 portant adaptation des dispositions résultant de la fusion de la DGI et de la DGCP a ainsi introduit, dans la législation, la référence au « **comptable public** » unique.

#### ***B. LA DIVERSITÉ DES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT, HÉRITAGE DE L'ANCIENNE DISTINCTION ENTRE COMPTABLES DE LA DGCP ET COMPTABLES DE LA DGI***

Si la mise en place des structures institutionnelles de la DGFIP se trouve sur le point d'être achevée, **les procédures juridiques du recouvrement de l'impôt n'ont encore fait l'objet que d'une harmonisation partielle** ; le droit existant, en la matière, conserve la trace de la dualité entre comptables du Trésor, attachés à l'ancienne DGCP, et comptables des impôts, attachés à l'ex-DGI. Des pratiques différentes demeurent, tant en fonction des catégories de contribuables, particuliers ou professionnels, que de la nature des créances en cause – impôts, amendes, produits divers.

Pour mémoire, il convient de rappeler ici que **les comptables du Trésor étaient chargés du recouvrement de la plupart des impôts directs**, en principe recouverts par voie de rôle, **concernant pour l'essentiel les contribuables particuliers** – impôt sur le revenu, impôts directs locaux, prélèvements sociaux, la majorité des taxes d'urbanisme... **Les comptables des impôts**, quant à eux, **avaient vocation à recouvrer, principalement, les impôts acquittés de façon spontanée par les professionnels et les impôts indirects**, mais aussi certains impôts directs des particuliers – impôt sur les sociétés et contributions additionnelles, imposition forfaitaire annuelle des sociétés, taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'enregistrement et assimilés, droits de timbre, impôt de solidarité sur la fortune, certains revenus et prélèvements à la source, taxes assises sur les salaires, etc.

La constitution du réseau de la DGFIP implique la révision de cette répartition des attributions de recouvrement, au demeurant parfois peu lisible.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 111 (2010-2011), tome III, annexe 14, de notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sur le PLF pour 2011.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **harmoniser les procédures de recouvrement forcé auxquelles recourent les services de la DGFIP**, en mettant fin aux différences que commandait la dualité des fonctions des comptables du Trésor et des comptable des impôts, appelée à disparaître.

On rappelle qu'aux termes de l'article 1663 du code général des impôts, les impôts directs, produits et taxes assimilées sont exigibles 30 jours après la date de la mise en recouvrement du rôle. Les impôts indirects et les contributions qui en suivent le régime, pour leur part, doivent être recouverts, au plus tard, à leur date d'exigibilité. Dans chaque cas, si l'impôt considéré n'a pas été acquitté à l'échéance légale, une procédure de recouvrement forcé peut être entreprise, à la diligence de l'administration fiscale.

Actuellement, la procédure de **relance des redevables défaillants**, la **mise en recouvrement des rectifications d'imposition**, la **pénalisation au titre du retard de paiement** et le calcul des **frais de poursuites variant, selon le comptable historiquement compétent** pour y procéder – comptable du Trésor ou comptable des impôts. **Le présent article vise à supprimer ces différences** ; à cette occasion, il **adapte** également les **modalités du recouvrement forcé mis en œuvre pour le compte de tiers** et les **conditions matérielles d'émission des titres de perception**.

À cet effet, **une quarantaine d'articles** de codes ou de lois, pour la plupart au sein du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF), sont ici modifiés, créés ou abrogés :

- sont **modifiés**, en tout ou partie, les articles 1647 *C quinques* B, 1658, 1681 *quater* A, 1727, 1730, 1731, 1784 et 1912 du CGI, les articles L. 135 Q, L. 247, L. 255 A, L. 256, L. 257 A, L. 260, L. 273 A et L. 274 du LPF, l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, les articles L. 2323-2, L. 2323-3, L. 2323-4, et L. 2323-5 du code général de la propriété des personnes publiques, l'article L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles, l'article L. 524-9 du code du patrimoine, l'article L. 213-1-113 du code de l'environnement, l'article 34 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, ainsi que l'article 25 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ;

- sont **créés** l'article 1731 B du CGI, les articles L. 257-0 A, L. 257-0 B et L. 258 A du LPF, ainsi que l'article L. 2323-4-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- enfin, sont **abrogés** les articles 1917 et 1918 du CGI, ainsi que les articles L. 255, L. 257, L. 258, L. 259, L. 261 et L. 275 du LPF.

## **A. LA RELANCE DES REDEVABLES DÉFAILLANTS**

### **1. Le droit existant**

Suivant le droit en vigueur, lorsqu'un contribuable ne s'est pas acquitté de son imposition dans les délais prescrits et qu'il n'a pas formulé de réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, la **procédure de relance prévue pour les comptables du Trésor**, mise en œuvre à la suite du constat de la défaillance du redevable, tient d'abord à l'envoi d'une **lettre de rappel**. La **procédure de relance prévue pour les comptables des impôts**, pour sa part, consiste dans une **mise en demeure** de payer.

Dans les deux cas, en l'absence de contestation, l'intéressé dispose de **20 jours pour payer** sa dette fiscale. À défaut, le comptable peut soit recourir à l'**avis à tiers détenteur (ATD)**<sup>1</sup> que prévoit le LPF, soit engager les **poursuites** prévues par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances, exécutées par voie d'huissier de justice ou tout agent habilité comme « huissier du Trésor ».

Dans cette dernière hypothèse, en ce qui concerne la **procédure des comptables du Trésor**, c'est alors seulement qu'un **commandement de payer** est adressé au redevable défaillant, permettant d'engager en tant que de besoin, après un **délai de huit jours**, une procédure de saisie-vente. Au préalable, le comptable peut envoyer une **lettre comminatoire**, constituant une seconde lettre de relance avant le commandement de payer.

### **2. Le dispositif proposé**

Le I du présent article vise à **harmoniser cette procédure** de relance. Désormais, après le constat d'une défaillance de paiement, le comptable public adressera au redevable – professionnel ou particulier – une **mise en demeure** de payer. Le contribuable disposera alors de **30 jours** pour s'acquitter de son imposition. À défaut de paiement, le comptable pourra soit procéder à un ATD, soit engager des poursuites.

Par exception, cependant, **une lettre de relance précédera l'envoi de la mise en demeure pour les contribuables « primo-défaillants »** ou considérés comme tels, c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de recouvrement forcé lors des trois années précédant la date d'exigibilité du paiement ; cette situation s'appréciera, pour chaque contribuable, au titre d'une même catégorie d'imposition. Dans cette hypothèse, l'intéressé disposera d'un délai de **30 jours** pour payer et, à défaut, le comptable pourra soit lancer un **ATD**, soit envoyer une **mise en demeure** qui accordera **huit**

---

<sup>1</sup> Cette procédure permet aux comptables publics d'obtenir le paiement des impositions dues par un redevable défaillant en saisissant les sommes d'argent, propriété de l'intéressé, que détiennent des tiers – en pratique, notamment, des établissements bancaires.

**jours supplémentaires** de délai, pour le paiement dû, avant l'engagement d'une procédure de saisie-vente.

Toutefois, cette relance spécifique en faveur des primo-défaillants ne sera pas applicable aux dettes fiscales issues d'une rectification ou d'une imposition d'office d'un montant supérieur à 15 000 euros des entreprises gérées par la direction des grandes entreprises, nées postérieurement au jugement d'ouverture d'une procédure collective.

Ce nouveau régime de relance **vis**e l'ensemble des produits de l'Etat, fiscaux et divers (contributions indirectes recouvrées par les comptables de la direction générale des douanes et des droits indirects, produits domaniaux, redevance d'archéologie), des **produits locaux**, fiscaux et divers (produits domaniaux des collectivités territoriales, recettes des groupements de coopération sanitaire, recettes des associations syndicales, recettes des groupements d'intérêts publics dont les collectivités territoriales et leurs établissements publics détiennent la majorité du capital des voix à l'assemblée générale...) et des redevances mentionnées à l'article L. 213-10 code de l'environnement (notamment les redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses...). En revanche, **sont exclues** du champ d'application les **amendes**, pour lesquelles l'avis d'amende forfaitaire majorée existant tient lieu de lettre de rappel, ainsi que les **taxes d'urbanisme**, dont le recouvrement devrait être semblable à celui des impôts locaux à l'issue de la réforme en cours<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'impôt sur le revenu, les contributions sociales, la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et les impositions recouvrées selon les mêmes modalités seront exigibles, le comptable pouvant donc adresser au redevable une mise en demeure de payer, dès la mise en recouvrement dans le cas :

- soit d'un **déménagement hors du ressort du service chargé du recouvrement** ou d'une **vente** volontaire ou forcée, à moins que l'intéressé ait fait connaître à l'administration fiscale, justifications à l'appui, son nouveau domicile ;

- soit d'un **déménagement à l'étranger**, d'une **majoration** pour non-déclaration ou déclaration tardive ou d'une **insuffisance de revenus**, si le contribuable n'apporte pas de garanties suffisantes qu'un délai de paiement supplémentaire ne menace pas le recouvrement.

Dans ces situations, **à défaut de paiement immédiat, la saisie-vente pourra intervenir un jour franc après la mise en demeure.**

L'**entrée en vigueur** de l'ensemble de ces dispositions nouvelles est fixée au **1<sup>er</sup> octobre 2011** pour ce qui concerne les produits fiscaux et domaniaux de l'Etat et les redevances prévues par l'article L. 213-10 précité du code de l'environnement, ainsi que l'exigibilité immédiate de la créance en

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 14 du présent projet de loi de finances rectificative.

cas de risque accru de non recouvrement. Elle sera fixée **par décret, au plus tard le 31 décembre 2012, pour les produits fiscaux locaux**, produits domaniaux des collectivités territoriales et autres produits divers.

## ***B. LES RECTIFICATIONS D'IMPOSITION***

### **1. Le droit en vigueur**

Selon le droit existant, à la suite d'un contrôle fiscal, des **rehaussements d'impositions** peuvent être décidés par le **comptable du Trésor** ; ils sont **mis en recouvrement par voie de rôles supplémentaires**, suivant un calendrier contraint par la lourdeur de la procédure. Dans la même situation, le **comptable des impôts**, en ce qui le concerne, saisit le document de prise en charge du service de contrôle et établit un **avis de mise en recouvrement**, dans un délai maximal de quinze jours.

Ainsi, bien que les titres exécutoires en cause – ici le rôle, là l'avis de mise en recouvrement – disposent de la même valeur juridique, les délais de recouvrement des impositions rectificatives peuvent varier de manière significative d'un cas à l'autre.

### **2. Le dispositif proposé**

Pour remédier à cette situation, le **II** du présent article tend à **harmoniser le recouvrement des impositions rectificatives, en étendant le recours à la procédure d'avis de mise en recouvrement aux rehaussements d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux** – ce qui permettra d'accélérer leur recouvrement. Les contrôles fiscaux, en la matière, seront d'ailleurs pris en charge par les nouveaux pôles de recouvrement spécialisés, mis en place au sein des directions locales des finances publiques.

La disposition entrera en vigueur lors de la promulgation de la loi de finances rectificative issue du présent projet.

## ***C. LES PÉNALITÉS POUR RETARD***

### **1. Le droit existant**

Actuellement, un contribuable qui ne paye pas son impôt dans le délai imparti se voit appliquer des pénalités distinctes selon que le comptable chargé du recouvrement appartenait à la DGI ou à la DGCP.

Le **comptable du Trésor** est tenu de pratiquer une **majoration de 10 %** pour tout défaut de paiement ou paiement tardif des impositions recouvrées par voie de rôle. Cette majoration s'applique, d'une part, aux sommes comprises dans un rôle qui n'ont pas été acquittées dans les 45 jours

suivant la date de mise en recouvrement de ce rôle, sans que cette majoration puisse être appliquée avant le 15 septembre pour les impôts établis au titre de l'année en cours, d'autre part aux acomptes qui n'ont pas été versés le 15 du mois suivant celui au cours duquel ils sont devenus exigibles.

Le **comptable des impôts**, quant à lui, applique une **majoration de 5 %, complétée d'un intérêt de retard à hauteur de 0,4 %**, par mois de retard, des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé.

## **2. Le dispositif proposé**

Le **III** du présent article vise à rationaliser cette situation en prévoyant que **les impôts, en cas de retard de paiement, donneront lieu à une majoration de 5 %** augmentée d'intérêts de retard calculés comme aujourd'hui, **hors ceux recouverts par voie de rôle, pour lesquels la pénalité sera de 10 %**. Ce dernier taux sera ainsi réservé aux sommes 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.

Ce faisant, **la pénalisation pour retard des impôts dus par les professionnels sera uniformisée**. En particulier, la majoration de 5 % complétée des intérêts de retard s'appliquera, à l'avenir, à la taxe professionnelle et la cotisation foncière des entreprises, ainsi qu'aux acomptes de TVA, actuellement soumis à une pénalité de 10 %. La mesure accompagne le transfert du recouvrement des impôts professionnels aux nouveaux services des impôts des entreprises de la DGFIP.

Par cohérence, il est prévu d'appliquer une **pénalité de recouvrement, à hauteur de 10 %, pour l'ensemble des produits divers** qui, jusqu'à présent, ne faisaient l'objet d'aucune pénalité à ce titre.

Ce dispositif entrera en vigueur, pour l'essentiel, le **1<sup>er</sup> janvier 2011**, mais seulement au **1<sup>er</sup> janvier 2012** en ce qui concerne la pénalisation des **acomptes de TVA** au taux de 5 % et celle des **produits divers** au taux de 10 %.

## ***D. LES FRAIS DE POURSUITES***

### **1. Le droit en vigueur**

En vertu du droit existant, si les poursuites prévues par le code de procédure civile sont engagées par le **comptable du Trésor**, l'huissier de justice ou l'huissier du Trésor qui les diligente porte, sur l'acte de poursuites, en sus du montant de l'imposition, des **frais proportionnels à la créance**, déterminés en fonction du barème que prévoit l'article 1912 du CGI – visant

les actes de commandement de payer, de saisie, d'opposition sur saisie antérieure, de signification de vente, d'affiches, d'inventaire des biens saisis et de procès-verbal de vente. S'y ajoutent des **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 autres frais étant supportés par le Trésor.

Dans le cas où c'est le **comptable des impôts** qui décide des poursuites, **la créance n'est majorée que des frais d'huissier**. Ce dernier perçoit un droit fixe, un droit proportionnel dégressif et un droit d'engagement des poursuites dont les modalités de calcul sont régies par le décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996 portant fixation du tarif des huissiers de justice en matière civile et commerciale. Cette rémunération, déterminée en fonction des sommes encaissées ou recouvrées, est identique quelle que soit l'imposition concernée.

De la sorte, **le montant des frais de poursuites majorant la dette fiscale du redevable défaillant varie selon le comptable concerné.**

## **2. Le dispositif proposé**

Le **IV** du présent article tend à **unifier ce régime** pour l'ensemble des impositions et des contribuables.

D'une part, les **frais de poursuites proportionnels** à la créance seront calculés en application d'un **pourcentage qui ne pourra excéder 5 %** du montant total de la créance considérée et seront **plafonnés à 500 euros**. Il reviendra à un **décret en Conseil d'Etat** de fixer le pourcentage applicable pour chaque catégorie d'acte. En outre, les **frais attachés au commandement de payer**, actuellement fixés à **3 %** de la créance, seront **supprimés**.

D'autre part, les **frais accessoires** aux poursuites seront **fixés par décret**.

Ces dispositions entreront en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2011** pour les **produits fiscaux de l'Etat** et le **1<sup>er</sup> janvier 2012** en ce qui concerne les **autres produits** recouverts par la DGFIP (produits locaux, domaniaux et divers, ainsi que les amendes).

### ***E. DEUX ADAPTATIONS DES CONDITIONS DE RECouvreMENT***

À l'occasion des mesures qui viennent d'être présentées, le présent article procède à un **double aménagement des conditions de recouvrement de la DGFIP**, visant, d'une part, le recouvrement forcé mis en œuvre pour le compte de tiers et, d'autre part, les conditions matérielles d'émission des titres de perception. Ces dispositions entreront en vigueur lors de la promulgation de la loi de finances rectificative issue du présent projet.

## **1. L'application de l'ATD aux créances recouvrées pour des tiers**

Le **A du V** du présent article **étend aux créances que l'Etat est chargé de recouvrer pour le compte des tiers** – produits dits « étrangers à l'impôt et au domaine » – **la procédure d'ATD**. L'usage de celle-ci, en l'état du droit, se trouve en effet limité au cas de recouvrement forcé des créances de l'Etat.

Actuellement, de fait, pour les créances des tiers, seule est applicable la procédure de saisie de droit commun, plus complexe et génératrice de frais.

## **2. La limitation de la signature des titres de perception aux cas de contestation**

Le **B du V** du présent article **limite aux titres de perception émis en cas de contestation l'obligation de signature de l'ordonnateur** – laquelle découle de l'obligation de signature fixée, de manière générale, pour les décisions administratives, par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Au-delà de l'allègement de gestion, il s'agit ainsi de réagir à la multiplication des contentieux fondés sur l'absence de signature des titres de perception. Ces contentieux, en pratique, contraignent les comptables publics à demander aux ordonnateurs l'émission de titres d'annulation et de nouveaux titres de perception dûment signés. La situation entrave le développement souhaité pour les procédures dématérialisées de l'administration fiscale.

\*

Le présent article a été **adopté sans modification de fond par l'Assemblée nationale**, mais avec huit amendements rédactionnels dont notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a pris l'initiative.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

La réforme des procédures de recouvrement forcé à laquelle tend le présent article, principalement en vue d'une harmonisation des régimes en vigueur, constitue une **lourde réingénierie juridique** ; le présent article, de fait, compte 114 alinéas. Mais il s'agit d'une **mesure de simplification, pour les contribuables**, et à la fois d'une « **optimisation** » **fonctionnelle, pour les services de la DGFIP**, qui mérite d'être saluée.

Certes, comme le fait apparaître l'annexe « Evaluations préalables » joint au présent projet de loi de finances rectificative, cette réforme n'emporte **pas d'incidence budgétaire directe**. En effet, certaines recettes sont supprimées (notamment les frais de poursuites à hauteur de 3 % de la créance actuellement pratiquées au titre du commandement de payer), mais, inversement, des économies de gestion sont attendues. Bien que le Gouvernement estime ne pas pouvoir chiffrer précisément ces économies, on peut relever au moins **trois allègements significatifs des charges administratives** :

- la **nouvelle procédure de relance des redevables défaillants** substituera un document unique, lors de la mise en demeure, à l'envoi actuel de plusieurs (hormis les cas de « primo-défaillance », dans lesquels le nombre de documents adressés au contribuable en cause restera le même qu'aujourd'hui, du fait de la lettre de relance alors préalable à la mise en demeure) ;

- l'**extension de la procédure d'ATD au recouvrement forcé pour le comptes de tiers** permettra d'éviter le recours aux procédures de saisie, qui exigent un important suivi administratif, tant de la part de la DGFIP que des greffes des tribunaux, requièrent l'intervention du juge et entraînent des frais d'huissiers ;

- enfin, **les formalités d'émission des titres de perception seront simplifiées**, ce qui épargnera le traitement du contentieux fondé sur l'absence de signature, ainsi que l'impact négatif exercé sur la trésorerie de l'Etat par l'allongement des procédures lié à l'obligation d'annuler les titres irréguliers et d'en émettre de nouveaux, signés par les ordonnateurs.

Par ailleurs, il convient de souligner l'importance des enjeux budgétaires indirects qui se trouvent attachés à l'efficacité des procédures dont il s'agit ici. En effet, bien que 98 % des contribuables s'acquittent normalement de leurs impositions, **les 2 % de contribuables pour lesquels la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé s'avère nécessaire représentent une dette, envers l'administration fiscale, de l'ordre de 30 milliards d'euros chaque année**. Ces procédures constituent donc un outil déterminant afin d'assurer le niveau des recettes prévues tant pour l'Etat que pour les tiers, notamment les collectivités territoriales, pour lesquels il opère un recouvrement.

En outre, la réforme proposée est de nature à permettre un traitement cohérent des différentes catégories d'impositions et de contribuables sans affecter les droits et garanties dont disposent aujourd'hui ces derniers.

Le présent article participe ainsi de la constitution en cours de la DGFIP. À cet égard, il convient de noter que **votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur la fusion de la DGCP et de la DGI**, à réaliser en 2011 en vue d'une audition « pour suite à donner » préalable à l'examen du

projet de loi de finances pour 2012<sup>1</sup>. Cette investigation aura notamment pour but d'apprécier les conditions dans lesquelles la nouvelle direction générale a été développée sur un plan budgétaire et comptable, et sous l'aspect administratif et managérial, mais elle devra aussi, selon l'attente de votre rapporteur général, procéder à une évaluation de l'adaptation des procédures et méthodes de recouvrement et de contrôle de l'impôt.

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

---

<sup>1</sup> *Le suivi de cette enquête est confié à notre collègue Bernard Angels, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».*

## ARTICLE 26

(art. 1681 *sexies* et 1681 *septies* du code général des impôts)

### **Modernisation des modalités de paiement des impôts des particuliers et des professionnels**

**Commentaire : le présent article vise à adapter les modalités de paiement des impôts à l'évolution technologique :**

**- en ce qui concerne les particuliers, à compter de janvier 2011, il abaisse à 30 000 euros, contre 50 000 euros actuellement, le seuil d'impôt au-delà duquel le recours à un mode dématérialisé de paiement est obligatoire, et il proscrit, dans ce cas, l'utilisation du virement ;**

**- en ce qui concerne les professionnels, à compter d'octobre 2011, il oblige les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros à payer selon un mode dématérialisé la cotisation foncière des entreprises et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, et il proscrit, dans ce cas, le recours au virement.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 1681 *sexies* du code général des impôts (CGI) prévoit l'**obligation** de payer par **virement**, par **prélèvement** ou par « **télèrèglement** » (c'est-à-dire un paiement en ligne), au choix, les **impôts dont le montant excède 50 000 euros**. Cette règle s'applique à l'ensemble des impôts sur rôle, **pour les particuliers** comme **pour les professionnels**.

Par exception, l'article 1681 *septies* du même code prévoit l'**obligation de recourir au télèrèglement**, exclusivement, pour :

- le paiement de la **taxe sur la valeur ajoutée des entreprises** ;
- le paiement des **taxes foncières** sur les propriétés bâties et non bâties et de leurs taxes additionnelles et annexes par les contribuables qui ont opté pour le paiement de ces taxes **auprès du service chargé des grandes entreprises** au sein de l'administration fiscale ;
- le paiement dû par les **grandes entreprises** et contribuables assimilés<sup>1</sup> de l'**impôt sur les sociétés** et des impositions recouvrées dans les

---

<sup>1</sup> Sont visés les contribuables définis aux deuxième à dixième alinéas du I de l'article 1649 quater B quater du CGI :

- 1° Les personnes physiques ou morales ou groupements de personnes de droit ou de fait dont, à la clôture de l'exercice, le chiffre d'affaires hors taxes ou le total de l'actif brut figurant au bilan est supérieur ou égal à 400 millions d'euros ;

mêmes conditions, de l'**imposition forfaitaire annuelle**, de la **cotisation foncière des entreprises** (CFE, composante de la contribution économique territoriale) et de ses taxes additionnelles, ainsi que de la **taxe sur les salaires** ;

- le paiement de l'**impôt sur les sociétés** en ce qui concerne les **entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros**. Cette dernière obligation est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et sera applicable aux **entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011**.

L'obligation de payer un impôt selon un mode dématérialisé est sanctionnée : **en cas de manquement**, l'article 1738 du CGI prévoit 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, cette majoration étant en tout état de cause de **60 euros au moins**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à modifier les articles 1681 *sexies* et 1681 *septies* précités du CGI, afin de procéder à deux séries d'adaptations.

En premier lieu, en ce qui concerne les contribuables **particuliers**, il **abaisse à 30 000 euros**, contre 50 000 euros actuellement, **le seuil d'impôt au-delà duquel le recours à un mode dématérialisé de paiement est obligatoire**. Cependant, **dans ce cas, il proscrit l'utilisation du virement**. Ces nouvelles règles seront applicables **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

---

- 2° Les personnes physiques ou morales ou groupements de personnes de droit ou de fait détenant à la clôture de l'exercice, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une personne morale ou d'un groupement mentionné au 1° ci-dessus ;

- 3° Les personnes morales ou groupements de personnes de droit ou de fait dont plus de la moitié du capital ou des droits de vote est détenue à la clôture de leur exercice, directement ou indirectement, par une personne ou un groupement mentionné au 1° ci-dessus ;

- 4° Les sociétés françaises agréées pour retenir l'ensemble des résultats de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices, ainsi que toutes les personnes morales imposables en France faisant partie du périmètre de consolidation ;

- 5° Les personnes morales qui appartiennent à un groupe de sociétés relevant du régime fiscal défini par l'article 223 A du CGI (lequel prévoit qu'une société peut se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû sur l'ensemble des résultats du groupe formé par elle-même et les sociétés dont elle détient 95 % au moins du capital), lorsque ce groupe comprend au moins une personne mentionnée aux 1°, 2°, 3° ou 4° ci-dessus.

Ainsi, l'année prochaine, le paiement des impôts des particuliers<sup>1</sup> dont le montant excèdera 30 000 euros devra être effectué par prélèvement (mensuel ou à l'échéance) ou par téléversement, au choix mais exclusivement.

En second lieu, en ce qui concerne les contribuables *professionnels*, le présent article instaure, à l'égard des **entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros**, l'**obligation de recourir à un mode dématérialisé** pour le paiement de la **cotisation foncière des entreprises (CFE)** et l'**imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)**. Cependant, **dans ce cas, il proscrit l'utilisation du virement**. Ces règles sont applicables à compter du **1<sup>er</sup> octobre 2011**.

De la sorte, à partir de cette date – en pratique, la première fois, pour le paiement du solde de la CFE et de l'IFER dus en 2011 :

- les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 230 000 euros ne pourront plus payer ces impôts que par prélèvement (mensuel ou à l'échéance) ou téléversement, au choix mais exclusivement ;

- les entreprises dont le chiffre d'affaires se trouve en-deçà de 230 000 euros, quant à elles, pourront payer ces impôts non seulement au moyen d'un prélèvement ou d'un téléversement, mais aussi par chèque ou titre interbancaire de paiement (TIP) si le montant de l'imposition est inférieur à 50 000 euros, voire en numéraire dans le cas d'un montant d'imposition inférieur à 3 000 euros (conformément à l'article 1680 du CGI).

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été **adopté par l'Assemblée nationale avec un amendement de précision** de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général. Cet ajout tend à assurer que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros, pour le règlement de la CFE et de l'IFER auquel elles seront obligées de procéder par un mode dématérialisé à compter d'octobre 2011, pourront recourir aussi bien au prélèvement à l'échéance qu'au prélèvement mensuel ou au téléversement.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article vise à **adapter à l'évolution technologique les modalités de paiement des impôts d'un montant important**. D'une manière générale, il participe de la promotion des moyens modernes de paiement et de l'extension des téléprocédures à laquelle s'attache aujourd'hui l'administration

---

<sup>1</sup> Sont visés l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et la contribution à l'audiovisuel public, les taxes foncières, les prélèvements sociaux, la taxe sur les logements vacants et la taxe de balayage.

fiscale, en vue, à la fois, d'améliorer la qualité du service qu'elle rend aux contribuables et la sûreté de ses systèmes d'information, et de réduire les tâches matérielles de ses agents. Sur ce dernier plan, en particulier, le traitement des virements s'avère désormais plus lourd, paradoxalement, que celui des chèques et des TIP, lequel se trouve largement automatisé.

De fait, pour la direction générale des finances publiques (DGFIP), les nouvelles règles ici proposées représentent une source de **gains de productivité** : l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF fait apparaître que, globalement, ces mesures sont susceptibles d'entraîner une **économie de charge correspondant à environ 80 équivalents temps plein**.

En outre, la suppression du virement parmi les modes obligatoires de paiement, d'une part, des impôts des particuliers d'un montant supérieur à 30 000 euros et, d'autre part, de la CFE et de l'IFER des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros, est **de nature à accroître l'emploi du prélèvement** par les contribuables concernés. Or l'utilisation de ce moyen de paiement **améliore la trésorerie de l'Etat**, soit du fait de rentrées fiscales plus régulières dans le cas du prélèvement mensuel, soit du fait de la neutralisation des risques de retard de paiement dans le cas du prélèvement à l'échéance.

Par ailleurs, votre rapporteur général tient à souligner que, **pour les contribuables, particuliers comme professionnels, les adaptations en cause n'emporteront de contraintes que minimales**.

D'une part, il convient d'observer que **le virement**, moyen de paiement historique, **se trouve à présent de moins en moins utilisé**. Les particuliers effectuent environ 300 000 virements par an en faveur de l'administration fiscale, soit moins de 0,5 % des paiements des impôts qui les concernent. Du côté des professionnels, on a enregistré en 2009 un recours au virement pour moins de 3 % des paiements de la taxe professionnelle (81 000 opérations).

D'autre part, l'abaissement du seuil d'imposition des particuliers au-delà duquel le recours à un **mode dématérialisé de paiement** est obligatoire, tel que le propose le présent article, compte tenu du niveau retenu (30 000 euros), devrait faire entrer dans le champ d'application de l'obligation, en droit, environ 100 000 impositions mais, en fait, seulement 50 000. En effet, **la moitié des impositions nouvellement assujetties se trouve en pratique d'ores et déjà payée selon un mode dématérialisé**. Environ 25 000 contribuables seraient ainsi réellement concernés.

L'annexe « Evaluations préalables » précitée précise qu'une évolution aussi limitée est conçue à dessein : elle est destinée à servir de « test », en vue d'un élargissement plus important de l'obligation.

Enfin, l'introduction d'un seuil de recours obligatoire aux moyens dématérialisés de paiement **pour la CFE et l'IFER** à compter d'octobre 2011, en retenant le niveau de chiffre d'affaires de 230 000 euros, constitue une

**mesure de cohérence à l'égard des entreprises.** En effet, comme rappelé ci-dessus, le paiement de l'impôt sur les sociétés selon un mode dématérialisé est obligatoire, depuis octobre 2010, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros et le sera, à compter d'octobre 2011, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros.

Par nature, cette obligation n'entraîne pour les entreprises en cause aucune formalité de papier à remplir, déposer ou envoyer. De plus, l'annexe « Evaluations préalables » précitée fait valoir que les entreprises seront dûment informées et accompagnés par les services de la DGFIP. Une campagne de communication est prévue à cet effet.

En tout état de cause, avec le choix entre le prélèvement automatique (mensuel ou à l'échéance) et le téléversement, les contribuables visés par le présent article disposeront de moyens de paiement entièrement gratuits et simples d'accès.

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

*ARTICLE 26 bis (nouveau)*  
*(Art. 10, art. 182 A ter (nouveau), art. 193 et art. 1671 A*  
*du code général des impôts)*

**Prélèvement à la source des gains résultant de la levée de stock-options, de l'attribution d'actions gratuites ou de bons de souscription de parts de créateur d'entreprises pour les personnes non domiciliées en France**

**Commentaire : le présent article propose d'instaurer un prélèvement à la source des gains résultant de la levée de stock-options, de l'attribution d'actions gratuites ou de bons de souscription de parts de créateur d'entreprises pour les personnes non domiciliées en France.**

**I. LA RÈGLE GÉNÉRALE DE LA RETENUE À LA SOURCE POUR LES REVENUS DES PERSONNES NON DOMICILIÉES EN FRANCE**

Les articles 182 A à 187 du code général des impôts concernent la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et visent, en particulier, les revenus de source française des personnes domiciliées hors de France.

L'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a, en outre, établi une distinction entre les revenus versés dans des Etats ou territoires non coopératifs (ETNC)<sup>1</sup>, soumis à un taux de retenue majoré, et les autres.

Cependant, les textes actuellement en vigueur laissent planer une **ambiguïté quant au statut des gains résultant de la levée d'options sur titres (stock-options), de l'attribution définitive d'actions gratuites ou de bons de souscription de parts de créateur d'entreprises (BSPCE)**. En effet, si l'ensemble de ces gains ont une nature salariale, l'article 182 A du code général des impôts trouve toutefois difficilement à s'appliquer à ces dispositifs d'actionnariat salarié.

Cette situation a pour effet, d'une part d'entraîner pour le contribuable une charge déclarative qu'une retenue à la source libératoire dans la plupart des situations permettrait d'éviter et, d'autre part, de compliquer le recouvrement et le contrôle de l'impôt.

---

<sup>1</sup> Définis à l'article 238-0 A du code général des impôts.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de clarifier cette situation en créant un dispositif spécifique de retenue à la source pour ces gains.

A cet effet, outre une disposition de nature purement administrative<sup>1</sup> et des coordinations rédactionnelles aux articles 193 et 1671 A du code général des impôts, le **I du présent article** propose d'insérer, au sein de ce même code, un nouvel article 182 A *ter*.

Aux termes de ce nouvel article, **les gains résultant de levées de stock-options ou d'attributions d'actions gratuites, de source française, donneraient lieu à l'application d'une retenue à la source lors de la cession des titres correspondants lorsqu'ils sont réalisés par des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France** au titre de l'année de ladite cession. Il en serait de même pour les gains nets de cession de titres souscrits en exercice de **BSPCE** par ces mêmes personnes.

Il est, en outre, précisé que cette même retenue à la source s'appliquerait également aux avantages salariaux, de source française, servis aux mêmes personnes sous forme d'attribution de titres à des conditions préférentielles, notamment d'options sur titres ou d'attributions d'actions gratuites qui ne répondent pas aux conditions prévues respectivement aux articles L. 225-177 à L. 225-186 et L. 225-197-1 à L. 225-197-3 du code de commerce. La retenue à la source serait alors due lors de la remise des titres.

**Le régime défini par le présent article se veut neutre par rapport à celui applicable aux résidents français.** Les mêmes bases d'imposition et les mêmes taux s'appliqueraient donc, de manière générale. Il est ainsi prévu que *« les taux de la retenue à la source correspondent à ceux prévus par ces régimes, sauf option pour le régime d'imposition des traitements et salaires »*<sup>2</sup>.

Cette retenue serait **libératoire de l'impôt sur le revenu**.

Les **flux financiers** au titre de gains sur des stock-options perçus par des non résidents qui n'entreraient pas dans le champ des dispositions classiques<sup>3</sup>, qui correspondent souvent à des flux vers des territoires non coopératifs et **qui peuvent parfois échapper actuellement à toute taxation**,

---

<sup>1</sup> Il s'agit de prévoir que l'arrêté, visé à l'article 10 du code général des impôts, définissant le lieu d'imposition des non résidents, soit pris conjointement par les ministres chargés de l'économie et du budget, et plus seulement par le ministre de l'économie et des finances.

<sup>2</sup> Les taux d'imposition des stock-options, assez complexes, sont définis au 6 de l'article 200 A du code général des impôts. Depuis le 27 avril 2000, le délai d'indisponibilité est ramené de cinq à quatre ans et l'avantage est taxé à 30 % jusqu'à 152 500 euros d'avantage, et à 40 % pour la fraction supérieure. En cas de portage supplémentaire de deux ans, ces taux sont respectivement ramenés à 18 % et 30 %. En outre, aux termes du 6 bis de ce même article, les gains résultant de l'attribution d'actions gratuites sont taxés à 30 %, sauf option pour l'intégration aux revenus.

<sup>3</sup> Définies aux articles 163 bis C, 200 A et 163 bis G du code général des impôts.

**seraient imposés selon les dispositions** de l'article 182 A du code général des impôts, relatif aux salaires de source française des résidents étrangers. Il s'agit d'un barème en trois tranches, la tranche supérieure (au-delà de 38 214 euros) se voyant appliquer un **taux de 20 %, majoré à 50 % pour les personnes établies dans un ETNC**. Il est prévu que le redevable puisse bénéficier d'une régularisation si l'imposition au barème lui était plus favorable.

Aux termes du **II du présent article**, l'ensemble de ces dispositions s'appliquerait aux avantages ou gains réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Cette mesure de simplification et de clarification des règles actuelles est neutre d'un point de vue budgétaire et peut donc être adoptée dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

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

*ARTICLE 26 ter (nouveau)*

**Mesures transitoires d'adaptation de certains dispositifs fiscaux  
à la réforme des retraites**

**Commentaire : le présent article vise à adapter certains dispositifs fiscaux à l'évolution dans le temps de l'âge légal de départ à la retraite définie par la récente loi portant réforme des retraites.**

**I. CERTAINS DISPOSITIFS FISCAUX SONT LIÉS À L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE DES CONTRIBUABLES**

Plusieurs dispositifs fiscaux sont liés à l'âge ou à la date de départ en retraite des contribuables.

***A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX GAEC***

Aux termes de l'article 71 du code général des impôts, pour les groupements agricoles d'exploitation en commun dont tous les associés participent effectivement et régulièrement à l'activité du groupement par leur travail personnel, la moyenne des recettes au-delà de laquelle ces groupements sont soumis à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel est égale à 60 % de la limite prévue pour les exploitants individuels multipliée par le nombre d'associés, **à l'exception des associés âgés de plus de soixante ans au premier jour de l'exercice**. Toutefois, elle est égale à la limite prévue pour les exploitants individuels multipliée par le nombre d'associés, **à l'exception, là encore, des associés âgés de plus de soixante ans** au premier jour de l'exercice, lorsque la moyenne des recettes du groupement est inférieure ou égale à 230 000 euros.

L'article 19 de la loi portant réforme des retraites précitée a porté cette condition d'âge à **soixante-deux ans**.

***B. L'ABATTEMENT AU TITRE DE LA CESSIION D'UNE ENTREPRISE INDIVIDUELLE***

Le 7 de l'article 93 du même code dispose que les sommes perçues postérieurement à la cession à titre onéreux par le cédant d'une entreprise individuelle exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale en raison de son activité au profit du cessionnaire pendant la période de trois mois précédant la cession sont soumises à l'impôt sur le revenu sous déduction d'un abattement de 1 550 euros.

Cependant, **cette disposition ne s'applique que si le cédant est âgé de soixante ans au moins et soixante-cinq ans au plus à la date de la cession** et s'il cesse d'exercer une activité de chef d'entreprise.

***C. L'ABATTEMENT POUR DURÉE DE DÉTENTION APPLICABLE AUX CESSIONS DE TITRES OU DROITS PAR LES DIRIGEANTS DE PME PARTANT À LA RETRAITE***

Aux termes de l'article 150-0 D *ter* du même code, peuvent bénéficier d'un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la cinquième année les dirigeants de PME partant à la retraite.

Pour que le cédant puisse bénéficier de ces dispositions, les conditions suivantes doivent notamment être respectées :

- la cession doit porter sur l'intégralité des actions, parts ou droits détenus par le cédant dans la société dont les titres ou droits sont cédés ou sur plus de 50 % des droits de vote ou, en cas de la seule détention de l'usufruit, sur plus de 50 % des droits dans les bénéfices sociaux de cette société ;

- le cédant doit avoir exercé au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession à une fonction de direction ;

- le cédant doit avoir détenu directement ou par personne interposée, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession, au moins 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société dont les titres ou droits sont cédés ;

**- il doit également cesser toute fonction dans la société dont les titres ou droits sont cédés et faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédant la cession.**

***D. L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES PROFESSIONNELLES EN CAS DE CESSION À TITRE ONÉREUX D'UNE ENTREPRISE INDIVIDUELLE DANS LE CADRE DU DÉPART À LA RETRAITE DU CÉDANT OU DE L'ASSOCIÉ DE LA SOCIÉTÉ CÉDANTE***

Selon les dispositions de l'article 151 *septies* A du même code, **les cédants d'une PME individuelle peuvent bénéficier d'une exonération totale des plus-values de long terme**, soumises au régime des articles 39 *duodecies* à 39 *quindecies*, autres que les plus-values immobilières, réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole sous condition de départ à la retraite du dirigeant.

Cette exonération est subordonnée au respect de diverses conditions, en particulier les suivantes :

- l'activité doit avoir été exercée pendant au moins cinq ans ;

- la cession doit avoir été réalisée à titre onéreux et porter sur une entreprise individuelle ou sur l'intégralité des droits ou parts détenus par un contribuable qui exerce son activité professionnelle dans le cadre d'une société ou d'un groupement dont les bénéficiaires sont, en application des articles 8 et 8 *ter*, soumis en son nom à l'impôt sur le revenu et qui sont considérés comme des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession ;

- **le cédant doit cesser toute fonction dans l'entreprise individuelle cédée ou dans la société ou le groupement dont les droits ou parts sont cédés et fait valoir ses droits à la retraite, dans les deux années suivant ou précédant la cession.** Par précaution, il est prévu que le cédant ne doit pas détenir, directement ou indirectement, plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéficiaires sociaux de l'entreprise à qui il céderait son activité ;

- le capital ou les droits de vote de la société ou du groupement dont les droits ou parts sont cédés ne doivent pas être détenus à hauteur de 25 % ou plus par une entreprise ou par plusieurs entreprises qui ne sont pas des PME.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose d'**adapter les dispositifs fiscaux susmentionnés à l'évolution dans le temps de l'âge légal de départ à la retraite** définie par l'article 18 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Le **1° du I du présent article** propose ainsi de modifier l'article 71 du code général des impôts de sorte que les associés de GAEC visés par cet article soient ceux « *dont l'âge excède, au premier jour de l'exercice, celui auquel leur est ouvert le droit à une pension de retraite* ». Cette règle générale permettra de suivre la croissance progressive de l'âge ouvrant droit au départ à la retraite.

Le **2° du I** propose une adaptation similaire au 7 de l'article 93 du même code. Pour qu'un cédant puisse bénéficier de l'abattement de 1 550 euros susmentionné, son âge à la date de cession devrait **excéder, « dans la limite de cinq ans, celui auquel lui est ouvert le droit à une pension de retraite »**.

Enfin, le **II du présent article** propose d'assouplir de manière transitoire la condition de départ à la retraite dans les deux années suivant la cession figurant aux articles 150-0 D *ter* et 151 *septies* A du même code. Ainsi, **ce délai de deux années serait prolongé jusqu'à la date à laquelle le droit à une pension de retraite est ouvert au cédant** lorsque les conditions suivantes sont satisfaites :

- la cession a été réalisée entre le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et le 10 novembre 2010 ;

- en application de la législation antérieure à la loi portant réforme des retraites précitée, le cédant aurait pu faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années de la cession ;

- en application de cette même loi, le cédant ne peut plus faire valoir ses droits dans les deux années de la cession.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général relève que le présent article ne fait qu'adapter, de manière logique, des règles existantes à la réforme des retraites récemment adoptée par le Parlement.

Il est donc favorable à ces dispositions, sans qu'il soit nécessaire, pour l'heure, de revenir sur la légitimité et l'efficacité de chacun de ces dispositifs.

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

*ARTICLE 26 quater (nouveau)*  
*(Art. 79, art. 120, art. 158, art 163 bis et art. 1417*  
*du code général des impôts)*

**Fiscalisation des prestations de retraite versées sous forme de capital**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à compléter les dispositifs d'imposition des prestations de retraite sous forme de capital.**

**I. LE DROIT EXISTANT : CLARIFICATION DU RÉGIME DES PRESTATIONS DE RETRAITE VERSÉES SOUS FORME DE CAPITAL DE SOURCE ÉTRANGÈRE OU FRANÇAISE**

***A. LES PENSIONS VERSÉES SOUS FORME DE CAPITAL PAR CERTAINS PAYS ÉTRANGERS***

**Des résidents français peuvent percevoir des pensions versées sous forme de capital en provenance de pays étrangers.**

Ce cas de figure est apparu clairement lors de la négociation de l'avenant à la convention entre la France et la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune<sup>1</sup>.

En effet, avant la conclusion de cet avenant, l'article 20 de la convention disposait que « *les pensions et autres rémunérations similaires versées à un résident d'un Etat contractant au titre d'un emploi antérieur ne sont imposables que dans cet Etat* ».

Ce dispositif relativement classique créait cependant un vide pour une catégorie particulière de pensionnés. En effet, **certaines pensions**, correspondant aux prestations de retraite complémentaire, **peuvent être versées en Suisse sous forme de capital**, option qui n'existe pas en droit français pour ce type de pension.

Il en résultait que lorsque des personnes résidant en France percevaient de telles pensions (par exemple des anciens travailleurs frontaliers), **elles n'étaient imposées** à ce titre :

- **ni en France**, le droit interne français ne prévoyant pas de mécanisme d'imposition pour les pensions versées en capital ;

- **ni en Suisse**, du fait des dispositions de l'article 20 précité de la convention, prévoyant l'imposition de ces ressources en France.

---

<sup>1</sup> La ratification de cet avenant a été autorisée par la loi n° 2010-1198 du 12 octobre 2010.

L'article 4 de l'avenant a corrigé cette anomalie fiscale en insérant, au sein de l'article 20 précité, un alinéa aux termes duquel « *Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, ces pensions et autres rémunérations similaires sont également imposables, dans la limite de la fraction non imposée dans l'autre Etat contractant, dans l'Etat contractant d'où elles proviennent, si elles ne sont pas imposées, en tout ou partie, dans l'autre Etat contractant en vertu de son droit interne* ».

Néanmoins, comme l'a relevé notre collègue Adrien Gouteyron<sup>1</sup>, rapporteur du projet de loi tendant à autoriser la ratification dudit avenant, **cette situation n'est qu'en partie satisfaisante et il serait préférable que le France adapte son droit afin d'imposer elles-mêmes ces pensions.**

#### ***B. LES MODALITÉS DE FISCALISATION DU NOUVEAU DROIT À RACHAT D'UN « PRÉFON » OU D'UN PERP***

La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a tenté d'atténuer l'effet « tunnel » des contrats qui relèvent du régime de retraite complémentaire institué par la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon)<sup>2</sup> et du plan d'épargne retraite populaire (PERP)<sup>3</sup>.

Elle prévoit, en effet, **en lieu et place d'une sortie en rente viagère, une possibilité de rachat dans la limite de 20 %** des droits individuels résultant de ces contrats ou de la valeur de rachat du contrat, selon le cas.

**Les modalités de l'imposition des sommes ainsi versées ont été renvoyées à un véhicule législatif budgétaire.**

S'agissant du Perp, il convient de souligner, que **la capacité de rachat existe dans le cadre de la première accession à la propriété** quand il s'agit de la résidence principale<sup>4</sup> de l'adhérent.

**Aux termes de l'article 163 bis du CGI**, le capital ainsi versé aux fins de la « primo accession » peut, sur demande expresse du bénéficiaire, faire l'objet d'une imposition fractionnée en parts égales sur l'année en cours du versement et sur les quatre années suivantes.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 724 (2009-2010).

<sup>2</sup> Cf. article 115 de la loi précitée.

<sup>3</sup> Cf. article 113 de la loi précitée.

<sup>4</sup> Cf. article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et article L. 144-2 du code des assurances.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **1° du I** du présent article **pose le principe de l'imposition aux revenus** des pensions versées en tout ou partie sous forme de capital.

Le **2° du I** vise à insérer un **6° bis** au sein de l'article 120 du code général des impôts, aux termes duquel seraient considérés comme des revenus de capitaux mobiliers « *les produits attachés aux prestations de retraite versées sous forme de capital et perçues en exécution d'un contrat souscrit auprès d'une entreprise établie hors de France, lorsque le bénéficiaire justifie que les sommes versées durant la phase de constitution des droits, y compris le cas échéant par l'employeur, n'étaient pas déductibles du revenu imposable et n'étaient pas afférentes à un revenu exonéré dans l'Etat auquel était attribué le droit d'imposer celui-ci* ». Il s'agit de **permettre la taxation en France des retraites complémentaires suisses susmentionnées, versées sous forme de capital.**

Le **3° du I** modifie l'article 158 du code général des impôts (CGI) relatif à la détermination du revenu imposable global. Sous réserve des dispositions applicables aux prestations de retraite versées par une entreprise établie hors de France et à l'exception des rachats intervenus pour cause « d'accidents de la vie<sup>1</sup> », **les prestations de retraite versées sous forme de capital concourent à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu.**

Le **4° du I** du présent article **précise les modalités de l'imposition** du capital versé.

A la demande expresse du bénéficiaire, **le montant des prestations de retraite versées sous forme de capital est divisé en quinze pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.**

→ Le résultat est ajouté au revenu net global de l'année du paiement du capital.

→ **L'impôt dû est égal à l'impôt supplémentaire ainsi obtenu multiplié par quinze.** Il doit être acquitté dans l'année qui a donné lieu au versement.

**Ce « quotient de 15 » ne joue que sous la double condition :**

- d'une demande expresse du bénéficiaire ;
- d'un montant de prestations supérieur à 6 000 euros, lorsque le versement n'est pas fractionné et que le bénéficiaire justifie que les cotisations

---

<sup>1</sup> *Les rachats autorisés et non fiscalisés sont aux termes de l'article L. 132-23 du code des assurances l'expiration des droits de l'assuré aux allocations chômage, l'invalidité, le décès du conjoint ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou encore le surendettement de l'assuré.*

versées durant la phase de constitution des droits étaient déductibles de son revenu imposable.

Si le quotient de 15 ne peut jouer, **le bénéficiaire peut alors utiliser le quotient de droit commun de l'article 163-0-A du CGI**, soit un « quotient de 4 » où l'impôt dû est calculé en ajoutant le quart du revenu exceptionnel net à son revenu net global imposable et en multipliant par quatre la cotisation supplémentaire ainsi obtenue.

**Le 5° du I** constitue une mesure de coordination avec l'article 1417 du CGI s'agissant du calcul du revenu fiscal de référence.

**S'agissant de l'entrée en vigueur** des mesures du présent article, **le II prévoit** que ces dispositions s'appliquent pour l'imposition des **prestations de retraite versées sous forme de capital à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

En outre, **il modifie les modalités de la fiscalisation des sorties en capital d'un PERP pour la « primo accession »** en les alignant sur les présentes dispositions du « quotient de 15 » pour les versements perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Tout d'abord, votre rapporteur général ne peut qu'approuver l'introduction dans le droit fiscal de dispositions permettant la taxation en France de pensions d'origine étrangère versées sous forme de capital.

Par ailleurs, s'agissant du Perp et du contrat « Préfon », il rappelle que **si la loi portant réforme des retraites a posé le principe d'un nouveau droit à rachat de ces contrats**, dans la limite de 20 % de leur valeur ou des droits inscrits, selon le cas, celle-ci n'a pas prévu les modalités de la fiscalisation des sommes ainsi versées.

Votre rapporteur général relève que **le présent article n'étend pas les modalités d'imposition du capital d'un PERP versé pour la primo accession à ce nouveau cas de sortie en capital. Au contraire, il les aligne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, sur le nouveau dispositif** prévu pour toute sortie en capital, plus favorable fiscalement aux adhérents.

En effet, **le présent article propose**, non pas un étalement sur cinq ans, **mais le recours au système d'un quotient dit « de 15 »**, si le bénéficiaire en fait la demande expresse.

**Ce mécanisme permet d'atténuer la progressivité de l'impôt sur le revenu** en ajoutant, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, au revenu net global, non pas la totalité du capital versé mais un quinzième de celui-ci. Le paiement s'effectue l'année qui a donné lieu au versement.

Un tel calcul tend à éviter tout « saut de tranche d'imposition ». Il vise au maintien du pouvoir d'achat des nouveaux retraités. Le chiffre « 15 » a été choisi en raison de l'espérance de vie moyenne après le départ en retraite.

Enfin, votre rapporteur général tient à souligner que le régime fiscal spécifique à la sortie en capital d'un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) n'est pas modifié par le présent article.

En conséquence, ce dernier vient combler une brèche en matière de fiscalisation des prestations de retraite versées sous forme de capital de source étrangère ou française, en toute équité et nécessité.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 26 quater  
(Art. 81, 83 et 163 quatervicies du code général des impôts)*

**Conséquences techniques du versement des jours de congés non pris sur  
un PERCO**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à tirer les conséquences du droit au versement de l'équivalent des jours de congés non pris sur un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) autorisé par la loi portant réforme des retraites.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. EXONÉRATION D'IMPÔT DES « JOURS DE CONGÉS NON PRIS » VERSÉS  
SUR UN PERCO***

L'article 108 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a complété l'article L. 3334-8 du code du travail afin de **permettre aux salariés qui ne disposent pas d'un compte épargne temps (CET) dans leur entreprise de verser, dans la limite de cinq jours par an, les sommes correspondant à des jours de congé non pris sur un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).**

Selon l'article 3334-8, **les sommes ainsi versées sur un PERCO, en l'absence d'un compte d'épargne temps, bénéficient de l'exonération d'impôt** sur le revenu prévue au b du 18° de l'article 81 du code général des impôts (CGI).

**Cependant, l'article 81<sup>1</sup> mentionne à ce jour uniquement le versement sur un PERCO des droits inscrits au compte épargne-temps, autorisé par l'article 26 de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.**

Ne figurent pas à cet article les jours non pris mais versés sur un PERCO au titre des nouvelles dispositions de la loi sur les retraites.

---

<sup>1</sup>*Aux termes du premier alinéa de l'article 3334-8 du code du travail, « les droits inscrits au compte épargne-temps peuvent être versés sur le plan d'épargne pour la retraite collectif ou contribuer au financement de prestations de retraite qui revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre d'une des procédures mentionnées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale. »*

## ***B. MODALITÉS DE CALCUL DES PLAFONDS DE DÉDUCTIBILITÉ***

**Les cotisations versées** à un régime de retraite complémentaire à cotisations définies « **article 83** » ou à un plan d'épargne pour la retraite populaire (**PERP**) **sont déductibles**, respectivement du revenu catégoriel ou du revenu net global, **dans la limite d'un plafond**.

S'agissant des **contrats de l'article 83**, ce **plafond est défini au 2° dudit article**. En ce qui concerne le **PERP**, il est fixé à **l'article 163 quater** du CGI.

**Ces plafonds prennent en compte les versements de l'employeur** au PERCO, mais omettent les versements des salariés au titre des droits inscrits sur un compte d'épargne temps ou du nouveau droit à verser les jours non pris en l'absence d'un tel compte.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : TIRER LES CONSÉQUENCES TECHNIQUES DU NOUVEAU DROIT À VERSER SUR UN PERCO L'ÉQUIVALENT DES JOURS NON PRIS**

**Sans préempter aucune des orientations du débat** qui aura lieu en 2011 sur la réforme de la fiscalité du patrimoine, votre rapporteur général souhaite présenter **deux nouvelles mesures de caractère technique en matière d'épargne retraite**.

Elles tendent à **tirer les conséquences de la récente réforme des retraites** et plus particulièrement du **nouveau droit à monétiser les jours de congés non pris**, en l'absence d'un compte d'épargne temps, afin de les verser sur un PERCO.

### ***A. CODIFICATION DANS LE CGI DES SOMMES VERSÉES SUR UN PERCO AU TITRE DE LA MONÉTISATION DES JOURS DE CONGÉS NON PRIS***

**Il est tout d'abord proposé de codifier, dans le code général des impôts, l'exonération des sommes ainsi versées qui est expressément prévue dans le code du travail**. Cette mesure tend à améliorer la lisibilité et l'accessibilité de la loi fiscale.

A cet effet le **1° du I** du présent article vise à compléter le b du 18° de l'article 81 du CGI.

Le **1° du II** précise que l'entrée en vigueur de la mesure est fixée au lendemain de la publication au journal officiel de la loi portant réforme des retraites, c'est-à-dire le 11 novembre 2010.

***B. PRISE EN COMPTE DANS LE PLAFOND DE DÉDUCTIBILITÉ DES VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LE SALARIÉ AU TITRE DES JOURS NON PRIS SUR UN PERCO***

Puis, **votre rapporteur général propose que soit pris en compte les versements effectués par les salariés sur un PERCO dans le calcul des plafonds limitant la déductibilité des cotisations** versées à un régime de retraite à cotisations définies dit de « l'article 83 » ou à un PERP.

Il s'agit des versements prévus dans le cadre du mécanisme du compte épargne temps comme en son absence depuis la loi portant réforme des retraites.

**Ainsi, le 2° du I** du présent article modifie le troisième alinéa de l'article 83 relatif à la détermination du montant net du revenu imposable afin de préciser que **la limite de déductibilité des cotisations est réduite des sommes versées au PERCO non seulement par l'entreprise, mais également par le salarié**. Le 2° modifie également le 2° du a du 2 du I de l'article 163 *quatervicies* du CGI, relatif au PERP.

**Le 2° du II** prévoit que la mesure s'applique à compter de l'imposition des revenus de 2010.

**Les deux mesures ainsi proposées sont de nature technique.** Elles s'intègrent dans les suites logiques à donner à la mise en application des dispositions votées dans le cadre de la loi portant réforme des retraites.

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

*ARTICLE 26 quinquies (nouveau)*  
*(Art. 199 sexdecies du code général des impôts)*

**Exclusion des heures non réellement effectuées du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances, 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.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article vise à **remédier à une « faille » dans l'utilisation du chèque emploi service universel (CESU).**

En effet, le problème soulevé par le paiement au moyen de CESU d'associations, d'entreprises ou d'organismes agréés en matière de services à la personne est le suivant :

- les sociétés mandataires fonctionnent en vendant à leurs clients des coupons d'heures, sous forme de forfait de 10 à 50 heures, avec une dégressivité du prix en fonction du volume d'heures acheté. Mais il semblerait que 3 % à 10 % de ces coupons d'heures ne soient jamais utilisés par les clients. Ces coupons non convertis en heures de service ne donnent lieu à aucune charge ni à aucun salaire, mais ont tout de même été payés aux sociétés mandataires du secteur des services à la personne ;

- or, **même si les heures n'ont pas été effectuées, les clients récupèrent ensuite 50 % du prix payé à l'organisme sous forme du crédit ou de la réduction d'impôt** prévue à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts.

Par conséquent, le dispositif introduit à l'Assemblée nationale prévoit que l'ouverture de l'avantage fiscal exclut les heures non réellement effectuées du montant pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Il faut considérer que l'instauration d'une obligation de justification des prestations « réellement effectuées » payées aux organismes agréés aura pour conséquence de **minimiser le coût de la dépense fiscale**. Toutefois, cet impact pourrait demeurer marginal dans la mesure où les particuliers seront alors incités à utiliser pleinement les heures qu'ils auront achetées au moyen des CESU.

Pour autant, cette précision quant à réalité des prestations ouvrant droit à un avantage fiscal doit naturellement être approuvée.

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

*ARTICLE 26 sexies (nouveau)*  
*(Art. 199 sexvicies et 199 septvicies du code général des impôts)*

**Sursis d'application pour les dispositifs fiscaux de l'investissement locatif  
aux conditions de 2010**

**Commentaire : le présent article tend à permettre, dans le cadre de l'avantage « Scellier » et du régime de loueur en meublé non professionnel, l'application du dispositif fiscal antérieurement applicable aux logements ayant fait l'objet d'un contrat préliminaire déposé auprès d'un notaire ou enregistré au service des impôts avant le 31 décembre 2010 et d'une vente par acte authentique avant le 31 mars 2011.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative de notre collègue député François Scellier, et avec l'avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui propose de **permettre l'application du dispositif fiscal antérieurement applicable** aux **logements** ayant fait l'objet d'un **contrat préliminaire** prévu à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation signé et déposé au rang des minutes du notaire ou enregistré au service des impôts avant le 31 décembre 2010.

Le dispositif, initialement limité à l'avantage « Scellier », a été étendu au régime fiscal avantageux des loueurs en meublés professionnels par un sous-amendement de notre collègue député Jean-François Mancel.

A l'initiative du même auteur et de Charles de Courson, la date limite de l'acte authentique de vente a été ramenée du 31 mars au 31 janvier 2011.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

L'annonce de l'assouplissement probable des règles définissant la date de l'application des nouvelles conditions régissant les avantages fiscaux propres à l'investissement locatif immobilier a constitué, pour les opérateurs intervenant sur ce marché, un signal fort.

En effet, ces régimes fiscaux dérogatoires, régime « Scellier » de l'article 199 *septvicies* du code général des impôts et régime « loueur en meublé non professionnel Scellier-Bouvard » de l'article 199 *sexvicies*, doivent enregistrer des **modifications importantes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.**

A cette date, ils feront tout d'abord l'objet du **coup de rabot** généralisé de 10 % applicable aux niches fiscales, en application de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011.

Ils seront également soumis à la **baisse du niveau d'incitation fiscale** qui est à la fois la première étape de la **fin d'un dispositif de relance** et d'un « **verdissement** » progressif, favorisant la prise en compte des normes les plus respectueuses de l'environnement et économes en énergie.

Ainsi, le **dispositif « Scellier-Bouvard »**, qui accorde des avantages fiscaux importants pour l'achat de résidence avec services pour personnes âgées ou handicapées, résidence avec services pour étudiants ou résidence de tourisme classée, verra le **taux de la réduction d'impôt passer de 25 % à 20 %** pour les logements acquis à compter de l'année 2011.

Concernant le **dispositif « Scellier »**, le **taux de la réduction d'impôt** diminuera **de 25 % à 15 %** pour les logements acquis ou construits en 2011 mais restera **stable pour les logements neufs** dont le niveau de performance énergétique globale est équivalent **à la norme BBC**.

Compte tenu de ces évolutions, les promoteurs ont été fortement incités à **boucler rapidement leurs programmes de construction tant du point de vue des autorisations administratives que du plan de financement**. Cet afflux a pu être la **cause de l'allongement de certains délais** alors que le dépassement de la date butoir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 interdira de profiter de ces deux niches fiscales aux conditions actuelles.

Pour répondre à cette préoccupation, l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011 a prévu un **dispositif dérogatoire à l'application du coup de rabot de 10 %** sur les niches fiscales.

*Il prévoit ainsi qu'il est applicable « à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 pour les dépenses payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris, avant le 31 décembre 2010, l'engagement de réaliser un investissement immobilier. À titre transitoire, l'engagement de réaliser un investissement immobilier peut prendre la forme d'une réservation, à condition qu'elle soit enregistrée chez un notaire ou au service des impôts avant le 31 décembre 2010 et que l'acte authentique soit passé avant le 31 mars 2011 ».*

Le présent article a pour objectif d'appliquer une **dérogation identique s'agissant de l'entrée en vigueur des taux plus restrictif de réduction d'impôt**, dans les régimes « Scellier » et « Bouvard-Scellier ».

Cette proposition soulève un certain nombre d'**objections** :

- elle **intervient, en urgence**, à la veille de l'entrée en vigueur d'une évolution législative qui est connue depuis la précédente loi de finances ;

- elle peut avoir pour effet de conduire les investisseurs à prendre des décisions importantes sans le recul indispensable ;

- les deux dispositifs dérogatoires n'étant pas rédigés à l'identique et n'imposant pas les mêmes conditions (de forme et de date), ils aboutissent à créer autant de régimes fiscaux particuliers et à rendre **très complexe la détermination du régime fiscal applicable à chaque opération**. Ainsi, dans le cas où l'acte authentique sera passé en février 2011, le régime fiscal sera le régime antérieur pour ce qui concerne le « rabotage » mais le nouveau régime des taux pour ce qui est du niveau de la réduction d'impôt.

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

*ARTICLE 27*

*(art. 1649 quater 0 B ter du code général des impôts, art. L. 84 C [nouveau], L. 85-0 B [nouveau] et L. 96 H [nouveau] du livre des procédures fiscales, art. 28-2 du code de procédure pénale, art. 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale)*

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

**Commentaire : le présent article procède à plusieurs améliorations des outils juridiques de la lutte contre la fraude fiscale. Il tend ainsi à :**

**- donner compétence pour connaître des infractions connexes aux infractions fiscales aux agents de la direction générale des finances publiques affectés à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale ;**

**- permettre que l'évaluation forfaitaire des revenus en fonction du train de vie, qui peut actuellement être appliquée sur l'information des agents et officiers de police judiciaire, le soit également sur celle des magistrats, et soumettre les sommes imposables ainsi déterminées à la contribution au remboursement de la dette sociale ;**

**- étendre le droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des artisans et en matière de documents obligatoirement tenus par les casinos et autres établissements de jeux, les fabricants et marchands de métaux précieux, ainsi que les revendeurs de biens d'occasion.**

**I. L'ARSENAL JURIDIQUE MIS EN PLACE CONTRE LA FRAUDE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 2009**

La loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2009 a mis en place plusieurs dispositifs destinés à favoriser la lutte contre la fraude fiscale et l'économie souterraine. Il s'agit en particulier d'une série d'outils fiscaux pénalisant les activités lucratives non déclarées et de la procédure judiciaire d'enquête fiscale.

***A. LES OUTILS FISCAUX DE LUTTE CONTRE LES ACTIVITÉS LUCRATIVES NON DÉCLARÉES***

L'article 19 de la LFR du 30 décembre 2009 a introduit trois mécanismes fiscaux destinés à sanctionner les activités lucratives non déclarées. Pour part inscrits dans le cadre du « Plan banlieue » porté par le Gouvernement, ils visent au premier chef les trafics illicites dans les quartiers urbains dits « sensibles ».

## **1. Une présomption de revenus à l'encontre des personnes se livrant à certains trafics illicites**

L'article 1649 *quater-0 B bis* du code général des impôts (CGI) a été créé, par l'article 19 précité de la LFR du 30 décembre 2009, afin de remédier à la difficulté pratique d'imposer les revenus issus de trafics illicites, consécutive à l'impossibilité où se trouve souvent l'administration de déterminer l'assiette de revenus provenant d'activités délictueuses, par nature occultes, en l'absence de comptabilité, de factures ou de mouvements sur des comptes bancaires. Cet article établit une **présomption de revenus à l'encontre des personnes dont une procédure judiciaire a constaté qu'elles ont eu la libre disposition d'un bien faisant l'objet d'une infraction pénale** parmi les suivantes, ou ayant permis ou visant leur réalisation, **ou d'une somme d'argent qui constitue le produit direct d'une telle infraction** : les crimes et délits de trafic de **stupéfiants**, les crimes en matière de **fausse monnaie**, les crimes et délits relatifs à la législation sur les **armes**, les délits au regard de la réglementation sur les **tabacs** et les **alcools**, enfin le délit de **contrefaçon**.

L'information doit avoir été portée à la connaissance de l'administration fiscale : soit par le ministère public, à l'occasion d'une instance devant les juridictions civiles ou criminelles ; soit par l'autorité judiciaire, dans le cas où celle-ci dispose d'indications de nature à faire présumer une fraude fiscale ; soit, encore, par des agents de police judiciaire, dans le cadre d'échanges de renseignements avec les services fiscaux pratiqués par la levée du secret professionnel, comme l'autorise, dans cette hypothèse, le livre des procédures fiscales (LPF).

Les personnes en cause, sauf pour elles à apporter la preuve contraire, sont présumées avoir perçu un **revenu équivalent à la valeur vénale du bien**, objet de l'infraction considérée, **ou de la somme d'argent**, produit de telle infraction. Lorsque plusieurs personnes ensemble ont eu la disposition de ce bien ou de cette somme, la base du revenu correspondant, sauf preuve contraire, se trouve répartie proportionnellement entre elles.

**Le revenu ainsi défini est imposable**, au titre de l'année au cours de laquelle la disposition du bien a été constatée, dans les conditions du droit commun de l'impôt sur le revenu, et assujetti à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

## **2. L'application de la flagrance fiscale aux mêmes activités illicites**

La procédure dite de « **flagrance fiscale** », régie par l'article L. 16-0 BA du LPF, permet à l'administration d'exercer un **contrôle**, en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de taxes assises sur le chiffre d'affaires, **au titre d'une période pour laquelle aucune des**

**obligations déclaratives du contribuable n'est échue.** Au besoin, elle permet également à l'administration d'effectuer des **saisies conservatoires**, sans autorisation judiciaire préalable, à hauteur d'un montant représentatif des impôts afférents à la période en cours.

L'activation de cette procédure est possible dans le cas où les **trois conditions** suivantes sont réunies :

- d'une part, le contribuable en cause doit se livrer à une **activité professionnelle** ;

- d'autre part, l'administration doit constater au moins un fait caractérisant la **fraude** (activité occulte, délivrance ou comptabilisation de factures fictives, réitération d'opérations commerciales sans facture et non comptabilisées, infraction à la législation sociale en matière de travail dissimulé...);

- enfin, les circonstances doivent révéler une **menace pour le recouvrement** d'une créance fiscale.

**Le champ d'application de ces dispositions a été étendu**, par l'article 19 précité de la LFR du 30 décembre 2009, **aux infractions visées par la présomption de revenus en cas d'activités illicites**, ci-dessus mentionnées : crimes et délits de trafic de stupéfiants, crimes en matière de fausse monnaie, crimes et délits relatifs à la législation sur les armes, délits en matière de tabacs et alcools, et délit de contrefaçon. À cet effet, l'article L. 16-0 BA précité du LPF, modifié, prévoit que les agents des services fiscaux peuvent mettre en œuvre la **flagrance fiscale sur le fondement d'informations délivrées à la suite d'une procédure judiciaire**. La transmission de ces informations doit avoir été réalisée suivant les mêmes modalités que celles qui sont prévues pour la présomption de revenus en cas d'activités illicites, c'est-à-dire par le ministère public, par l'autorité judiciaire ou par des agents de police judiciaire.

En effet, la flagrance fiscale ne peut jouer, en principe, que dans le cadre des procédures de contrôle dites « entrantes » prévues par le LPF : le droit de visite et de saisie, le droit d'enquête, le contrôle inopiné et les contrôles sur place en matière de TVA. Or, en pratique, ces contrôles peuvent être diligentés à l'encontre d'entreprises éphémères, mais ils restent inapplicables envers des contribuables isolés se livrant à des trafics illicites. En ce qui concerne ces activités, c'est uniquement par la police ou les autorités judiciaires, dans le cadre d'un droit de communication ou à la faveur de la levée du secret professionnel légalement prévue, que l'administration peut prendre connaissance d'informations.

Il convient de préciser que la procédure de flagrance fiscale se trouve complétée par un régime d'**amendes**, défini par l'article 1740 B du CGI.

### 3. L'évaluation forfaitaire des revenus en fonction du train de vie

L'article 1649 *quater-0 B ter* du CGI, introduit par l'article 19 précité de la LFR du 30 décembre 2009, organise un régime spécifique de **taxation forfaitaire en fonction du train de vie**. Ce dispositif est applicable **dans l'hypothèse où l'administration fiscale se trouve informée par la police judiciaire**, dans le cadre des échanges de renseignements permis par la levée du secret professionnel légalement prévue, **de la disposition par un contribuable de certains éléments de patrimoine. Si une « disproportion marquée » entre le train de vie de ce contribuable et ses revenus déclarés est avérée, l'administration peut porter la base d'imposition à l'impôt sur le revenu à une somme forfaitaire**, calculée en appliquant aux biens en cause le barème ci-après :

- cinq fois la valeur locative cadastrale de la **résidence principale**, déduction faite de la valeur des locaux ayant un caractère professionnel ;
- cinq fois la valeur locative cadastrale des **résidences secondaires**, avec la même déduction que précédemment ;
- la valeur de la **voiture automobile** destinée au transport de personne, neuve, avec abattement de 50 % après trois ans d'usage ;
- la valeur de la **motocyclette de plus de 450 cm<sup>3</sup>**, neuve, avec le même abattement que précédemment ;
- le montant des dépenses de **clubs de sports et de loisirs** ;
- le montant des dépenses de **voyages, séjours en hôtels, locations saisonnières** et dépenses y afférentes ;
- la valeur des **appareils électroménagers, équipements en son, hifi et vidéo et matériels informatiques**, neufs, si cette valeur excède 1.000 euros ;
- enfin, la valeur vénale des articles de **joaillerie et métaux précieux**.

La somme forfaitaire ainsi déterminée est majorée de 50 % lorsque le contribuable a disposé de plus de quatre des éléments susmentionnés.

Il est précisé que la « *disproportion marquée* » entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus « *est établie lorsque la somme forfaitaire qui résulte de l'application du barème et de la majoration [...] est, pour l'année d'imposition, au moins égale au double du montant du revenu net global déclaré, y compris les revenus exonérés ou taxés selon un taux proportionnel ou libérés de l'impôt par l'application d'un prélèvement* ». Cependant, le contribuable peut apporter la preuve que ses revenus, l'utilisation de son capital ou les emprunts qu'il a contractés lui ont permis d'assurer le niveau de son train de vie.

## ***B. LA PROCÉDURE JUDICIAIRE D'ENQUÊTE FISCALE***

L'article 23 de la LFR du 30 décembre 2009 a introduit dans le code de procédure pénale (CPP) un article 28-2 qui, sur le modèle des enquêtes judiciaires auxquelles peuvent procéder certains agents des douanes<sup>1</sup>, institue une **procédure d'enquête judiciaire pour les fraudes fiscales**, passibles de sanctions pénales en application des articles 1741 et suivants du CGI<sup>2</sup>. Cette enquête est **menée, sur la réquisition du procureur de la République ou sur une commission rogatoire du juge d'instruction, par des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Ces agents, de catégorie A et B, sont **spécialement habilités** à cet effet, à titre personnel, et ne peuvent ni participer à une procédure de contrôle fiscal pendant la durée de leur habilitation judiciaire, ni enquêter sur des faits pour lesquels ils ont antérieurement conduit un contrôle fiscal – ni, à l'issue de leur habilitation, procéder à un contrôle fiscal visant des faits sur lesquels ils ont réalisé une enquête judiciaire. Ils sont **affectés, avec le titre d'« officier fiscal judiciaire »**, **aux côtés d'agents et officiers de police judiciaire, à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale** qui vient d'être créée, par le décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010, au sein du ministère de l'intérieur, où ce nouveau service relève de la direction centrale de la police judiciaire.

Dirigés, dans chaque enquête, par le procureur de la République, les officiers fiscaux judiciaires – actuellement au nombre de treize – sont compétents sur l'ensemble du territoire national, exclusivement **pour rechercher et constater les infractions fiscales lorsqu'il existe des « présomptions caractérisées » que ces infractions résultent de l'utilisation**, aux fins de se soustraire à l'impôt :

- soit **de faux** (fausse identité, faux documents, ou toute autre falsification) ;

---

<sup>1</sup> Article 28-1 du CPP. Cf., ci-après, le commentaire de l'article 28 du présent PLFR.

<sup>2</sup> Suivant l'article 171 du CGI, « quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts [...], soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 37 500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans. Lorsque les faits ont été réalisés ou facilités au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou qu'ils ont eu pour objet d'obtenir de l'Etat des remboursements injustifiés, leur auteur est passible d'une amende de 75 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans. » Toutefois, ces dispositions ne sont applicables, en cas de dissimulation, que si celle-ci excède le dixième de la somme imposable en cause ou le montant de 153 euros. Par ailleurs, les personnes condamnées sur ce fondement peuvent être privées de leurs droits civiques, civils et de famille, sur la décision du juge pénal. En toute hypothèse, le juge est tenu d'ordonner la publication intégrale ou par extraits du jugement de condamnation, notamment au Journal officiel de la République française et dans les journaux qu'il désigne.

- soit de **comptes ou contrats** détenus, directement ou indirectement, **dans des Etats ou territoires « non-coopératifs »**, définis comme les Etats ou territoires n'ayant pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative, en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, qui soit entrée en vigueur au moment des faits et dont la mise en œuvre permette l'accès effectif à tout renseignement, y compris bancaire, nécessaire à l'application de la législation fiscale française<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, sont applicables les procédures prévues par le CPP en matière de **flagrant délit** et d'**enquête préliminaire**, ainsi que, dans le cas où l'enquête fiscale procède de l'initiative d'un juge d'instruction, les dispositions du même code afférentes aux **interceptions de correspondances** émises par la voie des télécommunications.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article entend améliorer sur **trois aspects** les outils juridiques de lutte contre la fraude fiscale et l'économie souterraine ci-dessus présentés.

### *A. UNE EXTENSION DES COMPÉTENCES DES AGENTS DE LA DGFIP EFFECTUANT DES ENQUÊTES JUDICIAIRES*

Le I du présent article vise à modifier l'article 28-2 précité du CPP, afin de **donner, aux agents de la DGFIP affectés à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale** au titre d'officiers fiscaux judiciaires, **la compétence pour connaître des infractions connexes aux infractions fiscales**. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un abus de bien social ou de blanchiment d'argent.

Cette mesure  **vise à unifier les compétences des agents placés au sein de la brigade**, puisque les agents et officiers de police judiciaire, du fait de leur statut propre, disposent d'ores et déjà de ce pouvoir.

### *B. DEUX ADAPTATIONS DU RÉGIME DE L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES REVENUS EN FONCTION DU TRAIN DE VIE*

Le présent article procède également à **deux adaptations du régime d'évaluation forfaitaire des revenus en fonction du train de vie**, prévu, comme rappelé ci-dessus, pour le cas où l'administration se trouve informée qu'un contribuable dispose de certains éléments de patrimoine et qu'une « *disproportion marquée* » entre le train de vie de ce contribuable et ses revenus déclarés est établie.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la notion d'Etat ou territoire « non-coopératif » est elle-même une création de l'article 22 de la LFR du 30 décembre 2009.

## **1. La possibilité de mettre en œuvre ce dispositif sur l'information des magistrats**

En premier lieu, le **III** du présent article tend à modifier l'article 1649 *quater-0 B ter* précité du CGI, qui régit la taxation forfaitaire selon le train de vie. Cette intervention doit **permettre que l'administration fiscale soit informée de la disposition par un contribuable de tel ou tel des éléments de patrimoine ici visés** (résidence, voiture, dépenses de loisirs, équipement électroménager et informatique, joaillerie, etc.), **non seulement par les agents et officiers de police judiciaire**, dans le cadre d'échanges de renseignements légalement prévus, comme le dispose actuellement le texte, **mais également par des magistrats :**

- soit le **ministère public**, à l'occasion d'une instance civile ou pénale ;

- soit **l'autorité judiciaire**, si elle dispose d'indications laissant présumer une fraude fiscale.

Cet élargissement des canaux d'information de l'administration tend à **harmoniser** l'organisation retenue en matière de taxation forfaitaire avec celle des régimes ci-dessus rappelés, d'une part, de la présomption de revenus des personnes se livrant à certains trafics illicites et, d'autre part, de la flagrance fiscale appliquée à ces activités.

## **2. L'assujettissement à la CRDS des revenus évalués dans ce cadre**

En second lieu, le **II** du présent article vise à **soumettre à la CRDS les sommes imposables déterminées par l'évaluation forfaitaire des revenus en fonction du train de vie**. En effet, contrairement à la CSG, cette contribution n'est actuellement pas applicable, dans ce cas, faute de précision expresse du législateur. Pour combler cet **oubli**, il est ici proposé de modifier l'article 15 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Comme la précédente, cette mesure constitue une **mise en cohérence** juridique, le revenu imposable établi selon la présomption prévue à l'encontre des personnes se livrant à certains trafics illicites étant, lui, d'ores et déjà assujetti à la CRDS, comme on l'a signalé plus haut.

### ***C. LE RENFORCEMENT DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE***

Enfin, le **IV** du présent article tend à introduire trois nouveaux articles dans le LPF (articles L. 84 C, L. 85-0 B et L. 96 H), en vue de **renforcer le droit de communication de l'administration fiscale**.

Il convient ici de rappeler que ce droit de communication, reconnu à l'administration par les articles L. 81 et suivants du LPF, vise les documents et

renseignements utiles pour la détermination de l'assiette et le contrôle de l'impôt et couvre un large champ de personnes physiques et morales – notamment les employeurs, les administrations et entreprises publiques ou établissements contrôlés par l'autorité administrative, les commerçants, les entrepreneurs de transport, les personnes effectuant des opérations immobilières ou d'assurance, les intermédiaires professionnels des bourses de valeurs, les sociétés civiles, les caisses de mutualité sociale agricole, etc. Certaines informations ne peuvent être exigées dans ce cadre, par exemple celles que couvre le secret médical ; cependant, d'une manière générale, la liste des documents et personnes assujettis, dans la période récente, a été élargie – en dernier lieu aux personnes physiques ou morales exerçant un pouvoir de décision en matière de fiducie<sup>1</sup>, aux opérateurs de communication électronique<sup>2</sup>, et à l'Autorité de régulation des jeux en ligne<sup>3</sup>.

Le présent article confirme cette orientation, en **étendant ce droit de communication à quatre catégories de professionnels, particulièrement exposés au risque de fraude**, que la législation en vigueur ne couvre pas.

En premier lieu, suivant le nouvel article L. 85-0 A du LPF, **les artisans**, inscrits comme tels au répertoire des métiers et de l'artisanat, **devront communiquer à l'administration, sur sa demande, les documents comptables**, pièces justificatives de recettes et de dépenses et tous documents relatifs à leur activité. Cette disposition constitue l'**extension de l'obligation actuellement prévue à l'égard des seuls commerçants** et artisans commerçants.

En deuxième lieu, en vertu du nouvel article L. 84 C du LPF, **les casinos**, ainsi que les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, loteries, paris ou pronostics sportifs ou hippiques, **devront communiquer à l'administration, sur sa demande, la documentation relative à leur clientèle**, qu'ils doivent tenir en application de l'article L. 561-13 du code monétaire et financier<sup>4</sup>. Cette documentation est destinée à remplir l'obligation de vigilance des établissements concernés, à l'égard de leur clientèle, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La mesure ici proposée s'inscrit **en cohérence avec les obligations déjà prévues dans le domaine des jeux en ligne**.

---

<sup>1</sup> Loi du 19 février 2007 instituant la fiducie.

<sup>2</sup> LFR du 30 décembre 2008.

<sup>3</sup> Loi 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.

<sup>4</sup> Aux termes de cet article, les casinos sont tenus, après vérification de l'identité des joueurs, de procéder à l'enregistrement des noms et adresses de ces derniers lorsqu'ils échangent tous modes de paiement dont le montant excède 2 000 euros par séance ; ces informations doivent être consignées sur un registre spécifique. De même, les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, loteries, paris, pronostics sportifs ou hippiques sont tenus de s'assurer de l'identité des joueurs gagnant des sommes supérieures à 2 000 euros et d'en enregistrer les noms et adresses, ainsi que le montant des sommes qu'ils ont gagnées. Dans chaque cas, les informations doivent être conservées pendant cinq ans.

En dernier lieu, selon l'article L. 96 G nouveau du LPF, sur la demande de l'administration :

- d'une part, **les fabricants et les marchands de métaux précieux** (joailliers, bijoutiers) **devront transmettre le registre de leurs achats, ventes, réceptions et livraisons**, prévu à l'article 537 du CGI ;

- d'autre part, **les revendeurs de biens d'occasion** seront soumis à la **même obligation en ce qui concerne le registre des objets qu'il ont acquis ou détiennent en vue de la vente ou de l'échange**, tel que le prévoit l'article 321-7 du code pénal afin de permettre l'identification de ces objets ainsi que celle des personnes qui les ont vendus ou apportés à l'échange.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'ensemble des mesures figurant au présent article, qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, représente un **opportun renforcement des outils juridiques de lutte contre la fraude fiscale**. Du reste, hors l'extension du droit de communication de l'administration fiscale à quatre catégories de professionnels se trouvant particulièrement exposés au risque de fraude (les artisans, les casinos et autres établissements de jeux, les fabricants et marchands de métaux précieux, ainsi que les revendeurs de biens d'occasion), il s'agit pour l'essentiel d'effectuer des **corrections et mises en cohérence ponctuelles des dispositifs introduits, en la matière, par la LFR du 30 décembre 2009**, au carrefour de la répression des atteintes à l'ordre public et de la promotion du civisme fiscal.

Votre rapporteur général observe notamment que **l'élargissement de la compétence des officiers fiscaux judiciaires aux infractions connexes aux infractions fiscales permettra d'optimiser le recours**, par les procureurs de la République et juges d'instruction, **à la procédure judiciaire d'enquête fiscale – alors même que cette procédure se trouve désormais opérationnelle** dans la mesure où, comme indiqué ci-dessus, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale a été créée, *ad hoc*, en novembre dernier. À défaut de cette intervention, le nouveau service n'aurait pu fonctionner de manière pleinement satisfaisante, ses agents issus de la DGFIP ne pouvant, contrairement à leurs collègues agents et officiers de police judiciaire, étendre leurs investigations au-delà des faits constitutifs de fraude fiscale. Cette faculté paraît en effet essentielle dans le cas d'infractions complexes, en pratique courantes, qui associent la fraude fiscale à d'autres faits délictueux.

Naturellement, **un bilan détaillé de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure et, au-delà, de l'ensemble des dispositifs améliorés par le présent article devra être dressé** par le Gouvernement, avec le recul de temps nécessaire et, au plus tard, à l'issue de l'année 2011.

Par ailleurs, votre commission des finances présente un **amendement tendant à prendre en compte les locations de voitures**, et non seulement les voitures possédées, **pour l'application du régime de la taxation forfaitaire en fonction du train de vie** que prévoit, comme ci-dessus exposé, l'article 1649 *quater-0 B ter* du CGI. En pratique, cette initiative vise les limousines et autres grosses cylindrées.

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

*ARTICLE 28*

*(art. 343 du code des douanes, art. L. 80 M [nouveau] et L. 235 du livre des procédures fiscales, art. 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)*

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

**Commentaire : le présent article procède à trois adaptations ponctuelles des procédures de contrôle dont dispose l'administration des douanes :**

**- d'une part, il permet que le droit de communication particulier aux douanes soit mis en œuvre afin de rechercher et constater des infractions commises à l'occasion de jeux en ligne ;**

**- d'autre part, il instaure un débat contradictoire, entre l'administration et les contribuables, préalable au recouvrement de contributions indirectes devant faire l'objet d'un rehaussement ;**

**- enfin, il ouvre aux douanes la possibilité d'exercer l'action pour sanctions fiscales, sur autorisation du ministère public, après une enquête judiciaire conduite par des agents douaniers.**

**I. TROIS ADAPTATIONS DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES**

Le présent article tend à adapter dans trois domaines les procédures de contrôles dont disposent les agents de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

***A. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE COMMUNICATION POUR LA RECHERCHE D'INFRACTIONS À L'OCCASION DE JEUX EN LIGNE***

En vertu de l'article 59 de la loi 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, **les agents des douanes sont habilités**, comme les agents de police judiciaire désignés à cet effet par le ministre de l'intérieur :

**- en premier lieu, à participer sous un pseudonyme à des échanges électroniques sur un site de jeux d'argent ou de hasard en ligne, que ce site soit agréé ou non ;**

**- en second lieu, à extraire, acquérir et conserver, par ce moyen, toutes données concernant les personnes susceptibles d'être les auteurs**

**d'infractions commises à l'occasion de jeux en ligne.** Ces données, notamment, peuvent être transmises à l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Cependant, faute de prévision expresse par le législateur, **les douaniers ne peuvent actuellement faire usage, dans ce cadre, du droit de communication particulier** de documents de toute nature **que leur confère la loi** (l'article 65 du code des douanes<sup>1</sup>).

Le **I** du présent article **visé à remédier à cette lacune.** À cet effet, il complète l'article 59 précité de la loi du 12 mai 2010. De la sorte, à l'avenir, la communication des documents nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions commises à l'occasion de jeux en ligne pourra être demandée par les agents des douanes, dans les conditions prévues à l'article 65 précité du code des douanes. En particulier, cette demande ne pourra être formulée que par les agents ayant au moins le grade de contrôleur, ou par ceux de catégorie C sur l'ordre écrit d'un supérieur ayant au moins le grade d'inspecteur.

#### ***B. L'INSTAURATION D'UN DÉBAT CONTRADICTOIRE PRÉALABLE AU REHAUSSEMENT DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES***

Conformément à l'article L. 190 du livre des procédures fiscales (LPF), **les contribuables disposent d'un droit de réclamation auprès de l'administration, tant en ce qui concerne les impôts directs que les contributions indirectes** et réglemmentations assimilées. Ce recours permet notamment aux intéressés d'obtenir soit la réparation d'erreurs commises dans l'établissement de l'assiette ou le calcul des impositions en cause, soit le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire dont l'administration n'aurait pas spontanément tenu compte.

---

<sup>1</sup> *Aux termes de cet article, les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur, et ceux de catégorie C sur l'ordre écrit d'un supérieur ayant au moins le grade d'inspecteur, peuvent exiger la communication des documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service, quel qu'en soit le support, et en effectuer la saisie, si celle-ci apparaît propres à faciliter l'accomplissement de leur mission :*

*- en général, chez toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes ;*

*- en particulier, dans les gares de chemin de fer, dans les locaux des compagnies de navigation maritimes et fluviales et chez les armateurs, consignataires et courtiers maritimes, dans les locaux des compagnies de navigation aérienne, dans les locaux des entreprises de transport par route, dans les locaux des agences qui se chargent de la réception, du groupage, de l'expédition par tous modes de locomotion (fer, route, eau, air) et de la livraison de tous colis, chez les commissionnaires ou transitaires, chez les concessionnaires d'entrepôts, docks et magasins généraux, chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douane, et chez les opérateurs de télécommunications ainsi que les prestataires en ce domaine, fournisseurs d'accès à Internet et hébergeurs notamment.*

Cependant, alors que, pour les impôts directs, la procédure de rectification (organisée par les articles L. 55 à L. 61 A du LPF) permet un débat contradictoire, entre les contribuables et l'administration, de façon *préalable* à l'acquittement, cette possibilité se trouve expressément exclue (par le 2° de l'article L. 56 du même code) en matière de contributions indirectes. **Pour ces dernières, en l'état du droit, les réclamations à l'encontre d'un rehaussement décidé par l'administration ne peuvent être formulées que postérieurement au paiement** par le contribuable.

Réformant cette situation, le **A du II** du présent article vise à **instaurer un débat contradictoire avant le recouvrement des contributions indirectes devant faire l'objet d'une rectification** par l'administration. À cette fin, il introduit un article L. 80 L dans le LPF. Celui-ci disposera qu'« *en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées, toute constatation susceptible de conduire à une taxation donne lieu à un échange contradictoire entre le contribuable et l'administration* ».

Le régime de cet échange est prévu, en synthèse, comme suit :

**- le contribuable sera informé par l'administration des motifs et du montant de la taxation encourue et invité à faire connaître ses observations ;**

- lorsque l'échange contradictoire aura lieu oralement, le contribuable sera informé qu'il peut demander à bénéficier d'une communication écrite, la date, l'heure et le contenu de la communication orale étant consignés par l'administration afin d'attester, sauf preuve contraire, que le contribuable a été mis à même de faire valoir ses observations ;

**- dans le cas où le contribuable demandera à bénéficier d'une communication écrite, l'administration lui adressera par lettre recommandée, avec accusé de réception, une proposition de taxation.** Cette proposition devra être **motivée**, de manière à permettre à l'intéressé de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation. À cet effet, **le contribuable disposera d'un délai de trente jours** à compter de la réception de la proposition. À la suite de ses observations ou, s'il conserve le silence, à l'issue du délai de trente jours précité, l'administration pourra prendre sa décision. Celle-ci, en cas de rejet des observations du contribuable, devra être motivée.

Le **B du II** du présent article précise que **ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011.**

### ***C. L'EXERCICE DE L'ACTION POUR SANCTIONS FISCALES APRÈS UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE CONDUITE PAR LES AGENTS DES DOUANES***

L'article 343 du code des douanes et l'article L. 235 du LPF confient **à l'administration des douanes, à titre général, l'action pour l'application des sanctions fiscales** – amendes et/ou confiscation –, **en matière de contributions indirectes** et réglementations assimilées, le ministère public pouvant exercer cette action accessoirement à l'action publique (laquelle concerne les sanctions pénales). Cette action fiscale se traduit soit par des poursuites judiciaires, soit par l'exercice du droit de transaction prévu par l'article 350 du code des douanes et les articles L. 247 et suivants du LPF.

Toutefois, en l'état des textes, **dans le cas particulier où des agents douaniers ont conduit une enquête judiciaire** sur le fondement de l'article 28-1 du code de procédure pénale<sup>1</sup>, **l'administration des douanes ne peut pas exercer l'action pour l'application des sanctions fiscales** susceptibles d'être prononcées dans l'affaire, cette action **relevant alors de la compétence exclusive du ministère public**. En revanche, les douanes restent seules compétentes pour exercer l'action en paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues.

Afin de permettre une conduite unifiée des actions pour sanctions fiscales et en paiement des sommes fraudées dans l'hypothèse d'enquêtes judiciaires menées par des douaniers, le **C du II** et le **III** du présent article visent à modifier, respectivement, les articles précités L. 235 du LPF et 343 du code des douanes. Suivant ces modifications, **à l'avenir, en cas d'enquête judiciaire douanière, le ministère public conserverait la compétence de principe pour exercer, outre l'action publique, l'action pour sanctions fiscales, mais il pourrait autoriser l'administration des douanes à l'exercer elle-même.**

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les trois adaptations procédurales auxquelles procède le présent article, qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, constituent autant d'**améliorations du droit existant**.

En premier lieu, la possibilité que le **droit de communication** particulier aux douanes soit désormais mis en œuvre afin de rechercher et constater des **infractions commises à l'occasion de jeux en ligne renforce utilement les pouvoirs de contrôle de l'administration** en la matière. La mesure est en effet de nature à favoriser une lutte plus efficace contre ces

---

<sup>1</sup> *Cet article permet en effet à des agents des douanes des catégories A et B spécialement habilités d'effectuer des enquêtes judiciaires, sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, afin de rechercher des infractions douanières ou en matière de contributions indirectes principalement, ainsi que des infractions connexes.*

infractions, en permettant aux agents douaniers d'obtenir toutes les informations nécessaires à l'identification du gestionnaire d'un site illégal, par exemple certaines coordonnées des clients des hébergeurs, les sites et noms de domaine liés, *etc*<sup>1</sup>.

Il convient de souligner que les garanties juridiques actuellement en place pour l'exercice du droit de communication précité seront intégralement applicables à cette extension du champ d'application de la procédure.

En deuxième lieu, l'instauration d'un **débat contradictoire avant le recouvrement de contributions indirectes devant être rehaussées par l'administration tend à renforcer les droits des contribuables.**

**Cette mesure s'avère commandée par la jurisprudence**, la chambre commerciale de la Cour de cassation, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes<sup>2</sup>, ayant estimé que, si la procédure contradictoire de rectification n'est pas applicable, en l'état du droit, en matière de contributions indirectes, cette situation « *ne dispense pas l'administration du respect des obligations qui découlent du principe général des droits de la défense* ».

Le respect de ce principe implique en effet que les contribuables soient informés des rehaussements envisagés préalablement à la mise en recouvrement, dans un délai suffisant pour permettre aux intéressés de faire valoir leurs observations. La solution retenue par le présent article, en fixant à cette fin un délai de trente jours à compter de la notification écrite et motivée de la proposition de taxation, satisfait à l'exigence. En outre, comme indiqué ci-dessus, ce nouveau dispositif mettra en cohérence le régime applicable aux contributions indirectes avec celui qui vise les impôts directs.

En dernier lieu, la possibilité **qu'après une enquête judiciaire conduite par des agents douaniers l'administration des douanes exerce l'action pour l'application des sanctions fiscales** encourues présente un double avantage :

- d'une part, comme on l'a signalé, cet aménagement **permettra que les douanes mènent conjointement l'action pour sanctions fiscales et l'action en paiement des sommes fraudées.** Il tend ainsi à exploiter pleinement le savoir-faire des services douaniers spécialisés en la matière ;

- d'autre part, la mesure **permettra de décharger en tant que de besoin les parquets**, le ministère public étant actuellement seul compétent pour exercer l'action pour sanctions fiscales en cas d'enquête judiciaire réalisée par des agents des douanes, alors que ce type d'enquêtes s'avère en augmentation sensible (845 saisines en 2008, contre 695 en 2007). Ce faisant, la disposition est également propre à assurer une **plus grande effectivité de**

---

<sup>1</sup> Pourront ainsi être sollicitées par les douanes, notamment, l'Association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC), qui gère les noms de domaine en « .fr », les sociétés dite « d'affiliations », qui permettent la rémunération des liens entre sites, et les sociétés de « netmarketing », qui travaillent sur le référencement.

<sup>2</sup> Cass. com., 8 décembre 2009, n° 1177, Hauser ; CJCE, 18 décembre 2008, C-349/07, Sopropé.

**l'action pour sanctions fiscales**, que n'exercent pas systématiquement les procureurs.

Pour autant, le présent article conserve la garantie de l'autorité judiciaire, puisque c'est seulement sur l'autorisation du ministère public que les douanes pourront désormais agir, en ce domaine, à l'issue d'une enquête judiciaire effectuée par leurs agents.

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

*ARTICLE 28 bis (nouveau)*  
(Art. L. 561-27 du code monétaire et financier)

**Droit d'accès de TRACFIN aux fichiers de l'administration fiscale**

**Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, institue un droit d'accès de TRACFIN aux fichiers informatiques tenus par l'administration fiscale.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le service TRACFIN (« traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins »), cellule nationale de renseignement financier, est régi par les articles L. 561-23 et suivants du code monétaire et financier (CMF). Composé d'agents spécialement habilités par le ministre chargé de l'économie, ce service, en vue de lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, est chargé de recueillir, analyser, enrichir et exploiter tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination de sommes d'argent ou d'opérations financières.

Dans ce cadre, conformément à l'article 561-27 du CMF, **TRACFIN reçoit toutes les informations nécessaires de la part des administrations publiques ou des personnes chargée d'une mission de service public**, à leur initiative ou, de droit, sur sa demande. En outre, l'autorité judiciaire, les juridictions financières et les officiers de police judiciaire peuvent rendre ce service destinataire de toute information.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article, **adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement**, vise à modifier l'article 561-27 précité du CMF afin **d'instituer un droit d'accès de TRACFIN aux fichiers informatiques tenus par l'administration fiscale**, dont la connaissance serait nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Sont visés tous les fichiers utilisés par services en charge de l'établissement de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impôts.

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

La mesure ici proposée renforce les moyens juridiques d'action dont dispose TRACFIN, en permettant un accès direct de ce service aux fichiers de l'administration fiscale, alors que le droit en vigueur ne lui autorise qu'un

droit d'information. Cette mesure, à l'évidence, est de nature à faciliter l'accomplissement de la mission de TRACFIN et, par conséquent, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

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

*ARTICLE 28 ter (nouveau)*  
*(Art. L. 135 Z [nouveau] du livre des procédures fiscales)*

**Echange de renseignements visant les associations et les fondations entre la direction générale des finances publiques et les services préfectoraux**

**Commentaire :** le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à permettre que les agents de la direction générale des finances publiques et ceux des services préfectoraux chargés des associations et fondations puissent échanger des renseignements en ce domaine.

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, introduit dans le livre des procédures fiscales un article L. 135 Z. Celui-ci vise à permettre que les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ceux des services préfectoraux en charge des associations et fondations puissent échanger les informations « *utiles à l'appréciation de la capacité des associations et fondations à recevoir des dons ou legs ou à bénéficier des avantages fiscaux réservés à ces organismes* ».

Les échanges ainsi prévus entre l'administration fiscale et les services préfectoraux pourront consister dans la transmission de renseignements ou la communication de tous documents.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le dispositif d'échange de renseignements proposé par le présent article est notamment destiné à renforcer les moyens dont dispose l'administration fiscale pour apprécier la réalité du caractère cultuel ou de bienfaisance des associations. Cette mesure, de fait, est **de nature à réduire les risques de fraude en la matière**, tant de la part des associations elles-mêmes que des contribuables consentant des dons en leur faveur<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, les dons aux associations et fondations concernées ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable (article 200 du code général des impôts), ainsi qu'à une réduction d'impôt sur les sociétés égale à 60 % de leur montant, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires (article 238 bis du même code). Par ailleurs, les dons et legs en faveur des fondations et associations éligibles se trouvent exonérés des droits de mutation à titre gratuit (article 795 du même code).

## **F. – Adapter notre droit à l’environnement juridique communautaire**

### *ARTICLE 29*

*(Art. 256, 256 bis, 258, 259 B, 261, 262, 266, 269, 279, 283, 287, 289 A et 291, 792 et 1378 quinquies du code général des impôt)*

### **Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire de diverses mesures applicables en matière de TVA**

**Commentaire : 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 (CGI), 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, **ne relèvent pas des règles normalement applicables aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires**. En ce sens, elles diffèrent de celles du droit commun, applicable en particulier aux livraisons de chaleur et de froid.

Ainsi, en application du III de l'article 258 du CGI, 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 Etat-membre de l'Union européenne (UE) ou d'un autre Etat-membre de l'UE vers la France **ne relèvent pas des règles normalement applicables aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires** (articles 256 et 256 *bis* du CGI).

**Les importations de gaz naturel et d'électricité** sont en outre, en application du 10° de l'article 291 du CGI et contrairement au droit commun (applicable notamment aux livraisons de chaleur et de froid), **exonérées de TVA**.

De plus, aux termes de l'article 259 B du CGI et par dérogation aux dispositions de l'article 259 du même code, **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 ;

- lorsque le prestataire est établi en dehors de l'UE et que les services sont effectivement utilisés en France par un preneur domicilié en France ou dans un autre Etat-membre.

En application des a et b du 5 de l'article 287 du CGI, doivent être identifiés dans la **déclaration de chiffre d'affaires** :

- le montant total, hors TVA, des livraisons de gaz naturel ou d'électricité imposables sur le territoire d'un autre Etat-membre de la Communauté européenne et des livraisons dont le lieu n'est pas situé en France ;

- le montant total, hors TVA, 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 l'article 287 précité.

Enfin, en application de l'article 289 A du CGI, lorsqu'une personne non établie dans la Communauté européenne est redevable de la TVA 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 TVA 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* ».

En d'autres termes, **contrairement à la généralité des livraisons de biens qui sont soumises à la taxe au lieu où ces biens se trouvent physiquement au moment de leur livraison, le lieu de taxation des livraisons de gaz et d'électricité est celui où les biens sont consommés ou utilisés par l'acquéreur** quel que soit le lieu d'établissement du fournisseur et de l'acquéreur, ou en l'absence d'une telle consommation ou utilisation effective, au lieu d'établissement de l'acquéreur.

Cette situation s'accompagne de **règles spécifiques s'agissant de la détermination du redevable de la taxe lorsque sont réalisées des opérations transfrontalières** portant sur le gaz et l'électricité pour lesquelles les fournisseurs et son client sont établis dans deux Etats différents. Ainsi, lorsque le lieu de la livraison est situé en France et que cette livraison est effectuée à partir du siège de l'activité économique ou d'un établissement stable situé hors de France, la taxe est due par l'acquéreur identifié à la TVA en France.

#### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR LES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE CHALEUR ET DE FROID***

Les **alinéas 1 à 5** du présent article **alignent les règles de territorialité applicables aux livraisons de chaleur et de froid**, ainsi qu'aux prestations de services qui leur sont liées, **sur celles déjà en application pour les livraisons de gaz naturel et d'électricité**.

Ils **modifient en conséquence** les dispositions prévues aux articles 256, 256 *bis*, 259 B, 287, 289 A et 291 précités du CGI.

#### ***C. LA LOGIQUE DE L'ALIGNEMENT DES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE CHALEUR ET DE FROID SUR CELLES APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE GAZ NATUREL ET D'ÉLECTRICITÉ***

**La directive n° 2009/162/UE du 22 décembre 2009** relative aux livraisons de chaleur et de froid a étendu les règles spécifiques de territorialité actuellement applicables aux livraisons de gaz naturel et d'électricité aux livraisons de chaleur et de froid (*via* les réseaux de chauffage ou de refroidissement).

Il convient de bien comprendre **la logique de cet alignement**. La problématique du passage physique des frontières et de la taxation des opérations dans ce cadre s'est, à l'origine, posée pour le gaz naturel et l'électricité. La question n'avait pas été soulevée concernant les livraisons de chaleur et de froid, dès lors qu'en pratique ces livraisons ne faisaient jamais l'objet d'un passage de frontière.

**Il est pourtant apparu récemment que les livraisons de chaleur et de froid pouvaient, tout comme celles de gaz naturel et d'électricité, donner lieu au franchissement d'une frontière.** Cette évolution tient à la fois au développement de ce marché et des techniques.

La directive du 22 décembre 2009 précitée tire les conséquences de ce changement en appliquant **une philosophie identique à tous les fluides**, qu'il s'agisse de gaz naturel, d'électricité, de chaleur ou de froid.

En opérant **la transposition de cette directive** en droit interne, le présent article répond à une nécessité tenant aux engagements communautaires de la France. La non transposition faisant courir le risque d'une procédure d'infraction diligentée par la Commission européenne.

Cette transposition ne s'accompagne d'**aucun coût particulier pour les finances publiques dès lors qu'elle vise uniquement à prendre en compte une situation nouvelle : le passage de frontière dans le cas des livraisons de chaleur ou de froid.**

## **II. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS**

### ***A. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES GÉRANTS DE TUTELLE***

**Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les gérants de tutelle bénéficiaient d'une exonération de TVA** sur le fondement de l'instruction 4 G-14-86 du 9 octobre 1986.

Toutefois, **la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a supprimé les gérants de tutelle pour les remplacer par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.**

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.

**Ils ne bénéficient pas de la même exonération de TVA que les anciens gérants de tutelle.**

## ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS***

Les **alinéas 6 à 8** du présent article complètent le 4 de l'article 261 du CGI 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 TVA**.

## ***C. LA RECONDUCTION D'UNE MESURE EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE FRAGILITÉ***

S'agissant de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, le droit communautaire laisse une certaine **latitude quant à l'exonération de TVA** de ces organismes de statut non public mais chargés d'une mission d'intérêt général. Cette latitude est autorisée par le g du 1 de l'article 132 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA. Elle profitait d'ailleurs précédemment aux anciens gérants de tutelle.

Dans cette perspective, l'enjeu social attaché à l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs justifie la reconduction d'un régime de TVA favorable. Ce régime **évite de faire supporter une charge excessive aux personnes en situation de fragilité**.

Nonobstant cette justification, **la question du coût de cette mesure** peut se poser. En effet, **en théorie, ce coût n'est pas nul** puisque la nouvelle exonération de TVA doit déboucher sur une perte de recettes fiscales.

Toutefois, **en pratique**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et la création de la profession des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, les mandataires sont *de facto* exonérés de TVA. Interrogée par votre rapporteur général, l'administration fiscale a indiqué que les procédures de redressement étaient en effet très rarement engagées à l'encontre des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ne s'acquittant pas de la TVA.

Aussi, outre sa justification sociale, le présent dispositif permet-il de **mettre un terme à cette incongruité fiscale, sans entraîner de manque à gagner significatif du fait de l'exonération accordée désormais de jure**.

## **III. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES NAVIRES DE COMMERCE MARITIME ET DES BATEAUX DE PÊCHE**

### ***A. LE DROIT EXISTANT***

En application des 2° et 6° du II de l'article 262 du CGI, sont **exonérées de TVA** :

- **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.

***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA REFORMULATION DES EXONÉRATIONS DE TVA S'AGISSANT DES NAVIRES DE COMMERCE MARITIME ET DES BATEAUX DE PÊCHE***

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* ».

***C. UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE***

Le 18 mars 2010, la **Commission européenne a 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 TVA. 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** actuellement en vigueur des 2° et 6° du II de l'article 262 du CGI est donc **différente** de celle du a de l'article 148 de la directive précitée.

Afin de se **mettre en conformité avec le droit communautaire** tel qu'interprété par la Commission européenne dans l'avis motivé précité, il

convient donc de faire évoluer la rédaction du régime de TVA s'agissant des navires de commerce maritime et des bateaux de pêche dans le sens défini par le présent dispositif.

Selon l'évaluation préalable des articles annexée au présent projet de loi de finances rectificative, cette mesure n'a « *pas d'impact sur la croissance, la compétitivité et la concurrence* » dès lors qu'elle vise simplement à maintenir la situation existante en garantissant sa conformité avec le droit communautaire.

Toujours selon cette évaluation préalable, **aucun coût, aucun bénéfice ni aucune incidence sur les finances publiques** ne résulte de l'entrée en vigueur de ce dispositif.

#### **IV. L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA SUR LES QUOTAS EUROPÉENS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE**

##### ***A. 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.

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.

Les Etats-membres de l'UE 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 la directive précitée 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 Etats-membres ont la liberté d'attribuer gratuitement la totalité de leurs quotas d'émissions. L'article 10 de la directive précitée 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 sont soumises à une amende non libératoire de 100 euros par tonne.

**La France** 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.

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...).

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA SUR LES QUOTAS EUROPÉENS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE***

Afin de mettre fin à une fraude importante touchant le marché des quotas européens d'émission de gaz à effet de serre (Cf. *infra*), la Commission européenne a 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 précitée, les **alinéas 13 à 15** du présent article complètent l'article 283 du CGI 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* ».

### ***C. L'AUTO-LIQUIDATION, UN MOYEN DE LUTTER CONTRE LES FRAUDES MASSIVES À LA TVA***

#### **1. La « fraude au carrousel » enrayée grâce à ce dispositif**

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 CGI.

Dès lors, des escrocs ont profité des failles du système commun de TVA et ils ont appliqué le mécanisme bien connu de « **fraude au carrousel** » aux ventes de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce type de fraude, la société A effectue une livraison intracommunautaire de quotas d'émission à la société B, exonérée de TVA, pour un montant hors taxe (HT) de 100 000 euros. La société « taxi » B revend ces quotas à la société C pour 119 600 euros toutes taxes comprises (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 Etats-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'UE** 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 ne prospère, **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 CGI.

Du fait de cette **mesure radicale**, le mécanisme du carrousel TVA ne peut plus impacter les recettes de TVA françaises.

Dans ce contexte, la transposition de la directive n° 2010/23/UE du 16 mars 2010 précitée permet d'appliquer le mécanisme de l'auto-liquidation de la TVA sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre, en vue de **lutter efficacement contre la fraude à la TVA.**

Pour reprendre l'exemple précédent, avec l'entrée en vigueur du principe d'auto-liquidation, la société « taxi » B 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.**

En d'autres termes, **il reviendra à l'acheteur des quotas et des unités de réduction d'acquitter la TVA, et non plus au vendeur.** La fraude sera ainsi jugulée grâce à un recouvrement mieux assuré de la TVA auprès de l'acheteur sur le territoire national.

## **2. Une mesure déjà adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011**

**La commission des finances du Sénat** a été, lors de l'examen du projet de loi de régulation bancaire et financière, à l'initiative de la régulation du marché des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Dans son rapport n° 703 (2009-2010) sur le projet de loi de régulation bancaire et financière, votre rapporteur général s'était notamment alarmé des dérives et des « affaires » ayant affecté le marché des quotas de CO2.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Sénat, à l'initiative de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, a adopté le dispositif proposé par le présent article.**

Aussi, **par coordination, votre commission propose la suppression des alinéas 13 à 15** du présent article.

## **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 **loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010**.

Cet article 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 CGI, « *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 donc désormais soumise à la TVA :**

- **sur la valeur des droits sociaux** ayant rémunéré l'apport lorsque la cession porte sur des droits dont l'acquisition a ouvert droit à déduction ;
- **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.**

Or, précisément, le dernier alinéa du b du 2 de l'article 266 du CGI **renvoie à une telle disposition réglementaire** : il prévoit pour les cessions de droits sociaux la possibilité de diminuer par décret en Conseil d'Etat la base d'imposition à la TVA du montant des sommes investies par le cédant pour la souscription ou l'acquisition desdits droits.

**En conséquence, l'alinéa 17** du présent article **abroge** donc le dernier alinéa du b du 2 de l'article 266 du CGI.

Dans la mesure où la disposition abrogée était devenue obsolète, le dispositif du présent article n'induit **aucun coût** pour les finances publiques.

## **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'accès à la propriété utilisées dans les années 1970 et bénéficiant à ce titre d'une **exonération de TVA** (article 1378 *quinquies* du CGI), 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 CGI) et d'une **exonération de droits de mutation** lors de la cession de ces contrats à titre gratuit (article 792 du CGI).

Or, ces deux types de contrats sont aujourd'hui **tombés en désuétude**, les sociétés et les offices HLM leur préférant d'autres contrats comme la location-accession ou la vente à terme.

Par ailleurs, le régime de la marge prévu au b *bis* du 2 de l'article 266 du CGI ne correspond pas au cadre communautaire de la TVA, qui ne le prévoit en matière immobilière que pour les assujettis qui ont acquis un immeuble en vue de la revente sans avoir eu des droits à déduction en amont (articles 73 et 392 de la directive 2006/112/CE précitée sur le système commun de TVA).

**En conséquence, les alinéas 17 à 19** du présent article **suppriment**, dans le CGI l'article 1378 *quinquies*, le b *bis* de l'article 2766 et l'article 792 précités.

Il convient de souligner que cette suppression des mesures relative à la location-attribution et à la location-attribution **n'emporte toutefois aucune remise en cause du régime fiscal pour les opérations engagées antérieurement**. Pour les contrats de location-attribution dont les attributions de logements ne seraient pas encore effectuées au jour de la modification législative, l'état du droit à considérer pour finaliser l'attribution est celui en vigueur au moment de la conclusion du contrat, soit le régime antérieur à la présente disposition législative. Quant à la location-vente, qui a été remplacée par le nouveau système de location-accession à la propriété immobilière créé par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, la suppression de la disposition fiscale spécifique n'emporte aucune conséquence aujourd'hui.

Enfin, comme dans le cas précédent et dans la mesure où la disposition abrogée était devenue obsolète, le dispositif du présent article n'induit **aucun coût** pour les finances publiques.

## VI. L'EXIGIBILITÉ DE LA TVA RELATIVE À UNE CRÉANCE CÉDÉE

### *A. L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE CESSIION DE CRÉANCE*

La doctrine administrative considérait traditionnellement 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. La TVA n'était exigible pour le cédant qu'au moment du paiement par le débiteur cédé entre les mains du cessionnaire.

Toutefois, par une décision *Cayon* du 24 juillet 2009, le Conseil d'Etat 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.

Suite à cette décision, le cédant peut donc désormais devenir 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.

### *B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ALIGNEMENT DU RÉGIME D'EXIGIBILITÉ APPLICABLE AUX CESSIIONS DE CRÉANCE SUR CELUI DÉJÀ APPLICABLE À L'ESCOMPTE DES EFFETS DE COMMERCE*

Conformément à l'article 66 de la directive précitée 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, les alinéas 21 et 22 du présent article reviennent sur la jurisprudence désormais applicable en disposant, au c du 2 de l'article 269 du CGI, 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* ».

### *C. LA NEUTRALITÉ DE TRAITEMENT SOUHAITABLE ENTRE DEUX FORMES TRÈS VOISINES DE REFINANCEMENT DES ENTREPRISES*

Cet alignement du régime d'exigibilité applicable aux cessions de créance sur celui déjà applicable à l'escompte des effets de commerce a, tout d'abord, le mérite de clarifier les règles de droit en la matière.

Par ailleurs, il assure la neutralité de traitement entre deux formes très voisines de refinancement des entreprises.

Par ailleurs, dans la mesure où le présent dispositif permet simplement de revenir à l'état du droit antérieur à l'arrêt Cayon précité du Conseil d'Etat, il n'engendre **aucun coût** pour les finances publiques.

En application de **l'alinéa 23** du présent article, cette disposition est applicable aux créances cédées à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2011**.

## **VII. LA SUPPRESSION DU TAUX RÉDUIT DE TVA APPLICABLE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

### ***A. LE TAUX RÉDUIT DE TVA POUR LES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN TAUX RÉCEMMENT DÉCLARÉ CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE***

En application du f de l'article 279 du CGI, le **taux réduit de TVA** est applicable aux « *prestations pour lesquelles les avocats, les avocats au Conseil d'Etat 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 n° 90-1168 du 29 décembre 1990 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<sup>1</sup>, introduit sur recours en manquement de la Commission européenne, **la Cour de justice de l'Union européenne 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 précitée 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PASSAGE AU TAUX NORMAL DE TVA***

Tirant les conséquences de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, **l'alinéa 25** du présent article **abroge** le f de l'article 279 précité du CGI.

De la sorte, les prestations accomplies dans le cadre d'une mission d'aide juridictionnelle sont soumises au **taux normal de TVA, soit 19,6 %**, et non plus au taux réduit (5,5 %). Le présent dispositif rend ainsi uniforme le taux de TVA applicable aux prestations des avocats et des avoués, que ces prestations soient effectuées dans le secteur libre ou dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

---

<sup>1</sup> CJUE, 17 juin 2010, Aff. C-492/08, Commission européenne c./ République Française.

**C. UN IMPACT NEUTRE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LIMITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PARTIELLE**

Le surplus de recettes de TVA pour l'Etat résultant de la suppression du taux réduit actuellement applicable à l'aide juridictionnelle a été estimé par Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice », à **36,7 millions d'euros**<sup>1</sup>.

Pour autant, **du point de vue du budget général de l'Etat, l'impact du présent dispositif est neutre**. En effet, le budget consacré à l'aide juridictionnelle en 2011 a augmenté à due concurrence. Ainsi, les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » ont augmenté en autorisations d'engagement de 13,2 %, en passant de 342,6 millions d'euros à 388 millions d'euros, et de 12,4 % en crédits de paiement, en passant de 294,8 millions d'euros à 331,3 millions d'euros.

Enfin, **du point de vue des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale, l'impact du présent dispositif est également neutre**, le surplus de dépense liée à la hausse du taux de TVA étant pris en charge sur les crédits budgétaires.

**Seuls les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle verront se répercuter une fraction de cette hausse de TVA** sur les missions accomplies par leur avocat ou leur avoué, le passage au taux normal de TVA ayant une incidence sur la part de la rétribution de la prestation non couverte par l'aide juridictionnelle.

Alors qu'il aurait été intéressant de cerner précisément cet impact sur les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle, l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative pour 2010 n'en apporte toutefois **aucune estimation** et se borne à évoquer un « *surcoût limité* ».

On peut certes comprendre la difficulté de cet exercice d'évaluation eu égard à l'incertitude pesant sur l'attribution de l'aide juridictionnelle totale ou partielle (en fonction de l'évolution de la conjoncture économique notamment). Toutefois, **un suivi de l'application de cette mesure** sera assurément nécessaire au cours de l'exercice 2011, le passage au taux normal de TVA ne devant pas être synonyme de frein à l'accès au droit et à la justice pour les justiciables aux revenus les plus modestes.

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

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 16.

## ARTICLE 29

### **Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire de diverses mesures applicables en matière de TVA**

*(Art. 256, 256 bis, 258, 259 B, 261, 262, 266, 269, 279, 283, 287, 289 A et 291, 792 et 1378 quinquies du code général des impôts)*

**Commentaire : 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 (CGI), 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, **ne relèvent pas des règles normalement applicables aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires**. En ce sens, elles diffèrent de celles du droit commun, applicable en particulier aux livraisons de chaleur et de froid.

Ainsi, en application du III de l'article 258 du CGI, 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 Etat-membre de l'Union européenne (UE) ou d'un autre Etat-membre de l'UE vers la France **ne relèvent pas des règles normalement applicables aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires** (articles 256 et 256 *bis* du CGI).

**Les importations de gaz naturel et d'électricité** sont en outre, en application du 10° de l'article 291 du CGI et contrairement au droit commun (applicable notamment aux livraisons de chaleur et de froid), **exonérées de TVA**.

De plus, aux termes de l'article 259 B du CGI et par dérogation aux dispositions de l'article 259 du même code, **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 ;

- lorsque le prestataire est établi en dehors de l'UE et que les services sont effectivement utilisés en France par un preneur domicilié en France ou dans un autre Etat-membre.

En application des a et b du 5 de l'article 287 du CGI, doivent être identifiés dans la **déclaration de chiffre d'affaires** :

- le montant total, hors TVA, des livraisons de gaz naturel ou d'électricité imposables sur le territoire d'un autre Etat-membre de la Communauté européenne et des livraisons dont le lieu n'est pas situé en France ;

- le montant total, hors TVA, 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 l'article 287 précité.

Enfin, en application de l'article 289 A du CGI, lorsqu'une personne non établie dans la Communauté européenne est redevable de la TVA 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 TVA 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 ».*

En d'autres termes, **contrairement à la généralité des livraisons de biens qui sont soumises à la taxe au lieu où ces biens se trouvent physiquement au moment de leur livraison, le lieu de taxation des livraisons de gaz et d'électricité est celui où les biens sont consommés ou utilisés par l'acquéreur** quel que soit le lieu d'établissement du fournisseur et de l'acquéreur, ou en l'absence d'une telle consommation ou utilisation effective, au lieu d'établissement de l'acquéreur.

Cette situation s'accompagne de **règles spécifiques s'agissant de la détermination du redevable de la taxe lorsque sont réalisées des opérations transfrontalières** portant sur le gaz et l'électricité pour lesquelles les fournisseurs et son client sont établis dans deux Etats différents. Ainsi, lorsque le lieu de la livraison est situé en France et que cette livraison est effectuée à partir du siège de l'activité économique ou d'un établissement stable situé hors de France, la taxe est due par l'acquéreur identifié à la TVA en France.

#### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR LES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE CHALEUR ET DE FROID***

Les **alinéas 1 à 5** du présent article **alignent les règles de territorialité applicables aux livraisons de chaleur et de froid**, ainsi qu'aux prestations de services qui leur sont liées, **sur celles déjà en application pour les livraisons de gaz naturel et d'électricité**.

Ils **modifient en conséquence** les dispositions prévues aux articles 256, 256 *bis*, 259 B, 287, 289 A et 291 précités du CGI.

#### ***C. LA LOGIQUE DE L'ALIGNEMENT DES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE CHALEUR ET DE FROID SUR CELLES APPLICABLES AUX LIVRAISONS DE GAZ NATUREL ET D'ÉLECTRICITÉ***

**La directive n° 2009/162/UE du 22 décembre 2009** relative aux livraisons de chaleur et de froid a étendu les règles spécifiques de territorialité actuellement applicables aux livraisons de gaz naturel et d'électricité aux livraisons de chaleur et de froid (*via* les réseaux de chauffage ou de refroidissement).

Il convient de bien comprendre **la logique de cet alignement**. La problématique du passage physique des frontières et de la taxation des opérations dans ce cadre s'est, à l'origine, posée pour le gaz naturel et l'électricité. La question n'avait pas été soulevée concernant les livraisons de chaleur et de froid, dès lors qu'en pratique ces livraisons ne faisaient jamais l'objet d'un passage de frontière.

**Il est pourtant apparu récemment que les livraisons de chaleur et de froid pouvaient, tout comme celles de gaz naturel et d'électricité, donner lieu au franchissement d'une frontière.** Cette évolution tient à la fois au développement de ce marché et des techniques.

La directive du 22 décembre 2009 précitée tire les conséquences de ce changement en appliquant **une philosophie identique à tous les fluides**, qu'il s'agisse de gaz naturel, d'électricité, de chaleur ou de froid.

En opérant **la transposition de cette directive** en droit interne, le présent article répond à une nécessité tenant aux engagements communautaires de la France. La non transposition faisant courir le risque d'une procédure d'infraction diligentée par la Commission européenne.

Cette transposition ne s'accompagne d'**aucun coût particulier pour les finances publiques dès lors qu'elle vise uniquement à prendre en compte une situation nouvelle : le passage de frontière dans le cas des livraisons de chaleur ou de froid.**

## **II. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS**

### ***A. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES GÉRANTS DE TUTELLE***

**Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les gérants de tutelle bénéficiaient d'une exonération de TVA** sur le fondement de l'instruction 4 G-14-86 du 9 octobre 1986.

Toutefois, **la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a supprimé les gérants de tutelle pour les remplacer par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.**

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.

**Ils ne bénéficient pas de la même exonération de TVA** que les anciens gérants de tutelle.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS***

Les **alinéas 6 à 8** du présent article complètent le 4 de l'article 261 du CGI 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 TVA.**

### ***C. LA RECONDUCTION D'UNE MESURE EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE FRAGILITÉ***

S'agissant de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, le droit communautaire laisse une certaine **latitude quant à l'exonération de TVA** de ces organismes de statut non public mais chargés d'une mission d'intérêt général. Cette latitude est autorisée par le g du 1 de l'article 132 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA. Elle profitait d'ailleurs précédemment aux anciens gérants de tutelle.

Dans cette perspective, l'enjeu social attaché à l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs justifie la reconduction d'un régime de TVA favorable. Ce régime **évite de faire supporter une charge excessive aux personnes en situation de fragilité.**

Nonobstant cette justification, **la question du coût de cette mesure** peut se poser. En effet, **en théorie, ce coût n'est pas nul** puisque la nouvelle exonération de TVA doit déboucher sur une perte de recettes fiscales.

Toutefois, **en pratique**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et la création de la profession des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, les mandataires sont *de facto* exonérés de TVA. Interrogée par votre rapporteur général, l'administration fiscale a indiqué que les procédures de redressement étaient en effet très rarement engagées à l'encontre des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ne s'acquittant pas de la TVA.

Aussi, outre sa justification sociale, le présent dispositif permet-il de **mettre un terme à cette incongruité fiscale, sans entraîner de manque à gagner significatif du fait de l'exonération accordée désormais de jure.**

## **III. L'EXONÉRATION DE TVA EN FAVEUR DES NAVIRES DE COMMERCE MARITIME ET DES BATEAUX DE PÊCHE**

### ***A. LE DROIT EXISTANT***

En application des 2° et 6° du II de l'article 262 du CGI, sont **exonérées de TVA** :

- **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.

**B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA REFORMULATION DES EXONÉRATIONS DE TVA S'AGISSANT DES NAVIRES DE COMMERCE MARITIME ET DES BATEAUX DE PÊCHE**

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* ».

**C. UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE**

Le 18 mars 2010, la **Commission européenne a 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 TVA. 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** actuellement en vigueur des 2° et 6° du II de l'article 262 du CGI est donc **différente** de celle du a de l'article 148 de la directive précitée.

Afin de se **mettre en conformité avec le droit communautaire** tel qu'interprété par la Commission européenne dans l'avis motivé précité, il convient donc de faire évoluer la rédaction du régime de TVA s'agissant des navires de commerce maritime et des bateaux de pêche dans le sens défini par le présent dispositif.

Selon l'évaluation préalable des articles annexée au présent projet de loi de finances rectificative, cette mesure n'a « ***pas d'impact sur la croissance, la compétitivité et la concurrence*** » dès lors qu'elle vise simplement à maintenir la situation existante en garantissant sa conformité avec le droit communautaire.

Toujours selon cette évaluation préalable, **aucun coût, aucun bénéfice ni aucune incidence sur les finances publiques** ne résulte de l'entrée en vigueur de ce dispositif.

#### **IV. L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA SUR LES QUOTAS EUROPÉENS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE**

##### ***A. 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.

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.

Les Etats-membres de l'UE 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 la directive précitée 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 Etats-membres ont la liberté d'attribuer gratuitement la totalité de leurs quotas d'émissions. L'article 10 de la directive précitée 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 sont soumises à une amende non libératoire de 100 euros par tonne.

**La France** 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.

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...).

## ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA SUR LES QUOTAS EUROPÉENS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE***

Afin de mettre fin à une fraude importante touchant le marché des quotas européens d'émission de gaz à effet de serre (Cf. *infra*), la Commission européenne a 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 précitée, les **alinéas 13 à 15** du présent article complètent l'article 283 du CGI 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* ».

## ***C. L'AUTO-LIQUIDATION, UN MOYEN DE LUTTER CONTRE LES FRAUDES MASSIVES À LA TVA***

### **1. La « fraude au carrousel » enrayée grâce à ce dispositif**

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 CGI.

Dès lors, des escrocs ont profité des failles du système commun de TVA et ils ont appliqué le mécanisme bien connu de « **fraude au carrousel** » aux ventes de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce type de fraude, la société A effectue une livraison intracommunautaire de quotas d'émission à la société B, exonérée de TVA, pour un montant hors taxe (HT) de 100 000 euros. La société « taxi » B revend ces quotas à la société C pour 119 600 euros toutes taxes comprises (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'UE** 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 ne prospère, **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 CGI.

Du fait de cette **mesure radicale**, le mécanisme du carrousel TVA ne peut plus impacter les recettes de TVA françaises.

Dans ce contexte, la transposition de la directive n° 2010/23/UE du 16 mars 2010 précitée permet d'appliquer le mécanisme de l'auto-liquidation de la TVA sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre, en vue de **lutter efficacement contre la fraude à la TVA**.

Pour reprendre l'exemple précédent, avec l'entrée en vigueur du principe d'auto-liquidation, la société « taxi » B 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.**

En d'autres termes, **il reviendra à l'acheteur des quotas et des unités de réduction d'acquitter la TVA, et non plus au vendeur**. La fraude sera ainsi jugulée grâce à un recouvrement mieux assuré de la TVA auprès de l'acheteur sur le territoire national.

## **2. Une mesure déjà adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011**

**La commission des finances du Sénat** a été, lors de l'examen du projet de loi de régulation bancaire et financière, à l'initiative de la régulation du marché des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Dans son rapport n° 703 (2009-2010) sur le projet de loi de régulation bancaire et financière, votre rapporteur général s'était notamment alarmé des dérives et des « affaires » ayant affecté le marché des quotas de CO2.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Sénat, à l'initiative de la commission des finances et avec avis favorable du Gouvernement, a adopté le dispositif proposé par le présent article.**

Aussi, **par coordination, votre commission propose la suppression des alinéas 13 à 15** du présent article.

## 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 **loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010**.

Cet article 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 CGI, « *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 donc désormais soumise à la TVA :**

- **sur la valeur des droits sociaux** ayant rémunéré l'apport lorsque la cession porte sur des droits dont l'acquisition a ouvert droit à déduction ;

- **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.**

Or, précisément, le dernier alinéa du b du 2 de l'article 266 du CGI renvoie à une telle disposition réglementaire : il prévoit pour les cessions de droits sociaux la possibilité de diminuer par décret en Conseil d'Etat la base d'imposition à la TVA du montant des sommes investies par le cédant pour la souscription ou l'acquisition desdits droits.

**En conséquence, l'alinéa 17** du présent article **abroge** donc le dernier alinéa du b du 2 de l'article 266 du CGI.

Dans la mesure où la disposition abrogée était devenue obsolète, le dispositif du présent article n'induit **aucun coût** pour les finances publiques.

### 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 1970 et bénéficiant à ce titre d'une **exonération de TVA** (article 1378 *quinquies* du CGI), 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 CGI) et d'une **exonération de droits de mutation** lors de la cession de ces contrats à titre gratuit (article 792 du CGI).

Or, ces deux types de contrats sont aujourd'hui **tombés en désuétude**, les sociétés et les offices HLM leur préférant d'autres contrats comme la location-accession ou la vente à terme.

Par ailleurs, le régime de la marge prévu au b *bis* du 2 de l'article 266 du CGI ne correspond pas au cadre communautaire de la TVA, qui ne le prévoit en matière immobilière que pour les assujettis qui ont acquis un immeuble en vue de la revente sans avoir eu des droits à déduction en amont (articles 73 et 392 de la directive 2006/112/CE précitée sur le système commun de TVA).

**En conséquence, les alinéas 17 à 19** du présent article **suppriment**, dans le CGI l'article 1378 *quinquies*, le b *bis* de l'article 2766 et l'article 792 précités.

Il convient de souligner que cette suppression des mesures relative à la location-attribution et à la location-attribution **n'emporte toutefois aucune remise en cause du régime fiscal pour les opérations engagées antérieurement**. Pour les contrats de location-attribution dont les attributions de logements ne seraient pas encore effectuées au jour de la modification législative, l'état du droit à considérer pour finaliser l'attribution est celui en vigueur au moment de la conclusion du contrat, soit le régime antérieur à la présente disposition législative. Quant à la location-vente, qui a été remplacée par le nouveau système de location-accession à la propriété immobilière créé par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, la suppression de la disposition fiscale spécifique n'emporte aucune conséquence aujourd'hui.

Enfin, comme dans le cas précédent et dans la mesure où la disposition abrogée était devenue obsolète, le dispositif du présent article n'induit **aucun coût** pour les finances publiques.

## **VI. L'EXIGIBILITÉ DE LA TVA RELATIVE À UNE CRÉANCE CÉDÉE**

### ***A. L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE CESSIION DE CRÉANCE***

**La doctrine administrative** considérait traditionnellement 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. La TVA n'était exigible pour le cédant qu'au moment du paiement par le débiteur cédé entre les mains du cessionnaire.

Toutefois, par une décision *Cayon* du 24 juillet 2009, **le Conseil d'Etat** 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.

Suite à cette décision, **le cédant peut donc désormais devenir 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.

***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ALIGNEMENT DU RÉGIME D'EXIGIBILITÉ APPLICABLE AUX CESSIONS DE CRÉANCE SUR CELUI DÉJÀ APPLICABLE À L'ESCOMPTE DES EFFETS DE COMMERCE***

Conformément à l'article 66 de la directive précitée 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, **les alinéas 21 et 22** du présent article **reviennent sur la jurisprudence** désormais applicable en disposant, au c du 2 de l'article 269 du CGI, 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* ».

***C. LA NEUTRALITÉ DE TRAITEMENT SOUHAITABLE ENTRE DEUX FORMES TRÈS VOISINES DE REFINANCEMENT DES ENTREPRISES***

Cet alignement du régime d'exigibilité applicable aux cessions de créance sur celui déjà applicable à l'escompte des effets de commerce a, tout d'abord, le mérite de **clarifier les règles de droit** en la matière.

Par ailleurs, il **assure la neutralité de traitement entre deux formes très voisines de refinancement des entreprises**.

Par ailleurs, dans la mesure où le présent dispositif permet simplement de revenir à l'état du droit antérieur à l'arrêt Cayon précité du Conseil d'Etat, il n'engendre **aucun coût** pour les finances publiques.

En application de **l'alinéa 23** du présent article, cette disposition est applicable aux créances cédées à **compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

## VII. LA SUPPRESSION DU TAUX RÉDUIT DE TVA APPLICABLE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

### ***A. LE TAUX RÉDUIT DE TVA POUR LES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN TAUX RÉCEMMENT DÉCLARÉ CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE***

En application du f de l'article 279 du CGI, le **taux réduit de TVA** est applicable aux « *prestations pour lesquelles les avocats, les avocats au Conseil d'Etat 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 n° 90-1168 du 29 décembre 1990 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<sup>1</sup>, introduit sur recours en manquement de la Commission européenne, **la Cour de justice de l'Union européenne 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 précitée 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PASSAGE AU TAUX NORMAL DE TVA***

Tirant les conséquences de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, **l'alinéa 25** du présent article **abroge** le f de l'article 279 précité du CGI.

De la sorte, les prestations accomplies dans le cadre d'une mission d'aide juridictionnelle sont soumises au **taux normal de TVA, soit 19,6 %**, et non plus au taux réduit (5,5 %). Le présent dispositif rend ainsi uniforme le taux de TVA applicable aux prestations des avocats et des avoués, que ces prestations soient effectuées dans le secteur libre ou dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

### ***C. UN IMPACT NEUTRE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LIMITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PARTIELLE***

Le surplus de recettes de TVA pour l'Etat résultant de la suppression du taux réduit actuellement applicable à l'aide juridictionnelle a été estimé par Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice », à **36,7 millions d'euros**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CJUE, 17 juin 2010, Aff. C-492/08, Commission européenne c./ République Française.

<sup>2</sup> Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 16.

Pour autant, **du point de vue du budget général de l'Etat, l'impact du présent dispositif est neutre.** En effet, le budget consacré à l'aide juridictionnelle en 2011 a augmenté à due concurrence. Ainsi, les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » ont augmenté en autorisations d'engagement de 13,2 %, en passant de 342,6 millions d'euros à 388 millions d'euros, et de 12,4 % en crédits de paiement, en passant de 294,8 millions d'euros à 331,3 millions d'euros.

Enfin, **du point de vue des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale, l'impact du présent dispositif est également neutre,** le surplus de dépense liée à la hausse du taux de TVA étant pris en charge sur les crédits budgétaires.

**Seuls les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle verront se répercuter une fraction de cette hausse de TVA** sur les missions accomplies par leur avocat ou leur avoué, le passage au taux normal de TVA ayant une incidence sur la part de la rétribution de la prestation non couverte par l'aide juridictionnelle.

Alors qu'il aurait été intéressant de cerner précisément cet impact sur les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle, l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative pour 2010 n'en apporte toutefois **aucune estimation** et se borne à évoquer un « *surcoût limité* ».

On peut certes comprendre la difficulté de cet exercice d'évaluation eu égard à l'incertitude pesant sur l'attribution de l'aide juridictionnelle totale ou partielle (en fonction de l'évolution de la conjoncture économique notamment). Toutefois, **un suivi de l'application de cette mesure** sera assurément nécessaire au cours de l'exercice 2011, le passage au taux normal de TVA ne devant pas être synonyme de frein à l'accès au droit et à la justice pour les justiciables aux revenus les plus modestes.

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

*ARTICLE 30*

*(Art. 268 du code des douanes, art. 302 D, 572, 575, 575 A, 575 E bis, 575 G, 575 H du code général des impôts, art. L. 3511-3 du code de la santé publique)*

**Mesures de réforme de la fiscalité sur les tabacs**

**Commentaire : le présent article aménage le régime fiscal des produits de tabac 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. LE DROIT EXISTANT**

***A. L'ASSIETTE DES IMPOSITIONS SUR LES PRODUITS DE TABACS***

Tant la taxe sur la valeur ajoutée (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<sup>1</sup> du ministre chargé du budget**. Le dernier arrêté en date remonte au 18 mars 2010.

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

---

<sup>1</sup> Cet arrêté global intervient généralement au cours du premier trimestre. Par la suite, trois arrêtés partiels homologuent en cours d'année, la plupart du temps le premier lundi de chaque trimestre, les nouveaux produits commercialisés et prennent acte des retraits de produits.

général des impôts (CGI), déduit du prix de vente au détail pour le calcul du droit de consommation<sup>1</sup>.

**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 CGI. En effet, celui-ci dispose que ce 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.

Au total, **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 **indirectement déterminée par les fabricants**. En effet, c'est *in fine* par rapport au prix de vente décidé par ceux-ci, dans les limites de l'article 572 précité du CGI, que les différents taux du droit de consommation sont calculés et que la TVA s'applique.

En effet, **les taux de droit de consommation et de TVA s'appliquent « à rebours » ou « en dedans »**, à partir du prix toute taxe comprise (TTC), et non, comme c'est normalement le cas, à partir du prix hors taxe (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 (Cf. *infra*), de renchérir les prix afin d'atteindre des objectifs de santé publique. L'Etat interagit donc avec les fabricants 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. Cette interaction est d'autant plus facilitée que le nombre de fabricants est réduit.

Au total, 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 (UE), après l'Irlande, où le prix des cigarettes les moins chères est le plus élevé.**

## **B. LA TVA SUR LES PRODUITS DE TABACS**

La TVA s'applique aux produits de tabac au **taux normal de 19,6 %**.

---

<sup>1</sup> 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].

Cependant, comme il a été indiqué *supra*, la TVA ne s'applique pas sur le prix HT des produits de tabacs mais « à rebours » du prix de vente homologué précédemment mentionné, soit à un **taux de 16,3856 %** de celui-ci.

Ainsi, par exemple, depuis la hausse intervenue le 8 novembre 2010, le prix de vente homologué des Marlboro est de 5,90 euros le paquet de 20. La TVA s'appliquera « en dedans » de ce prix à un taux de 16,3856 %, soit 0,96 euro<sup>1</sup> pour la cigarette de la classe de prix la plus demandée qu'est la Marlboro (Cf. *infra* pour cette notion).

La TVA sur les produits de tabacs rapporte à l'Etat environ **2,5 milliards d'euros** par an, affectés en quasi-totalité à la sécurité sociale.

### **C. LE DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS**

#### **1. Le taux applicable aux produits de tabac autres que les cigarettes**

En application de l'article 575 du CGI, les tabacs manufacturés vendus dans les départements en France continentale, comme 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 %.

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**

Simple 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 et les autres.

---

<sup>1</sup>  $5,90 \times 16,3856 \% = 0,96$ .

*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 (CPPD) sont les cigarettes les plus vendues à un même prix et pour un même conditionnement. Depuis le 9 novembre 2009, la CPPD 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 précité du CGI, 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 (*cf. 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 CPPD*

Les cigarettes qui ne sont pas vendues à un prix de 5,90 euros supportent, en application de l'article 575 précité du CGI, 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 CPPD, laquelle inclut le droit de consommation et la TVA.

En d'autres termes, le montant de la part spécifique du droit de consommation applicable aux cigarettes autres que celles de la CPPD 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 % (64 % + 16,385 %).

Le montant de la part spécifique du droit de consommation pour 1 000 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 :

$$\text{Part spécifique} = 7,5 \% \times 80,3856 \% \times 295 = 17,785314 \text{ euros}$$

Ce droit fixe apparaît particulièrement peu élevé et, selon la DGDDI, il est l'un des moins élevés de l'UE. Son 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 CPPD

(64 %) et la part spécifique (17,785314 euros pour 1 000 cigarettes) rapportée au prix de vente de celle-ci (5,90 euros le paquet de 20, soit 295 euros les 1 000 cigarettes).

Le montant de la part spécifique du droit de consommation pour 1 000 cigarettes s'établit actuellement au moyen de la formule suivante :

$$\text{Part proportionnelle} = [(295 \times 64 \%) - 17,785314] / 295 \times 100 = 57,97 \%$$

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 CPPD 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 CPPD à laquelle s'applique le taux normal de 64 %.

### 3. Le minimum de perception

En application de l'article 575 A du CGI, 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 le minimum de perception si le montant du droit de consommation lui est inférieur.

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 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) :

$$\text{Prix d'entrée} = [(164 - 17,785314) / 1000 \times 57,97 \%) \times 20 = 5,12 \text{ euros}$$

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 du CGI, 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 :

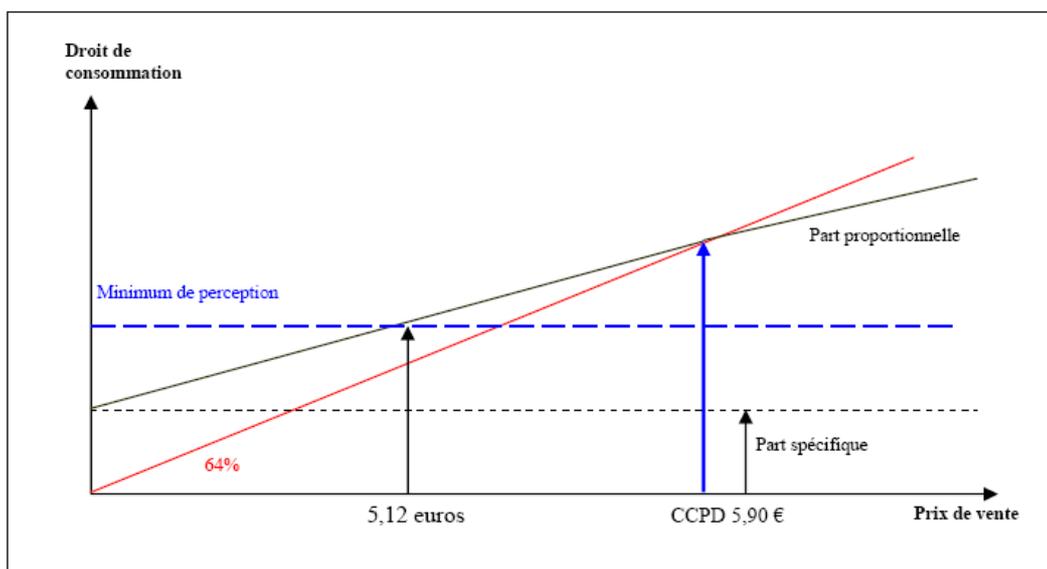
- pour les cigarettes, le minimum de perception qui résulte de cette augmentation ne peut excéder le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, c'est-à-dire 64 % de 5,90 euros, soit 3,776 euros ;

- 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 précité du CGI, 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 résumées dans le schéma suivant.

#### La mécanique du droit de consommation



Source : Assemblée nationale

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 influencer sur le prix de vente des cigarettes (et des autres produits de tabacs)**. Les effets de ces trois outils sont cependant très différents.

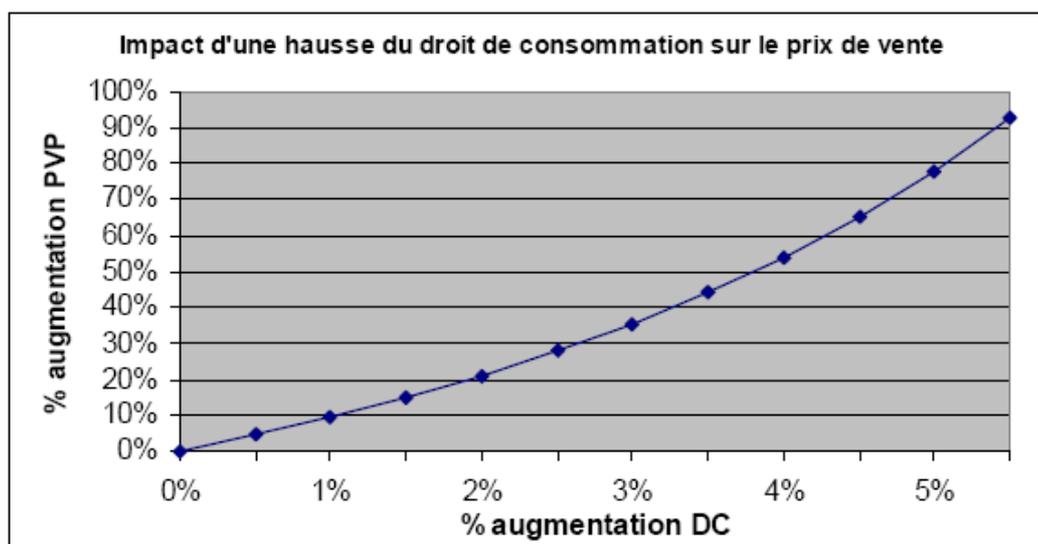
• Quel que soit l'instrument qu'utilise l'Etat, la cigarette de la CPPD (qui constitue le « pivot » sur lequel repose la fiscalité sur les cigarettes) supportera toujours le taux normal de 64 %. Ni l'augmentation de la part spécifique, ni celle de la part proportionnelle, pas plus que le relèvement du 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.

#### La décomposition du prix de vente au public (PVP)

Etat 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 % Prix de vente au public (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.**



Source : Assemblée nationale

**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.

Cet 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 CPPD, 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 CPPD, **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 minimum 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 CPPD 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.**

#### ***D. LES RÈGLES DE CIRCULATION ET DE DÉTENTION***

En application de l'article 575 G du CGI, « *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 CGI<sup>1</sup>, 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. Les conséquences de ces « introductions » 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'Etat (3,5 milliards d'euros).

## ***E. 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 CGI, 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 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.**

---

<sup>1</sup> 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 du CGI, les acheteurs-revendeurs mentionnés au dixième alinéa de l'article 568 du même code ou, dans des quantités fixées par arrêté du ministre chargé du budget, les revendeurs mentionnés au premier alinéa de cet article.

S'agissant des **taux du droit de consommation**, ceux-ci sont différents selon qu'il s'agit de la cigarette de la CPPD ou une autre cigarette, mais **toujours inférieurs à ceux en vigueur en France continentale** :

- pour la cigarette de la CPPD, 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 CPPD (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 du CGI.

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 CPPD. De même, ils peuvent 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 RÉGIME 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 précité du CGI ont été sanctionnés par la Cour de justice de l'Union européenne ;

- **la notion de CPPD** 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 (Cf. *supra*).

Toutefois, dans un avis motivé du 20 novembre 2009, la Commission européenne a estimé que les règles des articles 575 G et 575 H du CGI **violait 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 n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a inscrit dans les articles 572 du CGI 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 de l'Union européenne 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. Elle a estimé que cet article ne pouvait justifier des mesures équivalentes, en l'espèce, à des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation. Enfin, la Cour a considéré 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 Etats-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. LA NOTION DE CPPD EST DEVENUE CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE***

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 CPPD » qui, actuellement, constitue le « pivot » de la fiscalité applicable aux cigarettes**.

Au total, la notion de CPPD est désormais **incompatible** avec le droit communautaire.

### III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

#### A. LA SUPPRESSION DE LA NOTION DE CIGARETTES DE LA CPPD

##### 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 précité du CGI, 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 1<sup>er</sup> 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 du CGI 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<sup>1</sup>. **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 par 20.

Par coordination, les **alinéas 26 et 27** du présent article substituent, dans les troisième et quatrième alinéas de l'article 575 précité du CGI, aux mots : « *la plus demandée* », les mots : « *de référence* ». De même, les **alinéas 2 et 3** du présent article opèrent-ils la même substitution dans l'article 268 du

---

<sup>1</sup> 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.

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 CPPD, lequel est depuis le 8 novembre 2010 égal à 5,90 euros le paquet. A compter du 1<sup>er</sup> 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 (*cf.* schéma et explication *supra*).

### ***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).

##### **L'évolution des taux applicables aux cigarettes en France continentale**

Part spécifique		Taux normal	
<i>Actuellement</i>	<i>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011</i>	<i>Actuellement</i>	<i>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011</i>
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 CPPD. 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.

**L'évolution des taux applicables aux cigarettes en Corse**

<b>Part spécifique</b>		<b>Part proportionnelle</b>	
<i>Actuellement</i>	<i>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011</i>	<i>Actuellement</i>	<i>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011</i>
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 précité du CGI, les minima de perception applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe destiné à rouler des cigarettes sont fixés à, respectivement, 164 euros et 97 euros. L'**alinéa 19** présent article propose de porter ces montants à, respectivement, 173 euros 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 précité du CGI, 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 du CGI, 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 du CGI 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 CGI, « *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 que « *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 de l'Union européenne dans l'arrêt du 4 mars 2010 qui l'a jugé **contraire aux règles communautaires de la concurrence** (Cf. *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 du CGI.

**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 CPPD se décompose comme suit<sup>1</sup>.

### La décomposition du prix de vente au public (PVP)

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, les prélèvements fiscaux et la rémunération du buraliste représentant 88,70 % du prix de vente de la cigarette CPPD. **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 réduite 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. Il faudrait toutefois qu'ils vendent à prix coûtant, ce qui est peu probable.

**Le risque véritable mais 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 précité du CGI ne fera désormais plus référence.

Cependant, les conseils généraux des départements d'outre-mer, qui ne font pas partie du territoire de l'UE, 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

---

<sup>1</sup> 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 %.

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 précité du CGI 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 du CGI.

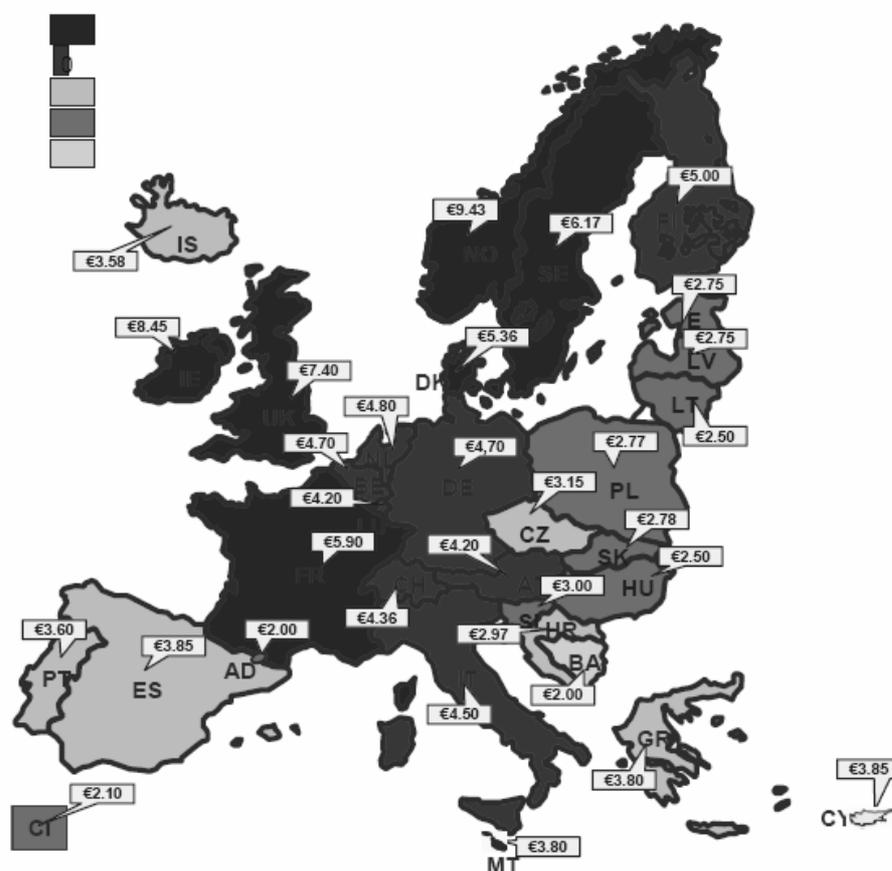
Par conséquent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, **les particuliers pourront introduire sur le territoire national autant de cartouches de cigarettes qu'ils le souhaitent, dans la limite toutefois de leur consommation personnelle.**

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 CGI 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. Si le présent dispositif est adopté, la détermination de la consommation personnelle sera une **question de fait appréciée *in concreto* par l'administration des douanes sous le contrôle du juge.**

**La question se pose des conséquences de la suppression de la limite d'un kilogramme à la circulation des produits de tabacs prévue par le présent article.**

Cette limite a été renforcée par l'article 20 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 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.

## Le prix de vente d'un paquet de Marlboro (cigarette la plus vendue) dans l'UE



Source : Assemblée nationale

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'Etat<sup>1</sup>.

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**

<sup>1</sup> 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.

**achats transfrontaliers de cigarettes** et des pertes de chiffres d'affaires pour les débitants ;

- d'autre part, **l'abaissement de 2 à 1 kilogramme 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.

Selon ce point de vue, ce serait donc **l'accroissement du différentiel de prix de vente au détail entre la France et les pays limitrophes** qui entraînerait une augmentation des achats transfrontaliers de cigarettes. En revanche, la limite de 1 kilogramme n'aurait aucun effet sur les achats.

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 kilogramme, 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 du CGI et l'alinéa 6 celle de l'article 302 D du même code qui fait référence à l'article 575 G du même code et à l'ancienne rédaction de l'article 575 H du même code.

#### ***E. LA CRÉATION D'UN DROIT DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS DE TABACS À MAYOTTE***

Alors que les produits de tabacs 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 (CGCT), *« 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**.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

##### ***A. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE MINIMUM DE PERCEPTION***

A l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a, tout d'abord, adopté deux amendements visant à **renforcer le dispositif du minimum de perception**.

Le premier de ces deux amendements institue **un minimum de perception majoré de 10 % pour les cigarettes vendues à un prix inférieur à 94 % du prix moyen du marché, soit 5,40 euros**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. En d'autres termes, si un fabricant vend un paquet de cigarettes à moins de 5,10 euros, le minimum de perception applicable passera de 173 euros à 190 euros.

Ce mécanisme est **extrêmement dissuasif** puisqu'il contraindrait, en pratique, le fabricant à vendre à perte. Il vise à éviter qu'un fabricant ne soit tenté de baisser ses prix et de contrecarrer ainsi la politique de santé publique menée par le Gouvernement et fondée sur un prix suffisamment élevé d'accès aux cigarettes.

Le second de ces amendements vise à **ajuster le seuil de déclenchement du minimum de perception majoré lorsqu'une hausse des prix intervient en cours d'année**.

Cette faculté offerte au Gouvernement, par arrêté du ministre du budget, **permettra de relever fortement la fiscalité s'appliquant à un fabricant qui ne s'associerait pas à une hausse des prix**.

##### ***B. LE MAINTIEN DES RÈGLES ACTUELLES EN MATIÈRE DE DÉTENTION ET DE CIRCULATION DES PRODUITS DE TABAC***

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté onze amendements identiques, avec **avis défavorable du Gouvernement**. Parmi ceux-ci, figurait **un amendement de la commission des finances**.

Supprimant les alinéas 25, 26 et 27 du présent article, l'adoption de ces amendements a eu pour conséquence un retour à la rédaction initiale des articles 575 G et 575 H du CGI. Ces articles fixent les **règles en matière de transport de tabac par les particuliers** (pas plus d'un kilogramme par personne, soit 5 cartouches de cigarettes) **et de détention** de tabac par les particuliers (pas plus de deux kilogrammes par personne, soit 10 cartouches de cigarettes) (*cf. supra*).

L'Assemblée nationale a estimé que **ces règles donnent satisfaction en matière de lutte contre les trafics et répondent à un objectif de santé publique**, en évitant un approvisionnement trop important dans les pays voisins où le prix des cigarettes est moins élevé qu'en France. Elle a, par ailleurs, estimé que le dispositif actuel est également déterminant pour la profession des buralistes, notamment les buralistes frontaliers, confrontés au développement des achats transfrontaliers de tabac.

Toutefois, il convient de rappeler que la Commission européenne, dans un avis motivé du 20 novembre 2009, a considéré que les règles des articles 575 G et 575 H du CGI violent le principe de liberté de circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun. Aussi, **le maintien en droit interne des dispositions incriminées fait-il courir le risque à la France d'une procédure de poursuite devant la Cour de justice de l'UE**.

Au regard de cette prise de position, on ne peut que regretter qu'un double objectif de lutte contre les trafics et de santé publique soit remis en cause par le principe de liberté de circulation au sein du marché commun. **La recherche d'un meilleur équilibre entre ces différents principes paraît éminemment souhaitable**.

### ***C. UN RAPPORT SUR L'HARMONISATION EUROPÉENNE DE LA FISCALITÉ DU TABAC***

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques**, l'un de la commission des finances et l'autre de Charles de Courson, avec **avis favorable du Gouvernement**.

Ces deux amendements imposent au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011, **« un rapport analysant la possibilité d'une harmonisation européenne de la fiscalité du tabac »**.

Ce dernier dispositif permet utilement d'aider à **trouver une solution satisfaisante, harmonisée à l'échelle européenne, aux problèmes** posés par la vente clandestine de tabac, le respect du principe de liberté de circulation au sein de l'espace européen et la lutte contre le tabagisme.

## V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances propose de **revenir à la rédaction initialement proposée par le Gouvernement afin de mettre en conformité avec le droit communautaire les règles françaises en matière de détention et de circulation des produits de tabac**. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, les particuliers pourront introduire sur le territoire national autant de cartouches de cigarettes qu'ils le souhaitent.

**Toutefois, cette modification des règles de circulation des produits du tabac doit s'accompagner de règles** sur lesquelles, dans le respect des principes communautaires de circulation des produits soumis à accises, devront se fonder l'action des services de contrôle pour s'assurer que la détention des produits du tabac par des particuliers se justifie pour des besoins propres.

**Une procédure d'enquête** pourra donc être déclenchée, notamment **au-delà des seuils indicatifs** de la directive 2008/118/CE (800 cigarettes soit 800 grammes, 400 cigarillos, 200 cigares ou 1 kilogramme de tabac à fumer), pour s'assurer que les quantités de tabac transportées par un particulier sont destinées à ses besoins propres et ne correspondent pas à une détention à des fins commerciales.

**Au-delà de trois fois les seuils** précités (soit 2,4 kilogrammes pour les cigarettes), **le particulier devra apporter la preuve que les tabacs transportés correspondent à sa consommation personnelle** ; à défaut le caractère commercial sera établi (avec taxation et sanction).

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

*ARTICLE 30 bis (nouveau)*  
*(Art. 568 du code général des impôts)*

**Ajustement du taux du droit de licence dû par les débiteurs de tabacs**

**Commentaire : le présent article vise à diminuer le taux du droit de licence dû par les débiteurs de tabacs afin de maintenir constant le produit de ce droit.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. UN MONOPOLE DE VENTE QUI A POUR CONTREPARTIE LE PAIEMENT D'UN DROIT DE LICENCE AU-DELÀ D'UN CERTAIN CHIFFRE D'AFFAIRES***

En application de l'article 568 du code général des impôts (CGI), la vente du tabac en France métropolitaine fait l'objet d'un **monopole de vente au détail**, confié à l'administration.

Celle-ci ne l'exerce toutefois pas directement, mais par l'intermédiaire de **débiteurs désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires** réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés, fixé à 157 650 euros pour les débits de France continentale et à 118 238 euros pour ceux des départements de Corse. Ce monopole passe également par l'intermédiaire des titulaires du statut d'acheteur-revendeur ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés auprès des débiteurs de tabacs, et ce exclusivement.

**Le taux du droit de licence acquitté par le débiteur s'applique à la remise consentie par le fournisseur** à chaque débiteur, cette remise comprenant l'ensemble des avantages directs ou indirects qui lui sont alloués.

**Deux taux** de droit de licence sont fixés par l'article 568 du CGI :

- d'une part, un taux de **20,44 %** de la remise brute pour les **cigares et cigarillos** ;

- d'autre part, un taux de **22,07 %** de la remise brute pour les **autres produits du tabac**.

### **La remise brute versée aux débiteurs de tabacs**

Un débiteur de tabac est rémunéré au moyen d'une **remise brute égale à 9 % des ventes réalisées pour les cigares et cigarillos et à 8,315 % pour les autres produits du tabac**. En pratique, celle-ci se décompose en deux parts :

- une **remise directe (« nette »)** est versée au débiteur, sur facture, par le fournisseur. Cette remise « nette » s'élève à 7 % du montant des livraisons de cigares et de cigarillos et à 6,375 % des livraisons des autres produits du tabac. Conformément aux engagements contenus dans le second contrat d'avenir, la remise nette sur les autres produits du tabac sera portée à **6,5 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

- la fraction **restante** est versée par le fournisseur à l'administration qui prélève sur cette part le **droit de licence** (20,44 % du montant de la remise brute pour les cigares et cigarillos et 21,40 % pour les autres produits du tabac) et la **cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs** (fixée à 1,778 % de la remise brute pour les cigares et les cigarillos et à 1,930 % pour les autres produits du tabac.). L'excédent éventuel ou « complément de remise » est reversé sur le compte bancaire du débiteur.

### **B. LE CONTRAT D'AVENIR DES BURALISTES POUR LA PÉRIODE 2008-2011**

Signé le 21 décembre 2006 avec les représentants de la profession, le deuxième « **contrat d'avenir des buralistes** » couvre la période 2008-2011. Il prévoit un accroissement de la remise nette revenant au débiteur de tabac :

*« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 :*

*« - la remise versée par le fournisseur au débiteur de tabac sera augmentée d'un point sur les cigares et cigarillos ;*

*« - pour les autres produits de tabacs manufacturés, la remise sera majorée de 0,125 point par an soit 0,5 point sur la durée du contrat.*

*« Le taux de cotisation au RAVGDT<sup>1</sup> restera stable, pour correspondre à 0,16 % du montant annuel des livraisons de tabacs ».*

**La distinction opérée entre les cigares et cigarillos d'une part, et les autres produits du tabac d'autre part**, traduit une différence de mode de financement de l'augmentation de cette remise nette. Dans le premier cas, les fournisseurs ont supporté l'intégralité de l'augmentation de la remise nette, la remise brute passant à 9 %. Dans le second cas, l'effort a été partagé entre les fournisseurs et l'Etat, qui a connu une diminution du montant du droit de licence qui lui revient.

---

<sup>1</sup> Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, l'administration fiscale avait indiqué à votre rapporteur général que la différence de traitement opérée entre les fournisseurs de cigares et cigarillos, qui ont supporté l'intégralité du surcoût, et les fournisseurs d'autres produits du tabac, était principalement justifiée par la différence de fiscalité et donc de rentabilité des produits pour les fournisseurs.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement tendant à **réduire de 21,40 % à 21,09 % de la remise brute, le taux du droit de licence applicable aux produits du tabac autres que les cigares et cigarillos.**

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

La mesure proposée par le présent article  **vise à tirer les conséquences de la nouvelle hausse de 0,125 point de la remise nette des débiteurs de tabac**, telle que prévue par le contrat d'avenir des buralistes 2008-2011 et qui devrait intervenir par arrêté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour les produits du tabac autres que les cigares et les cigarillos.

**La diminution du taux du droit de licence applicable aux produits du tabac autres que les cigares et cigarillos ne devrait pas entraîner de perte de recettes pour l'Etat.** En effet, la hausse de la remise nette (et donc de la rémunération des buralistes) prévue par le contrat d'avenir se traduit par une augmentation de la remise brute. Or, la remise brute constitue l'assiette à laquelle s'applique le taux du droit de licence. Ainsi, la baisse de ce taux compense l'augmentation de l'assiette pour maintenir constant le montant du droit de licence.

Pour mémoire, ce droit doit s'élever, en prévision pour 2010, à **259 millions d'euros** (soit un montant identique à la prévision pour 2009).

Il convient de préciser que **ce sont les fabricants de produits du tabac autres que les cigares et les cigarillos qui financeront, par une baisse de leur propre rémunération, le coût de l'augmentation de la remise accordée aux débiteurs de tabac.**

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

## G. – Autres mesures

### ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 31

#### Aménagements des régimes SIIC

**Commentaire : le présent article additionnel tend à faciliter les opérations de financement et de refinancement des actifs acquis par les SIIC, OPCI et leurs filiales sous le régime SIIC 3.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

Le régime des **sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)**, créé par la loi de finance pour 2003 (loi n°2002-1575 du 30 décembre 2002), a fait l'objet successivement de **deux mesures fiscales incitatives** tendant à encourager les opérations d'externalisation de patrimoine immobilier des utilisateurs vers les sociétés foncières faisant appel public à l'épargne.

Comme le résume un spécialiste de l'immobilier coté<sup>1</sup> : *« l'idée vient du constat que l'immobilier d'entreprise est en France, et contrairement à d'autres pays comme les Etats-Unis, principalement détenu par les utilisateurs. Or, d'un côté, l'immobilier mobilise des ressources financières très importantes pouvant avantageusement être utilisées dans le développement de l'activité de l'entreprise et de l'autre côté, les sociétés foncières sont à la recherche d'opportunités d'investissement. Il apparaissait donc souhaitable de faciliter les transferts de patrimoine des utilisateurs vers les sociétés foncières.*

*« Mais il existe plusieurs obstacles à de telles opérations. Le premier d'entre eux peut être la décision stratégique de l'utilisateur de rester propriétaire de son immobilier d'exploitation. Le coût fiscal attaché au transfert d'actifs immobiliers constitue le second écueil. C'est précisément ce coût fiscal que les dispositifs fiscaux successifs (SIIC 2 et SIIC 3) s'attachent à réduire, espérant ainsi engager un cercle vertueux où le coût de transfert de l'immobilier devient plus supportable pour les utilisateurs, où les sociétés foncières bénéficient de nouvelles opportunités d'investissement et où l'Etat prélève au passage un impôt, certes réduit, mais qu'il n'aurait pas perçu si le statu quo avait prévalu ».*

---

<sup>1</sup> Me Olivier Mesmin. *L'actualité de la fiscalité*, juin 2006.

**Le dispositif SIIC 2** a été introduit, en décembre 2004, par la loi de finances pour 2005 et codifié à l'article 210 E du code général des impôts (CGI). Aux termes de cet article, les plus-values dégagées par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) lors de l'**apport d'immeubles** ou de droits afférents à un contrat de crédit-bail immobilier sont soumises à l'IS au taux réduit (19 %) à la double condition que :

- l'apport soit fait à une personne morale faisant appel public à l'épargne et ayant un objet social de société foncière ;

- la société bénéficiaire de l'apport s'engage à conserver les actifs apportés pendant cinq ans.

Le régime SIIC 2 est applicable aux cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2011.

**Le dispositif SIIC 3** a été introduit en décembre 2005 par la loi de finances rectificative pour 2005, laquelle a modifié le texte de l'article 210 E du CGI. Il permet d'étendre le champ d'application du régime SIIC 2 aux **opérations de ventes** d'immeubles. Les conditions d'application du régime restent identiques, sous réserve des modalités de l'obligation de conservation pendant cinq ans des actifs apportés ou acquis qui doivent être précisées par décret. Ce régime fiscal, applicable dans un premier temps aux opérations intervenant au plus tard le 31 décembre 2007, a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2009.

Dans le cadre du vote du plan de relance, a été adoptée en janvier 2009 une mesure exceptionnelle applicable jusqu'au 31 décembre 2009. Elle permet aux **opérations d'acquisitions financées par crédit-bail** de bénéficier du régime de l'article 210 E.

Les conditions pour bénéficier de ce régime de faveur restent identiques avec les particularités suivantes :

- les conditions exigées au niveau du cessionnaire sont reportées au niveau du crédit-preneur. Ce dernier doit intervenir à l'acte de cession en prenant l'engagement de conclure avec l'acquéreur (établissement financier) un contrat de crédit-bail ;

- le crédit-preneur doit prendre l'engagement de conserver cinq ans les droits afférents au dit contrat.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Dans un contexte de raréfaction du crédit, les industries immobilières, comme l'ensemble des entreprises rencontrent des difficultés pour se refinancer lorsque leurs crédits arrivent à maturité.

A l'imitation de ce qui a été fait, par l'article 5 *bis* du projet de loi de finances pour 2011 au profit des entreprises grâce à la prolongation de la

mesure d'étalement de l'imposition des plus-values de cession réalisées lors des opérations de cession-bail, les dispositions permettant aux entreprises propriétaires de trouver par le crédit-bail des relais de financement pour leur cœur de métier doivent être favorisées.

A cet effet, votre commission des finances vous propose trois mesures :

- la première réintroduit, **jusqu'au 31 décembre 2011**, dans le code général des impôts la faculté de procéder, via un financement en crédit-bail, aux acquisitions sous le régime des externalisations **SIIC 3** prévu à l'article 210 E du CGI. Cette disposition, comme il a été précisé plus haut, était arrivée à expiration le 31 décembre 2009 ;

- la deuxième propose un aménagement des régimes SIIC 2 et SIIC 3 en vue de **permettre d'effectuer des opérations de « lease-back » sans entraîner la rupture de l'engagement de conservation de cinq ans**. Ainsi, la SIIC ou sa filiale ayant acquis un immeuble dans le cadre du dispositif de l'article 210 E pourrait céder cet immeuble à une société de crédit-bail sous forme de cession-bail, sans qu'elle soit réputée avoir rompu son engagement de conservation, pour autant qu'elle devienne crédit-prenneuse pour une période d'au moins cinq ans ;

- la troisième **rend possible une cession d'immeuble à une filiale également soumise au régime SIIC, sans contrevenir à l'engagement de détention pendant cinq ans des immeubles** (ou droits réels ou droits afférents à un contrat de crédit-bail immobilier), à la condition que la société cessionnaire prenne un nouvel engagement de conservation des biens acquis pendant au moins cinq ans.

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

## ARTICLE 31

### **Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TIPP et TICGN)**

**Commentaire : le présent article propose de proroger pour 2010 le remboursement partiel de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique et au fioul lourd (TIPP) et de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) au profit des exploitants agricoles.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Depuis 2005, afin de pallier la hausse des tarifs du fioul et du gaz naturel, les exploitants agricoles bénéficient, sur demande, d'un **remboursement partiel<sup>1</sup> des taxes intérieures de consommation acquittées l'année précédente sur le fioul domestique, le fioul lourd et le gaz naturel** (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers – TIPP – pour les deux premiers produits et TICGN pour le dernier).

Les demandes de remboursement sont **instruites conjointement par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture et les trésoreries générales**, ces dernières assurant les paiements. Un décret intervient pour fixer les règles applicables aux demandes formulées par les exploitants agricoles ainsi qu'à la procédure de remboursement<sup>2</sup>.

Sont visés par la mesure les **exploitants agricoles à titre individuel ou sociétaire**, y compris dans le secteur de l'aquaculture, les entreprises de **travaux agricoles et forestiers**, les **coopératives** d'utilisation en commun du matériel agricole (CUMA), les autres sociétés ou personnes morales ayant une activité de production agricole et les redevables de la cotisation de solidarité.

Le fioul domestique est principalement utilisé pour le **chauffage** (domiciles et entreprises), mais aussi pour certains **véhicules professionnels**, dont la liste est fixée par arrêté<sup>3</sup>, et qui peuvent l'utiliser comme carburant. Les véhicules bénéficiaires de ce taux privilégié sont utilisés hors route : tracteurs agricoles, engins forestiers, engins de chantier pour les bâtiment et travaux publics (BTP), navires de transporteurs fluviaux, etc. S'agissant plus précisément des véhicules agricoles, l'arrêté se réfère aux « *machines, appareils et engins agricoles automoteurs pour la préparation et le travail du sol, la culture, la récolte ou des travaux agricoles analogues* ».

---

<sup>1</sup> Soit 90 % du taux normalement applicable.

<sup>2</sup> Décret n° 2010-715 du 29 juin 2010.

<sup>3</sup> Arrêté du 29 avril 1970, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 9 octobre 2008.

Pour la TICGN, il faut relever tout particulièrement que les exploitations agricoles spécialisées dans la **culture sous serres de fruits et légumes** sont de **grandes consommatrices de gaz naturel** pour leur chauffage.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Comme chaque année depuis 2005, le présent article vise à **reconduire, pour l'année 2010**, cette mesure de remboursement pour les quantités de fioul domestique, de fioul lourd et de gaz naturel acquises entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2010. Ce remboursement équivaut à 90 % de la taxe acquittée, soit cinq euros par hectolitre de fioul domestique, 1,665 euro pour 100 kilogrammes net de fioul lourd et 1,071 euro par mégawattheure de gaz.

Il convient de relever la **conformité de cette mesure au droit communautaire**. L'article 15-3 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité autorise ainsi les Etats membres de l'Union européenne à appliquer « *un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité utilisés pour les travaux agricoles, horticoles ou piscicoles et dans la sylviculture* ». Le dispositif proposé de remboursement partiel de TIPP et de TICGN en faveur des professions agricoles est donc conforme à la législation communautaire en vigueur.

**L'étude d'impact** accompagnant le présent projet de loi de finances rectificative indique que cette prorogation se justifie car elle **permet de réduire un poste de charges important pour les agriculteurs** et donc d'améliorer leurs résultats. La mesure proposée tient donc compte de la crise économique qui touche le secteur agricole depuis deux ans et de l'instabilité du prix de l'énergie.

Le coût du dispositif s'est élevé à **101 millions d'euros en 2009<sup>1</sup>** et le Gouvernement l'estime à **150 millions d'euros pour 2010 et 2011**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Le remboursement anticipé appliqué aux dépenses 2008 a conduit à réduire le niveau de la dépense fiscale pour 2009. Pour mémoire, le coût du dispositif s'était élevé en 2008 à 165 millions d'euros.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'il ne conteste pas les justifications économiques avancées par le Gouvernement pour proroger ce dispositif, votre rapporteur général **s'interroge toutefois sur la méthode retenue.**

En effet, **le caractère exceptionnel et transitoire du remboursement octroyé a beaucoup perdu de son évidence** à mesure que s'additionnent les prorogations successives.

Dans l'étude d'impact jointe au présent projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement précise que *« la mesure proposée est destinée à alléger les charges des entreprises agricoles face à une volatilité particulièrement importante du prix des énergies qu'elles ne peuvent maîtriser. Elle doit permettre aux exploitations de rester compétitives »*. Il avait été plus clair l'année dernière puisqu'il avait admis, dans le même document, qu'une suppression permanente de taxe intérieure de consommation pour les agriculteurs *« aurait le mérite de la simplicité. Toutefois, une telle mesure qui a pour objectif de venir au soutien du monde agricole dans les périodes difficiles n'a pas vocation à devenir pérenne. En outre, elle n'encouragerait pas les exploitants à opter pour l'acquisition de matériel plus économe en énergie »*.

Dans la mesure où votre rapporteur général souscrit à ce dernier point, il semblerait préférable **que le Gouvernement clarifie ses objectifs** et fasse part de ses intentions s'agissant de l'**extinction** de cette **mesure de remboursement à moyen terme**. La disparition programmée du remboursement pourrait à cet égard constituer une **incitation** à la **modernisation des exploitations, en particulier sur un plan énergétique**. Il est en effet hautement probable que l'effacement du caractère réellement « transitoire » de l'avantage fiscal a contribué à réduire sa portée incitative.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article 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 Taïwan**

**Commentaire : le présent article vise à pallier l'impossibilité pour la France et Taïwan de conclure une convention afin d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales. À cet effet, il fixe des règles fiscales spécifiques pour les revenus de source taïwanaise dont les bénéficiaires sont des résidents français et les revenus de source française dont les bénéficiaires sont des résidents taïwanais, et prévoit un dispositif d'échange de renseignements en matière fiscale entre les autorités des deux pays.**

#### **I. LA SITUATION ACTUELLE**

L'île de Taïwan, depuis 1949, constitue le siège du gouvernement de la République de Chine, en situation de sécession de fait avec la République populaire de Chine. Alors que cette dernière, aujourd'hui, est considérée en droit international – et notamment, depuis 1971, au sein des Nations-Unies – comme l'Etat successeur de la République de Chine proclamée en 1912 sur le continent, **Taïwan n'est officiellement reconnu comme Etat que par une minorité de ses pairs. La France, en particulier, ne lui reconnaît pas formellement ce statut.** C'est ainsi que notre pays ne dispose pas, à Taipei, d'une ambassade au sens strict, mais seulement d'une représentation permanente.

Dans ce contexte, **il n'est pas possible pour la France et Taïwan de conclure une convention** ou tout autre instrument bilatéral de droit international. Une telle conclusion, en effet, reviendrait *ipso facto* à une reconnaissance par la France du statut d'Etat de Taïwan.

En particulier, tant que la situation diplomatique n'évoluera pas, **une convention à objet fiscal n'est pas envisageable.** Sur ce plan, il convient de préciser que la convention fiscale qui lie la France et la République populaire de Chine ne trouve pas à s'appliquer à Taïwan, le champ d'application de ce texte étant du reste expressément borné, du côté chinois, au territoire sur lequel s'exerce de façon effective la législation de la République populaire.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **pallier cette impossibilité pour la France et Taïwan de conclure une convention fiscale**, en contournant l'obstacle diplomatique. Il constitue en effet l'un des deux pans de la **mise en œuvre par des dispositions de droit interne d'une « quasi-convention »**, accord de fait négocié entre les deux pays afin d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales. L'autre pan de cette mise œuvre relève des **autorités taïwanaises**, qui introduisent les **mêmes dispositions, *mutatis mutandis*, dans leur législation**.

Il s'agit là, principalement, de fixer les **règles fiscales spécifiques qui viseront les revenus de source taïwanaise dont les bénéficiaires sont des résidents français et les revenus de source française dont les bénéficiaires sont des résidents taïwanais**. Actuellement, ces revenus font couramment l'objet d'une double imposition.

En effet, conformément aux règles de droit commun du code général des impôts, le montant imposable des revenus de source étrangère est déterminé de la même manière que pour les revenus de source française, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Les impôts acquittés à l'étranger sur les revenus de source étrangère sont déduits de la base imposable en France, mais cette déduction laisse subsister l'essentiel de la double imposition supportée par lesdits revenus, puisqu'elle s'impute sur la base imposable et non sur l'impôt lui-même.

De plus, les revenus de source française bénéficiant à des personnes fiscalement domiciliées à Taïwan sont susceptibles d'être soumis, selon leur catégorie, à des retenues pratiquées, en France, à la source – par exemple, la retenue sur les salaires, traitements, pensions et rentes viagères payées à des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France que prévoit l'article 182 A du code général des impôts. Là encore, il existe pour le contribuable un risque de double imposition, le montant imposable à Taïwan intégrant des revenus sur lesquels l'impôt a déjà été prélevé en France.

Par ailleurs, le présent article organise un **mécanisme d'échange de renseignements, en matière fiscale**, entre les autorités des deux pays.

La rédaction du dispositif ainsi proposé **suit, dans sa presque totalité, le modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune établi par l'OCDE<sup>1</sup>**, usuel en la matière, le cas échéant en tenant compte des réserves formulées par la France sur cet instrument. Elle se révèle donc similaire à celle des conventions fiscales à ce jour conclues par notre pays. Les modifications retenues par rapport au modèle précité, pour l'essentiel, tiennent à la nécessité d'adapter les mesures en cause à la situation politique et institutionnelle particulière de Taïwan, ainsi qu'à la forme singulière de mise en œuvre de cette « quasi-convention ».

On notera que le texte du présent article compte 188 alinéas, répartis en 39 paragraphes ; il couvre plus de douze pages du présent projet de loi de finances rectificative. Son contenu, d'une grande technicité, est présenté sous la forme du tableau ci-après afin de signaler les principales adaptations du modèle de l'OCDE auxquelles il procède.

---

<sup>1</sup> *Organisation de coopération et de développement économiques. Ce modèle de convention, tendant à éviter les pertes financières et discriminations, dans les échanges internationaux, liées au risque de double imposition entre l'Etat de résidence du contribuable et l'Etat de la source de son revenu, a été élaboré par l'OCDE, dans une première version, dès 1958, et plusieurs fois révisé. Depuis 1991, le comité des affaires fiscales de l'OCDE procède à sa mise à jour, de façon périodique et ponctuelle à la fois. En particulier, ce document a été modifié en 2005 afin d'intégrer le « standard » défini par l'OCDE pour l'échange d'informations, entre Etats, en matière fiscale ; la dernière révision date de juillet 2008. Juridiquement non contraignant, ce modèle s'est néanmoins imposé, dans la pratique, comme un cadre de référence pour les négociations bilatérales : aujourd'hui, on dénombre dans le monde plus de 3 000 conventions fiscales qui s'en inspirent.*

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>I</b>			
<b>1</b> Champs d'application territoriale	-	Ajout par rapport au modèle. Définit ce qu'il convient de considérer comme « territoire » au sens du présent article. Exclut du champ d'application les collectivités d'outre-mer françaises et la Nouvelle Calédonie.	Cette définition est rendue nécessaire du fait de l'absence de statut d'Etat de Taïwan en droit international, et donc de frontières officielles, et de la volonté de la France d'exclure les collectivités ultramarines du dispositif.
<b>2</b> Autorité compétente pour l'application du dispositif	article 3-1-f	Rédaction identique. Il s'agit, pour ce qui concerne la France, du ministre chargé des finances.	
<b>II</b>			
-	article 1	Rédaction identique. Sont visés les résidents.	
<b>III</b>			
-	article 2	Conforme. Le présent article s'applique aux impositions, sur le revenu ou sur les bénéfices, perçues par la France ou par Taïwan ou leurs collectivités locales.	
<b>IV</b>			
<b>1</b>	article 4-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- À la différence du modèle, ne vise pas les personnes qui sont assujetties à l'impôt en vertu de la législation du territoire, mais celles qui y sont imposées.</li> <li>- Vise le lieu d'immatriculation comme lieu de résidence, alors que le modèle n'y fait pas référence.</li> <li>- Précise que le dispositif s'applique aux personnes morales de droit public, non visées par le modèle.</li> </ul>	La prise en compte des personnes morales de droit public constitue une pratique conventionnelle courante de la France.

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>2</b>	article 4-1	Conforme. vise à exclure du bénéfice du présent article les personnes qui seraient imposées dans un territoire du seul fait des revenus qu'elles y perçoivent : ces personnes ne sont pas considérées comme des résidents pour l'application du dispositif, sauf les personnes physiques résidant à Taïwan pendant au moins 183 jours au cours d'une année fiscale ou qui y résident de façon habituelle et y conservent un domicile.	En l'absence d'une telle disposition, toutes les personnes domiciliées à Taïwan et qui y supportent l'impôt pour des revenus de source taïwanaise auraient été exclues du bénéfice du présent article.
<b>3</b>	article 4-2	Permet de définir le lieu de résidence d'une personne. Suit le modèle mais exclut le critère de la nationalité.	L'exclusion du critère de la nationalité tient à l'absence de statut officiel d'Etat de Taïwan.
<b>4</b>	article 4-3	Conforme.	
<b>V</b> de l'« établissement stable » (résidence des personnes morales)			
<b>1</b>	article 5-1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 5-2	Rédaction identique.	
<b>3-a</b>	article 5-3	Reprend le modèle mais ajoute au champ d'application les <i>projets</i> de construction, de montage ou d'installation, et prévoit que les chantiers ou projets sont des établissements stables dès lors que leur durée excède six mois, alors que le modèle prévoit une durée de douze mois.	C'est à la demande de Taïwan que la France a accepté qu'un projet de chantier soit reconnu comme établissement stable à l'issue d'une période de six mois.

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>3-b</b>	-	Mesure spéciale : la fourniture de services par une entreprise, par l'intermédiaire de ses employés ou d'un personnel engagé à cet effet, est considérée comme un établissement stable à la condition qu'elle se poursuive pour une ou plusieurs périodes d'une durée totale supérieure à 270 jours au cours de 15 mois.	
<b>4</b>	article 5-4	Rédaction identique.	
<b>5</b>	article 5-5	Rédaction identique.	
<b>6</b>	article 5-6	Rédaction identique.	
<b>7</b>	article 5-7	Rédaction identique.	
<b>VI</b> Traitement des revenus immobiliers			
<b>1</b>	article 6-1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 6-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 6-3	Rédaction identique.	
<b>4</b>	article 6-4	Rédaction identique.	
<b>5</b>	-	Disposition introduite en application des réserves exprimées par la France sur le modèle. Prévoit que les revenus tirés d'actions, de parts ou d'autres droits détenus sur des immeubles <i>via</i> une société, une fiducie ou toute autre entité sont imposés au lieu de situation desdits immeubles.	
<b>VII</b> Traitement des bénéfices des entreprises			
<b>1</b>	article 7-1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 7-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 7-3	Rédaction identique.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>4</b>	article 7-4	Rédaction identique.	
<b>5</b>	article 7-5	Rédaction identique.	
<b>6</b>	article 7-6	Rédaction identique.	
<b>7</b>	article 7-7	Conforme au modèle mais plus précis.	La précision est commandée par la nature de disposition de droit interne du présent article.
<b>8</b>	–	Conforme. Précise que les bénéfices imposables au titre d'un établissement stable sont ceux effectivement réalisés par cet établissement.	
<b>VIII</b> Traitement des revenus de l'exploitation des navires et aéronefs en trafic international			
<b>1</b>	article 8-1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 8-3	Conforme, en étant plus précis.	
<b>3</b>	–	Précision conforme.	
<b>4</b>	article 8-4	Rédaction identique.	
<b>IX</b> Cas des entreprises associées			
<b>1</b>	article 9-1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 9-2	Le recours à une consultation en cas de désaccord est exclu. Rédaction identique pour le reste.	
<b>X</b> Traitement des dividendes			
<b>1</b>	article 10-3	Mise en œuvre des réserves exprimées par la France sur le modèle pour compléter la notion de dividendes définie par celui-ci, afin de couvrir l'ensemble des revenus soumis au régime fiscal des distributions.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>2</b>	article 10-1 article 10-2	Fixe le principe d'une retenue à la source de 10 %, alors que le modèle préconise un taux de 15 %.	Le taux retenu a été proposé par la France dans ses négociations avec Taïwan.
<b>3</b>	article 10-4	Rédaction identique.	
<b>4</b>	article 10-5	Rédaction identique.	
<b>XI Traitement des intérêts</b>			
<b>1</b>	article 11-3	Conforme. Opte pour l'exclusion de l'application du dispositif des intérêts de créances commerciales résultant des paiements différés pour des équipements, biens, marchandises ou services. Ces derniers relèvent ici du régime des bénéfices d'entreprises (VII).	.
<b>2</b>	article 11-1 article 11-2	Conforme.	
<b>3</b>	–	Conforme.	
<b>4</b>	article 11-4	Rédaction identique.	
<b>5</b>	article 11-5	Rédaction identique.	
<b>6</b>	article 11-6	Rédaction identique.	
<b>XII Traitement des redevances</b>			
<b>1</b>	article 12-2	Conforme, en étant plus précis.	
<b>2</b>	article 12-1	Fixe une retenue à la source de 10 % : cette disposition est contraire au modèle, qui prévoit le droit exclusif d'imposition de l'Etat de résidence	Répond à une demande de Taïwan. La mesure est conforme au modèle de convention fiscale élaboré par le Comité fiscal de l'ONU.
<b>3</b>	article 12-3	Rédaction identique.	
<b>4</b>	–	Fixe la détermination du pays source. Il s'agit du territoire dans lequel le débiteur des redevances est résident, ou le territoire dans lequel se trouve son établissement stable. Disposition commandée par le 2.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>5</b>	article 12-4	Rédaction identique.	
<b>6</b>	-	Conforme au modèle, en prévoyant que certains contrats de savoir-faire dont la rémunération est constitutive d'une redevance, notamment les contrats d'assistance technique, seront imposés en tant que bénéfices d'entreprise.	Visé à empêcher toute interprétation extensive de la notion de redevances.
<b>7</b>	-	Conforme, en prévoyant que les rémunérations du droit de distribuer un logiciel ne constituent une redevance que si l'acquisition se fait avec un droit de reproduction. Dans les autres cas, il s'agit de bénéfices d'entreprise.	<i>Idem.</i>
<b>XIII</b>	Traitement des gains en capital		
<b>1-a</b>	article 13-1	Rédaction identique.	
<b>1-b</b>	article 13-4	Conforme, en étant plus précis.	
<b>2</b>	article 13-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 13-3	Conforme.	
<b>4</b>	article 13-5	Rédaction identique.	
<b>XIV</b>	Traitement des revenus d'emploi		
<b>1</b>	article 15.1	Rédaction identique.	
<b>2</b>	article 15-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 15-3	Conforme mais exclus du dispositif les revenus des emplois salariés exercés à bord d'un bateau servant à la navigation intérieure.	Aménagement logique du modèle, car l'emploi, dans cette hypothèse, ne présente pas de dimension internationale.

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>XV</b> Traitement des jetons de présence	article 16	Conforme.	
<b>XVI</b> Traitement des revenus des artistes et sportifs			
<b>1-a</b>	article 17-1	Rédaction identique, avec l'ajout du cas des mannequins de mode.	
<b>1-b</b>	-	Ajout par rapport au modèle. Prévoit que, nonobstant les autres dispositions du présent article, (en matière de bénéfices d'entreprise, de redevances, de revenus d'emplois et d'autres revenus), lorsqu'un artiste ou professionnel assimilé perçoit des revenus de France ou de Taïwan au titre d'une prestation non indépendante de sa notoriété professionnelle, ces revenus sont imposables dans le territoire de leur réalisation.	En l'absence de cette disposition, ces revenus relèveraient de la catégorie « autres revenus » (XXI) et, comme tels, seraient imposés dans l'Etat de résidence.
<b>2</b>	article 17-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>		Conforme. En cas de financement par des fonds public, accorde le droit d'imposer à l'Etat de résidence.	
<b>4</b>	-	<i>Idem.</i>	.
<b>XVII</b> Traitement des pensions			
<b>1</b>	article 18	Rédaction identique.	
<b>2</b>		Conforme.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>XVIII</b> Traitement des revenus des fonctions publiques			
<b>1</b>	article 19-1	Conforme.	
<b>2</b>	article 19-2	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 19-3	Conforme.	
<b>XIX</b> Traitement des revenus des étudiants			
	article 20	Rédaction identique.	
<b>XX</b> Traitement des revenus des enseignants et chercheurs			
-	-	Ne figure pas dans le modèle. Prévoit que, lorsqu'un enseignant ou un chercheur se rend dans l'autre territoire, à l'invitation d'un établissement d'enseignement, aux fins d'enseigner ou de se livrer à des recherches dans l'intérêt public, l'Etat de résidence conserve le droit d'imposer l'intéressé pendant une période de 24 mois.	Conforme à la pratique conventionnelle française, qui vise à encourager la diffusion de la culture française à l'étranger et à favoriser les échanges bilatéraux d'enseignants et de chercheurs.
<b>XXI</b> Traitement des autres revenus			
<b>1</b>	article 21-1	Conforme. Précise que le bénéficiaire concerné doit être bénéficiaire effectif.	La précision, conforme à la pratique conventionnelle française, tend à lutter contre les abus.
<b>2</b>	article 21-2	<i>Idem.</i>	
<b>3</b>		Conforme.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>XXII</b> Imputation			
-	article 23 B	Conforme. Imputation des impôts payés dans un territoire sur le revenu imposable dans l'autre territoire. Retient la méthode du crédit d'impôt.	
<b>XXIII</b> Non discrimination entre contribuables			
<b>1</b>	article 24-1	Mise en œuvre des réserves exprimées par la France sur le modèle pour limiter le champ d'application de la disposition aux personnes physiques.	La France s'est réservé le droit de limiter la non discrimination aux seules personnes physiques, en estimant que le modèle offre par ailleurs des garanties suffisantes aux personnes morales.
<b>2</b>	article 24-3	Rédaction identique.	
<b>3</b>	article 24-4	Conforme.	
<b>4</b>	article 24-5	Rédaction identique.	
<b>XXIV</b> Recours administratif des contribuables visant l'application du présent article			
-	article 25-1	Rédaction identique.	
<b>XXV</b> Échange de renseignements entre la France et Taïwan			
-	article 26	Rédaction identique.	

<b>Les dispositions du présent article</b>			
<b>Disposition et objet</b>	<b>Disposition correspondante du modèle OCDE</b>	<b>Conformité article/modèle</b>	<b>Observations</b>
<b>XXVI</b> Assistance au recouvrement entre la France et Taïwan			
<b>1</b>		Fixe des obligations positives à la charge de chacun des deux territoires, en matière de recouvrement des impôts sur le revenu, alors que le modèle prévoit seulement une assistance mutuelle.	Conforme aux demandes habituelles de la France dans le cadre de ses négociations conventionnelles.
<b>2</b>	article 27-8	Rédaction identique.	
<b>XXVII</b> Limitation des avantages des contribuables bénéficiaires du présent article			
–	–	Dispositions anti-abus. Renforce le dispositif prévu par le modèle.	Conforme à la pratique conventionnelle française en la matière.
<b>XXVIII</b> Mise en œuvre pour les sociétés et fonds de placement			
–	–	Ajout par rapport au modèle. Permet sous certaines conditions de faire bénéficier les sociétés et fonds de placement des dispositions relatives aux dividendes et intérêts.	Conforme à la pratique conventionnelle française.
<b>XXIX</b> Entrée en vigueur			
–	–	- Renvoie à un décret la date d'entrée en vigueur du présent article, fixée au plus tard au 1 <sup>er</sup> janvier 2012. - Prévoit que le dispositif cesserait d'être applicable en cas de non application, constatée par le ministre chargé des finances, des dispositions équivalentes par Taïwan.	Transpose au présent article le mécanisme de dénonciation des conventions internationales.

Source : *commission des finances du Sénat*

### III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **adopté sans modification de fond par l'Assemblée nationale**, mais avec 27 amendements rédactionnels dont notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a pris l'initiative.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme on l'a indiqué plus haut, le présent article résulte, en la forme, de la **nécessité pour la France de s'abstenir de recourir aux instruments du droit international en vue d'organiser ses relations avec Taïwan**, en l'occurrence sous l'aspect fiscal, sauf à reconnaître officiellement ce territoire comme un Etat à part entière. Sur le fond, néanmoins, l'article consiste en un ensemble de dispositions qui, n'eût été la situation diplomatique, auraient eu vocation à figurer dans une convention fiscale.

Du reste, ces dispositions, telles qu'elles ont été détaillées ci-dessus, s'avèrent presque intégralement **conformes au modèle de l'OCDE** généralement appliqué en ce domaine, et **les autorités taïwanaises dotent leur ordre juridique de dispositions symétriques**, comme on l'a signalé également.

La mesure, destinée, d'une part, à **éviter les doubles impositions** entre les deux pays et, d'autre part, à **prévenir la fraude et l'évasion fiscales**, apparaît comme naturellement opportune.

En ce qui concerne le premier aspect, en effet, **la situation actuelle n'est pas satisfaisante**, puisque les revenus de source taïwanaise bénéficiant à des résidents français et les revenus de source française bénéficiant à des résidents taïwanais se trouvent soumis, en France, aux dispositions de droit commun de la législation fiscale, tout en étant susceptibles de supporter, de façon parallèle, les impôts en vigueur à Taïwan.

Or il est déterminant d'éliminer ces doubles impositions, non seulement pour des raisons tenant à l'équité fiscale, mais aussi parce qu'elles représentent autant d'**entraves aux échanges entre la France et Taïwan**. Cette exigence est d'autant plus forte que certains de nos principaux compétiteurs européens – la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède – ont d'ores et déjà mis en place des dispositifs visant à résoudre les mêmes difficultés, renforçant ainsi leur attractivité aux yeux des investisseurs.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, le vide juridique actuel, notamment quant à l'échange de renseignements entre administrations, sera utilement comblé, alors qu'environ **1 500 Français résident à Taïwan, territoire particulièrement dynamique aux plans économique et financier, dont la France est aujourd'hui le deuxième fournisseur européen.**

D'ailleurs, **en Asie, notre pays est déjà lié par des conventions, pour éviter les doubles impositions et assurer un échange d'informations en matière fiscale, avec presque tous ses grands partenaires** – notamment la République populaire de Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et Singapour –, à l'exception de Taïwan. Il convient de signaler qu'une convention fiscale a été signée avec Hong Kong, à Paris, le 21 octobre dernier.

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

*ARTICLE 32 bis (nouveau)*

*(Art. 302 bis KA du code général des impôts)*

**Taxe due pour chaque message publicitaire télévisuel**

**Commentaire : le présent article a pour objet de modifier la première tranche d'imposition de la taxe due pour chaque message publicitaire diffusé sur les écrans de télévision, afin de tenir compte de la situation des chaînes d'information.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE TAXE DUE POUR CHAQUE MESSAGE PUBLICITAIRE DIFFUSÉ SUR LES ÉCRANS DE TÉLÉVISION DEPUIS 1982**

Si la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle<sup>1</sup> institue une taxe sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes de télévision, **les messages publicitaires sont, quant à eux, taxés depuis 1982.**

En effet, l'article 302 *bis* KA du code général des impôts (CGI) prévoit **une taxe sur la publicité télévisée due pour chaque message publicitaire diffusé.**

**Elle est acquittée par les entreprises qui assurent la régie des messages publicitaires** sur les écrans de télévision, c'est-à-dire les sociétés de programme elles-mêmes ou les régies.

**Instituée temporairement par l'article 39 de la loi de finances pour 1982<sup>2</sup>**, elle a été reconduite à plusieurs reprises. Elle a été définitivement établie par la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992<sup>3</sup>.

**Elle est assise sur le message publicitaire**, selon les tarifs suivants :

- **3,80 euros hors taxe (HT) par message** dont le prix est supérieur à 150 euros HT et au plus égal à 1 520 euros HT ;

- **20,60 euros HT par message** dont le prix est supérieur à 1 520 euros HT et au plus égal à 9 150 euros HT ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

<sup>2</sup> Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

<sup>3</sup> Loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 portant mise en œuvre par la République française de la directive du Conseil des communautés européennes (C.E.E.) n° 91-680 complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de la suppression des contrôles aux frontières, la directive (C.E.E.) n° 77-388 et de la directive (C.E.E.) n° 92-12 relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accise.

- **34,30 euros HT par message** dont le prix est supérieur à 9 150 euros HT.

La taxe sur la publicité télévisée n'est due que pour les messages reçus en France sur des écrans de télévision.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN AMÉNAGEMENT DU BARÈME DES TARIFS EN FAVEUR DES CHAÎNES DE L'INFORMATION**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du Gouvernement et de la commission**, un amendement portant article additionnel, sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, visant à **modifier la première tranche du barème des tarifs** de l'article 302 *bis* KA du CGI. Il substitue le nombre « 500 » au nombre « 150 ».

En conséquence, le tarif de 3,80 euros HT porte sur les messages dont le prix est supérieur à 500 euros HT et au plus égal à 1 520 euros HT.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'initiative de nos collègues députés consiste à **adapter le barème des tarifs de la taxe assise sur chaque message** publicitaire télévisuel. **Cette démarche vise à tenir compte de la spécificité des chaînes d'information.**

En effet, **la commercialisation des écrans publicitaires conduit ces dernières à proposer aux annonceurs une diffusion plus importante** de leurs messages afin de leur offrir la même exposition que les chaînes généralistes.

En conséquence, l'effet mécanique de la taxation en fonction du nombre et du prix du message combiné aux stratégies commerciales publicitaires se traduit par **une imposition plus importante des chaînes d'information que les chaînes généralistes**, à revenu publicitaire égal<sup>1</sup>.

Or les chaînes d'information n'ont pas toutes atteint leur équilibre financier. Ainsi les chaînes d'information de la TNT sont dans une phase de croissance qui s'accompagne de charges supplémentaires en termes de couverture notamment.

**La tranche d'imposition du montant de la taxe allant d'un prix du message de 150 euros à 1 520 euros conduit à un effet de seuil en leur**

---

<sup>1</sup> Notre collègue Patrice Martin-Lalande relève, à titre d'illustration, que pour un chiffre d'affaires publicitaire identique de 120 000 euros, une chaîne généraliste paie 68,50 euros de taxes pour une diffusion à une heure de grande écoute de deux messages d'une valeur de 60 000 euros chacun alors qu'une chaîne d'information doit s'acquitter de 3 020 euros de taxes pour la diffusion de 795 messages d'une valeur de 151 euros chacun, soit une imposition 44 fois supérieure, à revenu égal.

**défaveur.** Si leur stratégie reste axée sur la multiplication des messages afin de renforcer l'exposition de l'annonceur, elle s'accompagne également d'une augmentation des prix de vente que le barème actuel de prix risque de sanctionner d'un point de vue financier lourdement.

C'est pourquoi l'ajustement proposé par le présent article d'augmenter le seuil de la taxation du prix du message de 150 euros à 500 euros est de nature à prendre en compte de manière pertinente l'ancrage des chaînes d'information de la TNT dans le marché publicitaire.

Le produit de cette taxe est évalué à 10 millions d'euros. La mesure proposée n'a pas fait l'objet d'un chiffrage.

Votre rapporteur général rappelle **qu'une démarche similaire a été adoptée par le législateur en 2004<sup>1</sup> afin de tenir compte de la spécificité des télévisions locales.** La première tranche d'imposition pour les messages publicitaires dont le prix était inférieur à 150 euros HT avait été alors supprimée.

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

---

<sup>1</sup> Cf. *article 120 de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.*

*ARTICLE 32 ter (nouveau)*  
*(Art. 302 bis KF du code général des impôts)*

**Modulation de la taxe sur les ventes au détail de poissons,  
crustacés et mollusques marins**

**Commentaire : le présent article vise à permettre la modulation du taux de la taxe sur les ventes au détail de poissons, crustacés et mollusques marins en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise redevable.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la « **contribution pour une pêche durable** », créée par article 60 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007<sup>1</sup>, est codifiée à l'article 302 *bis* KF du code général des impôts. Il s'agit aujourd'hui d'une **taxe qui porte sur les ventes au détail de poissons, crustacés et mollusques marins ainsi que sur les produits alimentaires comportant plus de 30 % de tels produits de la mer**. Cet article précise que les huîtres et les moules ne sont pas soumises à la taxe<sup>2</sup>. La liste des produits frais, conservés ou transformés<sup>3</sup>, soumis à la taxe est définie par un arrêté du 16 janvier 2008.

Le **taux** de la taxe est égal à **2 %** et son **assiette** est le **montant hors taxe des ventes des produits** indiqués précédemment. Le redevable de la taxe est toute personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) agissant en tant que telle<sup>4</sup>, qui effectue la vente à une personne autre qu'un assujetti à la TVA. La taxe concerne donc l'aval de la filière et est acquittée par les **professionnels de la vente au détail de poissons** et ne frappe pas les marins pêcheurs. Le **fait générateur** et l'**exigibilité** interviennent dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de **TVA**. La taxe est enfin constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA et les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

---

<sup>1</sup> Résultant d'un amendement du Gouvernement, ce dispositif est un élément du « Plan pour une pêche durable » traduisant les engagements pris par le Président de la République, le 6 novembre 2007, au Guilvinec. La filière pêche fait face depuis plusieurs années à la réduction des totaux admissibles de capture (TAC) définis pour préserver la ressource halieutique et à la montée en puissance de la concurrence internationale.

<sup>2</sup> Sont en effet placés hors champ d'application de la taxe les produits issus de la conchyliculture, qui étaient réputés ne pas connaître les mêmes problèmes structurels que le reste de la filière pêche.

<sup>3</sup> Les produits conservés sont les produits ayant fait l'objet d'un traitement en vue de leur conservation (séchage, salage, surgélation, congélation, etc...). Les produits transformés désignent notamment les produits découpés, à l'exclusion des plats cuisinés à base de poisson.

<sup>4</sup> C'est-à-dire dans le cadre de l'activité qui la rend passible de la taxe sur la valeur ajoutée.

Selon les indications fournies à votre rapporteur général par le Gouvernement, **le produit de la contribution pour une pêche durable, affecté au budget général de l'Etat, représente 70 millions d'euros par an.**

Il convient d'observer que ce montant est atteint alors que **les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 766 000 euros ne sont pas soumises à la taxe.** L'existence d'un seuil permet donc à de petites poissonneries de sortir du champ des redevables.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Marc Le Fur et Gilles Carrez, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances,** vise à permettre la modulation du taux de la taxe sur les ventes de poissons, crustacés et mollusques marins en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise redevable.

Ainsi, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 766 000 euros continueraient de ne pas être soumises à la taxe, alors que **les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 766 000 euros et 2 millions d'euros bénéficieraient d'une mesure de plafonnement progressif.** Ce plafonnement serait le résultat de l'application d'un coefficient<sup>1</sup>, qui conduirait à **permettre à ces entreprises de bénéficier d'un plafonnement de la taxe compris entre 0 et 2 % de leur valeur ajoutée totale.**

En outre, les **entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 2 millions d'euros** seraient, quant à elles, soumises de manière générale à une **taxe plafonnée à 2 % de leur valeur ajoutée totale.**

La mesure proposée présente donc l'avantage de **réduire les effets de seuil** et de **tenir compte de la capacité contributive** des entreprises redevables.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **souscrit aux objectifs poursuivis** par le présent article. Il observe toutefois que cette mesure de plafonnement progressif pour **les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 766 000 euros et 2 millions d'euros** devrait coûter environ **1,7 million d'euros** selon le Gouvernement, en raison de la répartition des redevables concernés dans l'échelle des chiffres d'affaire.

---

<sup>1</sup> Ce coefficient résulte de la formule mathématique suivante : il est égal au produit de 2 % par le rapport entre, d'une part, le chiffre d'affaires diminué du seuil de 766 000 euros et d'autre part, ce même seuil de 766 000 euros.

La mesure aura pour effet principal d'alléger le poids de **la contribution pour une pêche durable** sur les poissonneries indépendantes de taille intermédiaire, plus fragiles, comparativement aux entreprises de plus grande dimension, telles que les grandes surfaces qui, par un effet de taille, peuvent mieux supporter la taxe.

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

## II. – Autres mesures

### ARTICLE 33

*(Art. 61 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)*

#### **Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs**

**Commentaire : le présent article tend à modifier, pour 2010, la clef de répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs afin, d'une part, de compenser intégralement les exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires et, d'autre part, de couvrir les dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Le droit de consommation sur les tabacs manufacturés est régi par les dispositions de l'article 575 du code général des impôts (CGI). En 2010, **son produit devrait s'élever à plus de 10 milliards d'euros.**

La clef de répartition est fixée par la loi. Elle est habituellement **revue chaque année lors de l'examen de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale.** Elle a beaucoup fluctué au cours des dernières années, tant en termes d'organismes bénéficiaires que de pourcentage du produit qui leur est alloué.

Elle est établie par les dispositions de l'article 61 de loi de finances pour 2005 modifié, en dernier lieu et pour 2010, par l'article 3 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. Cet article prévoit que « *les sommes à percevoir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionnés à l'article 575 du code général des impôts* » sont réparties dans les conditions retracées dans le tableau suivant.

<b>Répartition du droit de consommation sur les tabacs</b>			
<b>Organisme bénéficiaire</b>	<b>Objet</b>	<b>Pourcentage</b>	<b>Montant prévisionnel des recettes en 2010 (en millions d'euros)</b>
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	Participation au financement des dépenses de maladie, d'invalidité et de maternité des personnes non salariées des professions agricoles (2° de l'article L. 722-8 du code rural)	18,68 %	1 922
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole – Retraite complémentaire obligatoire (CCMSA – RCO)	Participation au financement du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des personnes non salariées des professions agricoles (art. L. 732-58 du code rural)	1,89 %	194
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	Financement des dépenses d'assurance maladie	38,81 %	3 993
Budget général		2,92 %	300
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	Financement de l'aide personnalisée au logement, de la prime de démenagement, du conseil national de l'habitat et de l'allocation de logement prévue à l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale (art. L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation)	1,48 %	152
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	Participation au financement de l'allocation de cessation anticipée d'activité (art. 41 de la loi n° 98-1194 de financement de la sécurité sociale pour 1999)	0,31 %	32
Fonds de solidarité	Participation au financement de la prime de retour à l'emploi, de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation équivalente retraite (art. L. 5423-24 du code du travail)	1,25 %	129
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des allègements généraux de cotisations sociales (art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)	33,36 %	3 432
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des exonérations de cotisation sociales sur les heures supplémentaires (art. L. 241-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale)	1,30 %	134
Apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale		0,00 %	
<i>Source : commission des finances d'après les annexes au présent projet de loi de finances rectificative pour 2010</i>		<b>100,00 %</b>	<b>10 288</b>

L'article 40 du projet de loi de finances pour 2011 et l'article 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 comportent également des dispositions modifiant cette répartition, mais **à compter de 2011**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise, par son I, à **minorer** la fraction du droit de consommation sur les tabacs affectées au panier fiscal destiné à la compensation des allègements généraux de charges sociales.

Il **majorer**, en revanche, la part affectée au panier fiscal destiné à la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires.

Il prévoit, enfin, la **couverture**, par une fraction du droit de consommation, des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.

Le tableau ci-dessous présente les évolutions des taux concernés.

### Modifications proposées de la répartition du droit de consommation sur les tabacs

		Pourcentage actuel pour 2010	Pourcentage proposé
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des allègements généraux de cotisations sociales <i>(art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)</i>	33,36 %	17,71 %
Caisses et régimes de sécurité sociale	Compensation des exonérations de cotisation sociales sur les heures supplémentaires <i>(art. L. 241-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale)</i>	1,30 %	3,15 %
Apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale		0,00 %	13,80 %

Les autres clefs de répartition du droit de consommation sur les tabacs sont **inchangées** par rapport au dispositif existant.

Le II du présent article opère la **coordination** avec l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, en précisant que la nouvelle répartition ne s'appliquera que pour l'exercice 2010.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté deux **amendements rédactionnels**.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE DES AFFECTATIONS POUR 2010

Le présent article débouche sur une évolution sensible de l'affectation du droit de consommation sur les tabacs pour 2010, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous.

**Tableau récapitulatif de l'affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs**

*(en millions d'euros)*

	LFR pour 2010 (loi du 9 mars 2010)		PLFR pour 2010	
	Pourcentage	Montant prévisionnel	Pourcentage	Montant prévisionnel
CCMSA	18,68 %	1 922	18,68 %	1 922
CCMSA-RCO	1,89 %	194	1,89 %	194
CNAM - TS	38,81 %	3 993	38,81 %	3 993
Budget général	2,92 %	300	2,92 %	300
FNAL	1,48 %	152	1,48 %	152
FCAATA	0,31 %	32	0,31 %	32
Fonds de solidarité	1,25 %	129	1,25 %	129
Allègements généraux	33,36 %	3 432	17,71 %	1 822
Heures supplémentaires	1,30 %	134	3,15 %	324
Apurement dette Etat vis-à-vis de la sécurité sociale	0,00 %	0	13,80 %	1 420
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>	<b>10 288</b>	<b>100,00 %</b>	<b>10 288</b>

Source : commission des finances, d'après les annexes au présent projet de loi de finances rectificative pour 2010

La part affectée aux allègements généraux de charges sociales enregistre ainsi une baisse de **46,9 %**, en passant de 3,432 milliards d'euros à 1,822 milliard d'euros.

En contrepartie, la fraction affectée à la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires progresse de **141,8 %**, en passant de 134 millions d'euros à 324 millions d'euros.

Enfin, l'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale bénéficie d'un abondement de **1,42 milliard d'euros**.

***B. LA PRISE EN COMPTE D'UN EXCÉDENT PRÉVISIONNEL DE 1,6 MILLIARD D'EUROS DANS LE PANIER FISCAL DESTINÉ À LA COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS SOCIALES***

Selon l'évaluation préalable de cet article annexée au présent projet de loi de finances rectificative pour 2010, le panier fiscal assurant la compensation des allègements généraux de cotisations sociales présente un **excédent prévisionnel de 1,6 milliard d'euros** pour 2010.

En revanche, toujours selon la même évaluation annexée, la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires souffre d'une **insuffisance prévisionnelle de 200 millions d'euros** sur le même exercice.

Le présent article vise donc à tirer les conséquences de ces deux prévisions, en mobilisant le **reliquat d'excédent (soit 1,4 milliard d'euros)** en faveur de la couverture des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale. Selon l'évaluation annexée, ces dettes « *ne pourraient être réglées en gestion 2010 par les dotations budgétaires prévues au titre des dispositifs concernés* ».

Pour mémoire, votre rapporteur général a traité de ce mode de couverture des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale dans son **exposé général** (*cf. supra*).

Les fractions du droit de consommation sur les tabacs prévues par cet article résultent des **prévisions** de rendement des taxes fiscales et de coût des dispositifs d'allègements généraux et d'exonération sur les heures supplémentaires, telles qu'elles figurent en annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (tableaux 4.6 et 4.7).

Par ailleurs, il a été tenu compte d'une **actualisation** réalisée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) du coût du dispositif d'exonération sur les heures supplémentaires (note mensuelle d'analyse et de prévision d'octobre 2010).

***C. LA NEUTRALITÉ BUDGÉTAIRE POUR LES RECETTES DE L'ETAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Les **réajustements** auxquels il est procédé par le présent article résultent essentiellement des effets de la situation économique actuelle.

La crise économique a entraîné **un recul de la masse salariale et il en est résulté une baisse du coût des allègements généraux**. Ces derniers

sont en effet concentrés sur les bas salaires, c'est-à-dire sur les catégories d'emplois les plus durement touchées par la dégradation du marché du travail.

Toutefois, **la diminution du coût des allègements généraux ne s'est pas accompagnée en 2010 d'une diminution des recettes.** Celles-ci se révèlent en effet moins sensibles à la conjoncture, comme par exemple le droit à la consommation sur les tabacs qui constitue une taxe comportementale.

Par conséquent, l'Etat dispose d'une **marge de manœuvre** lui permettant de réaffecter une partie des recettes fiscales destinées à financer la compensation des allègements généraux.

Il convient de souligner que **ni les recettes de l'Etat, ni celles de la sécurité sociale ne sont modifiées par la réaffectation proposée.**

Le présent article a uniquement pour conséquence de **réorienter une partie du financement** prévu pour la compensation des allègements généraux de charges vers d'autres dispositifs gérés par la sécurité sociale. Cette opération est neutre du point de vue de la trésorerie des régimes de sécurité sociale.

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

## 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)**

**Commentaire : le présent article vise à créer un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté alimenté, à hauteur de 75 millions d'euros, par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et, à hauteur de 75 millions d'euros, par des ouvertures de crédits, intégralement gagées, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».**

#### **I. UN CONTEXTE FINANCIER DIFFICILE POUR LES DÉPARTEMENTS**

Le rapport au Premier ministre sur les finances départementales, remis le 20 avril 2010 par Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, dresse un état des lieux de la situation financière des départements français. Cette situation est globalement difficile pour l'ensemble des départements, du fait d'un « **effet de ciseaux** » **entre leurs ressources et leurs dépenses**. Elle est plus particulièrement inquiétante pour quelques départements en grande difficulté.

##### ***A. LA SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT DIFFICILE DES DÉPARTEMENTS***

L'effet de ciseaux auquel les départements sont confrontés se traduit, sur la période 2000-2008, par un différentiel de 1,3 point en moyenne entre les taux annuels de croissance de leurs recettes et de leurs dépenses. Le rapport de Pierre Jamet relève par ailleurs que « *si l'on s'en tient aux seules recettes et dépenses de fonctionnement, le différentiel passe à deux points par an sur la même période, les dépenses s'étant accrues de 9,3 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2008 et les recettes, de 7,3 %* ».

Cet effet de ciseaux résulte en grande partie de l'effet conjugué d'une **forte augmentation des dépenses sociales des départements** et d'une **diminution de leurs recettes fiscales** dans un contexte de crise économique.

## 1. La forte augmentation des dépenses sociales à la charge des départements

### a) Le poids financier du RSA, de l'APA et de la PCH

Comme l'a détaillé notre collègue Charles Guené dans son rapport, au nom de la commission des finances, sur les propositions de loi relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements<sup>1</sup>, **les difficultés financières des départements résultent notamment de la forte augmentation des dépenses liées aux allocations de solidarité nationale que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).**

Ainsi, pour 2009, le reste à charge des départements au titre de ces trois allocations est évalué à **4,52 milliards d'euros**, qui se répartissent comme l'indique le tableau ci-dessous.

#### Répartition du « reste à charge » des départements au titre des trois allocations en 2009

(en millions d'euros)

	<b>RSA</b>	<b>APA</b>	<b>PCH</b>	<b>Total</b>
<b>Coût à la charge des départements</b>	6 472	5 029	843	12 344
<b>Compensation</b>	5 764	1 548	510	7 822
<b>Taux de couverture</b>	89,06 %	30,78 %	60,44 %	63,37 %
<b>Coût net</b>	708	3 481	333	4 522

Source : commission des finances

Ces coûts sont à comparer au montant total des dépenses de fonctionnement des départements, estimé par l'Observatoire des finances locales à 50,9 milliards d'euros en 2009. Les trois allocations représentent donc 8,9 % des budgets départementaux, sur lesquels la marge de manœuvre des conseils généraux est extrêmement limitée.

Or, **le montant à la charge des départements au titre de ces trois allocations a fortement augmenté ces dernières années**, ce qui résulte principalement de l'APA, qui représente 77 % du reste à charge des départements au titre des trois allocations.

<sup>1</sup> Rapport n° 138 (2010-2011), propositions de loi relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements, Charles Guené, au nom de la commission des finances.

*b) La dégradation du taux de couverture des dépenses supportées par les départements au titre de la perte d'autonomie*

La fonction financière de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) consiste principalement à **verser aux départements la contribution de l'Etat au financement de la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées**. Cette participation au financement des dépenses départementales au titre de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la Prestation de compensation du handicap (PCH) doit être réalisée dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

(1) Les règles actuelles de répartition des concours de la CNSA aux départements

Les modalités de répartition du concours de la CNSA aux départements au titre de l'APA ont été fixées par la loi du 30 juin 2004 précitée et reposent sur plusieurs critères : le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, le potentiel fiscal de chaque département, le nombre de bénéficiaires du RMI et la dépense annuelle au titre de l'APA. Le rapport entre la charge nette pour le département des dépenses d'APA et le potentiel fiscal de ce dernier ne peut être supérieur à 30 %<sup>1</sup>.

Le montant du concours de la CNSA, à ce titre, devrait atteindre **1,5 milliard d'euros en 2010**.

---

<sup>1</sup> L'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit en effet 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. » L'article R. 14-10-39 du code de l'action sociale et des familles précise que « [ce taux] ne peut être supérieur à 30 %. Il est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, des personnes âgées, des collectivités territoriales et du budget ». Un arrêté du 16 novembre 2006 fixe ce taux, à compter de 2005, à 30 %.

### **Le montant et les règles de répartition du concours de la CNSA au titre du financement de l'APA**

Le **montant du concours** de la CNSA - soit 1,571 milliard d'euros en 2010- est déterminé sur la **base des recettes de la CNSA affectées, pour tout ou partie, à cette dépense**, à savoir :

- une fraction de 20 % du produit de la CSA (soit 1,042 milliard d'euros en 2008) ;
- une fraction du produit de CSG correspondant au reliquat disponible après détermination de la part affectée à la section IV des comptes de la caisse, et par conséquent comprise entre 88 % et 95 % (soit 465 millions d'euros en 2008) ;
- la participation des régimes d'assurance vieillesse (soit 66 millions d'euros en 2008).

Les **critères de répartition** du concours de la CNSA aux départements et leur pondération sont fixés par l'article 12-II de la loi du 30 juin 2004 précité et précisés par le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004. Ils reposent sur :

- le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans (pondération de 50 %) ;
- le potentiel fiscal de chaque département (pondération de 25 %) ;
- le nombre de bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) (pondération de 5 %) ;
- la dépense annuelle au titre de l'APA (pondération de 20 %).

Un **mécanisme correcteur** plafonne le rapport entre la charge nette d'APA (dépenses - concours) et le potentiel fiscal du département, à un taux qui ne peut être supérieur à 30 %, comme indiqué plus haut.

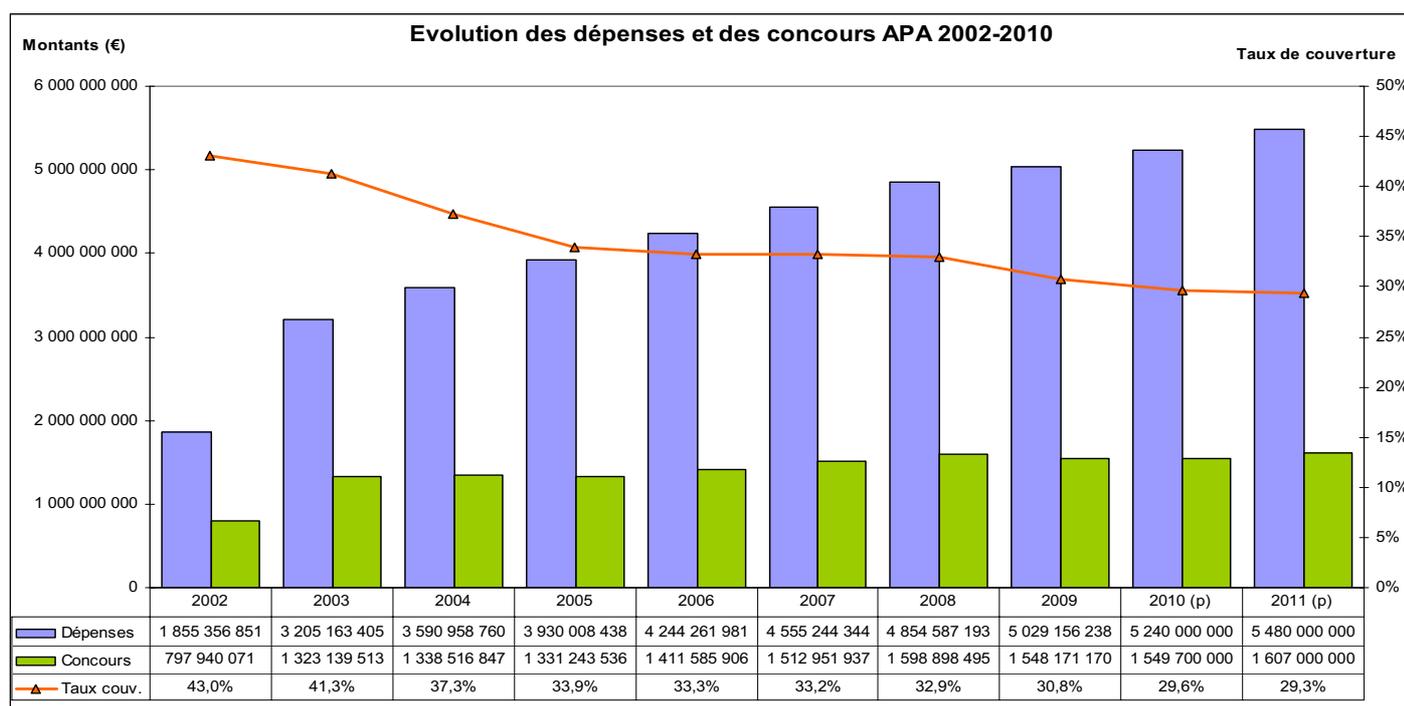
*Source : Annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*

Quant au montant du concours de la CNSA aux départements au titre de la PCH (**506 millions d'euros en 2010**), il est calculé sur la base d'une fraction comprise entre 26 % et 30 % du produit de la contribution solidarité autonomie (CSA). Cette fraction était de 26 % en 2009 et en 2010.

Les critères retenus pour la répartition du concours entre les départements sont le nombre de bénéficiaires de la PCH, le nombre de bénéficiaires d'autres prestations (Allocation adulte handicapé) et le potentiel fiscal des départements.

- (2) Une progression des concours de la CNSA qui n'est plus en phase avec celle des dépenses supportées par les conseils généraux

**La répartition de l'effort entre l'Etat (CNSA) et les départements pour couvrir le coût de l'APA s'est fortement dégradée** au détriment de ces derniers. Elle est aujourd'hui exactement d'un tiers pour la CNSA et de deux tiers pour les départements, comme le montre le graphique ci-après :



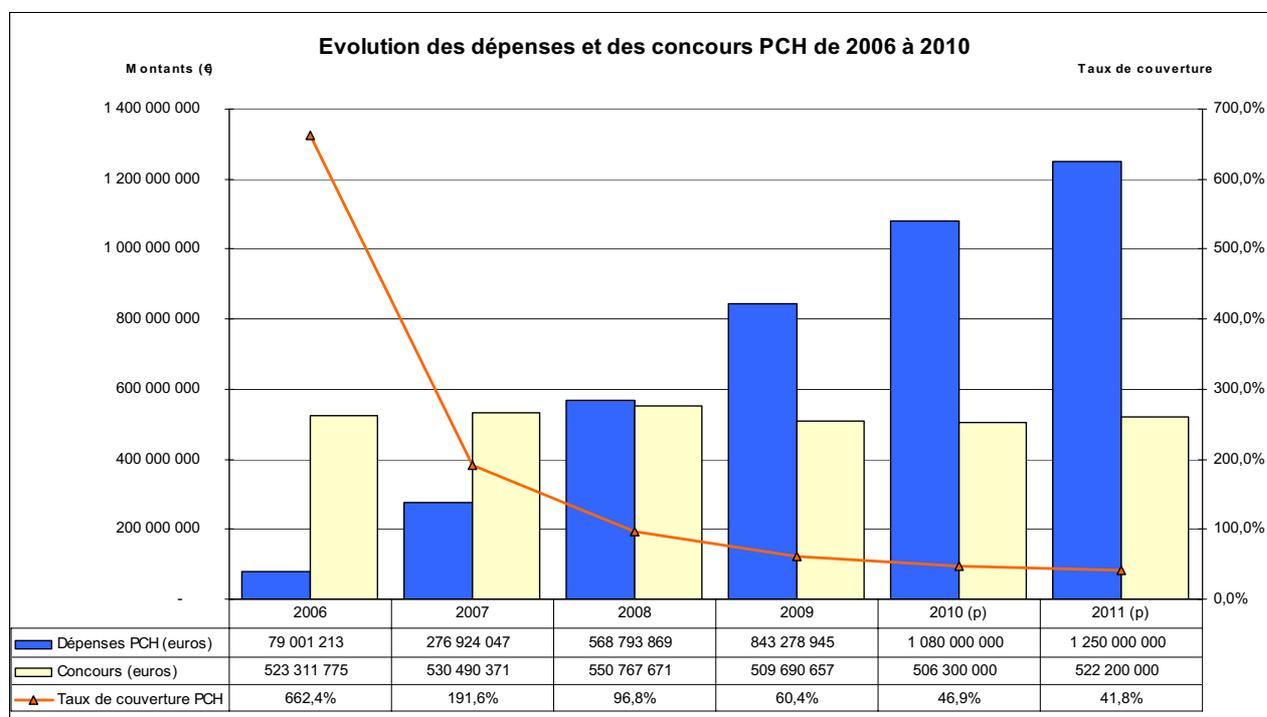
Source : CNSA

La progression des concours de la CNSA n'a pas été complètement en phase avec celle des dépenses d'APA en 2002 et 2003, mais elle a suivi tout de même une pente assez forte (+ 66 %), ce qui explique que le taux de couverture soit resté dans un premier temps au-dessus de 40 %. Un décrochage net s'est en revanche produit en 2004 et 2005, entraînant une forte chute de ce taux : en effet, alors que la courbe des dépenses d'APA et des bénéficiaires continuait de se développer à un rythme élevé (de 14 % en 2004 et de 8 % les deux années suivantes pour les dépenses), les concours de la CNSA ont quasiment stagné.

La dégradation des termes du rapport entre la part apportée par la CNSA et celle fournie par les départements a été temporairement stoppée en 2007 et 2008, sans que l'écart creusé ne puisse être, même partiellement, résorbé. La dégradation s'est accrue à compter de 2008.

En outre, **l'APA est une allocation dont le coût devrait, à moyen et à long terme, augmenter de manière sensible, proportionnellement à la hausse de la part de la population âgée dans la population française.** Si le nombre de bénéficiaires du RSA peut diminuer en valeur absolue et rester stable, à long terme, en pourcentage de la population française, tel n'est pas le cas de la part de la population dépendante au sein de la population totale.

D'autre part, **le taux de couverture des dépenses de PCH s'est également considérablement dégradé.** Le taux de concours atteignait encore 60 % en 2009, il ne serait plus que de 47 % en 2010 et pourrait encore diminuer en 2011.



Source : CNSA

### c) La croissance des charges résultant du RSA

Enfin, outre le poids de l'APA, **la période récente a vu le nombre de bénéficiaires du RSA « socle », équivalent de l'ancien RMI, pris en charge par les départements, fortement augmenter.**

Ce sont 1,14 million de personnes qui étaient bénéficiaires du RMI en juin 2008 et 1,33 million qui étaient allocataires du RSA socle en juin 2010, soit une hausse de plus de 16 % en deux ans. Cette hausse a également fortement pesé sur les budgets départementaux.

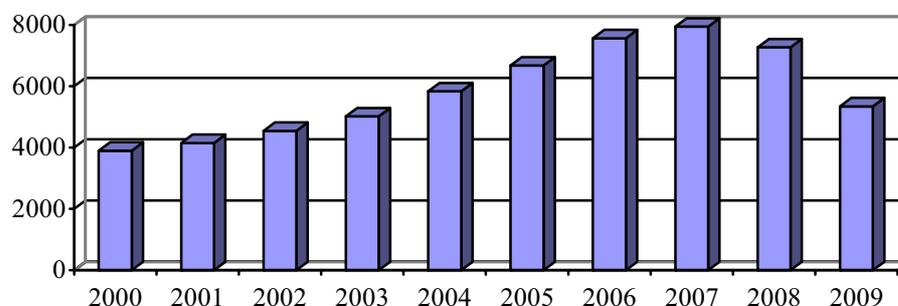
## 2. Un effet de ciseaux accentué ces deux dernières années par la diminution du produit des droits de mutation à titre onéreux

Le second facteur expliquant l'effet de ciseaux subi par les départements de manière accentuée ces dernières années est la **diminution du produit des droits d'enregistrement et de publicité foncière.**

En effet, la crise immobilière a conduit à un réel « effondrement » des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dont la part est élevée dans les budgets départementaux puisqu'elles représentaient, en 2008, 19,9 % de l'ensemble de leurs recettes fiscales. **Le montant des DMTO a ainsi diminué de près de 33 % entre 2007 et 2009, passant de 7,95 milliards d'euros à 5,35 milliards d'euros, comme l'indique le graphique ci-dessous.**

### Evolution du produit des DMTO départementaux

(en millions d'euros)



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

Sur ce point, Charles Guené, rapporteur des propositions de loi précitées relatives aux allocations individuelles de solidarité prises en charge par les départements, a relevé que « *les perspectives pour l'année 2010 sont bien meilleures pour les départements puisque, selon les données fournies par la direction générale des collectivités locales, le montant des DMTO départementaux devrait augmenter d'environ 35 % en moyenne entre 2009 et 2010* ».

#### **B. DES SITUATIONS PARTICULIÈRES INQUIÉTANTES**

Si l'ensemble des départements connaissent une situation financière tendue, **seuls certains d'entre eux font face, à court terme, à de réelles difficultés pour équilibrer leurs budgets.**

Toutefois, **la détermination des départements en réelle difficulté financière n'est pas aisée.** Le rapport précité de Pierre Jamet estimait, sur ce point que la réflexion « *n'était pas encore aboutie* ».

Il se contentait ainsi d'énumérer **un certain nombre de critères à prendre en compte** pour juger de la santé financière d'un département : le nombre de personnes âgées de 75 ans ou plus, le revenu médian de la population départementale, le pourcentage de foyers imposés à l'impôt sur le revenu, le taux de chômage et le poids des dépenses sociales.

Il précisait qu'une « *liste exhaustive des départements en situation particulièrement difficile sur le plan structurel n'a pas à être publiée* » dans ce rapport, mais analysait quelques situations départementales particulières :

- d'une part, celles de certains départements qualifiés de « *ruraux pauvres* » : la Creuse, la Corrèze, l'Indre, les Ardennes, le Cher, la Haute-Loire, la Meuse et la Haute-Saône. Toutefois, le rapport de Pierre

Jamet précise que l'ensemble de ces départements ne sont pas confrontés à des difficultés identiques et que certains sont même dans une situation financière saine ;

- d'autre part, celles de certains départements « urbains pauvres » : la Seine-Saint-Denis, le Pas-de-Calais et le Val d'Oise.

L'analyse de la situation des départements les plus en difficulté conduisait **le rapport de Pierre Jamet à préconiser, pour les exercices 2010 et 2011, que l'Etat « abonde à titre exceptionnel les recettes des quelques départements en situation fragile et de déséquilibre »**. Il estimait que cela « donnerait le temps d'étudier, hors précipitation, une modification des règles de compensation et de péréquation des dépenses d'intervention sociale ».

## **II. UNE SITUATION FINANCIÈRE DE LA CNSA QUI PERMET UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS**

### ***A. LA CNSA : UNE FONCTION FINANCIÈRE ET DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES RELATIVES À LA PRISE EN CHARGE DE LA DÉPENDANCE***

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées<sup>1</sup>. Sa finalité première est de **rassembler en un lieu unique les moyens destinés à financer la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées**.

La CNSA est un établissement public national à caractère administratif, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ses missions ont été progressivement élargies notamment par les dispositions de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées<sup>2</sup>. Elles se déclinent en deux axes principaux : d'une part, **une fonction financière et de péréquation**, d'autre part, un rôle d'expertise, d'animation et d'information.

Pour exercer ses missions, les ressources de la CNSA sont de trois ordres : ressources propres, contributions de certains régimes de sécurité sociale et produits financiers.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-626.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-102.

### Les ressources de la CNSA

#### La CNSA est financée par le biais de :

- **ressources propres** : la fraction de 0,1 % de la contribution sociale généralisée (CSG) perçue sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement et de jeux ; la contribution solidarité autonomie (CSA) de 0,3 % assise sur les revenus salariaux - qui correspond à la « journée de solidarité » créée par la loi du 30 juin 2004 précitée - ; la contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social de 2 % assis sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, également créée par la loi du 30 juin 2004 précitée ;

- **contributions de certains régimes de sécurité sociale** : la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse et la contribution des régimes d'assurance maladie au titre de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) médicosocial, retracée dans les comptes de la CNSA depuis 2006 ;

- **produits financiers** réalisés à partir des placements de la trésorerie disponible de la caisse.

#### Les ressources propres de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

(en millions d'euros)

	Prévisions 2010	Prévisions 2011
Contribution sociale généralisée (CSG)	1 115	1 145
Contribution solidarité autonomie (CSA)	2 252	2 318
Participation des régimes d'assurance vieillesse	67	68
<b>Total des produits de la CNSA (hors produits financiers)</b>	<b>3 434</b>	<b>3 531</b>
Produits financiers	10	10
<b>Total des produits de la CNSA</b>	<b>3 444</b>	<b>3 541</b>

Source : annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

Source : commission des finances

Dans un souci de transparence, la loi précitée du 11 février 2005 a entendu organiser **le budget de la CNSA en sections distinctes, parfois même en sous-sections, avec des règles strictes de répartition et d'affectation des ressources et des charges** afin de présenter l'origine des produits et la destination des charges de la caisse par catégories de prestations fournies et de destinataires (personnes âgées en perte d'autonomie ; personnes handicapées) :

- la **section I** retrace les dépenses relatives au financement des établissements ou services sociaux et médicosociaux ;

- la **section II** est destinée à financer les dépenses relatives à l'APA ;

- la **section III** est consacrée aux dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) et aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;

- la **section IV** vise à financer la promotion des actions innovantes et le renforcement de la professionnalisation des métiers de service ;

- la **section V** regroupe les autres dépenses en faveur des personnes en perte d'autonomie (dépenses d'animation, de prévention et d'études, plans d'aide à la modernisation des établissements notamment) ;

- la **section VI**, enfin, retrace les frais de gestion de la caisse.

Le budget rectificatif 2010 - Compte de résultats prévisionnels

(en millions d'euros)

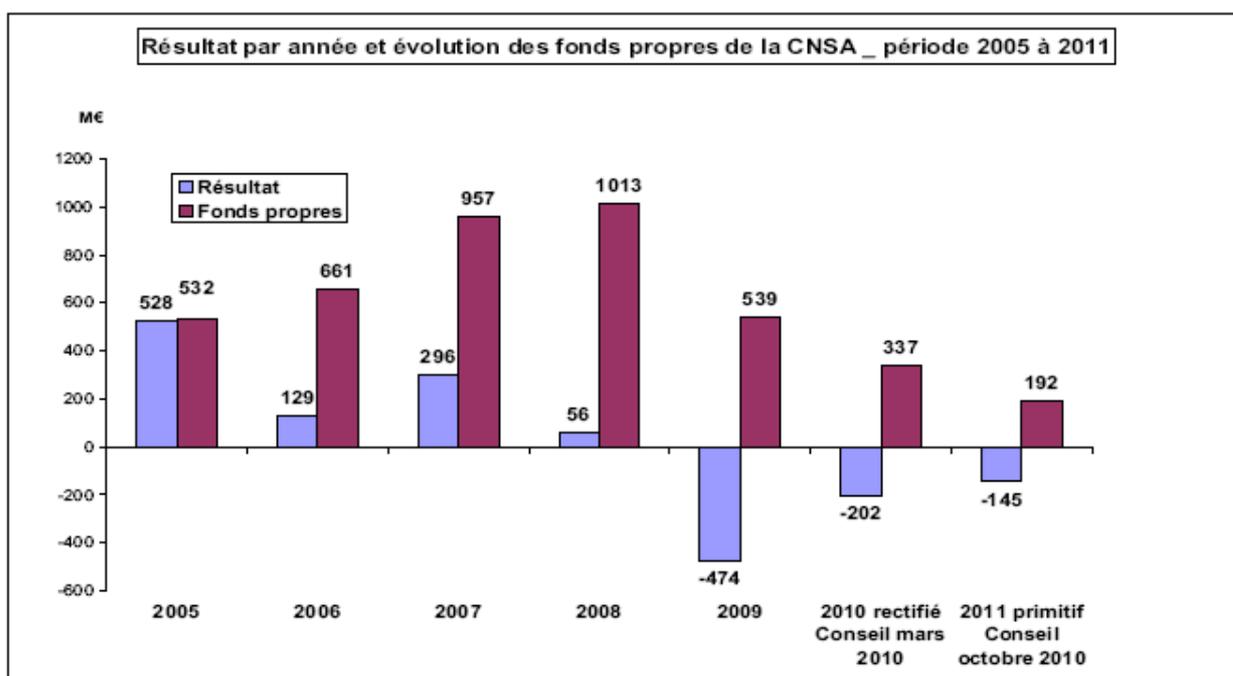
CHARGES	Crédits ouverts	PRODUITS	Crédits ouverts
<b>Section I</b>		<b>Section I</b>	
<b>Financement des établissements ou services sociaux et médico-sociaux</b>	<b>16 466,1</b>	<b>Financement des établissements ou services sociaux et médico-sociaux</b>	<b>16 466,1</b>
<b>Sous-section 1</b>	<b>8 256,7</b>	<b>Sous-section 1</b>	<b>8 256,7</b>
<b>Etablissements et services accueillant des personnes handicapées</b>		<b>Etablissements et services accueillant des personnes handicapées</b>	
Remboursement aux régimes d'assurance maladie (OGD)	8 203,5	Contribution solidarité autonomie (14 % CSA)	315,3
Groupe d'entraide mutuelle (GEM)	24,0	Contribution des régimes d'assurance maladie (ONDAM)	7 941,4
Agence nationale d'évaluation des ets et servmédico-sociaux (ANESM)	0,7	Déficit	0,0
Agence nationale pour l'appui à la performance (ANAP)	0,5		
Opérations diverses	23,5		
Excédent	4,5		
<b>Sous-section 2</b>	<b>8 209,4</b>	<b>Sous-section 2</b>	<b>8 209,4</b>
<b>Etablissements et services accueillant des personnes âgées</b>		<b>Etablissements et services accueillant des personnes âgées</b>	
Remboursement aux régimes d'assurance maladie (OGD)	8 179,4	Contribution solidarité autonomie (40 % CSA)	900,8
Agence nationale d'évaluation des services médico-sociaux (ANESM)	1,3	Contribution des régimes d'assurance maladie (ONDAM)	7 267,0
Agence nationale pour l'appui à la performance (ANAP)	0,5	Déficit	41,6
Opérations diverses	28,3		
<b>Section II</b>	<b>1 571,4</b>	<b>Section II</b>	<b>1 571,4</b>
<b>Allocation personnalisée d'autonomie (APA)</b>		<b>Allocation personnalisée d'autonomie (APA)</b>	
Concours versés aux départements (APA)	1 549,7	Contribution solidarité autonomie (20 % CSA)	450,4
Congé de soutien familial	0,5	Contribution sociale généralisée (94 % CSG)	1 049,0
Opérations diverses	21,2	Contribution des régimes d'assurance vieillesse	67,0
		Produits financiers	5,0
<b>Section III</b>	<b>594,8</b>	<b>Section III</b>	<b>594,8</b>
<b>Prestation de compensation et Maisons départementales des personnes handicapées</b>		<b>Prestation de compensation et Maisons départementales des personnes handicapées</b>	
Concours versés aux départements (PCH)	506,3	Contribution solidarité autonomie (26 % CSA)	585,5
Concours versés aux départements (MDPH)	60,0	Produits financiers	5,0
Majoration AEEH (versement CNAF)	10,7	Déficit	4,3
Congé de soutien familial	0,5		
Opérations diverses	17,4		
<b>Section IV</b>	<b>88,9</b>	<b>Section IV</b>	<b>88,9</b>
<b>Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service</b>		<b>Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service</b>	
<b>Sous-section 1</b>	<b>74,0</b>	<b>Sous-section 1</b>	<b>74,0</b>
<b>Personnes âgées</b>		<b>Personnes âgées</b>	
Dépenses modernisation, professionnalisation et formation	66,0	Contribution sociale généralisée (6 % CSG)	67,0
Plan métier	7,0	Déficit	7,0
Opérations diverses	1,0		
<b>Sous-section 2</b>	<b>14,9</b>	<b>Sous-section 2</b>	<b>14,9</b>
<b>Personnes handicapées</b>		<b>Personnes handicapées</b>	
Dépenses modernisation, professionnalisation et formation	11,9	Prélèvement sur la sous-section 1 de la section I	11,9
Plan métier	3,0	Déficit	3,0
<b>Section V</b>	<b>385,5</b>	<b>Section V</b>	<b>385,5</b>
<b>Autres dépenses en faveur des personnes en perte d'autonomie</b>		<b>Autres dépenses en faveur des personnes en perte d'autonomie</b>	
<b>Sous-section 1</b>	<b>281,0</b>	<b>Sous-section 1</b>	<b>281,0</b>
<b>Actions en faveur des personnes âgées</b>		<b>Actions en faveur des personnes âgées</b>	
Dépenses d'animation, prévention et études	10,0	Prélèvement sur la sous-section 2 de la section I	10,0
Charges prévisionnelles « PAM 2006-2007 et PAI 2008-2009 »	150,0	Reprise de provisions « Plan d'aide à la modernisation et à l'investissement »	150,0
Plan d'Aide à l'investissement des établissements 2010	121,0	Déficit	121,0
<b>Sous-section 2</b>	<b>104,5</b>	<b>Sous-section 2</b>	<b>104,5</b>
<b>Actions en faveur des personnes handicapées</b>		<b>Actions en faveur des personnes handicapées</b>	
Dépenses d'animation, prévention et études	10,0	Prélèvement sur la section III	10,0
Charges prévisionnelles « PAM 2006-2007 et PAI 2008-2009 »	64,5	Reprise de provisions « Plan d'aide à la modernisation et à l'investissement »	64,5
Plan d'Aide à l'investissement des établissements 2010	30,0	Déficit	30,0
<b>Section VI</b>	<b>17,9</b>	<b>Section VI</b>	<b>17,9</b>
<b>Frais de gestion de la caisse</b>		<b>Frais de gestion de la caisse</b>	
Dépenses de fonctionnement / CNSA	8,8	Contributions des sections I à IV-1 pour frais de caisse / CNSA	17,8
Dépenses de personnel / CNSA	8,7	Produit exceptionnel pour remboursement M.A.D.	0,1
Excédent	0,4		
<b>Total des charges du compte provisionnel</b>	<b>19 070,1</b>	<b>Total des produits du compte prévisionnel</b>	<b>18 868,0</b>
		<b>Résultat prévisionnel (déficit)</b>	<b>202,0</b>
<b>Total équilibre du compte</b>	<b>19 070,1</b>	<b>Total équilibre du compte</b>	<b>19 070,1</b>
* Total des frais de collecte ACOSS CSA + CSG	14,5		
Total atténuation de recettes	27,0		

Source : CNSA / DF

### ***B. LA CONSTITUTION D'IMPORTANTES RÉSERVES DE FONDS PROPRES QUI JUSTIFIE LA CRÉATION D'UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS***

En 2009, la CNSA a enregistré, pour la première fois, un déficit de l'ordre de 474 millions d'euros. Celui-ci devrait atteindre 202 millions d'euros en 2010 et 145 millions d'euros en 2011. Ces déficits ont été cependant largement absorbés par les fonds propres de la CNSA.

En effet, jusqu'en 2008, la CNSA a vu ses réserves de fonds propres augmenter de manière très significative compte tenu de sous-consommations récurrentes de certaines sections de son budget. Ces sous-consommations s'expliquent essentiellement par les retards des procédures de création de places ou de médicalisation d'établissements spécialisés.



Source : CNSA

Les réserves de fonds propres de la CNSA – qui devraient être ramenées à **192 millions d'euros en 2011**<sup>1</sup> – sont **variables selon les sections budgétaires de la Caisse**, comme le montre le tableau suivant, et portent principalement sur la section IV de la CNSA :

<sup>1</sup> A ce stade, ces données ne prennent pas en compte ni les éventuelles sous consommations de l'objectif global de dépenses (OGD) pour 2010, ni les mesures de la loi de financement pour 2011.

## Répartition des fonds propres de la CNSA selon les sections de son budget

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Section I, sous-section 1	49,3	23,8	-4,6
Section I, sous-section 2	297,6	135	22,5
Section II	Pas de réserves de trésorerie		
Section III			
<b>Section IV, sous-section 1</b>	<b>125,2</b>	<b>113,9</b>	<b>113,9</b>
<b>Section IV, sous-section 2</b>	<b>12,8</b>	<b>9,8</b>	<b>9,8</b>
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
<b>Total</b>	<b>538,9</b>	<b>336,9</b>	<b>191,5</b>

Source : CNSA

### III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

#### ***A. UNE AIDE EXCEPTIONNELLE, QUI NE VISE PAS À REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DES DÉPARTEMENTS***

Le présent article met donc en œuvre une des préconisations du rapport précité de Pierre Jamet.

**L'objectif du dispositif n'est pas de répondre, à moyen ou à long terme, aux difficultés financières de l'ensemble des départements ni de majorer leur droit à compensation au titre du RSA, de l'APA ou de la PCH.** Il est uniquement d'offrir aux seuls départements les plus en difficulté les marges des manœuvres financières qui leur sont nécessaires à court terme, dans l'attente de la réforme de la dépendance, annoncée par le Président de la République pour l'année 2011.

#### ***B. UN PRÉLÈVEMENT DE 75 MILLIONS D'EUROS SUR LES RESSOURCES DE LA CNSA***

Au vu de la situation financière de la CNSA, qui a été détaillée ci-dessus, le présent article propose **d'effectuer un prélèvement exceptionnel de 75 millions d'euros sur la section IV** « Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service » du budget de la CNSA.

En effet, la section IV est la section dont les réserves de fonds propres sont les plus importantes, puisqu'elles s'élèvent à 124 millions d'euros en 2010. Selon les informations transmises à notre rapporteur général, la mobilisation de ces réserves n'affecte pas les actions notées par le conseil de la CNSA au titre des années 2010-2011.

### ***C. DES MODALITÉS DE RÉPARTITION ENTRE LES DÉPARTEMENTS PRÉCISÉES PAR DÉCRET***

Les 75 millions d'euros ponctionnés sur le budget de la CNSA seraient affectés à un fonds, sans personnalité morale, chargé uniquement de les répartir entre des départements bénéficiaires.

#### **1. Les règles de répartition entre les départements**

Le texte initial du présent article prévoyait de **réserver l'utilisation des crédits du fonds aux départements dont la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans est supérieure à la moyenne de l'ensemble des départements.**

Toutefois, le Gouvernement n'a fourni **aucune annexe et aucun chiffrage permettant de connaître la liste des départements éligibles.** Or, cette liste peut fortement varier selon la date de référence choisie pour calculer ces ratios.

Au sein de cet ensemble de départements éligibles, le texte initial du présent article prévoyait une **répartition des fonds en fonction de trois critères, dont la pondération serait définie par décret :**

- le nombre de **personnes âgées de plus de 75 ans** dans chaque département éligible ;
- le rapport entre le **revenu moyen par habitant** du département et celui de l'ensemble des départements ;
- le **potentiel fiscal** de chacun des départements éligibles.

#### **2. L'utilisation incertaine des crédits ouverts sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

Enfin, l'exposé des motifs du présent article rappelle que, parallèlement au dispositif qu'il propose, **75 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » par le présent projet de loi de finances rectificative, afin également de contribuer au soutien des départements en difficulté financières.** Ces ouvertures sont compensées à due concurrence par des annulations de crédits sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ces annulations correspondent à une surbudgétisation des crédits du Fonds national des solidarités active (FNSA), chargé du financement du RSA « chapeau ».

Il convient en effet de distinguer :

- **le RSA « socle »**, qui correspond à **l'ancien RMI**, est pris en charge financièrement par les départements et dont **la charge financière a fortement augmenté** ces deux dernières années, du fait de la crise économique ;

- **le RSA « chapeau »**, pris en charge par l'Etat via le FNSA, qui correspond aux **allocations versées en complément de revenus d'activité et qui constituent la réelle nouveauté introduite par la création du RSA**. Or, pour ce dispositif, nos collègues Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », relevaient dans leur rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances pour 2011 que « **la montée en charge a été beaucoup plus lente que prévu. Pour mémoire, en octobre 2009, le Gouvernement espérait atteindre la totalité de la cible, soit près de 1,9 million de personnes, vers juillet 2010. Actuellement, la prévision du nombre maximal de bénéficiaires s'établit autour de 1,2 million** ». Ainsi, « **le résultat du Fonds, à la fin de l'année 2010, devrait s'établir [...] à près de 1 300 millions d'euros** ».

Ainsi, le FNSA dispose des ressources nécessaires pour financer 75 millions d'euros supplémentaires en faveur des départements.

Toutefois, **rien dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative n'indique l'articulation entre les 75 millions d'euros du fonds créé par le présent article et ceux ouverts sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, dont le mode d'utilisation reste indéterminé.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement du Gouvernement réécrivant intégralement le dispositif du présent article** afin d'y apporter des améliorations substantielles.

Le nouveau fonds dont la création est proposée engloberait d'une part, les 75 millions d'euros prélevés sur le budget de la CNSA, dans une première section et, d'autre part, les 75 millions d'euros ouverts sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dans une seconde section.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 111 (2010-2011) - tome III - annexe 29, projet de loi de finances pour 2011, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances.

#### **A. DES MODALITÉS PLUS PRÉCISES D'UTILISATION DES FONDS PRÉLEVÉS SUR LA CNSA**

En ce qui concerne les 75 millions d'euros prélevés sur la CNSA, la nouvelle rédaction du dispositif prévoit tout d'abord de **supprimer la condition d'éligibilité relative à la proportion des plus de 75 ans dans la population de chaque département**. Ainsi, aucun département ne serait *a priori* exclu du bénéfice de ce versement.

Le versement de ces 75 millions d'euros serait toutefois **réservé aux 30 départements** présentant l'indice synthétique de ressources et de charges le plus élevé, cet indice étant calculé en tenant compte :

- pour un tiers, du **potentiel fiscal par habitant** du département par rapport au potentiel fiscal de l'ensemble des départements ;

- pour un tiers, du **revenu moyen par habitant** du département par rapport au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

- enfin, pour le dernier tiers, de la **population de personnes âgées de plus de 75 ans** dans le département par rapport à cette population dans l'ensemble des départements.

Les 75 millions d'euros seraient donc répartis entre les 30 départements ayant l'indice synthétique le plus défavorable, au prorata de cet indice. **La répartition de cette première section du fonds se ferait donc de manière automatique**, en fonction de critères précisément déterminés.

#### **B. L'INTÉGRATION AU FONDS DES 75 MILLIONS D'EUROS OUVERTS SUR LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

La seconde section du fonds, dotée également de 75 millions d'euros, correspond aux ouvertures de crédits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le présent article prévoit que ces fonds pourront être mobilisés pour verser des « *subventions exceptionnelles [...] en section de fonctionnement, dans le cadre d'une convention, à des départements connaissant des difficultés financières particulières, appréciées notamment au regard des perspectives d'une situation de déficit* ».

A l'inverse de la première section, dont les fonds sont répartis de manière automatique, **la seconde section vise expressément à répondre, au cas par cas, aux situations financières les plus délicates de départements qui ne seraient pas en mesure d'équilibrer leurs budgets**. Elle correspond à un engagement pris par le Premier ministre le 1<sup>er</sup> juin dernier d'aider en urgence les départements qui se trouveraient dans les plus grandes difficultés financières.

**Tous les départements seraient donc *a priori* éligibles**, sans critères particuliers autres que la prise en compte des « *perspectives d'une situation de déficit* ».

## V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UN DISPOSITIF DE SOUTIEN EXCEPTIONNEL

**Le Gouvernement n'a pas fourni la liste des 30 départements éligibles à la première section du fonds créé par le présent article.**

Les critères choisis pour la détermination de l'indice synthétique prennent en compte, d'une part, les ressources, à travers le potentiel fiscal par habitant et le revenu moyen par habitant et, d'autre part, les charges, notamment celles résultant de l'APA, à travers la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans. **Cet indice pourrait donc effectivement permettre de cibler les départements les plus en difficulté.** En outre, bien que la liste des 30 départements éligibles ne soit pas disponible, les modalités du calcul de l'indice sont plus précises dans la nouvelle rédaction du présent article que dans sa version initiale.

**Il est sans doute satisfaisant que le critère préalable d'éligibilité relatif à la proportion des plus de 75 ans dans la population totale du département ait été supprimé.** En effet, comme le montre le rapport de Pierre Jamet, les situations financières départementales sont très diverses et des départements dans une situation géographique et socioéconomique comparable peuvent se trouver dans des situations financières très différentes.

Le nouveau dispositif du présent article permet par ailleurs de **clarifier l'utilisation des 75 millions d'euros composant la seconde section** du fonds de soutien.

De manière générale, **le dispositif proposé**, dont votre rapporteur général rappelle qu'il n'a pas vocation à résoudre de manière pérenne les problèmes financiers des départements, **est à même de soulager, à court terme, les départements les plus en difficulté.** La première section viendra soutenir les 30 départements les plus en difficulté en offrant une enveloppe calculée de manière automatique selon des critères de ressources et de charges. La seconde section constituera une enveloppe à la disposition du Gouvernement pour répondre aux cas les plus critiques qui pourraient survenir.

## ***B. UNE MESURE QUI NE PEUT ÊTRE QUE TRANSITOIRE***

Les mesures proposées dans le cadre du présent article ne peuvent néanmoins constituer qu'une solution transitoire en attendant une réforme globale du financement de la prise en charge de la dépendance, annoncée pour la fin de l'année 2011.

A cet égard, votre rapporteur général, également président de la mission commune d'information sur la création du cinquième risque<sup>1</sup>, rappelle les principales préconisations de la mission à ce sujet :

- d'une part, **revoir les modalités d'attribution de l'APA afin de solliciter les patrimoines les élevés**, en instaurant un droit d'option à l'entrée en dépendance entre une APA à 50 % ou une prise de gage de 20 000 euros au maximum sur la fraction du patrimoine dépassant un seuil déterminé ;

- d'autre part, **tirer les conséquences financières de l'accroissement du rôle des départements grâce à une prise en compte correctement évaluée des charges qu'ils supportent**. La mission soutenait notamment fortement le principe d'une parité de financement Etat/Départements et souhaitait revoir les critères de péréquation financière entre conseils généraux afin de mieux prendre en compte la situation réelle des départements.

### **Le renforcement des mécanismes de péréquation**

Afin de mieux compenser les disparités financières et de réduire la charge nette supportée par certains départements relativement défavorisés, la mission juge nécessaire d'apporter **trois correctifs** au dispositif actuel de péréquation :

- la **suppression de la référence au nombre de bénéficiaires du RMI**, dont on voit mal en quoi il influe sur les dépenses départementales de dépendance ;

- la **mise en place d'un critère de revenu par habitant**, notamment car ce critère est directement corrélé à celui de ticket modérateur et est susceptible de donner ainsi une image plus fidèle des charges réellement supportées par les départements ;

- enfin, la **substitution à la notion de « potentiel fiscal » de celle de « potentiel financier »**, qui prend en compte dans les ressources des collectivités territoriales les dotations versées par l'Etat, ce qui donne une vision plus exacte des ressources stables des départements.

*Source : mission d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque - Rapport d'information n° 447 (2007-2008).*

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 447 (2007-2008).*

*ARTICLE 34 bis (nouveau)*

*(Art. 7 de l'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 relative à l'organisation du service public de l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte)*

**Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte**

**Commentaire : le présent article ajuste les modalités de mise en œuvre du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité territoriale de Mayotte.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Avant la mise en œuvre du processus de départementalisation de Mayotte, la loi organique du 21 février 2007<sup>1</sup> portant diverses dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a prévu le principe général de l'assimilation législative pour Mayotte. Ce régime juridique n'était toutefois pas applicable au droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui continuait à être régi à Mayotte par le **principe de spécialité législative**. En application de ce principe, une mention d'application expresse était nécessaire pour qu'une disposition législative s'applique sur le territoire mahorais.

Ainsi, l'ordonnance du 11 juin 2009<sup>2</sup> relative à l'organisation du service public de l'emploi et de la formation professionnelle à Mayotte a **confié à la collectivité départementale de Mayotte les mêmes moyens juridiques que ceux attribués aux régions de métropole et d'outre-mer pour exercer pleinement sa compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009.**

En application de l'article 72-2 de la Constitution, le I de l'article 7 de l'ordonnance précitée avait prévu que **la compensation du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte, au 1<sup>er</sup> juillet 2009, serait ajustée de manière définitive, en 2010, au vu de la moyenne annuelle des dépenses exposées par l'État en 2008 et du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2009, c'est-à-dire dans la période précédant le transfert de la compétence.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2007-223.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2009-664, ratifiée par la loi n° 2009-970 du 3 août 2009.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Or, d'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, **la direction locale de l'emploi et de la formation professionnelle et le conseil général de Mayotte ont anticipé le transfert de la compétence relative à la formation professionnelle.** Ce transfert a donc en pratique été mis en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, au lieu du 1<sup>er</sup> juillet 2009.

**L'Assemblée nationale a donc adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement visant à tirer les conséquences de l'anticipation de ce transfert de compétence.**

### *A. L'AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION*

Les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du présent article visent à **corriger la période de référence utilisée pour déterminer le coût historique d'exercice de la compétence transférée par l'État.** Le transfert ayant eu lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'année 2007 correspond à la dernière année pendant laquelle l'État a exercé pleinement cette compétence. Le droit à compensation est donc ajusté de manière définitive au vu des dépenses engagées par l'Etat en 2007. En outre, un droit à compensation calculé sur la base des dépenses engagées par l'Etat en 2008 et sur les six premiers mois de l'année 2009 aurait été largement sous-évalué puisque la majorité des transferts de compétences avaient déjà été opérés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le présent article ajuste ainsi le montant des compensations versées au titre des années 2009 et 2010. D'après l'exposé des motifs de l'amendement présenté par le Gouvernement, **l'ajustement à prévoir correspondant aux exercices 2009 et 2010 s'élève à 651 973 euros.**

Cet ajustement a fait l'objet d'un amendement présenté par le Gouvernement à l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances, ouvrant le montant de crédits correspondant sur la mission « Travail et emploi ».

### *B. LE TRANSFERT DES AGENTS DE L'ETAT*

Par ailleurs, le 3<sup>o</sup> du présent article met en œuvre, dans les conditions prévues par la loi du 13 août 2004<sup>1</sup>, **le transfert à la collectivité départementale de Mayotte des agents du service de la direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte précédemment en charge de la formation professionnelle.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances prend acte des ajustements proposés par le présent article qui auront pour effet de **coûter au budget de l'Etat 651 973 euros en 2010 afin de financer la mise en œuvre**, dans le respect des principes constitutionnels et de ceux définis par la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales, **du transfert à la collectivité départementale de Mayotte de la compétence relative à la formation professionnelle** dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Elle rappelle que **ce versement à la collectivité départementale de Mayotte correspond strictement au coût que représentait pour l'Etat l'exercice de la compétence relative à la formation professionnelle à Mayotte avant son transfert.**

Elle souligne enfin avec étonnement le fait que des transferts de compétence aient pu être mis en œuvre localement sans qu'il en soit référé à l'administration centrale et malgré des dispositions législatives prévoyant leur entrée en vigueur un an et demi plus tard.

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

*ARTICLE 35*

*(Art. L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée)*

**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**

**Commentaire : le présent article étend aux départements d'outre-mer l'application de la taxe sur les entrées de cinéma et le bénéfice des soutiens automatiques du CNC qui en constitue la contrepartie.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée institue une **taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques.**

Cette taxe est calculée en appliquant au prix des entrées un taux de **10,72 %**, taux multiplié par 1,5 en cas de représentation d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence. Elle est due **mensuellement** par chaque établissement de spectacles cinématographiques, pour les semaines cinématographiques achevées dans le mois considéré et au cours desquelles ont été organisées au moins deux séances. Les redevables s'en acquittent directement auprès de l'agent comptable du **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**, auquel ce prélèvement est affecté.

Selon le document de performance établi annuellement par le CNC, **cette taxe a représenté un rendement de 128 millions d'euros en 2009, 121 millions d'euros en 2010 et devrait rapporter à nouveau 128 millions d'euros en 2011.** Cette prévision se fonde sur une hypothèse de fréquentation de 190 millions d'entrées, en hausse par rapport aux années précédentes (185 millions), et sur un prix moyen du billet de 6,28 euros, tenant compte du tarif plus élevé, lié depuis la fin de l'année 2009 aux entrées réalisées par les films en 3D relief.

Aux termes de l'article 15 du décret n° 99-130 du 24 février 1999 relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique, **le paiement de la taxe ouvre droit à certains soutiens dits « automatiques », au profit des exploitants de salles et des producteurs et distributeurs de films, mis en œuvre par le CNC.** Le montant de ces soutiens est **proportionnel** au produit de la taxe et résulte de l'application de taux fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La taxe sur les entrées de cinéma n'est actuellement en vigueur **que sur le territoire métropolitain**. Dans la mesure où les soutiens du CNC sont conditionnés au paiement de la taxe, ces mêmes soutiens demeurent donc **inaccessibles aux producteurs et distributeurs métropolitains et ultramarins à raison de l'exploitation de leurs films dans les départements d'outre-mer**.

Le présent article a donc pour objet **d'étendre le champ d'application de la taxe aux DOM**, soit la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, et La Réunion<sup>1</sup>, ce qui les rendra *ipso facto* éligibles aux soutiens automatiques du CNC. Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative, *« cette normalisation est d'autant plus souhaitable que le secteur est marqué par sa particularité régionale. En effet, lorsque des œuvres cinématographiques d'auteurs issus des départements d'outre-mer sortent en salles, la plupart des entrées sont réalisées dans les départements d'outre-mer plutôt qu'en métropole, où ces œuvres rencontrent généralement moins leur public. Or, le secteur de l'industrie cinématographique dans ces territoires n'est soutenu par le CNC, en l'absence d'assujettissement à la taxe sur le prix des entrées, que sur une base sélective très limitée, via des crédits délégués par le ministère de la culture et de la communication »*.

Accessoirement, l'application de la taxe améliorera le contrôle et le suivi statistique de l'activité d'exploitation et de distribution d'œuvres cinématographiques outre-mer, en imposant aux exploitants un contrôle des recettes, la tenue d'une billetterie particulière et l'envoi de bordereaux.

Le présent article prévoit une **entrée en vigueur différée** au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et une **montée en puissance progressive** du taux de la taxe, soit 5 % en 2012 et 8 % en 2013, puis le taux de droit commun, soit 10,72 %, à compter de 2014<sup>2</sup>. Ces délais et cette progressivité doivent permettre de régulariser les conditions d'application des régimes d'autorisation d'exercice pour les salles, de mettre en conformité les équipements et la billetterie et d'aménager certaines conditions d'exploitation spécifiques à l'outre-mer<sup>3</sup>.

Vingt-trois établissements de spectacles cinématographiques seraient concernés par le nouveau dispositif, pour un **prélèvement estimé à 1 million d'euros en 2012, 1,5 million d'euros en 2013 et 2,2 millions d'euros à compter de 2014**. Les coûts administratifs liés à la mise en œuvre de la mesure par le CNC devraient être de l'ordre de **300 000 euros** en 2011<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie ne sont en revanche pas concernées par cet article.

<sup>2</sup> Dans la mesure où les taux dérogatoires prévus par le présent article cessent de s'appliquer fin 2013, il s'en déduit que les DOM se voient appliquer le taux de droit commun à compter de 2014.

<sup>3</sup> Les films ne seraient plus achetés au forfait par l'exploitant mais loués au distributeur, comme en métropole.

<sup>4</sup> Coûts associés à l'équipement informatique (100 000 euros), aux mesures de communication et de coordination de l'action des différents acteurs concernés (CNC, directions régionales des

Par ailleurs, et comme il a été indiqué plus haut, l'extension de la taxe aux DOM entraînera une augmentation des interventions du CNC dans ces mêmes départements.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article n'a fait l'objet que de **deux modifications rédactionnelles** à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Votre commission prend acte de la mesure proposée, qui se caractérisera par un **impact mineur** sur les recettes et les dépenses du Centre national du cinéma et de l'image animée<sup>1</sup>.

Au surplus, et nonobstant le caractère limité de ses incidences financières, cet élargissement du champ de la taxe sur les entrées de cinéma est de nature à **remédier à une inégalité de traitement** entre la métropole et les DOM, de même qu'à **améliorer les conditions d'exercice et de suivi** des activités d'exploitation cinématographique outre-mer.

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

---

*affaires culturelles, collectivités territoriales, exploitants, distributeurs, producteurs) pour environ 50 000 euros par an sur 2011-2013, à la maintenance des dispositifs et contrôle en période de croisière (50 000 euros par an) et au besoin en emplois supplémentaires : 2,5 équivalents temps plein en 2011 (100 000 euros), 2 en 2012 (65 000 euros), 1 en 2013 (30 000 euros) et 0 à compter de 2014 (rythme de croisière).*

<sup>1</sup> *Pour mémoire, les ressources du compte de soutien tenu par le CNC étaient de 576 millions d'euros en 2010 et devraient être de 730 millions d'euros en 2011.*

## ARTICLE 36

*(Art. L. 254-3-1 [nouveau] et art. L. 254-6 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 213-10-8 et art. L. 216-3 du code de l'environnement)*

### **Aménagement du régime de la redevance pour pollutions diffuses**

**Commentaire : le présent article propose d'élargir le champ des personnes assujetties à la redevance pour pollutions diffuses et de renforcer les obligations de traçabilité relatives aux produits phytosanitaires.**

## **I. LE RÉGIME ACTUEL DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES**

La **redevance pour pollutions diffuses** a été instaurée par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et s'est substituée à la composante de taxe générale sur les activités polluantes frappant les produits antiparasitaires. Son produit est estimé à **97 millions d'euros** en 2010. Son régime, fixé par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, a été modifié par l'article 122 de la loi de finances pour 2009 et l'article 99 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

### **A. LES REDEVABLES**

Selon l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, la redevance est due par **toute personne distribuant des produits phytopharmaceutiques**, soit 6 000 à 7 000 redevables. Les produits en question répondent à la définition de l'article L. 253-1 du code rural. Ils sont constitués par les **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, destinés à :

- a) Protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action ;
- b) Exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, dans la mesure où il ne s'agit pas de substances nutritives ;
- c) Assurer la conservation des produits végétaux, à l'exception des substances et produits faisant l'objet d'une réglementation communautaire particulière relative aux agents conservateurs ;
- d) Détruire les végétaux indésirables ;

e) Détruire des parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux.

Les distributeurs visés doivent bénéficier d'un **agrément** prévu à l'article L. 254-1 du code rural et sont astreints à la tenue d'un **registre** contenant le nom commercial des produits, leur numéro d'autorisation de mise sur le marché, les quantités vendues et le montant de la redevance correspondante. Ce registre est tenu à la disposition des agences de l'eau et de l'autorité administrative.

### **B. L'ASSIETTE ET LE TAUX**

L'assiette de la redevance est constituée par la **quantité de substances classées, comme très toxiques, toxiques, cancérigènes, tératogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement** contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Le détail des substances est déterminé par l'annexe II à un arrêté du 7 décembre 2007.

L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement fixe l'évolution du **tarif de la redevance sur la période 2009-2011 en fonction de la quantité et du type de substances contenues** dans les produits phytopharmaceutiques.

#### **Evolution des tarifs de la redevance pour pollutions diffuses 2008-2011**

*(en euros par kilogramme)*

<b>Substances</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Substances dangereuses pour l'environnement	1,5	1,7	2
Substances dangereuses pour l'environnement appartenant à la famille chimique minérale	0,6	0,7	0,9
Substances toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction	3,7	4,4	5,1

*Source : commission des finances, d'après l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement*

### **C. EXIGIBILITÉ, MODALITÉS DE RECOUVREMENT ET UTILISATION DU PRODUIT**

La redevance est exigible lors de la **vente à l'utilisateur final** et les distributeurs font apparaître le montant de la redevance qu'ils ont acquittée au titre du produit distribué sur leurs **factures**<sup>1</sup>. Les modalités de recouvrement sont déterminées par le décret n° 2007-1357 du 14 septembre 2007 et reposent sur un système **déclaratif**, aux termes duquel les redevables déclarent aux agences de l'eau, avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, les éléments nécessaires au calcul de la redevance.

<sup>1</sup> A l'exception des produits distribués portant la mention « emploi autorisé dans les jardins ».

L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement précise qu'une fraction du produit de cette redevance est affectée à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (21,6 millions d'euros en 2010), afin de mettre en œuvre le programme national arrêté par le ministre chargé de l'agriculture, visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents, soit le « **Plan Ecophyto 2018** » décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Le Plan Ecophyto 2018 vise à **réduire de 50 % l'usage des pesticides en dix ans**. Il prévoit également le retrait du marché des préparations contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes. Les axes prioritaires du plan consistent à diffuser les bonnes pratiques agricoles économes en pesticides *via* un réseau de 3 000 fermes pilotes, à garantir la compétence de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'utilisation, la distribution ou l'information relative aux produits phytopharmaceutiques, ainsi qu'à renforcer la recherche agronomique et l'innovation et à créer un réseau d'épidémiologie-surveillance accessible à tous les agriculteurs.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DU CHAMP DES REDEVABLES ET UN RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE TRAÇABILITÉ ET DE CONTRÔLE**

### ***A. LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LE DISPOSITIF ACTUEL***

Le dispositif actuel ne permet pas une internalisation satisfaisante des coûts liés aux pollutions diffuses compte tenu de trois difficultés principales :

1) **les agriculteurs qui utilisent sur le sol français des produits phytosanitaires achetés à l'étranger ne sont pas taxés** puisque seuls aujourd'hui les distributeurs français sont assujettis à la redevance pour pollutions diffuses, ce qui permet à ceux qui se fournissent à l'étranger de ne pas être taxés ;

2) **il est impossible d'identifier la quantité réelle des produits phytosanitaires** que ces derniers utilisent ;

3) enfin, **les responsables de la mise sur le marché** de produits phytosanitaires qui ne respectent pas leurs obligations d'information auprès des agences de l'eau **ne peuvent être sanctionnés**.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ***

#### **1. Une extension du champ des redevables**

Le présent article (*1° du III*) propose ainsi d'assujettir à la redevance pour pollutions diffuses, **toute personne** qui, dans le cadre de son activité

professionnelle, ne relevant pas de la mise en vente, de la vente ou de la distribution à titre gratuit de produits phytopharmaceutiques, qui :

- **acquiert un produit phytopharmaceutique ou une semence traitée** au moyen de ces produits ;

- **commande une prestation de traitement de semence** au moyen de ces produits (auprès d'un trieur à façon).

Le champ des redevables est ainsi étendu aux trieurs à façon et aux distributeurs de semences traitées lorsqu'ils acquièrent ce type de produit, et surtout aux agriculteurs achetant leurs produits phytosanitaires à l'étranger.

En conséquence, le présent article modifie et précise le fait générateur de la redevance (3° *du III*). Alors qu'aujourd'hui la redevance pour pollutions diffuses est due lors de la vente à l'utilisateur final du produit pharmaceutique, elle sera désormais exigible :

1) auprès des personnes dont l'activité est la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits phytopharmaceutiques - sauf si elle exigible auprès de la personne mentionnée au 2) - : **lors de l'acquisition à titre onéreux ou gratuit des produits ou des semences traitées** ;

2) auprès des prestataires de service de traitement de semences (les trieurs à façon) : **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 traitées** ;

3) auprès de l'agriculteur qui acquiert ses produits à l'étranger ou commande un traitement de semence auprès d'un prestataire étranger : **lors de l'acquisition à titre onéreux ou gratuit des produits ou semences traitées ou de la commande d'un traitement de semence auprès d'un prestataire de service.**

## **2. Un renforcement des obligations d'informations et de traçabilité**

Par ailleurs, le présent article renforce les obligations de traçabilité relatives à ces produits. Actuellement, **seuls les distributeurs français de produits phytosanitaires doivent tenir un registre de leurs activités** qui est ensuite communiqué aux agences de l'eau pour le calcul de la redevance.

Le présent article propose d'**étendre cette obligation** :

- à tout agriculteur qui acquiert un produit phytopharmaceutique ou une semence traitée, ou commande une prestation de traitement de semence auprès d'une personne non assujettie à la redevance pour pollutions diffuses (**soit les agriculteurs qui acquièrent leurs produits à l'étranger ou commandent un traitement de semence auprès d'un prestataire étranger**). Le registre doit retracer le montant et la date d'acquisition des produits ou de la prestation de traitement ainsi que les quantités de produits

correspondantes (*I du présent article qui introduit un article L. 254-3-1 dans le code rural et de la pêche maritime*) ;

- à toute personne qui distribue des semences traitées aux utilisateurs de ces semences ou aux personnes physiques ou morales agissant pour leur compte, y compris des groupements d'achat. Le registre doit retracer l'ensemble des ventes effectuées (*II du présent article qui modifie l'article L. 254-6 du code rural et de la pêche maritime*) ;

- à toute personne qui exerce l'activité de traitement de semences en prestation de service, activité soumise à agrément. Le registre doit retracer l'utilisation des produits phytosanitaires du trieur à façon (*II du présent article qui modifie l'article L. 254-6 du code rural et de la pêche maritime*).

Le présent article procède ensuite à différentes coordinations dans le code rural et de la pêche maritime, rendues nécessaires par la création de ces différentes catégories de registre (*b et c du 3° du III du présent article*).

S'agissant des **obligations de déclaration en vue de l'établissement de la redevance** pour pollutions diffuses, le présent article (*2° du III*) prévoit en outre que la personne détentrice de l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytosanitaire, responsable de sa mise sur le marché, met les informations relatives à ce produit nécessaires au calcul de la redevance à la disposition :

- des agences et offices de l'eau ;
- des distributeurs et des prestataires de service réalisant un traitement de semences au moyen de ce produit ;
- des responsables de la mise sur le marché de semences traitées au moyen de ce produit.

Il en est de même pour les responsables de la mise sur le marché de semences traitées au moyen de ces produits.

Ces informations permettront, d'une part, aux agences et offices de l'eau de calculer la redevance due et, d'autre part, aux autres acteurs du secteur d'intégrer la redevance dans le prix de chaque produit vendu.

### **3. La mise en place d'un dispositif de contrôle**

Enfin, le présent article **renforce le dispositif de sanction en cas de fraude** (*IV du présent article qui modifie l'article L. 216-3 du code de l'environnement*).

Ainsi sont ajoutées, au sein de la liste des infractions à certains articles du code de l'environnement passibles de sanctions pénales, les fraudes relatives à la redevance pour pollutions diffuses.

Afin de mieux appréhender ces fraudes, le présent article propose, en outre, de permettre aux agents mentionnés à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche de procéder aux contrôles et de constater ces infractions, soit :

- les inspecteurs de la santé publique vétérinaire ;
- les ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture ;
- les techniciens des services du ministère chargé de l'agriculture ;
- les contrôleurs sanitaires des services du ministère chargé de l'agriculture ;
- les vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat ;
- les 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 syndicats des gens de mer.

Le V du présent article précise que **ces dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2011**, afin de laisser le temps aux assujettis de se mettre en conformité avec les nouvelles obligations résultant du présent article.

**L'Assemblée nationale a adopté un amendement de nature rédactionnelle.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Cet aménagement du régime de la redevance pour pollutions diffuses devrait permettre de **s'assurer de la baisse effective des usages des produits phytopharmaceutiques, principal objectif du plan Ecophyto 2018** :

- en définissant de façon plus précise l'assujetti au titre de la redevance pour pollutions diffuses ;
- en imposant aux trieurs à façon et aux distributeurs de semences enrobées de produits phytosanitaires les mêmes obligations de traçabilité qu'aux distributeurs de produits phytopharmaceutiques ;
- en sanctionnant les responsables de la mise sur le marché et les distributeurs de produits phytopharmaceutiques qui ne respectent pas leurs obligations d'information en matière de redevance pour pollutions diffuses. Aujourd'hui, ces obligations ne sont pas respectées pour 30 % des produits

phytosanitaires, correspondant à environ 10 % du tonnage de substances phytosanitaires vendues.

Selon le ministère chargé de l'écologie, l'ensemble de ces mesures devrait conduire, en outre, à un supplément de recettes, pour les agences de l'eau et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) de **6 millions d'euros en année pleine**. Compte tenu de l'entrée en vigueur différée du présent article, le supplément de recettes est estimé à 5 millions en 2011.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

*ARTICLE 37*

*(Art. L.213-11-15-1 [nouveau] du code de l'environnement)*

**Mutualisation du recouvrement de certaines redevances perçues par les agences de l'eau**

**Commentaire : le présent article propose de confier, à une des six agences de l'eau, l'établissement du titre de recettes et le recouvrement de trois redevances : la redevance pour pollution de l'eau, la redevance pour pollutions diffuses, la redevance pour protection du milieu aquatique.**

**I. LES REDEVANCES PERÇUES PAR LES AGENCES DE L'EAU : UN DISPOSITIF COMPLEXE**

***A. SEPT CATÉGORIES DE REDEVANCES***

L'article L. 213-10 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, définit **sept catégories de redevances** perçues auprès des personnes publiques ou privées en application du « *principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* » :

- **une redevance pour pollution de l'eau** qui recouvre la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-2 du code précité) et la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (article L. 213-10-3 du code précité) ;

- **une redevance pour modernisation des réseaux de collecte** qui regroupe la redevance applicable aux redevables de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-5 du code précité) et la redevance applicable aux gestionnaires des réseaux publics d'assainissement collectif (article L. 213-10-6 du code précité) ;

- **une redevance pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8 du code précité) que l'article 36 du présent projet de loi propose de modifier ;

- **une redevance pour prélèvement sur la ressource en eau** qui se subdivise en deux catégories : la redevance de « droit commun » et les redevances qui obéissent à des modalités de calcul spécifiques (article L. 213-10-9 du code précité) ;

- **une redevance pour stockage d'eau en période d'étiage** (article L. 213-10-10 du code précité) ;

- **une redevance pour obstacle sur les cours d'eau** (article L. 213-10-11 du code précité) ;

- enfin, **une redevance pour protection du milieu aquatique** (article L. 213-10-12 du code précité).

Le tableau suivant présente les modalités de calcul de chacune de ces redevances, qui sont toutes recouvrées par les agences de l'eau.

Les sept catégories de redevances perçues par les agences de l'eau

Redevances	Références juridiques	Redevable	Assiette	Taux
<p><b>Redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique</b></p>	<p>L. 213-10-2 du code de l'environnement</p>	<p><b>Toute personne</b>, à l'exception des propriétaires et occupants d'immeubles à usage principal d'habitation ainsi que des abonnés au service d'eau potable <b>dont les activités impliquent des utilisations de l'eau assimilables aux utilisations à des fins domestiques</b>, dont les activités entraînent le <b>rejet d'un élément de pollution</b>.</p>	<p>La <b>pollution annuelle rejetée</b> dans le milieu naturel. Cette assiette est composée de 16 éléments précisés par le code de l'environnement.</p>	<p>Le code de l'environnement prévoit <b>des tarifs maximum et des seuils planchers fixés pour chaque élément constitutif de la pollution</b> formant l'assiette de la redevance.</p>
<p><b>Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique</b></p>	<p>L. 213-10-3 du code de l'environnement</p>	<p>- <b>Les personnes abonnées au service d'eau potable, à l'exception de celles acquittant la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique</b> ;</p> <p>- Les personnes entrant dans le champ des redevables de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique mais dont les activités entraînent des rejets d'éléments de pollution inférieurs aux seuils fixés par l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement ;</p> <p>- Les usagers raccordés ou raccordables au réseau d'assainissement ;</p> <p>- Les personnes disposant d'un forage pour leur alimentation en eau, qui mettent en place un dispositif de comptage de l'eau prélevé.</p>	<p>Le <b>volume d'eau annuel facturé à l'abonné</b>. Le volume d'eau utilisé pour l'élevage est exclu de cette assiette s'il fait l'objet d'un comptage spécifique.</p>	<p>L'<b>agence de l'eau fixe, dans la limite de 0,5 euro par mètre cube, un taux par unité géographique cohérente</b> définie en tenant compte de quatre éléments : l'état des masses d'eau ; les risques d'infiltration ou d'écoulement des polluants dans les masses d'eau souterraines ; les prescriptions imposées au titre de la police de l'eau ou relatives à l'eau au titre d'une autre police ; les objectifs fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux.</p>
<p><b>Redevances pour modernisation des réseaux de collecte</b></p>	<p>L. 213-10-5 du code de l'environnement</p>	<p>Les personnes qui acquittent la redevance pour pollution d'origine non domestique et dont les activités entraînent des rejets d'eaux usées dans un réseau public de collecte.</p>	<p>Le volume d'eaux usées rejetées au réseau d'assainissement.</p>	<p><b>Son taux est fixé par l'agence de l'eau en fonction des priorités et des besoins de financement de son programme d'intervention</b>, dans la limite de 0,15 euro par mètre cube. Il ne peut être supérieur à la moitié du taux de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte mentionnée à l'article L. 213-10-6 (<i>cf. infra</i>). Il peut être dégressif, par tranches, en fonction des volumes rejetés.</p>

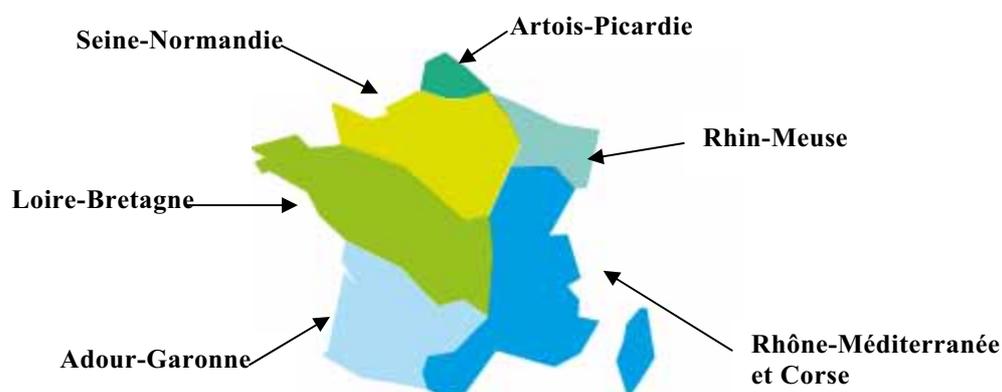
Redevances	Références juridiques	Redevable	Assiette	Taux
	L. 213-10-6 du code de l'environnement	Les gestionnaires des réseaux publics d'assainissement collectifs.	Les volumes d'eau pris en compte pour le calcul de la redevance d'assainissement, à l'exception des volumes d'eau retenus pour le calcul de la première redevance pour modernisation des réseaux de collecte.	Son taux est fixé par l'agence de l'eau en fonction des priorités et des besoins de financement de son programme d'intervention dans la limite d'un plafond de 0,3 euro par mètre cube
<b>Redevance pour pollutions diffuses</b>	L. 213-10-8 du code de l'environnement	Les personnes qui <b>distribuent des produits antiparasitaires à usage agricole</b> qui ne peuvent être mis sur le marché sans autorisation spécifique.	La <b>masse de substances classées comme très toxiques</b> , toxiques, cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement.	Le taux de la redevance, exprimé en euros par kilogramme, est fixé à compter du 1er janvier 2011 : - à <b>2 euros pour les substances dangereuses</b> pour l'environnement, sauf celles d'entre elles relevant de la famille chimique minérale, pour lesquelles il est fixé à 0,9 ; - à <b>5,1 euros pour les substances toxiques</b> , très toxiques, cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction.
<b>Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau</b>	L. 213-10-9 du code de l'environnement	« <b>Redevance de droit commun</b> » : toute personne dont les <b>activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau</b> , sous réserve des cas d'exonération spécifiquement prévus par le code de l'environnement.  « <b>Redevances spécifiques</b> » : des modalités de calcul spécifiques sont prévues dans trois cas : lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages, lorsque le prélèvement est destiné à l'alimentation d'un canal, lorsque le prélèvement est destiné au fonctionnement d'une installation hydroélectrique.	Le <b>volume d'eau prélevé au cours d'une année</b> . Il appartient à l'agence de l'eau de déterminer le seuil de prélèvement en dessous duquel la redevance n'est pas due.	Le <b>tarif de la redevance est fixé par l'agence de l'eau</b> en centimes d'euro par mètre cube dans la limite de plafonds, en fonction des différents usages auxquels donnent lieu les prélèvements.

Redevances	Références juridiques	Redevable	Assiette	Taux
<b>Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage</b>	<i>L. 213-10-10 du code de l'environnement</i>	<b>Toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cubes</b> et qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage.	Le <b>volume d'eau stocké pendant la période d'étiage.</b>	Le taux de la redevance est <b>fixé par l'agence</b> dans la limite d'un plafond de 0,01 euro par mètre cube.
<b>Redevance pour obstacle sur les cours d'eau</b>	<i>L. 213-10-11 du code de l'environnement</i>	Toute personne possédant <b>un ouvrage constituant un obstacle continu joignant les deux rives d'un cours d'eau</b> , sous réserve de certaines exceptions spécifiquement prévues.	Le produit, exprimé en mètres, de la dénivelée entre la ligne d'eau à l'amont de l'ouvrage et la ligne d'eau à l'aval par le coefficient de débit du tronçon de cours d'eau au droit de l'ouvrage et par un coefficient d'entrave.	<b>Le taux de la redevance est fixé par l'agence</b> de l'eau dans la limite de 150 euros par mètre par unité géographique cohérente définie en tenant compte de l'impact des ouvrages qui y sont localisés sur le transport sédimentaire et sur la libre circulation des poissons.
<b>La redevance pour protection du milieu aquatique</b>	<i>L. 213-10-12 du code de l'environnement</i>	Personnes qui se livrent à <b>l'exercice de la pêche au sein d'une association agréée</b> de pêche et de protection du milieu aquatique, d'une association agréée de pêcheurs amateurs aux engins et filets, la commission syndicale de la Grande Brière Mottière et les associations agréées de pêche professionnelle en eau douce.	Le tarif de la redevance est fixé chaque année par les agences de l'eau. Le code de l'environnement fixe des <b>plafonds différents en fonction de la nature des activités de pêche ou de l'âge</b> des personnes concernées.	

## ***B. UN RECOUVREMENT PAR LES SIX AGENCES DE L'EAU***

Créées par la loi n° 64-1331 du 26 décembre 1964 réprimant la pollution des eaux de la mer et réformées par la loi précitée du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, les **six agences de l'eau** (agences des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, et Seine-Normandie) sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif placés sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

### **Les six bassins hydrographiques métropolitains**



*Source : commission des finances*

Elles ont pour principales missions **la planification et le financement des politiques de l'eau** au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques. Elles perçoivent, à cet effet, elles-mêmes les sept catégories de taxes qui leur sont affectées.

Plus spécifiquement, en vertu des articles L.213-11 à L. 213-11-15 du code de l'environnement, leurs directeurs ou leurs agents comptables :

- sont **destinataires des déclarations** des contribuables des redevances (article L. 213-11 du code précité) ;

- sont **chargés du contrôle** de l'ensemble des éléments permettant de vérifier l'assiette des redevances. Ils disposent, à cet égard, de la faculté d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place (article L. 213-11-1 du code précité) et peuvent bénéficier de l'assistance des administrations de l'Etat et des collectivités territoriales qui leur communiquent, à leur demande, les

documents qui leur sont nécessaires pour le calcul de l'assiette et le contrôle des redevances (article L. 213-11-2 du code précité) ;

- disposent de **moyens de redressement** en cas de constatation d'une insuffisance, d'une inexactitude, d'une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul des redevances : demandes de rectification, délais de reprise, établissement d'office des redevances, fixation d'intérêts de retard (articles L. 213-11-3 à L. 213-11-7 du code précité) ;

- sont chargés du **recouvrement à proprement parler des redevances** : ainsi est-il notamment prévu qu'un ordre de recette, émis par le directeur de l'agence et pris en charge par l'agent comptable, est notifié au contribuable pour le recouvrement des redevances (article L. 213-11-8 du code précité). Les redevances sont ensuite recouvrées par l'agent comptable de l'agence selon les règles applicables au recouvrement des créances des établissements publics à caractère administratif de l'Etat, sous réserve de dispositions spécifiques. Les articles L. 213-11-9 à L. 213-11-15 du code précité précisent les voies de contestations, les dates d'exigibilité et les délais de paiement, les possibilités de remises ou de versement d'acomptes, les modalités du recouvrement par voie d'opposition à tiers détenteur, ainsi que les obligations de secret professionnel auxquelles sont astreintes les personnes chargées du recouvrement.

En 2010, le produit des redevances perçues par les agences de l'eau devrait s'élever à **1,9 milliard d'euros**, réparti comme suit :

### Produit des redevances perçues par les agences de l'eau

(en milliers d'euros)

	Exécution 2008	Prévisionnel 2009	Exécution 2009	Prévisionnel 2010
<b>Redevances de prélèvement</b>	<b>252 429</b>	<b>381 996</b>	<b>310 126</b>	<b>321 543</b>
<i>Dont prélèvement pour l'eau potable</i>	<i>189 690</i>	<i>294 030</i>	<i>250 863</i>	<i>255 103</i>
<i>Dont prélèvement pour l'irrigation</i>	<i>9 096</i>	<i>19 262</i>	<i>12 475</i>	<i>15 520</i>
<i>Dont prélèvement industrie</i>	<i>53 643</i>	<i>68 704</i>	<i>46 788</i>	<i>50 920</i>
<b>Autres redevances</b>	<b>5 489</b>	<b>71 978</b>	<b>79 081</b>	<b>90 920</b>
<b>Redevances de pollution et réseaux</b>	<b>1 154 157</b>	<b>1 781 910</b>	<b>1 502 499</b>	<b>1 489 558</b>
<i>Collectivités</i>	<i>1 038 107</i>	<i>1 607 280</i>	<i>1 411 654</i>	<i>1 376 558</i>
<i>Agriculture</i>	<i>5 475</i>	<i>7 170</i>	<i>3 680</i>	<i>6 280</i>
<i>Industrie</i>	<i>110 575</i>	<i>167 460</i>	<i>87 165</i>	<i>106 720</i>
<b>Redevances « Autres régimes »</b>	<b>464 620</b>	<b>15 313</b>	<b>31 476</b>	<b>23 100</b>
<b>Total</b>	<b>1 876 695</b>	<b>2 251 197</b>	<b>1 923 182</b>	<b>1 925 121</b>

Source : annexe « Agences de l'eau » au projet de loi de finances pour 2011

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RATIONALISATION DU RECOUVREMENT DE TROIS REDEVANCES**

Le présent article propose de **confier à une des six agences de l'eau**, qui sera désignée par décret, **l'établissement du titre de recettes et le recouvrement** de trois redevances :

- la **redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique** (article L. 213-10-2 du code de l'environnement) ;

- la redevance **pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8 du code précité) ;

- la **redevance pour protection du milieu aquatique** (article L. 213-10-12 du code précité).

Il est précisé que le directeur et l'agent comptable de cette agence seront chargés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des opérations de contrôle et de recouvrement mentionnées aux articles L. 213-11 à L. 213-11-15 du code de l'environnement et présentées précédemment.

Le choix a porté sur ces trois redevances dans la mesure où, contrairement aux autres taxes dont le taux est fixé par le conseil d'administration de chaque agence, sur avis conforme du comité de bassin, dans une fourchette définie par la loi, **le taux de ces trois redevances est fixé au niveau national ce qui rend possible leur recouvrement par une agence unique** (*cf.* tableau *supra*).

Cette mesure de rationalisation est, par ailleurs, favorisée par le faible produit de ces trois redevances, inférieur à 70 millions d'euros, soit 3,7 % du produit global des redevances des agences de l'eau.

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement tendant à :

- préciser les **modalités de reversement** du produit des redevances collectées aux cinq autres agences de l'eau : celui-ci devra intervenir dans un délai de 60 jours suivants leur encaissement ;

- fixer le **mode de prise en charge des frais de recouvrement** supportés par l'agence chargée de la collecte des redevances pour le compte des autres agences : selon la redevance concernée, l'agence recevra entre 0,1 et 2 % du montant ainsi reversé ;

- prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article ;

- enfin, **inscrire l'ensemble des dispositions du présent article dans un article spécifique du code de l'environnement** : est ainsi créé un nouvel article L. 213-11-15-1 du code de l'environnement au lieu de compléter les dispositions de l'article L. 213-11-8 du code précité.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Gilles Carrez de nature rédactionnelle.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Cette mesure de rationalisation est bienvenue** et s'inscrit dans le cadre des mesures proposées par la révision générale des politiques publiques (mesure 154 : « Mutualisation de certaines fonctions support des agences de l'eau avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques »).

Selon l'étude d'impact relative au présent article, le dispositif proposé devrait permettre **une économie de fonctionnement de l'ordre de 0,3 million d'euros** pour les agences de l'eau. Cette économie montera progressivement en charge : 0,1 million d'euros en 2011, 0,2 million d'euros en 2012 et 0,3 million d'euros à compter de 2013.

La mutualisation du recouvrement se traduira principalement par des **économies d'emplois** qui s'élèveront à **6 ETP** à l'horizon 2013<sup>1</sup>.

Une extension de ces mesures de rationalisation aux autres redevances perçues par les agences de l'eau est assez difficilement envisageable compte tenu de leurs modalités de fixation différentes, variables d'une agence à l'autre.

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

---

<sup>1</sup> Le plafond d'emploi total des agences de l'eau passera de 1 898 en 2010 à 1 876 ETP en 2011, tenant notamment compte des mesures de rationalisation proposées par le présent article.

*ARTICLE 37 bis (nouveau)*

*(Art. L. 302 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation)*

**Création d'un fonds d'accompagnement « vers et dans le logement »**

**Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, tend à créer un fonds finançant des prestations d'accompagnement social de certaines personnes attributaires de logements sociaux ou adaptés.**

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui propose de créer un fonds d'accompagnement « vers et dans le logement » afin de financer les actions d'accompagnement social et de gestion locative adaptée en direction des ménages en difficulté ainsi que des actions d'amélioration du service aux demandeurs de logements locatifs sociaux.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement, ce fonds spécifique serait **financé par le produit des astreintes auxquelles l'Etat est condamné** dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo), et qui est actuellement versé aux fonds régionaux d'aménagement urbain (FAU), **ainsi que par le produit des sanctions financières payées par les bailleurs** en cas de non respect des règles d'attribution des logements, qui revient actuellement au budget général de l'Etat.

Les modalités de fonctionnement du fonds sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le **relogement**, dans le parc public ou le parc privé, de ménages en difficulté se heurte à des **obstacles** tenant à l'absence ou à l'insuffisance de l'offre de logements disponibles, mais aussi à des **difficultés d'adaptation sociale, comportementale et relationnelles** auxquelles il est beaucoup plus difficile de répondre.

La solution passe, en effet, par un **accompagnement individualisé des ménages**, particulièrement dans les premiers temps de leur installation dans le logement qui leur est attribué, qu'il s'agisse de relogement en application du droit au logement opposable ou en sortie de structures d'hébergement adapté.

Or les mesures d'accompagnement social ne disposent **pas de financement spécifique**. Ainsi, **dans le cadre du Dalo**, les produits des **condamnations de l'Etat** et des **astreintes** éventuellement prononcées par les juges, sont-ils versés aux **fonds d'aménagement urbain**, constitués dans chaque région sous l'autorité du préfet, et destinés selon le code de la construction et de l'habitation « *aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social* ».

Ces fonds sont également destinataires des **pénalités de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains** (loi SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Ils reçoivent, enfin, les prélèvements effectués sur les ressources fiscales des communes pénalisées car elles n'auraient pas satisfait à leurs obligations en matière de **création de places d'hébergement** résultant des dispositions de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Leurs **ressources**, encore faibles et en déclin pour ce qui concerne les pénalités de la loi SRU, devraient connaître une **forte progression** du fait du nombre important des condamnations de l'Etat prononcées dans le cadre du droit au logement opposable.

Comme le constatait Philippe Dallier, rapporteur spécial lors de l'examen des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2011 : « *à la fin de l'année 2009, le montant des **astreintes liquidées** s'élevait à 72 860 euros, il atteint 6,731 millions d'euros au 30 septembre 2010 et devrait dépasser 10 millions d'euros en année pleine.* »

Une inscription budgétaire spécifique au contentieux Dalo, à hauteur de **9,30 millions d'euros (AE=CP)** a donc été introduite par le projet de budget pour 2011. Au cours des débats, elle a été augmentée, avec l'avis favorable du Gouvernement, par un **complément de 6 millions d'euros** financé sur les crédits économisés sur le Fonds national d'aide au logement.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a envisagé d'utiliser ces ressources, ce qui revient à récupérer, au profit des actions de l'Etat, le produit des condamnations qu'il a dû lui-même acquitter.

La création du fonds proposé par le présent article se heurte cependant à **plusieurs objections** :

- cette initiative répond à un besoin de financement réel, mais elle aboutirait à « détourner » des sommes gérées par les fonds d'aménagement urbain et **actuellement destinées à la construction et aux actions foncières des collectivités territoriales** ;

- en dépit des demandes formulées par votre commission des finances, **aucun bilan de la gestion des fonds d'aménagement urbain** n'a été fourni qui ferait état de déficiences de gestion justifiant de leur retirer leur plus importante ressource. Si tel était le cas, il conviendrait alors de poser la question de l'opportunité du maintien des FAU dans les autres dispositifs pour lesquels ils perçoivent des produits ;

- enfin, la création d'un tel fonds, dont l'objectif est au demeurant très généralement défini, ne permettra pas le contrôle de l'utilisation des sommes qui lui seront affectées et qui seront en forte augmentation dans les prochaines années.

Au total, ce mécanisme ne répond qu'imparfaitement à son objectif, sa mise en place semble prématurée et il n'a pu faire l'objet d'une expertise suffisante.

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

*ARTICLE 37 ter (nouveau)*

**Répartition des bonis de liquidation en cas de dissolution d'un office d'HLM**

**Commentaire : le présent article propose d'établir des règles de répartition des bonis de liquidation en cas de dissolution d'un office d'HLM.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui propose d'insérer un nouvel article au sein du code de la construction et de l'habitation.

Cet article L. 421-18-1 a pour objet de définir les règles applicables pour la répartition des surplus d'actifs éventuels dans le cas d'une dissolution d'un organisme d'HLM.

Il prévoit ainsi que la portion d'actif qui demeure, après paiement du passif et remboursement de la dotation initiale et du complément de dotation, est attribuée à la ou les collectivités territoriales ayant participé à la dotation de l'office dissous. A défaut, il ne peut être attribué qu'à un ou plusieurs organismes d'HLM, ou à tout organisme agréé pour le logement des personnes modestes, ou à l'une des fédérations d'organismes d'HLM.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les règles qu'il est proposé de mettre en œuvre en cas de dissolution d'un office HLM sont similaires à celles qui s'appliquent, en vertu de l'article L. 422-11 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>, aux sociétés d'HLM.

Toutefois, le dispositif proposé ne paraît pas relever du domaine des lois de finances et figurerait plus opportunément dans un véhicule législatif sectoriel ou de simplification du droit.

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

---

<sup>1</sup> Cet article dispose : « A la dissolution d'une société d'habitations à loyer modéré, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne peut, après paiement du passif et remboursement du capital social, attribuer la portion d'actif qui excéderait la moitié du capital social qu'à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré ou à l'une des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, sous réserve de l'approbation administrative donnée dans des conditions précisées par décret. »

*ARTICLE 37 quater (nouveau)*  
*(Art. 285 du code des douanes)*

**Modification du dispositif relatif aux redevances sanitaires afin de mettre en conformité la législation nationale avec le droit communautaire**

**Commentaire : le présent article introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, tend à modifier le dispositif relatif aux redevances sanitaires afin d'assurer la conformité de la législation nationale en ce domaine avec le droit communautaire.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Afin d'assurer le **financement des inspections et contrôles sanitaires des denrées alimentaires et aliments pour animaux**, les Etats membres de l'Union européenne sont autorisés, notamment sur le fondement de la directive n° 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985<sup>1</sup>, ainsi que sur celui du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004<sup>2</sup> à **percevoir des redevances et taxes**. Ces règles communes permettent une certaine harmonisation des règles de financement appliquées dans les différents Etats membres.

L'article 26 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998, modifié par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 et codifié à l'article 285 *quinquies* du code des douanes a ainsi instauré une **redevance pour contrôle vétérinaire**, perçue lors de l'importation sur le territoire national, de produits animaux ou d'origine animale et d'animaux vivants en provenance d'un n'appartenant pas à la Communauté européenne.

Cette redevance, **due par l'importateur**, son représentant légal ou un commissionnaire en douane agréé, est recouvrée par le service des douanes selon les mêmes règles, sous les mêmes garanties et privilèges qu'en matière de droits de douane. Les **taux** de la redevance sont fixés **par tonne de produits**, soit selon des niveaux forfaitaires définis par décision du Conseil de l'Union européenne, soit établis à **6,10 euros** par tonne, avec un **minimum de 30,49 euros et un maximum de 457,35 euros par lot**.

Dans tous les cas, **les redevances perçues ne peuvent excéder les coûts supportés par les autorités d'inspection compétentes**.

---

<sup>1</sup> Directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'**initiative du Gouvernement**, avec l'**avis favorable de la commission des finances** procède à **une modification** du dispositif relatif aux redevances sanitaires, **afin de mettre en conformité la législation nationale en ce domaine avec le droit communautaire.**

Alors que les contrôles à l'importation des **aliments pour animaux d'origine non animale** sont réalisés par les agents des services vétérinaires, le plus souvent dans le cadre de l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, ces contrôles ne donnent pas lieu à perception de redevance sanitaire. De manière à se conformer à l'article 15 du règlement (CE) n° 882/2004 et au règlement (CE) n° 669/2009 pris en application de ce dernier, les États membre ont l'obligation de mettre en place les redevances nécessaires à ces « *contrôles officiels renforcés, qui doivent être menés sur une liste d'aliments pour animaux d'origine non animale, sur la base des risques connus ou nouveaux* ». Le présent article vise donc à **répondre à cette obligation** et à inscrire dans la législation française la perception d'une **redevance pour les contrôles à l'importation des aliments pour animaux d'origine non animale.**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est rendu **obligatoire pour l'ensemble des États membre de l'Union européenne.**

Il devrait contribuer à assurer un meilleur financement des inspections et contrôles sanitaires des denrées alimentaires et aliments pour animaux.

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

*ARTICLE 37 quinquies (nouveau)*  
(Art. 1609 quater *quater* du code général des impôts)

**Aménagement de la taxe d'aéroport**

**Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, propose de relever deux plafonds de tarif de la taxe d'aéroport et d'étendre le bénéfice de cette taxe aux aérodromes n'appartenant pas à l'Etat à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.**

**I. LA TAXE D'AÉROPORT**

L'article 136 de la loi de finances pour 1999<sup>1</sup> a institué, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1999, une taxe dénommée « taxe d'aéroport ». Cette disposition est codifiée à l'article 1609 *quater* du code général des impôts, qui a été modifié à de nombreuses reprises et dernièrement par l'article 111 de la loi de finances pour 2010.

La taxe d'aéroport est **due par toute entreprise de transport aérien public**, à raison des passagers et de la masse de fret et de courrier embarqués sur les aérodromes dont la liste est définie par arrêté ministériel<sup>2</sup>. Elle s'ajoute au prix acquitté par le client et est **perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes** dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève au cours de la dernière année civile connue à plus de 5 000 unités de trafic (UdT), une UdT étant égale à un passager ou 100 kg de fret ou de courrier.

**Les aérodromes sont répartis en trois classes** en fonction du nombre d'UdT embarquées ou débarquées au cours de la dernière année civile connue sur l'aérodrome ou le système aéroportuaire dont il dépend. **Ces classes déterminent les bornes des tarifs de la taxe, dont les plafonds ont été relevés de 50 centimes** par l'article 111 de la loi de finances pour 2010<sup>3</sup>.

**Barème de tarif applicable par classe d'aéroport**

Classe	Nombre d'UdT	Tarif par passager
1	A partir de 10 000 001	De 4,3 à 10 euros
2	De 2 200 001 à 10 000 000	De 3,5 à 9,5 euros
3	De 5 001 à 2 200 000	De 2,6 à 11,5 euros

<sup>1</sup> Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

<sup>2</sup> Soit un arrêté du 30 décembre 2009 pour la taxe due en 2010.

<sup>3</sup> A l'initiative de nos collègues Yvon Collin, Michel Charasse, Jacques Mézard, Jean-Pierre Plancade, Robert Tropeano et Anne-Marie Escoffier.

Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement de différents **services de sécurité** (lutte contre les incendies, sauvetage, lutte contre le péril animalier), **de sûreté** et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 il contribue également, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des **matériels de contrôle par identification biométrique** installés dans les aéroports.

Le tarif de la taxe est fonction **du besoin de financement sur chaque aérodrome**, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des coûts et des autres recettes de l'exploitant. Les données relatives au trafic, aux coûts et autres produits qui servent à déterminer le tarif de l'année font l'objet d'une déclaration par les exploitants d'aérodromes selon des modalités définies par arrêté. Cet arrêté précise la proportion de prise en charge des coûts qui ne sont pas directement ou totalement imputables aux missions financées par la taxe d'aéroport. Les données communiquées par les exploitants peuvent faire l'objet pendant trois ans de **contrôles sur place**<sup>1</sup> diligentés par les services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Les tarifs de l'année 2010 ont été définis par un arrêté du 30 décembre 2009. Une **majoration des taux plafond** a été introduite en 2008 et relevée à compter de 2010 de un à 1,5 euro par passager. Le produit de la taxe d'aéroport s'est élevé à **731 millions d'euros en 2009** et est estimé à **778 millions d'euros en 2010 et 793 millions d'euros en 2011**.

Les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois, sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile, le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de chaque aérodrome. Cette déclaration accompagnée du paiement de la taxe est adressée au comptable du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA).

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes règles, conditions, garanties et sanctions que celles prévues à l'article 302 *bis* K du code général des impôts pour la taxe de l'aviation civile (TAC).

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, propose de modifier l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts, précité, afin de **relever deux tarifs plafonds** de la taxe d'aéroport et **d'étendre à Mayotte**,

---

<sup>1</sup> Ce contrôle de l'évaluation des coûts doit en particulier permettre d'éviter les déclarations « fantaisistes » ou trop optimistes de la part des exploitants d'aéroports, et donc des augmentations disproportionnées de la taxe.

**en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le bénéfice de la taxe aux aérodromes n'appartenant pas à l'Etat.**

#### ***A. LE RELÈVEMENT DE DEUX PLAFONDS***

Le 1<sup>o</sup> du présent article procède à un relèvement de deux tarifs plafonds de la taxe d'aéroport, rendu nécessaire par la forte croissance des coûts de sécurité et de sûreté dans un contexte de renforcement des contrôles dans les aéroports :

- une hausse de **1,5 euro** du tarif plafond applicable à la classe 1 (soit 11,5 euros au lieu de 10 euros), à laquelle se rattache **Aéroports de Paris** ;

- un relèvement de **50 centimes** du tarif plafond applicable à la classe 3 (soit 12 euros au lieu de 11,5 euros), afin de **contribuer à l'assainissement de la situation financière des petits et moyens aérodromes** et de prendre en compte l'extension de cette catégorie à de nouveaux aérodromes des collectivités d'outre-mer.

#### ***B. LES NOUVELLES MODALITÉS D'APPLICATION DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER***

L'ordonnance n<sup>o</sup> 2006-482 du 26 avril 2006<sup>1</sup> a étendu en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions régissant la taxe d'aéroport, par l'introduction d'un VI dans l'article 1609 *quatervicies*, précité.

Il est toutefois prévu que la taxe ne s'applique qu'aux aérodromes appartenant à l'Etat dont le trafic est supérieur à 400 000 passagers par an, soit en pratique les seuls aéroports internationaux. Or **la Polynésie française compte 46 aérodromes au total, dont seulement quatre aérodromes d'Etat**. De même, il existe **dix aérodromes en Nouvelle-Calédonie, dont un seul aérodrome d'Etat** (Nouméa-La Tontouta). Tous ces aérodromes sont soumis à des obligations réglementaires en matière de sûreté et de sécurité.

**Une situation similaire se retrouve à Mayotte**, où les dispositions relatives à la taxe ne seront applicables qu'en 2014. Or un concessionnaire doit être prochainement désigné pour l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi, et celui-ci devra prendre en charge dès 2011 des missions de sûreté et de sécurité sur la plate-forme. Il convient donc de prévoir également l'entrée en vigueur de la taxe d'aéroport dans cette collectivité.

Pour assurer le financement de ces obligations, le présent article étend donc à ces trois collectivités les modalités de la taxe d'aéroport applicables en métropole et dans les départements d'outre-mer. Des modalités distinctes sont toutefois prévues pour la majoration des taux plafond.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n<sup>o</sup>2006-482 du 26 avril 2006 portant adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts.

Le 2° propose ainsi une nouvelle rédaction pour le VI de l'article 1609 *quater*vicies, **qui étend l'application de la taxe, selon les mêmes tarifs et seuils de trafic, à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte**. La taxe n'est toutefois pas due pour les passagers, le fret ou le courrier en correspondance dans le cadre des vols intérieurs à ces collectivités, comme c'est le cas pour la TAC.

Aux termes du nouveau VIII de l'article 1609 *quater*vicies créé par le 4° du présent article, la notion de **correspondance** est celle définie au VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, relatif à la taxe de l'aviation civile. Est ainsi considéré comme passager en correspondance celui qui remplit les **trois conditions** suivantes :

« a) *L'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur un aéroport faisant partie du même système aéroportuaire au sens du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires ;*

« b) *Le délai maximum entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas vingt-quatre heures ;*

« c) *L'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire. »*

Enfin le 3° du présent article réécrit le VII de l'article 1609 *quater*vicies, relatif aux modalités particulières d'application de la **majoration** dans quatre collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), pour l'étendre à Mayotte et aux aérodromes n'appartenant pas à l'Etat. Par parallélisme avec la taxe, il est prévu que pour les vols intérieurs à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte, la majoration n'est pas due pour les passagers, le fret ou le courrier en **correspondance**. Comme aujourd'hui, le produit la majoration est reversé directement aux exploitants des aérodromes dans chaque collectivité.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général comprend les motivations de cette extension du champ de la taxe d'aéroport outre-mer, conforme à la vocation de cette taxe. Les recettes attendues de cette extension sont de 4,5 millions d'euros en Polynésie française, 2,9 millions d'euros en Nouvelle-Calédonie et 1,8 million d'euros à Mayotte.

Il ne s'oppose pas au relèvement de deux plafonds de tarifs, mais constate qu'il s'agit du **second relèvement en deux ans**.

Cette augmentation correspond à un renforcement indéniable des obligations en matière de sûreté aérienne à l'échelle européenne, en particulier

dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, mais le principe communautaire du financement par des redevances spécifiques contribue à une **hausse du prix des billets pour les passagers**. Selon l'Agence internationale du transport aérien (IATA), les passagers aériens auraient ainsi acquitté près de six milliards de dollars en 2009 au titre de ces obligations.

Les Etats membres sont aujourd'hui attachés au maintien de leurs spécificités nationales dans le fonctionnement des redevances de sûreté. A la différence des Etats-Unis, la très grande majorité privilégie un système de facturation intégrale des coûts aux compagnies aériennes et *in fine* aux passagers plutôt que de financement total ou partiel par l'Etat (à l'exception du Luxembourg).

Il est cependant nécessaire que ces redevances – la taxe d'aéroport en France, dont le champ est plus large puisqu'elle couvre également des prestations de sécurité – soient **strictement conformes à leur objet** et ne financent pas des coûts de sûreté « déguisés ». La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, du 5 mai 2009, a marqué un progrès en consacrant les principes de **non-discrimination** entre les transporteurs ou les passagers aériens et de **stricte affectation** des redevances aux coûts de sûreté. Elle a également renforcé les exigences de **consultation** des compagnies et de **transparence** (de la part des exploitants d'aéroports et des transporteurs aériens) sur le fonctionnement des redevances et la méthode de détermination de leur niveau.

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

*ARTICLE 37 sexies (nouveau)*  
(Art. 1609 *quater*vicies A du code général des impôts)

**Extension du champ de la taxe sur les nuisances sonores aériennes**

**Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, propose d'étendre le bénéfice de l'aide à l'insonorisation, adossée à la taxe sur les nuisances sonores aériennes, aux riverains d'aéroports fréquentés et proches de ceux qui en bénéficient déjà, et d'étendre le champ de la taxe à deux nouveaux aéroports.**

**I. LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES**

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup>, modifié par l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 2007, a institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une taxe dénommée « taxe sur les nuisances sonores aériennes » (TSNA), codifiée à l'article 1609 *quater*vicies A du code général des impôts. Son mode de calcul prend en compte la masse maximale au décollage, l'aérodrome et l'heure de décollage.

La taxe est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant les aérodromes disposant d'un **volume minimal annuel d'activité**, c'est-à-dire pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années précédentes. **Elle est due par l'exploitant ou le propriétaire des aéronefs** et ne s'applique pas aux avions de petite taille ou contribuant à des missions de service public.

La taxe est assise sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, **l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil**.

Le produit est affecté à l'aide aux riverains, pour des **travaux d'insonorisation**, ainsi qu'au remboursement, pour les personnes publiques, des annuités d'emprunt contractées pour financer des travaux de réhabilitation des nuisances sonores.

Les aérodromes sont répartis en **quatre groupes**, chaque groupe permettant d'établir la fourchette de tarif applicable à l'aéronef au décollage. Aux termes du IV de l'article précité, ces groupes et tarifs sont établis **en fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome**, tel qu'il résulte notamment des aides à accorder en application de la réglementation en

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation.

#### Les tarifs applicables aux quatre groupes d'aéroports

Groupe	Aérodrome	Tarif
Premier groupe	Paris-Orly	De 30 à 68 euros
	Toulouse-Blagnac	
Deuxième groupe	Paris-Charles-de-Gaulle	De 10 à 22 euros
	Nantes-Atlantique	
Troisième groupe	Bordeaux-Mérignac	De 4 à 8 euros
	Lyon-Saint-Exupéry	
	Marseille-Provence	
	Nice-Côte d'Azur	
Quatrième groupe	Autres aérodromes dépassant le seuil fixé par la loi pour l'institution de la taxe	De 0,5 à 3 euros

Source : article 1609 quater *quater* *quater* A du code général des impôts

D'après le tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011, la taxe a rapporté **58 millions d'euros en 2009** et devrait rapporter 59 millions d'euros en 2010 et 58 millions d'euros en 2011.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, propose de modifier l'article 1609 *quater* *quater* A du code général des impôts, précité, afin **d'étendre le bénéfice de l'aide à l'insonorisation** aux riverains d'autres aéroports fréquentés et proches de ceux qui en bénéficient déjà, et **d'étendre le champ de la TSNA à deux nouveaux aéroports**, ceux de Beauvais et du Bourget.

Le 1° du **I** du présent article (**alinéa 3**) complète le I de l'article 1609 *quater* *quater* A par un alinéa qui définit de nouvelles conditions ouvrant droit à l'aide à l'insonorisation. Il s'agit en effet de permettre que l'aide bénéficie aussi aux riverains d'un aéroport fréquenté alors que les riverains d'un autre aéroport proche y ont droit et que les trajectoires aériennes des deux aérodromes sont liées. La TSNA est donc également perçue au profit des personnes publiques et privées exploitant un aérodrome qui répond aux **deux critères** suivants :

- un seuil spécifique d'activité portant sur une **fréquence élevée de petits aéronefs**, soit au moins cinquante mille mouvements annuels d'aéronefs dont la masse maximale au décollage est supérieure ou égale à deux tonnes ;

- un **lien particulier avec l'aérodrome relevant du dispositif existant** d'aide à l'insonorisation. Les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore des deux aérodromes voisins doivent ainsi posséder un « *domaine d'intersection* ».

Le 2° du **I (alinéa 5)** prévoit des **modalités particulières d'affectation** du produit de la TSNA lorsque deux aérodromes relevant du cas ci-dessus sont **exploités par une même personne**. Une fraction du produit de la taxe perçue au titre de l'un des deux aérodromes peut ainsi être affectée au financement des aides aux riverains de l'autre aérodrome.

Les 3° et 4° (**alinéas 6 et 7**) étendent le champ de la taxe et de l'aide à l'insonorisation à deux aéroports : celui de Paris-le Bourget rejoint le deuxième groupe et celui de Beauvais-Tillé le troisième groupe.

Par coordination, le **II** supprime le dernier alinéa de l'article L. 571-15 du code de l'environnement, introduit par la loi « Grenelle II<sup>1</sup> », qui énonçait le principe de la modification ici proposée en prévoyant qu' « *un plan de gêne sonore commun est institué pour deux ou plusieurs aérodromes dont les zones de bruit se recouvrent partiellement et dont l'un au moins est soumis à l'obligation d'instituer un plan de gêne sonore* ».

Enfin le **III** prévoit que ces nouvelles dispositions s'appliquent à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2011**.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve ces dispositions qui permettent de mieux tenir compte des nuisances sonores réellement supportées par les riverains d'aéroports, et participent ainsi de la démarche consistant à internaliser les externalités négatives.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

*ARTICLE 37 septies (nouveau)*

**Contribution au profit de l'Institut de radioprotection  
et de sûreté nucléaire (IRSN)**

**Commentaire : le présent article vise à instaurer une contribution au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) due par les exploitants des installations nucléaires de base.**

**I. L'IRSN ET SON FINANCEMENT**

*A. L'IRSN*

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a été créé par l'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001. Issu de la fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), son fonctionnement a été précisé par le décret n° 2002-254 du 22 février 2002<sup>1</sup>.

L'IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé. Le directeur général de la prévention des risques (DGPR) au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement exerce la fonction de commissaire du gouvernement auprès de l'institut.

Il exerce quatre missions : la **recherche**, **l'appui technique** aux pouvoirs publics, **l'appui technique à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)** et la **sécurité nucléaire** (radioprotection des activités de défense, contrôle des matières nucléaires, protection contre la malveillance et le risque terroriste).

Selon les éléments transmis par le Gouvernement à votre commission des finances, un nouveau contrat d'objectifs est en cours de finalisation entre l'Etat et l'IRSN sur la période 2010-2013. Il devrait reprendre les axes forts de l'approche stratégique globale du précédent contrat : refonder la dynamique de recherche, optimiser la mission d'appui technique aux pouvoirs publics, répondre aux besoins des autres acteurs économiques et sociaux en matière d'informations, d'expertises et d'études et jouer un rôle moteur sur la scène européenne et internationale.

---

<sup>1</sup> Ce décret a été modifié le 7 avril 2007 pour tenir compte de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

## **B. LE FINANCEMENT DE L'IRSN**

En 2010, l'IRSN emploie 1 566 ETPT permanents en poste et mis à disposition, auxquels se rajoutent 112 emplois non-permanents (thésards, doctorants, post-doctorants).

Son budget s'élève, en 2010, à environ 294 millions d'euros, dont les recettes proviennent à hauteur de 222,8 millions d'euros de l'État par le biais de la subvention versée par le programme 190<sup>1</sup>, le reste provenant de ressources propres.

**La ligne budgétaire associée à l'IRSN a été diminuée de 30 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2011, les documents budgétaires annexés justifiant cette évolution non par une « réduction de la voilure » de l'Institut, mais par **l'instauration à venir d'une redevance de ce montant** en sa faveur au titre de prestations qu'il peut rendre aux différents exploitants d'installations nucléaires de base (INB).

Si ce n'est pas la première fois qu'est envisagée la création d'un canal de financement extra-budgétaire de l'IRSN<sup>2</sup>, cette évolution a attiré l'attention de plusieurs parlementaires, dont notre collègue député Charles de Courson et notre collègue Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ce dernier a spécifiquement interrogé Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce point lors de l'examen des crédits de la mission par le Sénat, qui l'a assuré de l'instauration de cette redevance dès le début de l'année 2011 ainsi que de sa parfaite régularité<sup>3</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose **d'instaurer une contribution au profit de l'IRSN due par les exploitants des installations nucléaires de base.**

Le **montant** de cette contribution serait **déterminé**, selon chaque catégorie d'installations, **par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire**. Les coefficients seraient fixés par arrêté des ministres chargés du budget, de l'énergie et de l'écologie dans les limites indiquées dans le tableau ci-après. Le texte précise que les ministres tiendraient « *notamment compte des besoins de financement pour l'instruction des dossiers de sûreté déposés par les exploitants d'installations nucléaires de base* ».

---

<sup>1</sup> Programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

<sup>2</sup> Ainsi, en 2007, l'IRSN a bénéficié de l'affectation de la taxe sur les INB acquittée par les exploitants, à hauteur de 10 millions d'euros.

<sup>3</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 22 et compte-rendu des débats du Sénat du 1<sup>er</sup> décembre 2010.

<b>Catégories d'INB</b>	<b>Sommes forfaitaires (en euros)</b>	<b>Coefficient multiplicateur</b>
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche	380 000	1 à 2
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche	300 000	1 à 2
Autres réacteurs	150 000	1 à 2
Installations de séparation des isotopes des combustibles nucléaires	145 000	1 à 2
Usines de fabrication de combustibles nucléaires	145 000	1 à 2
Usine de traitement de combustibles irradiés	250 000	1 à 2
Installations de traitement d'effluents liquides radioactifs et/ou de traitement de déchets solides radioactifs	145 000	1 à 2
Usines de conversion en hexafluorure d'uranium	145 000	1 à 2
Autres usines de préparation et de transformation des substances radioactives	145 000	1 à 2
Installations destinées au stockage définitif de substances radioactives	100 000	1 à 2
Installations destinées à l'entreposage temporaire de substances radioactives	100 000	1 à 2
Irradiateur ou accélérateur de particules	20.000	1 à 2
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche à l'arrêt définitif	145 000	1 à 2
Laboratoires et autres installations nucléaires de base destinées à l'utilisation de substances radioactives	145 000	1 à 2
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche à l'arrêt définitif	145 000	1 à 2
Autres réacteurs à l'arrêt définitif	145 000	1 à 2

Le texte précise également que, **pour toutes les catégories d'installations, les valeurs des coefficients pour 2011 seraient fixées à 1.**

Le recouvrement et le contentieux de la contribution seraient suivis par les comptables publics compétents selon les modalités fixées aux articles 80 à 95 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Enfin, le défaut de paiement de la contribution donnerait lieu à perception d'une majoration de 10 % des sommes restant dues à l'expiration de la période d'exigibilité.

**Le produit de cette contribution s'élèverait à 30 millions d'euros**, ce qui correspond au montant de la diminution de la subvention pour charges de service public de l'IRSN (et de la redevance dont la création était auparavant envisagée).

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général relève, d'une part, que le dispositif proposé rend justice aux doutes que notre collègue Philippe Dominati avait exprimés quant à la régularité et, éventuellement, au rendement, de la redevance qui devait initialement être créée au profit de l'IRSN.

D'autre part, le dispositif proposé aboutit (et a même pour objet) de débudgétiser une trentaine de millions d'euros de crédits publics.

Pour autant, l'affectation d'une contribution nouvelle n'a pas le même effet budgétaire que l'affectation d'une ressource existante, qui ne serait plus perçue par l'Etat. En outre, au vu des missions remplies par l'IRSN, il n'est pas illégitime que les exploitants d'INB participent davantage au financement des missions d'expertise de l'Institut. Tel était d'ailleurs l'objectif de la redevance précédemment envisagée. Enfin, il est de toute façon nécessaire d'assurer la totalité du financement de l'IRSN en 2011, le projet de loi de finances ayant, comme indiqué plus haut, intégré une recette extra-budgétaire supplémentaire de 30 millions d'euros.

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

*ARTICLE 38*

*(Art. 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004)*

**Garantie des emprunts émis par l'Unédic en 2011**

**Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 2011 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 7,5 milliards d'euros.**

**I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC**

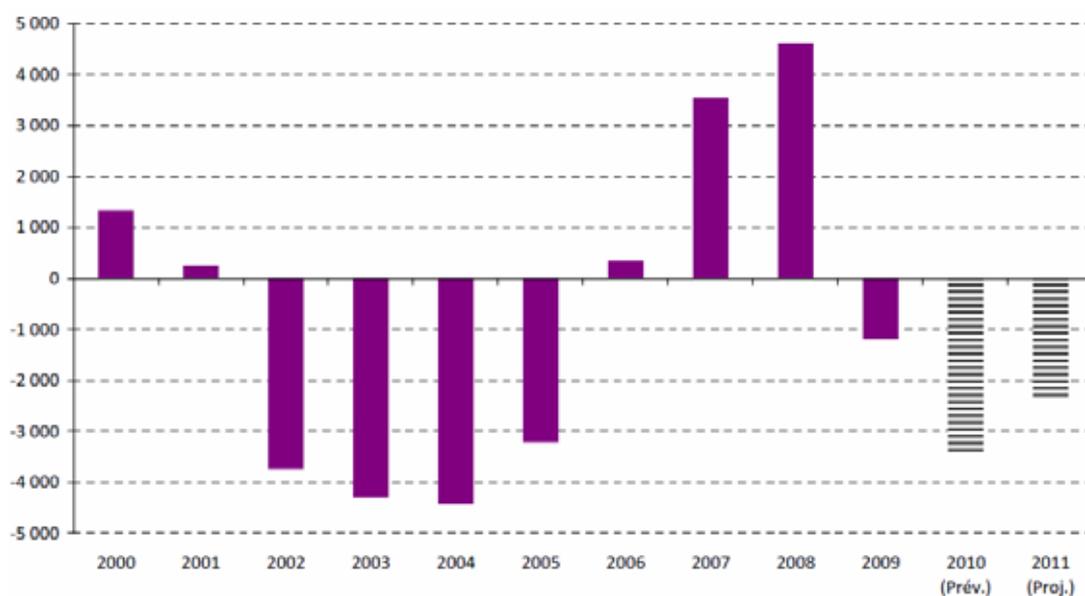
*A. UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT SOUS L'EFFET DE LA CRISE*

L'Unédic a présenté le 10 septembre dernier la situation financière de l'assurance chômage comprenant ses prévisions pour 2010 et ses projections pour 2011, sous l'hypothèse d'une croissance du nombre de demandeurs d'emploi en 2010 (+57 000) et d'une décreue à l'horizon 2011 (-87 000).

En partant d'une évolution du PIB de + 1,4 % en 2010 et de + 1,6 % en 2011, le résultat financier de l'assurance chômage pourrait présenter un déficit annuel de 3,4 milliards d'euros en 2010, et de 2,3 milliards d'euros en 2011.

**Résultat financier de l'assurance chômage**

*(en millions d'euros)*



Source : Unédic

La situation financière de l'assurance chômage serait alors déficitaire de 9,5 milliards d'euros à fin 2010, et de 12,6 milliards d'euros à fin 2011.

#### Situation financière de l'assurance chômage au 31 décembre de chaque année

(en millions d'euros)



Source : Unédic

Sous l'effet de la crise et de la montée du chômage, l'Unédic a revu ses hypothèses de retour à l'équilibre et reculé à l'horizon 2014 la date du premier exercice excédentaire (+ 2,5 milliards d'euros sur la base d'une évolution du PIB de + 1,8 %) de l'assurance chômage<sup>1</sup>.

Il est bon d'observer au passage que les prévisions de croissance sont nettement plus prudentes que celles effectuées par le Gouvernement et qui sous-tendent le cadre macro-économique de la loi de finances pour 2011 ainsi que le « scénario central » de la programmation triennale des finances publiques.

#### **B. LE BESOIN DE FINANCEMENT POUR 2011**

Ces besoins sont couverts essentiellement par appels au marché : programme de billets de trésorerie (6 milliards d'euros) et emprunts obligataires (actuellement 4 milliards d'euros). L'anticipation des besoins sur les douze prochains mois rend nécessaire la levée par l'Unédic de 4,5 milliards d'euros supplémentaires.

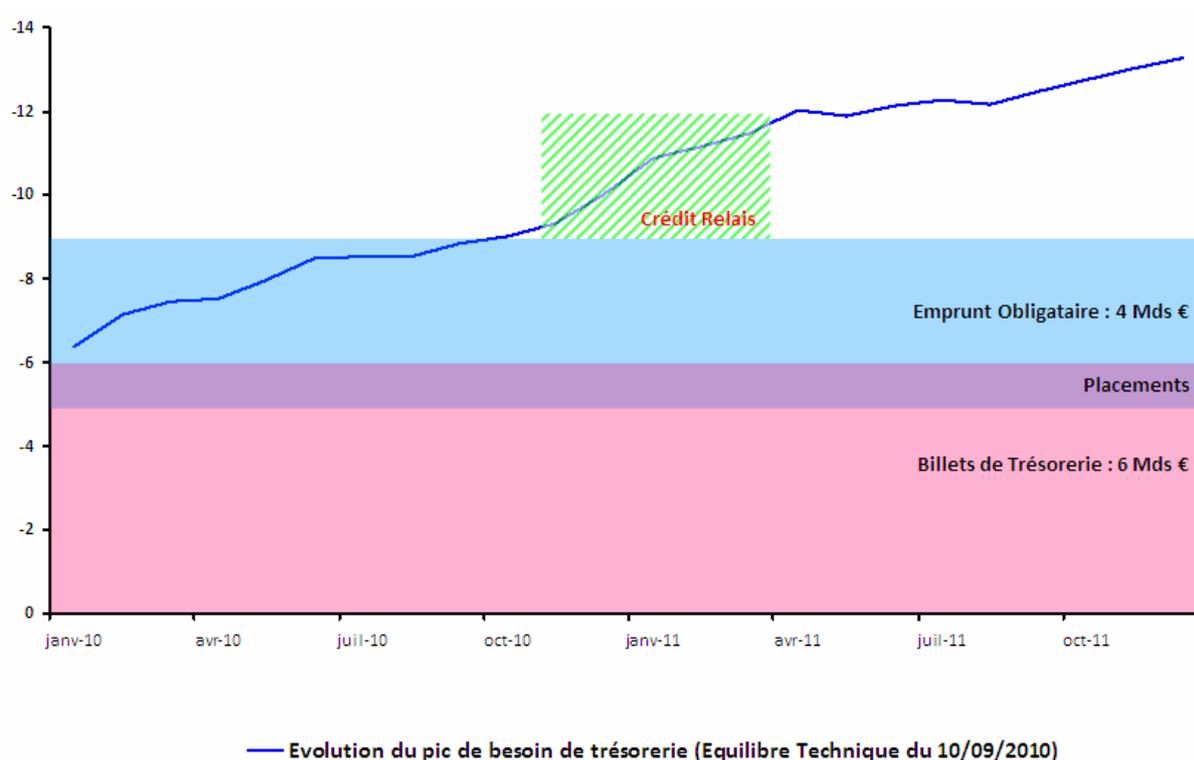
<sup>1</sup> Il est bon d'observer au passage que les prévisions de croissance sont nettement plus prudentes que celles effectuées par le Gouvernement et qui sous-tendent le cadre macro-économique de la loi de finances pour 2010 ainsi que le « scénario central » de la programmation triennale des finances publiques.

Celle-ci dispose d'une notation AAA lui permettant d'obtenir des conditions de prêt compétitives<sup>1</sup>. Cette notation a notamment permis à l'Unédic de mener à bien son programme de financement, garantissant ainsi la continuité du service des allocations chômage, en lançant une émission d'emprunt de quatre milliards d'euros en 2009 sans la garantie de l'Etat.

Toutefois, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, le besoin de liquidité de l'Unédic dépasse, depuis octobre 2010, les facilités de trésorerie disponibles. Pour y faire face, l'assurance chômage a dû négocier un crédit relais de trois milliards d'euros afin de « tenir » au plus jusqu'à avril/mai 2011. A compter de cette date, l'association devra souscrire de nouveaux emprunts sur le marché obligataire :

- une émission de 3,5 milliards d'euros à 5 ans au plus tard en avril ;
- une émission de un milliard d'euros en septembre à une maturité de 3 ans.

### Evolution de l'endettement de l'assurance chômage



Source : Unédic

<sup>1</sup> « L'Unédic se félicite de la confirmation de ses notes à long et court termes par les trois agences FITCH (AAA – F1+), MOODY'S (Aaa – P-1) et STANDARD & POORS (AAA – A-1+) » (Unédic – communiqué de presse du 13 octobre 2010).

Les notes à long et court termes attribuées par les agences de notation permettent à l'assurance chômage de **recourir à l'emprunt sans qu'il soit nécessaire de recourir à la garantie de l'Etat**. Toutefois, **elle est soumise aux dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier** relatif à la situation de fonds propres des associations émettrices d'obligations.

***C. L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 213-15 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER À L'UNÉDIC***

L'Unédic, association déclarée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 créée en application de la convention nationale du 31 décembre 1958 et maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001, est dès lors assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations.

A ce titre, lui est applicable l'article L. 213-15 dudit code qui détermine le régime juridique de l'émission d'obligations par les associations. Ce régime prévoit, à l'image des dispositions du code de commerce applicables à l'ensemble des sociétés, que **lorsque les fonds propres d'une association diminuent de plus de moitié par rapport au montant qu'ils avaient atteint à la fin de l'exercice précédant** celui durant lequel une émission obligataire a été lancée :

- l'assemblée générale doit statuer, dans les quatre mois suivant l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires, sur l'opportunité de continuer l'association ou de procéder à sa dissolution ;

- si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue de reconstituer ses fonds propres au plus tard au terme du deuxième exercice qui suit celui durant lequel ont été constatés les résultats déficitaires.

Le sixième alinéa de l'article L. 213-15 précité dispose qu'**à défaut de la satisfaction de l'une ou l'autre de ces deux obligations, l'association perd le droit d'émettre de nouvelles obligations et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission**.

La dégradation rapide de la situation financière de l'assurance chômage la placerait sous le coup de ces dispositions. L'Unédic pourrait alors se voir interdire tout accès au marché obligataire lors de ses prochaines émissions, et serait ainsi privée des ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour ces motifs, le Gouvernement a proposé d'accorder la **garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 2011 par l'Unédic**, dans la limite d'un plafond de 7,5 milliards d'euros, assortie d'une **exemption temporaire de l'application de l'article L. 213-15** du code monétaire et financier en application de l'article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Malgré un **avis défavorable du Gouvernement**, le **dispositif adopté à l'Assemblée nationale**, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, modifie l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004 précitée et a pour conséquence :

- de **supprimer le recours à la garantie de l'Etat**, ainsi que le plafond afférent de 7,5 milliards d'euros ;

- et d'accorder à l'Unédic une **exemption permanente des règles de reconstitution de ses fonds propres à l'ensemble de ses emprunts, y compris ceux qui ne seraient pas garantis par l'Etat**.

Il s'agit donc d'une dérogation permanente à l'application du sixième alinéa de l'article L. 213-15.

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### *A. LES DIVERSES SOLUTIONS JURIDIQUES ENVISAGEABLES*

#### **1. Le précédent de la loi de finances rectificative pour 2004 : une exemption ciblée et limité dans le temps**

L'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004 a prévu, à l'initiative du Gouvernement, un aménagement ciblé et limité dans le temps de l'application des dispositions de l'article 213-15 précité :

- une autorisation d'emprunt par l'Unédic pour un montant de 2,2 milliards d'euros destinée à couvrir le déficit de l'année 2004 ;

- et la non application pour celle-ci de la règle de reconstitution des fonds propres pour les seules émissions bénéficiant de la garantie de l'Etat.

## **2. Une autre proposition : instaurer une exemption permanente des dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier**

La situation financière de l'assurance chômage subit des variations conjoncturelles d'une très forte amplitude dont les cycles économiques peuvent excéder le délai de deux ans imposé pour la reconstitution des fonds propres.

Les effets de la crise 2008-2009 montrent que le besoin de financement de l'Unédic est récurrent et que, dans ces périodes, l'application de l'article L. 213-15 précité est inadapté : la non reconstitution des fonds propres fait peser le risque qu'une seule personne déclenche l'exigibilité anticipée de la totalité d'un emprunt obligataire.

L'Unédic propose régulièrement d'écarter de façon pérenne l'application de l'article L. 213-15 à son égard, afin de pouvoir « lever » directement sur le marché les fonds nécessaires.

**C'est donc cette deuxième solution qui a été adoptée par l'Assemblée nationale.**

Par ailleurs, deux autres solutions sont plus ou moins envisageables :

- l'emprunt dans les mêmes conditions qu'en 2004, mais non garanti par l'Etat ;
- le prêt direct de l'Etat à l'Unédic, mais une telle option présenterait l'inconvénient de créer une confusion entre les dettes de l'Etat et celles des organismes sociaux au sein du déficit « maastrichtien ».

### ***B. L'EXCEPTION TEMPORAIRE D'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 213-15 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER***

Votre rapporteur général est par principe tout à fait **défavorable au fait qu'une exemption permanente soit attribuée à une association sur des dispositions d'application générale**, quand bien même ladite association présente des caractéristiques très particulières et doit faire face à une forte volatilité liée à l'évolution de la conjoncture. Sur ce point, il est préférable que la dérogation octroyée à l'Unédic soit clairement circonscrite aux emprunts qui seront émis en 2011.

En revanche, votre rapporteur général partage l'opinion de nos collègues députés sur l'**inutilité d'un recours à la garantie de l'Etat**. Celle-ci n'est d'ailleurs pas demandée par le conseil d'administration de l'Unédic et le précédent de l'emprunt de quatre milliards d'euros réalisé en 2009, sans la garantie de l'Etat, comme le haut niveau de notation de l'assurance chômage permet donc de dispenser l'Etat de souscrire un tel engagement.

Aussi, il vous est proposé de confirmer la possibilité ouverte à l'Unédic de recourir à l'emprunt sans la garantie de l'Etat, mais en limitant à l'année 2011 l'exemption de l'application de l'article L. 213-15.

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

## ARTICLE 39

### Octroi de la garantie de l'Etat à la société SNPE

**Commentaire : le présent article octroie à la SNPE la garantie de l'Etat dans le cadre du transfert au secteur privé de ses activités de propulsion solide.**

#### **I. LA PRIVATISATION DE LA SNPE ET SES ENJEUX ENVIORNEMENTAUX**

Créée par la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives, la **Société nationale des poudres et explosifs** (SNPE) a succédé au service des poudres du ministère de la défense, titulaire d'un monopole d'Etat. L'Etat demeure actionnaire à 99,972 % de cette société, qui emploie 3.500 personnes et a réalisé un chiffre d'affaires de 693 millions d'euros en 2007, dont 53 % à l'export.

##### ***A. LA PRIVATISATION PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE***

L'article 10 de la 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 **ouvre la voie à la privatisation de la SNPE, et notamment au rapprochement de SNPE Matériaux énergétiques (SME) et Snecma Propulsion solide (SPS), société du groupe Safran.** Il met ainsi fin à la détention majoritaire de son capital social par l'Etat, autorise la SNPE à transférer des filiales au secteur privé et inscrit la SNPE sur la liste annexée à la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation, qui fixe la liste des entreprises devant être privatisées.

Auditionné par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, M. Antoine Gendry, président-directeur général de la SNPE, déclarait le 21 décembre 2009 : *« Les intentions sont relativement simples : il s'agit d'optimiser la filière de propulsion stratégique et spatiale, notamment avec **un missile de plus longue portée que le M51.** Les dernières orientations fixées par le Président de la République privilégient l'aspect stratégique et de dissuasion avec une augmentation de la portée et de la précision de nos missiles. La propulsion est déterminante pour répondre à cet objectif, avec une parfaite coordination entre la tuyère et le combustible. Pour ce qui est des aspects légaux, nous ne donnerons pas une carte blanche à l'acheteur. Nous veillerons à ce que l'accord prenne en compte les préoccupations relatives au maintien de l'outil de production, de la recherche, des compétences et des hommes, et sans doute de l'emploi ».*

Votre commission des finances avait, sur le rapport de nos collègues François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné<sup>1</sup>, souscrit à cette privatisation, qui devait, selon eux, « *contribuer au renforcement de la dissuasion nucléaire française* ».

Le 5 octobre dernier, la SNPE et Safran ont signé une lettre d'intention relative à la cession par la SNPE de 100 % du capital de sa filiale SNPE Matériaux Energétiques et de la part de 40 % qu'elle détient dans sa filiale Régulus.

### **B. LA PRISE EN COMPTE D'ÉVENTUELS PASSIFS ENVIRONNEMENTAUX**

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 d'éventuels **passifs environnementaux** liés à la pollution des sites industriels exploités. Le démantèlement progressif de la SNPE la prive cependant de toute capacité réelle d'honorer de tels engagements. Ces motifs ont conduit l'Etat à accorder sa garantie, ou plus exactement sa « contre-garantie » à la SNPE.

Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2008, le Gouvernement avait introduit, dans la perspective d'une privatisation, un article 124 **autorisant le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat pour couvrir les frais de dépollution permettant, en application des législations et réglementations environnementales, la remise en état de certains terrains de la société SNPE ou de ses filiales.**

Cette garantie portait sur le montant des frais de dépollution et son plafond devait être arrêté **à l'issue d'un audit environnemental** réalisé par un expert indépendant, à la charge de la société SNPE ou de ses filiales, avant le 31 décembre 2009. Il s'agissait donc de faire assumer par l'Etat les coûts que pourraient supporter le groupe Safran du fait de **pollutions sur les sites cédés par la SNPE.**

L'article 124 du collectif budgétaire pour 2008 a néanmoins été déclaré contraire à la Constitution, **au motif qu'il prévoyait qu'un acte administratif fixe le plafond de la garantie postérieurement à la loi.** Cet article méconnaissait ainsi l'article 34 de la LOLF, aux termes duquel la loi de finances « *autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'audit environnemental qui faisait défaut lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2008 **a été réalisé pendant l'été 2009,**

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de programmation militaire, rapport pour avis n° 548 (2008-2009).*

permettant à **SNPE** et à Safran d'engager des négociations sur les garanties environnementales envisageables dans le cadre de l'opération de cession.

Dans ce contexte, le **premier alinéa du I** définit la société **SNPE** comme bénéficiaire de la garantie de l'Etat, l'octroi de cette garantie étant 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 plafond en est fixé à **216 millions d'euros<sup>1</sup>**, montant déterminé sur la base des conclusions de l'audit environnemental précité et qui correspond au coût maximal que pourrait supporter la SNPE en raison de la réalisation des risques environnementaux portés par les filiales concernées, soit 240 millions d'euros, minoré d'un ticket modérateur de 10 % assumé par Safran. Cette garantie est accordée à titre **gratuit**, compte tenu des faibles moyens de la SNPE.

Le **deuxième alinéa du I** précise que la garantie couvrirait les **frais de dépollution** dus en application des législations et réglementations environnementales relevant du droit communautaire ou du droit interne et se 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. Ces coûts pourront résulter de la réhabilitation des terrains des sites industriels concernés en cours d'exploitation, de la remise en état des terrains après cessation d'activité, de l'engagement de la responsabilité de l'une des filiales en raison de dommages de nature environnementale causés à des tiers ou à des salariés.

Les **terrains** couverts devront par ailleurs être situés sur le territoire français, appartenir à l'une des filiales ou être exploités par elles à la date du transfert et avoir appartenu à l'une de ces filiales ou avoir été exploités par elles.

Le **troisième alinéa du I** prévoit enfin que l'Etat prendra en charge les coûts subis par la SNPE, **nets des sommes et remboursements** que la société pourrait percevoir, et notamment des garanties financières, des indemnités d'assurance perçues, des aides publiques et des indemnités résultant de décisions de justice.

En application du **II**, **la garantie court jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2052**, délai souvent nécessaire pour procéder à des travaux de dépollution après cessation d'activité. Cet alinéa dispose en outre que la « contre-garantie » de l'Etat ne peut être appelée **que dans l'hypothèse où les garanties octroyées par la SNPE à ses anciennes filiales l'étaient elles-mêmes**.

Le **III** précise enfin que les filiales couvertes par la garantie sont **SNPE Matériaux Energétiques SA, Structil SA et Pyroalliance SA**, soit les entreprises que la SNPE détenait majoritairement et sur lesquelles elle exerçait un **contrôle effectif**.

---

<sup>1</sup> La valeur estimée des actifs cédés est de 296 millions d'euros.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'octroi de la garantie de l'Etat se justifie triplement :

1) du point de vue de l'histoire des sites concernés, longtemps exploités **par l'Etat** lui-même avant de l'être par la SNPE ;

2) en ce qu'il permet d'apporter au cessionnaire, soit le groupe Safran, **des garanties environnementales relativement importantes en montant et en durée** et de garantir ainsi le succès de l'opération de cession ;

3) en ce qu'il vise à protéger les **intérêts patrimoniaux de l'Etat**, en évitant que l'existence d'éventuels passifs environnementaux ne nuise à la meilleure valorisation possible des filiales à céder.

Au demeurant, et comme il a été analysé plus haut, le régime de garantie ici proposé est **strictement encadré** et de nature à protéger les intérêts financiers de l'Etat.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

## 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**

**Commentaire : le présent article propose d'autoriser l'Etat à octroyer sa garantie à la Caisse des dépôts et consignations, afin que celle-ci puisse accorder à EADS une « facilité financière » de 417 millions d'euros, en contrepartie du paiement d'une redevance sur les appareils exportés, conformément à l'accord relatif au programme A400M conclu entre les États participant au programme et la société EADS le 5 mars 2010.**

#### **I. LA SITUATION ACTUELLE**

Le programme A400M a été lancé le **27 mai 2003** par la conclusion d'un **contrat** entre l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) et EADS.

Pour une présentation détaillée du programme, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information<sup>1</sup> conjoint que nos collègues Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial de la mission « Défense », et Jacques Gautier, membre de la commission des affaires étrangères et de la défense, lui ont consacré en 2009.

Le nombre d'appareils commandés a été fixé à 180 pour les sept Etats participants<sup>2</sup>, dont 50 pour la France.

Le coût du programme était alors évalué à près de **20 milliards d'euros**, soit **5,6 milliards d'euros** pour la France et **110 millions d'euros** par appareil, aux **conditions économiques de 1998**. Compte tenu des règles d'indexation – confidentielles – du contrat, aux conditions économiques actuelles, ces montants sont aujourd'hui nettement supérieurs<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 205 (2008-2009).

<sup>2</sup> Allemagne (60 appareils), France (50), Espagne (27), Royaume-Uni (25), Turquie (10), Belgique (7), Luxembourg (1).

<sup>3</sup> Les prix des contrats d'armement sont généralement définis « aux conditions économiques du contrat », c'est-à-dire en euros d'une année donnée, assortis d'une règle d'indexation variable selon les contrats. En euros courants, le coût d'un contrat d'armement est donc généralement nettement supérieur aux sommes inscrites dans le contrat. Il s'agit là d'un phénomène parfaitement normal, qui ne correspond pas à un dérapage des coûts.

En raison du **retard** et du **dérapiage des coûts** du programme, un **accord** a été conclu le **5 mars 2010** entre EADS et les représentants des sept Etats participants. L'**avenant** au contrat de 2003, finalisé le **5 novembre 2010**, doit encore être signé entre l'OCCAr et EADS.

#### ***A. UN RETARD QUI A DES CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES PRÉOCCUPANTES***

##### **1. Un retard qui varie de 3 ans à plus de 8 ans selon l'année prise comme référence et la version prise en compte**

Alors que la première livraison à la France était prévue par le **contrat** de 2003 pour la fin de l'année 2009, elle ne devrait avoir lieu que plus de **trois ans** plus tard, soit début 2013 (le dernier appareil étant livré en 2024 au lieu de 2020). Ce retard est supérieur à celui du premier vol, qui, initialement prévu pour janvier 2008, a eu lieu à Séville (Espagne) le 11 décembre 2009, soit avec un retard de près de 2 ans.

Ce retard apparent de 3 ans est en réalité **plus important**, si l'on prend en compte le fait :

- que le nombre de livraisons la première année sera quasiment nul, de sorte que le « vrai » retard semble plutôt de l'ordre de **4 ans** ;
- que la dernière livraison, initialement prévue pour 2019, l'est désormais pour 2024 ;
- que, contrairement à ce qui était initialement prévu, les premiers appareils ne seront pas livrés au standard définitif. Ainsi, ils ne disposeront que de fonctions de transport « classiques », les fonctions les plus « avancées » (aérolargage, ravitaillement en vol et navigation en suivi de terrain) n'étant progressivement disponibles que lors des trois standards suivants.

Par ailleurs, le retard peut également être mesuré à partir non du calendrier figurant dans le contrat, mais des **objectifs initiaux**. Le premier document relatif au programme, la déclaration de principes (*Statement of principles*, SOP) adoptée par les Etats en décembre 1997, prévoyait une signature du contrat en 1998 et une qualification militaire de l'appareil au second semestre 2005. En prenant ce point de départ, le retard est de l'ordre de **huit ans** (voire davantage si l'on prend en compte le fait que l'avion sera livré en plusieurs standards successifs).

L'écart entre le retard par rapport aux objectifs initiaux et celui par rapport au calendrier du contrat de 2003 vient notamment du fait que ce contrat était en réalité le deuxième. En effet, **le premier contrat, celui du 18 décembre 2001, n'est jamais entré en vigueur, le Parlement allemand ayant exigé que le nombre de commandes de l'Allemagne soit révisé à la baisse, de 73 à 60 appareils.**

## **2. Des conséquences opérationnelles préoccupantes**

Actuellement, l'armée doit notamment être capable de projeter en cinq jours un « échelon d'urgence » de 1 500 combattants avec leur matériel à 8 000 km (ce qui correspond, si l'on suppose que le taux de rotation est constant, à une capacité de transport de plus de 40 000 combattants en six mois à la même distance). Compte tenu du retrait progressif des C160 Transall, cet objectif n'est atteint qu'à environ 20 % (ce qui signifie que la France peut projeter 1 500 combattants, mais sans la totalité de leur matériel), ce qui fait perdre une partie de son intérêt à l'objectif de capacité de projection fixé à l'armée de terre (de 30 000 combattants en six mois).

L'objectif de capacité de transport aérien devrait en revanche être atteint peu après 2020 grâce à l'A400M.

Cependant, comme on l'a indiqué, selon l'accord conclu entre EADS et les Etats en mars 2010, le premier A400M, censé être livré fin 2009, ne le serait que début 2013, et il faudra attendre plusieurs années avant qu'il soit opérationnel. Le problème s'aggravera donc probablement au cours des prochaines années, alors que les C160 Transall seront progressivement retirés du service et que les solutions palliatives (prolongation de la durée de vie de certains C160, acquisition de CASA 235 aux moindres capacités tactiques) ne permettront que de l'atténuer.

### ***B. LE DÉRAPAGE DES COÛTS***

#### **1. Un surcoût (hors facilité financière) de l'ordre de 2 milliards d'euros (dont 550 millions d'euros pour la France)**

En application de l'accord précité du 5 mars 2010 entre EADS et les Etats participants, le **coût** du programme pour les Etats sera accru de **2 milliards d'euros** (soit environ 11 millions d'euros par avion), dont **550 millions d'euros pour la France**.

Les Etats ont en outre accepté de renoncer aux pénalités liées aux retards, qui auraient pu s'élever au total à 1,2 milliard d'euros.

Ce surcoût de 2 milliards d'euros et l'abandon des pénalités de retard sont prévus dans **l'avenant** précité finalisé le 5 novembre.

Le surcoût sur la loi de programmation militaire 2009-2014 sera d'autant plus élevé que, comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, l'accord prévoit « *d'accélérer les acomptes versés pendant la période de 2010 à 2014* ». Par ailleurs, la France devra recourir à des solutions « palliatives » (maintien en service du Transall jusqu'en 2018 et acquisition d'avions de transport CASA 235), pour un coût de plus de 300 millions d'euros.

## **2. Un financement de 1,5 milliard d'euros (dont 417 millions d'euros pour la France) en l'échange d'une participation aux exportations futures**

A ce surcoût s'ajoute – et **c'est ce qui explique le présent article** – que les Etats devront apporter une contribution complémentaire de **1,5 milliard d'euros** en échange **d'une participation aux exportations futures, dite *Export Levy Facility*, ou ELF.**

Compte tenu de la part de la France dans le nombre d'avions commandés, la « **facilité financière** » qu'elle doit verser dans le cadre de ce mécanisme est de **417 millions d'euros.**

Contrairement à la révision à la hausse de 2 milliards d'euros du coût du projet, ce dispositif sera prévu non par l'avenant finalisé le 5 novembre, mais par **des accords bilatéraux entre EADS et les Etats.** Ainsi, des négociations sont en cours entre la France et EADS.

**Cette facilité financière se distinguerait des avances remboursables classiques.**

Les Etats et l'avionneur s'entendraient en effet sur une chronique d'exportations. Le montant global de la garantie serait défini *ex ante* comme la somme des redevances sur les exportations et du coût de financement prévu pour la Caisse des dépôts et consignations, en fonction de la courbe des taux au moment de la signature du contrat.

Ainsi, **il y aurait pour l'Etat un double aléa :**

- un aléa sur le **nombre d'avions** exportés ;
- un aléa sur le **calendrier** d'exportations : si EADS parvenait bien à exporter le nombre d'avions prévu, mais plus tard, le coût de trésorerie correspondant serait compensé à la Caisse des dépôts par l'Etat.

Le dispositif serait neutre pour EADS, en termes de nombre d'avions exportés comme de calendrier.

Du point de vue de l'Etat, l'aléa pourrait être défavorable, mais aussi favorable : en cas de nombre d'avions exportés supérieur aux prévisions ou d'exportations plus précoces que prévu, l'Etat percevrait le gain ou le moindre coût de financement correspondant. Le risque pris par l'Etat serait en outre rémunéré par une fraction des redevances.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

On aurait pu s'attendre à ce que la facilité financière soit financée par des **crédits budgétaires.** Ainsi, les avances remboursables à l'industrie aéronautique civile sont actuellement financées par le programme

190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

**Le Gouvernement prévoit cependant de recourir à une débudgétisation, la facilité financière devant être accordée par la Caisse des dépôts et consignations, qui bénéficierait pour cela de la garantie de l'Etat.**

**Le présent article a pour objet d'autoriser l'Etat à accorder une telle garantie, conformément à la LOLF<sup>1</sup>.**

Le présent article est ainsi rédigé :

*« La garantie de l'État peut être accordée à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la facilité financière mise à disposition d'EADS N.V., ou de l'une de ses filiales directes ou indirectes bénéficiant à ce titre de la caution solidaire d'EADS N.V., en application de l'accord relatif au programme A400M conclu entre les États clients et la société EADS N.V. le 5 mars 2010.*

*« Cette garantie cessera de produire ses effets au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2041. Son plafond est égal au montant en principal de la facilité précitée, soit 417 millions d'euros, auquel s'ajoutera une rémunération de la Caisse des dépôts et consignations au titre des coûts de financement supportés par l'établissement. »*

EADS N.V. est la société de tête du groupe EADS, implantée aux Pays-Bas<sup>2</sup>.

La référence à « *ses filiales directes ou indirectes* » concerne vraisemblablement Airbus Military Sociedad Limitada (AMSL), société de droit espagnol, filiale d'Airbus (69,44%), EADS CASA (20,56%), Flabel (4,44%) et TAI (5,56%). Pourraient également être concernés Airbus et EADS CASA<sup>3</sup>, l'avionneur espagnol qui a concrètement dirigé le programme A400M, jusqu'à ce qu'en décembre 2008 M. Louis Gallois, tirant les conséquences de la mauvaise gouvernance du programme, en fasse reprendre la direction par Airbus.

La référence au 1<sup>er</sup> janvier 2041 vient du caractère probablement tardif de l'essentiel des éventuelles exportations. En effet, la livraison du dernier appareil aux sept Etats participants est prévue pour 2024. C'est donc vraisemblablement ensuite qu'EADS, le cas échéant, réaliserait la plupart des exportations.

---

<sup>1</sup> L'article 61 de la LOLF prévoit que « dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation ». De même, selon l'article 34 de la LOLF, « dans la seconde partie, la loi de finances de l'année (...) autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ».

<sup>2</sup> Les initiales N. V. signifient « Naamloze Vennootschap » (société par actions à responsabilité limitée).

<sup>3</sup> Anciennement « Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima ».

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **précision**, faisant précéder les initiales de la société EADS par son nom complet « *European Aeronautic Defence and Space Company* ».

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### **A. LA DÉFINITION RELATIVEMENT VAGUE DU PLAFOND SEMBLE COMPATIBLE AVEC LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

##### **1. Un risque pour l'Etat de l'ordre de 800 millions d'euros ?**

La fin du présent article prévoit que le plafond de la garantie « *est égal au montant en principal de la facilité précitée, soit 417 millions d'euros, auquel s'ajoutera une rémunération de la Caisse des dépôts et consignations au titre des coûts de financement supportés par l'établissement* ».

En effet, la Caisse des dépôts et consignations devra s'endetter pour accorder l'aide aux exportations. Il est donc logique qu'EADS lui rembourse non seulement celle-ci, mais aussi le coût de son financement.

Le fait que le présent article se réfère non aux « *coûts de financement de la Caisse des dépôts et consignations* », mais à « *une rémunération de la Caisse des dépôts et consignations au titre des coûts de financement* » vient du fait que, comme on l'a indiqué ci-avant, **la rémunération de la Caisse des dépôts serait fixée *ex ante*, en fonction de la courbe des taux au moment de la signature du contrat, et d'une hypothèse de calendrier d'exportations.**

En effet, l'un des objectifs du dispositif retenu est qu'EADS puisse intégrer les ressources correspondantes comme des **revenus**, ce qui implique qu'elle rémunère la Caisse des dépôts par des redevances, et non par des intérêts.

Le Gouvernement n'a pas transmis à votre commission des finances d'estimation du montant total prévisionnel de la garantie. Cependant, notre collègue député Gilles Carrez écrit, dans son commentaire du présent article, que « *le montant cumulé de [la] rémunération [de la Caisse des dépôts et consignations] 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* ».

## **2. Un mode de définition du plafond qui semble pourtant conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel**

**Dans ces conditions, on pourrait *a priori* se demander dans quelle mesure le présent article est conforme au 5° du II de l'article 34 de la LOLF, et donc à la Constitution.** On rappelle que l'article 124 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, qui laissait le soin à un acte administratif de fixer le plafond de la garantie relative aux frais de dépollution de certains terrains de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), a été jugé pour ce motif contraire à la LOLF par le Conseil constitutionnel (*cf.* décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008).

**La jurisprudence du Conseil constitutionnel autorise toutefois la définition d'un plafond de garantie par référence à un principal précisément défini et à des intérêts non définis.** Ainsi, l'article 126 de la loi n° 2008-1443 précitée prévoit : « *La garantie de l'Etat est accordée à l'Agence française de développement au titre des prêts consentis par cet établissement au Fonds pour les technologies propres administré par la Banque internationale de reconstruction et de développement. Cette garantie porte sur le capital et les intérêts de ces prêts dans la limite de 203 millions d'euros en principal et s'exerce dans le cas où est constaté le non-règlement des sommes dues par le fonds aux échéances convenues* ».

Le Conseil Constitutionnel avait examiné la loi mais pas censuré ces dispositions alors même qu'il s'était penché sur la problématique des garanties à travers l'article 124 précité du même texte, concernant la SNPE.

### ***B. UN FINANCEMENT EXTRA-BUDGÉTAIRE QUI SEMBLE POUVOIR ÊTRE ADMIS***

#### **1. Les crédits budgétaires potentiellement concernés**

##### *a) Le renoncement aux ressources de l'emprunt national*

Dans un premier temps, le ministère de la défense envisageait de financer la facilité financière par l'emprunt national, qui prévoyait de financer « *l'avion du futur plus performant et moins consommateur de carburant* ».

Cependant, le 9 mars 2010, **le président Jean Arthuis s'est opposé à un tel recours à l'emprunt national**, estimant qu'il « ***faudrait revenir devant le Parlement*** », « *parce que les crédits (dans le collectif budgétaire) étaient destinés à l'avion vert du futur et que l'A400M, ce n'est pas l'avion du futur. Cette solution donnerait l'impression que l'emprunt national sert au recyclage des arbitrages budgétaires classiques* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Les Echos*, 10 mars 2010.

Lors de son audition par la commission des finances, le 15 septembre 2010, M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, s'est rallié à ce point de vue<sup>1</sup>.

*b) La décision de ne pas faire supporter à la mission « Défense » la totalité des charges découlant du retard et du dérapage des coûts*

Le programme A400M est financé par le programme 146 « Equipement des forces » de la mission « Défense », et plus précisément par la sous-action 08-42 « Projeter les forces - Avion de transport futur (A400M) » de son action 08 « Projection - mobilité - soutien ». Les AE et les CP demandés pour 2011 sont de respectivement 232,7 et 331,5 millions d'euros.

On aurait donc pu s'attendre à ce que la facilité financière soit financée par la mission « Défense ».

Cependant, celle-ci doit déjà financer le surcoût de 550 millions d'euros hors facilité financière. Tel est également le cas de l'accélération du versement des acomptes versés pendant la période de 2010 à 2014, ainsi que des solutions « palliatives ».

Les perspectives d'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014, sans parler de celles de l'atteinte des objectifs à l'horizon 2020 du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, sont en outre suffisamment préoccupantes pour que le Gouvernement ait souhaité « ne pas en rajouter ».

*c) Les crédits budgétaires potentiellement concernés*

Dans ces conditions, il aurait semblé naturel que la facilité financière soit financée par **des programmes extérieurs à la mission « Défense »**.

(1) Le budget général

Les **avances remboursables** transitent habituellement par le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ». Certes, le champ de l'action concernée est explicitement limité à « l'aéronautique civile ». Cependant rien n'empêcherait d'en modifier l'intitulé.

Par ailleurs, le programme A400M relève en partie de la recherche duale. Des financements du programme 191 « Recherche duale » seraient donc envisageables.

---

<sup>1</sup> René Ricol a en effet déclaré : « Nous sommes très soucieux du caractère novateur des projets. Nous avons par exemple rejeté le projet de l'Airbus A400M, mais nous sommes plus ouverts sur l'A350, dont la technologie pourrait avoir des retombées pendant vingt ou trente ans ».

**Les programmes et actions qui pourraient financer la « facilité financière », hors mission « Défense »**

(en millions d'euros)

Programme 190				
« Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat »				
Action 02 « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile »				
	2008	2009	2010*	2011**
AE	285,2	258,0	1409,7	115,0
CP	231,1	187,3	1296,3	148,2
Programme 191 « Recherche duale » (civile et militaire)				
Action 03 « Recherche duale dans le domaine aérospatial »				
	2008	2009	2010*	2011***
AE	160,7	165,0	162,2	162,4
CP	160,7	165,0	162,4	162,4

\* LFI. \*\* PLF.

Sources : rapports et projets annuels de performances

(2) Les comptes de concours financiers

Une autre possibilité serait de financer la facilité financière par le **compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**. Tel a été le cas des prêts au secteur automobile dans le cadre du plan de relance, de 6,3 milliards d'euros en 2009.

On rappelle que les dépenses des comptes spéciaux ne sont pas prises en compte pour l'application de la norme de dépenses de l'Etat.

**2. Une décision de financer le dispositif de manière extra-budgétaire que le Gouvernement peine à argumenter**

Le Gouvernement a cependant décidé de recourir à une **débudgétisation**.

*a) Une décision qui s'explique en partie par la volonté de ne pas dégrader le solde public*

**Cette débudgétisation s'explique tout d'abord par des raisons d'affichage comptable.**

Le Gouvernement le reconnaît lui-même. Ainsi, en réponse à une question de votre rapporteur général, il écrit : « *Recourir à des crédits budgétaires aurait eu l'inconvénient d'accroître la dette et le déficit de l'Etat, en contrepartie de recettes enregistrées au moment du paiement des redevances, étalées jusqu'en 2040* ».

En effet, le recours aux crédits budgétaires (du budget général ou d'un compte spécial) dégraderait le **solde de l'Etat**, au sens de la **comptabilité budgétaire**.

Tel risquerait d'être également le cas au sens de la **comptabilité nationale**, utilisée pour l'application du pacte de stabilité. En effet, contrairement aux prêts, les dispositifs de type avances remboursables ne sont pas systématiquement considérés comme des opérations financières. Dans le cas présent, il est possible qu'Eurostat considère la facilité financière comme une subvention. Si tel était le cas, le solde public s'en trouverait dégradé à due concurrence.

*b) Une décision que le Gouvernement justifie également par l'idée que le risque qu'EADS ne parvienne pas à exporter plusieurs centaines d'appareils serait quasi nul*

(1) Selon le Gouvernement, le caractère « quasi certain » des exportations justifierait un financement extra-budgétaire

Pour justifier le recours à un financement extra-budgétaire, le Gouvernement met cependant l'accent sur **un autre argument : l'idée que, compte tenu du caractère « quasi certain » des exportations, il serait inutilement compliqué de recourir à des crédits budgétaires.**

*Ainsi, il indique à votre rapporteur général : « L'ELF est un mode de financement relativement innovant. En effet, ce n'est pas directement comparable aux avances remboursables traditionnelles puisque le programme A400M se trouve déjà en phase relativement aval et que la plupart des verrous technologiques ont été levés. Il s'apparente plus à une prise de participation financière dans le programme puisqu'en échange d'une contribution aux coûts du programme il est versé une redevance sur les avions exportés.*

*« Compte tenu de ce caractère innovant, il apparaissait préférable de le mettre en œuvre selon le schéma qui semble aussi avoir été retenu par l'Allemagne, où l'ELF est octroyé par la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) avec une garantie de l'Etat.*

*« (...)*

*« Au total, il nous semble que la probabilité d'appel de la garantie reste relativement modérée et justifierait donc que le montant de la garantie ne soit pas comptabilisé en dépenses. »*

(2) Le dispositif serait « calibré » en fonction de l'hypothèse de plusieurs centaines d'appareils exportés

Les négociations étant actuellement en cours avec EADS, l'hypothèse de nombre d'appareils utilisée pour « calibrer » le dispositif n'est pas encore arrêtée. Selon les informations dont dispose votre rapporteur général, celle-ci serait cependant de **plusieurs centaines d'appareils** (contre, on le rappelle, **180** pour les sept Etats participants).

Le chiffre de 300 appareils a pu être évoqué par la presse<sup>1</sup>. Lors de son audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale le 24 mars 2010, M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, a déclaré tabler « *sur un volume de ventes variant entre 200 et 300 appareils* ».

L'enjeu est essentiel. En effet, si l'on retient des hypothèses trop optimistes, l'aide financière à l'exportation constituera de fait une **subvention déguisée**. L'exercice est cependant fortement contraint, des exportations de plusieurs centaines d'appareils (dont le coût unitaire est actuellement supérieur à 100 millions d'euros) étant en tout état de cause nécessaires pour que le montant unitaire de la redevance ne compromette pas les exportations en alourdissant excessivement le coût de l'appareil.

(3) Les perspectives de l'A400M à l'exportation à l'horizon 2040 ne vont pourtant pas de soi

**Les perspectives d'exportation de l'A400M doivent cependant encore être confirmées.** Certes, l'A400M est actuellement le seul avion de transport tactique capable d'emporter un blindé léger. Cependant, les difficultés rencontrées par le Rafale à l'exportation montrent que les exportations d'armements obéissent à des déterminants complexes.

Par ailleurs, la solution retenue par les Etats-Unis, consistant à utiliser une flotte mixte de Lockheed C130J (pour le transport tactique) et de Boeing C17 (pour le transport stratégique) présente certes des inconvénients (impossibilité de transporter des blindés légers sans piste aménagée), mais aussi des avantages (possibilité de transporter des blindés lourds). Si actuellement, le coût d'une telle flotte mixte semble supérieur pour une capacité de transport donnée, la situation pourrait évoluer, du fait d'un éventuel nouveau dérapage des coûts de l'A400M, d'une dépréciation du dollar face à l'euro, ou d'une volonté américaine de « casser les prix ».

Il faut également prendre en compte le fait que les perspectives d'exportation de l'A400M se situent pour l'essentiel à **un horizon lointain, pour lequel il est difficile de faire des prévisions**. EADS devra dans un premier temps produire les avions des sept Etats participants. La dernière livraison étant prévue en 2024, cela suggère que le remboursement des avances ne pourrait commencer à être significatif que de manière tardive. Le présent article prévoit d'ailleurs que la garantie pourra être valide jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2041. **Nul ne sait quel sera l'état du marché à cette date**. En particulier, l'exemple de l'A400M montre qu'il suffit d'une dizaine d'années pour développer un programme de ce type.

On peut en outre rappeler que l'Afrique du sud a annulé en 2009 sa commande de huit appareils, en mettant en avant le dérapage des coûts.

---

<sup>1</sup> Robert Wall, « *Settling A400M Contract Issues To Take Months* », *Aviation Week*, 15 mars 2010.

### **3. D'autres arguments peuvent pourtant être mis en avant pour justifier un financement extra-budgétaire**

Un financement extra-budgétaire peut cependant, du point de vue de votre rapporteur général, **se justifier par d'autres raisons.**

#### *a) Eviter de donner inutilement l'impression d'une aide d'Etat*

Tout d'abord, bien que le Gouvernement n'ait jamais avancé cet argument, on conçoit que dans un contexte futur de concurrence entre EADS et des avionneurs non européens pour le marché des avions de transport tactique, le recours à un opérateur comme la Caisse des dépôts et consignations peut sembler plus approprié que celui à des crédits budgétaires, en termes d'affichage, dans un contexte de possibles contentieux relatifs au respect des **règles de concurrence.**

#### *b) Une traduction budgétaire immédiate en cas d'écart par rapport au scénario*

En outre, il résultera du mécanisme envisagé par les Etats qu'un éventuel écart (favorable ou défavorable) par rapport à la chronique d'exportations prévue aura immédiatement une traduction budgétaire, **permettant ainsi le suivi en temps réel du mécanisme par le Parlement.**

De ce point de vue, il paraît moins utile que la facilité financière soit elle-même accordée par l'intermédiaire de crédits budgétaires.

### ***C. UN DISPOSITIF DONT LA MISE EN PLACE EST RÉELLEMENT URGENTE***

#### **La mise en place du dispositif « ELF » est urgente.**

Certes, les négociations entre l'Etat et EADS sont actuellement en cours. Les négociations laborieuses de l'avenant au contrat de 2003 suggèrent qu'elles pourraient prendre un certain temps. On pourrait donc *a priori* considérer qu'il n'y a pas d'urgence à adopter le présent article, et que, plutôt que de donner un blanc-seing au Gouvernement dans la précipitation, il serait préférable d'attendre que la négociation soit suffisamment avancée pour permettre au Gouvernement de présenter au Parlement un article plus précis, accompagné des informations adéquates.

Cependant, selon les informations fournies par le Gouvernement, **EADS a besoin de pouvoir inscrire dès 2010 le 1,5 milliard d'euros de « facilités financières » (dont 417 millions d'euros pour la France) parmi ses revenus, afin de ne pas dégrader son résultat.** En effet, l'avionneur est actuellement en phase d'industrialisation, ce qui présente des coûts importants. Cela implique que les dispositions législatives correspondantes soient adoptées dès 2010, même si les sommes ne sont réellement versées à EADS qu'en 2011.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

## ARTICLE 41

### **Confirmation de la garantie de l'Etat à la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations de liquidation de la Compagnie BTP**

**Commentaire : le présent article permet la mise en jeu de la garantie de l'Etat pour couvrir le reliquat de charge financière engagée par la Caisse des dépôts et consignations lors de la liquidation de la « Compagnie BTP ».**

#### **I. LA LIQUIDATION DE LA COMPAGNIE BTP**

En 1996, et à la demande de l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a participé à l'opération de recapitalisation de la Compagnie BTP en substitution de ses actionnaires défaillants<sup>1</sup>. 51,6 millions d'euros ont, à l'époque, été injectés dans cette société, déstabilisée par la crise du secteur immobilier.

A cette occasion, le ministre chargé des finances a octroyé à la CDC la **garantie de l'Etat pour les pertes qu'elle pourrait subir au titre de la couverture de l'insuffisance d'actif et du crédit de trésorerie**. Cette garantie portait sur un montant maximal de 590 millions de francs, soit **89 millions d'euros**, et a été validée par l'article 103 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

En application de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose que « *dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi organique toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation* », l'Etat a recensé l'ensemble de ses garanties et les a soumises à la validation du Parlement dans le cadre des lois de finances pour 2003 et 2004.

Cette validation n'a toutefois **pas concerné la garantie accordée à la CDC au titre de la recapitalisation de la Compagnie BTP**, cette garantie étant, à l'époque, **considérée comme appelée en totalité**, dans la mesure où les actifs réalisables auraient dû permettre de couvrir les créances qui subsistaient.

---

<sup>1</sup> Parmi lesquels Bouygues, Société générale d'entreprise, la Lyonnaise des eaux et Spie-Batignolles.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances prend acte d'un processus de clôture des opérations de liquidation **plus long que prévu, ayant engendré des intérêts capitalisés supérieurs aux estimations initiales**. Dans ces conditions, la réalisation de l'ensemble des actifs de la Compagnie BTP et le règlement des créances recouvrables dans le cadre de la clôture définitive de sa liquidation amiable **ne permettent pas la couverture totale de la charge financière exposée par la CDC**.

La garantie de l'Etat, appelée une première fois en 1998 pour un montant de 31,9 millions d'euros, doit donc être mise en jeu une seconde fois, **pour un reliquat de 2,81 millions d'euros**.

Tel est l'objet du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

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

## ARTICLE 42

### **Modification et prorogation de divers dispositifs de garantie**

**Commentaire : le présent article vise à proroger ou à modifier le régime de plusieurs garanties octroyées par l'Etat dans les domaines de la construction navale, de l'aide au développement, de l'assurance-crédit et dans le cadre du Plan de relance.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article proroge ou modifie **quatre** dispositifs de garantie. Ces dispositifs n'entretenant pas de lien les uns avec les autres, ils font l'objet d'une analyse distincte dans les développements qui suivent.

##### ***A. LA GARANTIE APPORTÉE EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION NAVALE***

###### **1. Le dispositif initial**

En application de l'article 119 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005)<sup>1</sup>, **les établissements financiers qui accordent des cautions et des préfinancements pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat.** Cette garantie joue dans la limite d'un plafond d'encours global de **900 millions d'euros** et jusqu'au **31 décembre 2010**.

Ce mécanisme avait été mis en œuvre afin de tenir compte des particularités de la construction navale. Les entreprises de ce secteur subissent, pour les contrats d'un montant significatif, une volatilité importante des risques et font face à des montants unitaires de risques élevés comparés à leur carnet de commandes global. Dans un tel contexte, l'offre privée de financements et de cautionnements est souvent insuffisante pour les contrats significatifs de constructions de navires civils. **Le dispositif proposé permettait donc de remédier à cette défaillance de marché et donnait de la visibilité aux conditions de financement futur des chantiers navals civils.**

---

<sup>1</sup> Et de son décret d'application n° 2006-563 du 17 mai 2006 fixant les conditions et modalités d'application de l'article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, relatif au régime de garantie de l'Etat en faveur des sociétés du secteur de la construction navale.

La garantie est actuellement limitée aux opérations de construction de navires civils **dont le prix de vente est supérieur à 40 millions d'euros**, la défaillance du marché étant plus probable pour les contrats d'une valeur élevée entraînant des risques financiers plus importants.

Votre commission des finances avait, au moment de son instauration, **approuvé ce dispositif** de nature à soutenir l'activité d'un secteur connaissant des difficultés structurelles. Il n'a, pour l'heure, bénéficié qu'à la société STX France, anciennement Chantiers de l'Atlantique, dont l'Etat est actionnaire à 33 %.

## 2. Les aménagements proposés

Le **I (2°)** du présent article vise tout d'abord à proroger l'application de cette garantie **du 30 décembre 2010 au 31 décembre 2015**. La Commission européenne avait en effet considéré, par une décision du 16 mai 2006, que ce régime n'était pas constitutif d'une aide d'Etat et était **compatible avec les règles du marché unique jusqu'au 31 décembre 2010**, date à laquelle il devait être réexaminé en vue d'une éventuelle prorogation. Le Gouvernement indique qu'une demande de prorogation a été déposée auprès des services de la Commission et juge vraisemblable qu'elle soit approuvée, le régime allemand, très proche du régime français, ayant été considéré, pour une durée illimitée, comme non constitutif d'une aide d'Etat.

Le présent article (**I-1°**) vise ensuite à **élargir le champ des établissements éligibles** à la garantie. Selon l'évaluation préalable jointe à l'article, *« cette modification est rendue nécessaire par le fait que les cautionnements sont, à l'étranger, souvent proposés par des compagnies d'assurance ou des sociétés spécialisées »*. Ne seraient donc plus éligibles les seuls *« établissements financiers »*, mais les *« établissements de crédit, entreprises d'assurance et autres établissements garants »*.

La prorogation et l'élargissement du dispositif – dont le montant maximal d'encours garanti demeure inchangé – rétablissent les conditions de concurrence avec nos principaux concurrents européens ayant mis en place des régimes similaires. En permettant la mise en place des préfinancements et des cautions pendant la période de construction, ce dispositif **favorise la signature des grands contrats de paquebots** et le maintien des emplois dans le secteur de la construction navale civile et de ses fournisseurs.

**Aucun impact budgétaire direct** ne découle des présents aménagements, sinon la prolongation de la **rémunération** que l'Etat perçoit au titre de cette garantie, qui n'a **jamais été mise en jeu** sur la période 2006-2010.

## **B. LA GARANTIE APPORTÉE À L'AFD POUR LA LIGNE À GRANDE VITESSE TANGER-CASABLANCA**

### **1. Le dispositif initial**

En application de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007), **la garantie de l'Etat a été accordée à l'Agence française de développement (AFD) pour un prêt au Royaume du Maroc, destiné à la construction de la section Tanger-Kénitra de la ligne de train à grande vitesse entre Casablanca et Tanger.** Cette garantie porte sur le capital et les intérêts du prêt, dans la limite de **200 millions d'euros** en principal.

La ligne Casablanca-Tanger est un chantier prioritaire du schéma directeur de développement de lignes à grande vitesse marocaines, qui prévoit la construction d'un réseau d'environ 1 500 kilomètres composé de l'axe « Atlantique » Tanger-Casablanca-Marrakech et de l'axe « Maghrébin » Rabat-Fès-Oujda. Dans ce cadre, le prêt de l'AFD constitue un complément du financement concessionnel offert par la France, et la garantie de l'Etat lui a été apportée afin d'éviter que ce nouvel engagement ne contrevienne aux dispositions réglementaires en matière de « grands risques ». **La garantie permet ainsi de neutraliser l'incidence du prêt sur le ratio d'exposition aux risques souverains de l'AFD<sup>1</sup>.**

### **2. Les aménagements proposés**

Deux motifs principaux nécessitent un aménagement du dispositif de garantie :

1) dans le schéma initialement retenu, c'est le **Royaume du Maroc** qui bénéficiait du prêt octroyé par l'AFD. L'Etat marocain s'efforçant de promouvoir l'autonomisation budgétaire de ses établissements publics et de privilégier les **prêts directs** à ces établissements, le prêt de l'AFD sera finalement consenti à l'**Office national des chemins de fer marocains**. Le 1° du **II** du présent article tire les conséquences de ce changement de bénéficiaire dans l'article 103 de la LFR pour 2007 autorisant la garantie de l'Etat ;

2) afin de tenir compte de la légère dégradation des conditions de souscription liée au changement de bénéficiaire et de prendre en compte les

---

<sup>1</sup> *Le niveau des engagements de l'AFD au Maroc, tel qu'il avait été réévalué à l'occasion de la VIIIe Rencontre des Chefs de gouvernement marocain et français tenue à Paris les 11 et 12 décembre 2006, avait en effet été fixé à 460 millions d'euros pour la période 2007-2009. Cette augmentation très importante ne laissait plus de marges de manœuvre pour d'autres financements souverains en faveur du Maroc, au regard du ratio des « grands risques » prévu par la réglementation bancaire, l'encours des engagements souverains sur un pays donné étant plafonné à 25 % des fonds propres. Le prêt de l'AFD ne pouvait dès lors être envisagé qu'avec la garantie de l'Etat, qui permettait de pondérer à 0 % cet engagement dans le calcul du ratio des grands risques de l'agence.*

effets de l'inflation dus au retard pris par le projet, le 2° du II du présent article **majoré de 20 millions d'euros** le montant de prêt garanti, qui s'établit donc désormais à 220 millions d'euros.

Selon l'évaluation préalable jointe au présent projet de loi, le prêt garanti par l'Etat *« fait partie d'un montage financier plus large, qui permettra de positionner de manière favorable les entreprises françaises<sup>1</sup> pour la fourniture d'équipements ferroviaires et de matériel roulant. Il en résultera un effet positif en termes de chiffre d'affaires et de création et de maintien d'emplois en France. Au-delà, la réalisation de ce premier train à grande vitesse, en Afrique et dans le monde arabe, offrira une vitrine de la technologie française dont les retombées pourront aussi être appréciées en termes d'image et d'influence »*.

S'agissant d'un dispositif de garantie, les présentes modifications n'ont **aucune incidence budgétaire directe**. Seule la mise en jeu de la garantie de l'Etat représenterait un coût pour le budget général, en cas d'arriérés de paiement du bénéficiaire du prêt. L'évaluation préalable de l'article qualifie ce risque de *« limité »*, dans la mesure où *« avant de mettre en œuvre la garantie de l'Etat, l'AFD appellera préalablement la garantie du Royaume du Maroc envers l'Office national des chemins de fer marocains »*.

### **C. LA GARANTIE APPORTÉE AU TITRE DU COMPLÉMENT D'ASSURANCE-CRÉDIT**

#### **1. Le dispositif initial**

L'article 125 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) dispose que la garantie de l'Etat est octroyée à la **Caisse centrale de réassurance (CCR)** pour ses opérations de réassurance :

1) de risques d'assurance-crédit portant sur des **petites et moyennes entreprises** et sur des **entreprises de taille intermédiaire** situées en France ;

2) des risques liés aux garanties de paiement octroyées par les établissements de crédit ou les entreprises d'assurance dans le cadre des contrats de sous-traitance afférents aux contrats de construction de **maisons individuelles** (g de l'article L. 231-13 du code de la construction et de l'habitation).

---

<sup>1</sup> Plusieurs sociétés françaises sont impliquées dans ce projet dans différents domaines : assistance technique et aide à la conception et à la mise en œuvre du montage financier ; association des opérateurs français et marocains, notamment la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Réseau ferré de France (RFF) et l'Office national des chemins de fer marocains (ONCF) ; coopération technologique à travers laquelle les industriels français se verront confier dans les meilleures conditions de prix l'équipement ferroviaire et le matériel roulant.

Cette garantie, dite « complément d'assurance-crédit » ou CAP<sup>1</sup>, a été mise en place **dans le cadre des mesures de soutien au crédit rendues nécessaires par la survenue de la crise financière**. En effet, il s'agissait **d'éviter une brusque contraction du crédit consenti par les fournisseurs**, qui aurait été, pour les entreprises le subissant, aussi préjudiciable que la contraction des crédits bancaires. Il convenait, en particulier, de prévenir, une évolution brutale (à la baisse) des encours garantis par les assureurs-crédit, alors même que ces acteurs pouvaient être tentés d'adopter une attitude prudente, les conduisant à réduire leur exposition, ce qui serait susceptible d'entraîner l'effet redouté, à savoir la défaillance des entreprises concernées.

Elle est accordée pour un **montant maximal de 10 milliards d'euros**.

A l'initiative de votre commission des finances, il a été précisé que la garantie devait être octroyée à titre **onéreux** et qu'elle ne concernerait que les opérations de réassurance intervenant **avant le 31 décembre 2009**. L'application du dispositif a été prorogée au 31 décembre 2010 par l'article 120 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

#### **Bilan financier pour l'Etat de l'application du dispositif CAP**

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, à fin novembre 2010, 87 362 dossiers avaient bénéficié des dispositifs CAP et CAP +.

A cette date, l'encours assuré par la CCR s'élevait à 525 millions d'euros au titre de CAP et à 742 millions d'euros au titre de CAP +, ce dernier dispositif affichant une décreue résultant notamment du retour des assureurs-crédits « classiques » sur ce segment d'activité.

En termes d'équilibre financier, 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 seraient de l'ordre de 1 million d'euros sur l'exercice 2010 (ce montant pouvant toutefois 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).

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

## **2. Les aménagements proposés**

Le **III** du présent article propose de **proroger de six mois supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 2011**, l'application du dispositif CAP.

---

<sup>1</sup> *Le dispositif CAP est équilibré et n'est pas constitutif d'une aide d'Etat. Cette position a été indiquée à la Commission européenne, à la suite d'une demande d'information en date du 16 avril 2009. Elle a été transmise au début du mois de juin 2009 par les autorités françaises à la Commission, qui ne l'a pas contestée.*

En revanche, il est à noter que le dispositif dit « CAP + », créé par l'article 21 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 et autorisant une garantie totale de l'Etat sur certains risques de crédit, ne serait pas prorogé et s'éteindrait donc, comme prévu, au 31 décembre 2010.

#### **D. LA GARANTIE APPORTÉE AUX GRANDS PROJETS PRIORITAIRES**

##### **1. Le dispositif initial**

Adopté dans le cadre du plan de relance de l'économie, l'article 6 de la loi de finances rectificative du 4 février 2009 vise expressément à « *faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire* », en pratique des investissements dans les domaines des transports, de l'immobilier et des énergies renouvelables. À cet effet, le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la **garantie de l'Etat, à titre onéreux, aux prêts bancaires consentis aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) ou d'un contrat de concession de travaux publics ou de délégation de service public, ainsi qu'aux titres de créances émis par ces entreprises ou par les établissements de crédit qui les financent, dans la limite de 80 % du montant de ces prêts ou titres.** Au total, les engagements pris par l'Etat en la matière ne peuvent excéder 10 milliards d'euros.

En l'état du texte, la garantie ne peut être accordée que si **quatre conditions** se trouvent réunies :

- l'entreprise concernée doit avoir son **siège dans un Etat membre de la Communauté européenne** ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

- cette entreprise doit présenter « *une situation financière saine et une solvabilité suffisante* » ;

- les **ouvrages ou équipements** dont la réalisation est prévue par le contrat de PPP, de concession de travaux publics ou de délégation de service public en cause doivent être **situés en France** ;

- enfin, le **contrat** doit avoir été **conclu avant le 31 décembre 2010**.

##### **2. Les aménagements proposés**

Le IV du présent article **tend à assouplir cette dernière condition.** En effet, il **admet au bénéfice du dispositif les prêts et créances précités dans le cas où le contrat n'aura pas été conclu au 31 décembre 2010 mais où, les autres conditions étant satisfaites, le ministre chargé de l'économie a déclaré le projet éligible, au plus tard, le 10 novembre 2010.**

Le délai entre l'octroi de la garantie de l'Etat et la conclusion effective du contrat pouvant couramment s'étendre sur plusieurs mois, cette

mesure **revient à une prorogation** du régime mis en place par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 4 février 2009. Elle permettra que la garantie bénéficie aux projets « *dont la réalisation est jugée prioritaire* » mais qui en auraient été exclus, du fait d'une date trop tardive de signature du contrat afférent, malgré l'obtention d'une décision d'éligibilité.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale. Les aménagements proposés aux garanties relatives à la **construction navale** et la **ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca** ne sont pas de nature à modifier l'appréciation favorable formulée par votre commission des finances lors de leur instauration. Il s'agit, respectivement, de faciliter la signature de contrats nécessaires à la sauvegarde de l'emploi des chantiers navals et de soutenir le développement du Maroc tout en promouvant le savoir-faire français dans un domaine où il excelle.

La **prorogation prévue par le présent article pour le dispositif de garantie de l'Etat en faveur des projets prioritaires** apparaît, quant à elle, comme une mesure pragmatique car, dans les faits, elle **devrait permettre que le plus grand nombre des projets éligibles à ce dispositif en bénéficient effectivement**. En effet, peu de contrats relatifs à ces projets pourront être signés avant la fin de l'année en cours. Votre rapporteur général observe que cette situation ne va pas sans paradoxe, l'un des principes arrêtés pour le plan de relance dans lequel s'inscrivent lesdits projets étant que son impact sur l'économie devait se trouver concentré sur les exercices 2009 et 2010. Pour l'ensemble des projets visés, **le montant des garanties qui seraient octroyées par l'Etat ne devrait pas excéder 5 milliards d'euros**, compte tenu de la mesure ici proposée. Le plafond fixé en la matière par le législateur, à hauteur de 10 milliards d'euros, sera donc respecté. Il convient de souligner que ces garanties sont accordées à titre onéreux, **l'Etat percevant une rémunération établie en fonction du risque, comprise entre 0,75 % et 1,5 % par an du montant garanti**, pendant toute la durée du financement.

Concrètement, la majeure part de l'engagement de l'Etat devrait concerner, tant en termes de durée que de montant, quatre projets d'infrastructures ferroviaires : 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 (projet « Charles-de-Gaulle-Express »). Par ailleurs, la construction des locaux destinés à regrouper les services d'administration centrale du ministère de la défense, sur le site « Balard », dans le XV<sup>e</sup> arrondissement de Paris, devrait également profiter du dispositif.

Votre rapporteur général souscrit enfin à la prorogation proposée du complément d'assurance-crédit public : sa durée de six mois seulement et l'arrêt concomitant de « CAP + » montrent bien qu'il s'agit de **sortir de manière ordonnée et contrôlée de ce dispositif de soutien afin que le marché fonctionne de nouveau de manière normale, entre acteurs privés.**

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

*ARTICLE 42 bis (nouveau)*

**Octroi d'une garantie de l'Etat pour les prêts de la Caisse des dépôts et consignations tendant à financer le projet « Autoroute ferroviaire atlantique »**

**Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, prévoit que la garantie de l'Etat peut être accordée, selon un plafond de 25 millions d'euros en principal, aux prêts que la Caisse des dépôts et consignations pourrait octroyer sur fonds d'épargne au projet d' « Autoroute ferroviaire atlantique ».**

**I. LE PROJET D'AUTOROUTE FERROVIAIRE ATLANTIQUE**

Le projet de service d'autoroute ferroviaire atlantique, prévu par les contrats de projet liant l'Etat à cinq régions<sup>1</sup> et par le Grenelle de l'environnement, a été conçu dans le but de proposer une **alternative significative à la route sur un axe particulièrement saturé**. Les flux routiers y sont en effet importants et ne cessent de croître, d'environ 3,5 % en moyenne par an. Ce projet doit permettre, en régime de croisière, le **transport par train de plus de 100 000 poids lourds par an**.

Ce service, qui reliera Vitoria en Espagne à l'Ile-de-France et au Nord-Pas-de-Calais, doit ainsi contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et à l'amélioration de la sécurité et de la fluidité du trafic automobile sur les autoroutes reliant le Nord de la France à la façade atlantique.

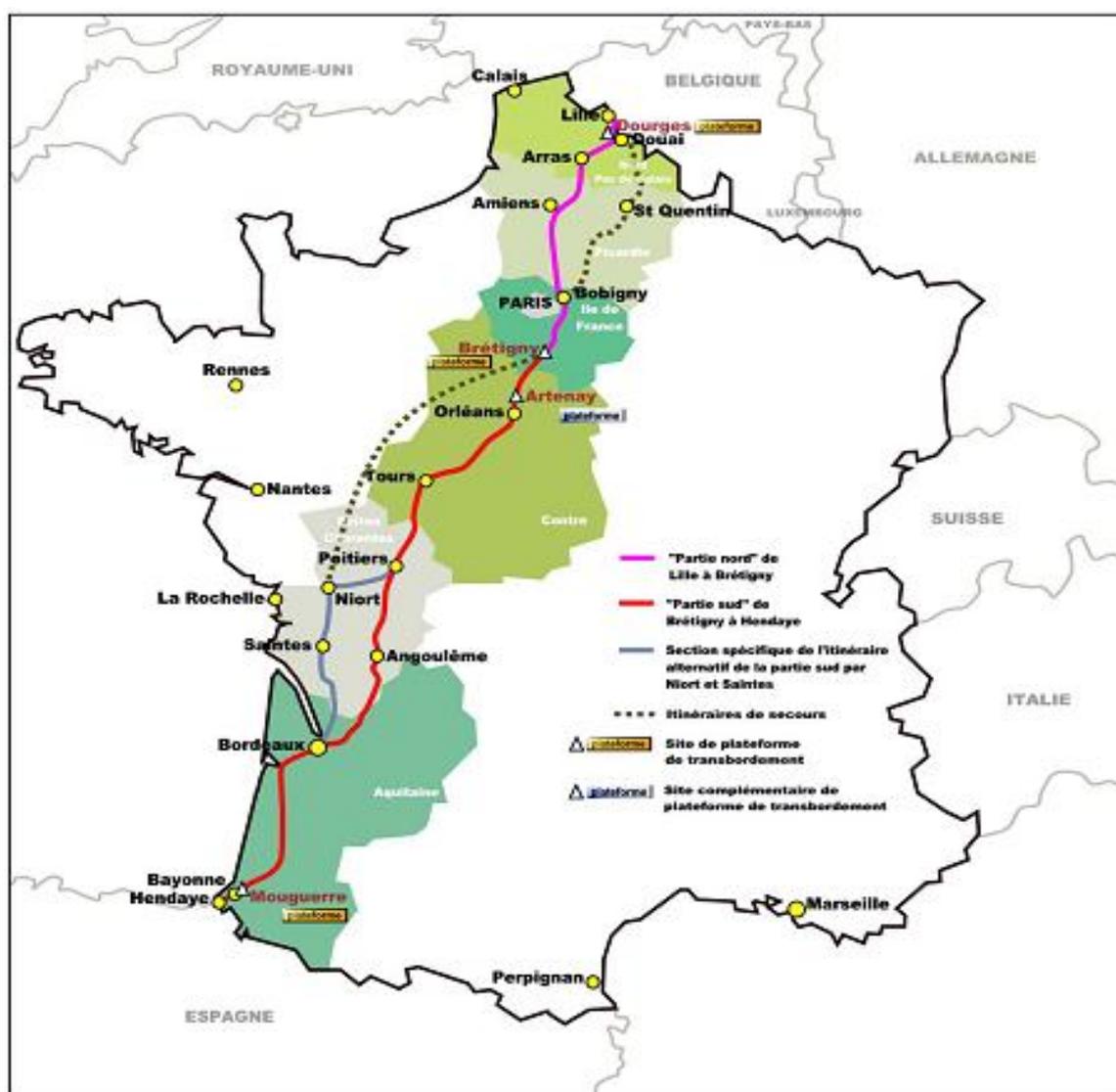
Compte tenu de la réalisation de la LGV Tour-Bordeaux, le service empruntera dans un premier temps un itinéraire alternatif entre Bordeaux et Poitiers (tronçon Bordeaux-Niort-Saintes-Poitiers). L'axe pourra être prolongé vers l'Espagne après la mise en service du « Y basque ».

**Les aménagements nécessaires sont estimés à un peu plus de 190 millions d'euros** et figurent parmi les projets prioritaires de l'Etat au titre des contrats de projets 2007-2013 des cinq régions concernées. Ces aménagements comprennent la mise au gabarit bas de l'itinéraire, et la mise au gabarit haut de onze tunnels, dont quatre situés au nord de Bordeaux nécessitent des travaux importants. Ils portent également sur la réalisation des plates-formes d'accès dans le Pays basque et au sud de l'Ile-de-France.

Une autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg est déjà opérationnelle depuis 2007 et connaît une montée en charge régulière avec, depuis octobre 2010, un quatrième aller-retour quotidien mis en circulation.

---

<sup>1</sup> Soit les régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais.



Après un appel à manifestation d'intérêt publié par le ministère en charge des transports en octobre 2008, puis un appel à candidatures pour l'exploitation du futur service en mai 2009, **trois candidats ont été sélectionnés pour la mise en concession en octobre 2009**. Il s'agit des sociétés Lorry-Rail et OptiCapital, et du groupement constitué entre les sociétés Combi Ouest et Euro Cargo Rail, dont la société Combi Ouest est le mandataire.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, propose d'accorder la garantie de l'Etat, en principal comme en intérêts, pour les prêts

que pourrait octroyer la Caisse des dépôts et consignations (CDC), au titre des fonds d'épargne, au projet d'infrastructure de transport ferroviaire dénommé « Autoroute ferroviaire atlantique ».

Le plafond de cette garantie est fixé en principal à **25 millions d'euros**. Il est également prévu que cette garantie soit **rémunérée**.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve l'octroi de cette garantie, dont les modalités sont suffisamment précises et qui sera rémunérée. Les prêts sur fonds d'épargne de la CDC ne sont pas une innovation. Ceux susceptibles d'être accordés pour ce projet d'autoroute ferroviaire s'inscriront dans **l'enveloppe de 8 milliards d'euros dédiée aux grandes infrastructures et réseaux de transports en commun en site propre** sur la période 2009-2013, annoncée fin 2008 dans le cadre du plan de relance de l'économie et du plan stratégique « Elan 2020 ».

Cette dotation a déjà permis de financer 29 projets d'infrastructures en 2009, à hauteur de 2,4 milliards d'euros, et doit contribuer au financement des nouvelles lignes à grande vitesse, des infrastructures portuaires et des projets de création ou d'allongement de réseaux de tramways.

Au total, les fonds d'épargne de la CDC ont mobilisé **près de 43 milliards d'euros pour le plan de relance de l'économie**, dont 18 milliards d'euros pour le financement des PME, 7 milliards d'euros de prêts pour le logement social, 5 milliards d'euros pour les banques françaises et 5 milliards d'euros pour les collectivités locales.

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

*ARTICLE 43*

*(art. 44 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998  
de finances rectificative pour 1998)*

**Augmentations des parts de capital non appelées  
des banques de développement**

**Commentaire : le présent article autorise la souscription de la France aux augmentations de capital prévues en faveur de sept banques multilatérales de développement et tend à renforcer l'information du Parlement en la matière.**

**I. LA SITUATION ACTUELLE**

***A. UNE IMPORTANTE AUGMENTATION DE CAPITAL PRÉVUE POUR SEPT  
BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT***

En vue d'assurer un soutien financier renforcé aux pays en développement, que la crise économique mondiale a particulièrement fragilisés, **les chefs d'Etat et de gouvernement du G 20**, lors du sommet qui s'est tenu à Londres le 2 avril 2009, **ont appelé les banques multilatérales de développement à augmenter d'au moins 100 milliards de dollars les prêts qu'elles accordent** au titre de leur mission, **en renforçant leur capital** en tant que de besoin.

Afin de déterminer les moyens complémentaires qu'il serait nécessaire d'apporter à ces institutions, des revues de capital ont alors été entreprises ; elles ont été conclues au printemps 2010. Les Etats actionnaires, dont la France, en ont approuvé les résultats. Ces derniers se traduisent par une **prévision d'augmentations de capital substantielles**, quoique d'importance très variable – de 30 % à 200 %, comme le fait apparaître le tableau ci-après –, **pour sept banques multilatérales de développement :**

- d'une part, la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale (BDEAC, qui concerne six pays<sup>1</sup>) et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD, qui vise huit pays<sup>2</sup>) ;

- d'autre part, la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BIAD) ;

---

<sup>1</sup> Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

<sup>2</sup> Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

- enfin, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), principale entité du groupe de la Banque mondiale.

**Notre pays entend contribuer à ces augmentations à due concurrence de sa participation actuelle dans le capital des institutions précitées.** La part française relative, dans chaque cas, devrait donc *a priori* rester stable, sous réserve que l'ensemble des Etats actionnaires procède de la même manière.

Par ailleurs, il convient de noter qu'en pratique, **ces opérations ne donnent lieu que pour une fraction minoritaire de l'augmentation à l'appel, par les banques multilatérales, du capital libérable** – et, partant, à l'obligation d'un versement effectif des fonds correspondants par les Etats. Dans le contexte d'un accroissement des engagements des banques multilatérales, un niveau d'appel de parts plus élevé que prévu tiendrait à la nécessité pour ces institutions d'assurer le respect des ratios prudentiels qui leur sont propres.

Cependant, **les parts non appelées, restant sujettes à appel, sont susceptibles de servir de garantie, par les Etats titulaires, pour les emprunts émis par les banques multilatérales** et les prêts qu'elles peuvent contracter. À ce jour, néanmoins, aucun appel en garantie de cette nature n'a été effectué par ces banques.

**Les augmentations de capital prévues  
en faveur des banques multilatérales de développement**

*(en nombre de parts)*

Institution	Ampleur de l'augmentation de capital	Apport de la France correspondant		Part de capital subséquent détenue par la France	
		<i>Parts appelées</i>	<i>Parts appelables</i>	<i>Parts appelées</i>	<i>Parts appelables</i>
<b>BAfD</b>	200 %	9 841	154 183	18 016	227 656
<b>BDEAC</b>	166 %	100	523	250	748
<b>BOAD</b>	50 %	64	192	192	576
<b>BasD</b>	200 %	6 588	158 124	12 356	234 712
<b>BERD</b>	50 %	–	76 695	53 322	202 329
<b>BIAD</b>	70 %	1 672	107 349	9 492	259 167
<b>BIRD</b>	30 %	1 260	19 747	5 578	84 826

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

**B. UNE INFORMATION DU PARLEMENT LIMITÉE AUX OPÉRATIONS RÉALISÉES AVEC LA BANQUE MONDIALE ET LE FMI**

L'article 44 de la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 1998 dispose notamment que, **chaque année**, avant le 15 septembre, **le Gouvernement remet aux commissions du Parlement chargées des finances et des affaires étrangères un rapport relatif à la Banque**

**mondiale et au Fonds monétaire international (FMI).** Ce rapport doit présenter :

- l'activité de la Banque mondiale et du FMI au cours du exercice budgétaire clos, notamment les actions que ces institutions ont entreprises afin d'assurer un suivi de la situation économique des Etats membres qui ont fait appel à leur concours ;

- les décisions adoptées par les instances dirigeantes de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que les positions défendues par la France en leur sein ;

- enfin, l'ensemble des opérations financières réalisées par notre pays avec chacune des deux institutions.

Cependant, **aucune information systématique du Parlement n'est prévue en ce qui concerne les autres institutions financières internationales participant à l'aide au développement**, en particulier les grandes banques multilatérales régionales que sont la BAfD, la BASD, la BERD et la BIAD. En ce domaine, il revient notamment aux rapporteurs spéciaux et rapporteurs pour avis de procéder aux diligences nécessaires en vue de porter les informations à la connaissance de leurs collègues.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### ***A. L'AUTORISATION DE SOUSCRIRE AUX AUGMENTATIONS DE CAPITAL PRÉVUES POUR LES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT***

Le I du présent article **autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire, au nom de la France, aux augmentations de capital décidées en faveur des sept banques multilatérales de développement précitées.** Cette autorisation est expressément formulée dans les limites de participation indiquées au sein du tableau ci-dessus – lesquelles, comme on l'a signalé, se trouvent corrélées au niveau de la participation actuelle de notre pays dans le capital des institutions en cause, en distinguant entre parts effectivement appelées et parts seulement appelables. Il est précisé que *« les parts de capital sujettes à appel peuvent être appelées dans les conditions fixées par les statuts de chacune des banques multilatérales de développement »*.

Suivant les renseignements recueillis auprès du ministère chargé de l'économie, à l'issue des augmentations de capital prévues, **les parts de la France non appelées et sujettes à appel dans le capital des banques multilatérales ici visées représenteront un engagement « hors bilan » de l'Etat estimé à environ 6,54 milliards d'euros** (montant susceptible de fluctuations selon l'état de la parité entre le dollar et l'euro).

**Les parts appelées, quant à elles, devraient entraîner une dépense budgétaire globalement évaluée à environ 330 millions d'euros, à décaisser entre 2010 et 2016, dont 56 millions d'euros au titre de l'exercice 2010.**

Le choix a été fait par le Gouvernement d'imputer ces dépenses **sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat »**.

**Estimation des parts françaises non appelées  
dans le capital des banques multilatérales de développement**  
*(en milliard d'euros)*

Institution	Capital sujet à appel
BAfD	1,70
BDEAC	0,02
BOAD	0,02
BasD	1,40
BERD	0,80
BIAD	0,90
BIRD	1,70
<b>Total</b>	<b>6,54</b>

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

**B. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU PARLEMENT EN LA MATIÈRE**

À l'occasion de la participation de la France aux augmentations de capital de sept banques multilatérales de développement, tel que vise à l'autoriser le I du présent article, le **II** de celui-ci tend à **renforcer l'information du Parlement**, en la matière, en modifiant à cet effet l'article 44 de la LFR du 30 décembre 1998.

À l'avenir, **le Gouvernement sera tenu de remettre chaque année, avant le 15 septembre, aux commissions du Parlement chargées des finances et des affaires étrangères, un rapport relatif à l'ensemble des banques multilatérales de développement**, et non plus seulement à la Banque mondiale, ainsi qu'au FMI. Sur le modèle du document actuel, ce rapport présentera l'activité de ces institutions au cours du dernier exercice budgétaire clos, en particulier les actions entreprises pour suivre la situation économique des Etats membres bénéficiaires de leur concours, les décisions adoptées par leurs instances dirigeantes et les positions défendues par la France en leur sein, et l'ensemble des opérations financières réalisées par notre pays avec chacune. En outre, le présent article requiert une analyse de la situation financière de ces institutions à la clôture du dernier exercice, ainsi que l'indication du montant de la participation française à leur capital.

**III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été **adopté sans modification de fond par l'Assemblée nationale**, mais avec deux amendements rédactionnels de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **permettra notamment à la France d'honorer ses engagements internationaux, en souscrivant aux augmentations de capital prévues** pour sept banques multilatérales de développement, conformément aux orientations adoptées par le G20, à Londres en avril 2009, dans le contexte de la crise économique mondiale.

Du reste, les dispositions du présent article en ce sens s'analysent comme un **recours nécessaire à l'autorisation du législateur financier**. En effet, les parts françaises non appelées du capital des banques multilatérales – représentant un engagement de 6,5 milliards d'euros comme on l'a signalé – étant susceptibles de garantir les emprunts de ces institutions, l'intervention de la loi de finances est requise, en application de la LOLF<sup>1</sup>.

Cependant, en ce qui concerne les parts effectivement appelées, le choix du Gouvernement d'imputer les dépenses afférentes (estimées, comme mentionné déjà, à hauteur de 330 millions d'euros entre 2010 et 2016, dont 56 millions d'euros dès 2010) sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » emporte deux importantes séries de conséquences :

- d'une part, conformément aux principes de fonctionnement du compte, **la souscription française aux augmentations de capital des banques multilatérales sera financée par les produits de cessions d'actifs financiers ou recettes de l'Etat en sa qualité d'actionnaire**, et ne pourra l'être qu'en fonction de la disponibilité de ces recettes<sup>2</sup>. L'article 21 de la LOLF dispose en effet que les « *comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en **relation directe** avec les dépenses concernées* »

Habituellement, c'est le **programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement »** qui retrace couramment les dépenses requises pour les reconstitutions de capital d'institutions multilatérales d'aide au développement<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Suivant les articles 34 et 35 de la loi organique, l'octroi des garanties de l'Etat et la fixation de leur régime relèvent de la loi de finances.

<sup>2</sup> À la fin septembre 2010, un milliard d'euros avaient été enregistrés sur le compte « Participations financières de l'Etat » pour l'exercice en cours. Cf. le rapport n° 111 (2010-2011), tome III, annexe 12, de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial, sur le PLF pour 2011.

<sup>3</sup> Cf. le rapport n° 111 (2010-2011), tome III, annexe 4, de notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial, sur le PLF pour 2011.

- d'autre part, le compte « Participations financières de l'Etat » se trouvant par nature en dehors du budget général, **ces dépenses seront de fait soustraites au champ d'application de la norme de dépense.**

Pour le reste, le présent article procède à une **adaptation bienvenue du dispositif d'information du Parlement sur l'activité des institutions financières internationales** auxquelles la France participe, et les opérations de notre pays avec elles, en étendant à l'ensemble des banques multilatérales de développement le rapport que le Gouvernement, jusqu'à présent, transmettait aux commissions des affaires étrangères et des finances pour les seules activités de la Banque mondiale et du FMI.

Cette mesure, au demeurant, vient s'adjoindre de façon opportune à l'article 67 *ter* A introduit dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2011 par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires étrangères et avec l'avis favorable de votre commission des finances, afin de préciser et enrichir le contenu du document de politique transversale (DPT) relatif à la politique française en faveur du développement, qui se trouve annexé à chaque projet de loi de finances initiale. Les deux documents se compléteront utilement.

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

*ARTICLE 44 (nouveau)*

**Reclassement de certains maîtres de conférences  
de l'enseignement supérieur agricole**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, tend à mettre en place un dispositif de reclassement en faveur de certains maîtres de conférences des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose que **certain maîtres de conférence, qui seraient moins bien rémunérés, en dépit de parcours similaires, puissent, sur leur demande et si cela s'avère plus favorable, bénéficier d'une proposition de reclassement** dans les conditions prévues pour les nouveaux maîtres de conférence recrutés à partir de 1<sup>er</sup> septembre 2009.

Ce reclassement **tiendrait compte de l'ancienneté avant l'entrée dans le corps des maîtres de conférence**, mais en ne retenant une ancienneté dans le corps que d'une année.

Ce dispositif s'adresse aux maîtres de conférence (ou assimilés) **titularisés dans leur corps avant le 1<sup>er</sup> septembre 2009, classés dans le premier grade et en fonction** à la date de publication de la présente loi de finances rectificative.

**La demande de reclassement doit être présentée dans un délai de six mois à compter de la publication du présent projet de loi.** Les demandeurs doivent justifier la nature et la durée des services à prendre en compte.

Suite à la demande, l'administration communique une proposition de nouveau classement ; les demandeurs disposent alors d'un délai de deux mois pour faire connaître leur décision.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Il est rappelé qu'un important « plan carrière » a été engagé par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

S'agissant notamment des maîtres de conférences, **il leur est possible, depuis 2009, de mieux faire reconnaître et valoriser l'expérience acquise avant leur accession au statut de maître de conférences.**

Le tableau ci-dessous présente les conséquences financières des nouvelles règles concernant les débuts de carrières des enseignants chercheurs.

### Les effets positifs pour les jeunes maîtres de conférences

Votre expérience professionnelle antérieure au recrutement	Niveau de recrutement AVANT	Niveau de recrutement à partir de 2009	Part des maîtres de conférences concernés	Différentiel en euros par mois
Vous avez un doctorat	1 <sup>er</sup> échelon : Rémunération brute mensuelle de 2 085 € Rémunération nette mensuelle de 1740 €	2 <sup>e</sup> échelon Rémunération brute mensuelle de 2 347 € Rémunération nette mensuelle de 1959 €	9% des recrutés	<b>+ 262 € brut</b> (+219 € net)
Vous avez un doctorat + 3 ans de monitorat	2 <sup>e</sup> échelon : Rémunération brute mensuelle de 2 347 € Rémunération nette mensuelle de 1959 €	2 <sup>e</sup> échelon et 3 <sup>e</sup> échelon à partir de juillet 2010 Rémunération brute mensuelle de 2 590 € Rémunération nette mensuelle de 2162 €	51% des recrutés	<b>+ 243 € brut</b> (+203 € net) à partir de juillet 2010
Vous avez un doctorat + 2 ans d'ATER <sup>1</sup> + 2 ans de post-doctorat	2 <sup>e</sup> échelon : Rémunération brute mensuelle de 2 347 € Rémunération nette mensuelle de 1959 €	3 <sup>e</sup> échelon Rémunération brute mensuelle de 2 590 € Rémunération nette mensuelle de 2162 €  4 <sup>e</sup> échelon mai 2010 Rémunération brute mensuelle de 2 861 € Rémunération nette mensuelle de 2388 €	6% des recrutés	<b>+ 243 € brut</b> (+203 € net) et à partir de mai 2010 <b>+514 € brut</b> (+ 429 € net)
Vous avez un doctorat + un monitorat + 1 an d'ATER <sup>1</sup> + 1 an de post-doctorat	2 <sup>e</sup> échelon : Rémunération brute mensuelle de 2 347 € Rémunération nette mensuelle de 1959 €	4 <sup>e</sup> échelon Rémunération brute mensuelle de 2 861 € Rémunération nette mensuelle de 2388 €	19% des recrutés	<b>+ 514 € brut</b> (+429 € net)

<sup>1</sup> ATER : Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - 2009

Cette mesure, qui concerne tous les personnels nouvellement recrutés à partir de la rentrée 2009, n'a pas eu d'effet rétroactif pour ceux déjà en fonction. Cette situation a suscité de vives inquiétudes car **les nouvelles règles**

**étant très avantageuses, certains maîtres de conférences entrés dans la carrière il y a très peu de temps pouvaient se voir « dépasser » par des collègues entrés plus tard.**

**Afin d'éviter ces situations, l'article 15 de la loi de finances pour 2010 a prévu un régime de reclassement pour les maîtres de conférence relevant des établissements du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Dans un souci de traitement équitable de l'ensemble des maîtres de conférences quel que soit leur ministère de tutelle, le présent article propose de transposer à l'enseignement supérieur public agricole les mesures adoptées l'année dernière.**

Votre rapporteur général est favorable à ce dispositif qui permettra, en pratique, de **résoudre le cas de 73 maîtres de conférences** recrutés en 2007 (38 personnes) et 2008 (35 personnes), pour **un coût en année pleine de 70 000 euros.**

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

*ARTICLE 45 (nouveau)*

**Autorisation des activités de la Française des jeux en Nouvelle-Calédonie**

**Commentaire : le présent article propose d'autoriser la Française des jeux à commercialiser ses jeux « en dur » en Nouvelle-Calédonie.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Pierre Frogier, avec les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, propose **d'autoriser la Française des jeux à commercialiser ses jeux « en dur » en Nouvelle-Calédonie**. En effet, à la différence de la métropole, des départements d'outre-mer et de la plupart des collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie ne dispose d'aucune offre commerciale de jeux de loterie ou de paris sportifs alors que les jeux de casino y sont autorisés et ont connu un développement rapide. Comme l'ont observé les auteurs de l'amendement ayant abouti à la création de cet article, faute d'offre légale, les Calédoniens sont aujourd'hui tentés de miser sur Internet ou dans des bingos clandestins sans aucun encadrement.

A cette fin, le **I du présent article** tend à autoriser la Française des jeux à proposer en Nouvelle-Calédonie au public, directement ou par l'intermédiaire de l'une de ses filiales les jeux définis par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) et par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 1994 (n° 94-1163 du 29 décembre 1994). Il s'agit des jeux dits « en dur » : le loto, le loto sportifs et les paris sportifs ainsi que les jeux de grattage.

Le **II** précise que les conditions d'exploitation de ces jeux seraient déterminées par une convention pluriannuelle conclue entre la Nouvelle-Calédonie et la Française des Jeux. Cette convention serait approuvée par une délibération du congrès de Nouvelle-Calédonie.

Enfin, le **III** précise qu'au titre de la mission de contrôle de l'installation et du fonctionnement des jeux de hasard et des loteries, **il serait institué au profit du budget général de l'Etat un prélèvement sur les sommes mises sur les jeux proposés en Nouvelle-Calédonie** par la Française des jeux ou sa filiale, dont le **taux serait fixé à 0,3 % des mises** participantes. Cette disposition est essentiellement symbolique, d'une part parce que le montant serait très faible (de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'euros), d'autre part parce que ce prélèvement minorerait le dividende perçu par ce même Etat sur les bénéfices de la Française des jeux. Il s'agit, avant tout, d'exprimer le rôle de l'Etat en matière de contrôle des jeux.

En revanche, ces mises ne subiraient pas les autres prélèvements classiques sur les jeux (au profit notamment de la Sécurité sociale et des filières), non plus qu'un prélèvement spécifique au profit de la Nouvelle-Calédonie.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général n'est pas opposé à l'extension proposée des activités de la Française des jeux.

Il est, en effet, préférable que le développement des jeux dans ce territoire se fasse sur une base maîtrisée, dans le cadre du monopole classique de la Française des jeux propre à éviter les comportements excessifs et à assurer l'alimentation du budget de l'Etat.

En conséquence, il propose l'adoption du présent article sans modification.

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



## ANNEXES

### I. AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 15 SEPTEMBRE 2010

#### COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*Avis sur le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010, portant ouverture de 1 299 400 000 euros en autorisations d'engagement et de 1 271 400 000 euros en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et les lois n° 2010-463 du 7 mai 2010 et n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificatives pour 2010 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010, portant ouverture de 1 299 400 000 euros en autorisations d'engagement et de 1 271 400 000 euros en crédits de paiement, et le rapport de motivation qui l'accompagne ;

1. Observe que les ouvertures prévues par le présent projet n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ;

2. Constate que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances n'est pas affecté, et que l'ouverture des crédits prévue, dès lors qu'elle est gagée par des annulations d'un même montant, n'appelle pas le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative ;

3. Considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus par le présent projet de décret est avérée ;

4. Déploie que, si certaines dépenses résultant de contentieux, faisant suite à des catastrophes naturelles ou résultant d'arbitrages postérieurs à l'adoption de la loi de finances pour 2010, peuvent être légitimement regardées comme imprévisibles, il n'en va pas de même :

a) des 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 ;

b) des dépenses liées aux opérations extérieures du ministère 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 importantes et répétées en loi de finances initiale ;

5. Invite en conséquence le Gouvernement à améliorer, dans ces domaines, la sincérité de la prévision budgétaire ;

6. Observe que près des neuf dixièmes des crédits ouverts sont gagés par des annulations de crédits intervenant hors réserve de précaution et souhaite, dans ces conditions, que les rapports de motivation explicitent désormais de manière plus circonstanciée la nature et la destination des crédits ainsi annulés, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels arbitrages ;

7. Emet donc un avis favorable au présent projet de décret d'avance, assorti de vives réserves, en raison de la répétition des dysfonctionnements rappelés ci-avant.



AVIS  
DE LA COMMISSION DES FINANCES

**sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1 299 400 000 euros  
en autorisations d'engagement et de 1 271 400 000 euros en crédits de  
paiement**

*15 septembre 2010*

***ANNEXE***

*Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1 299 400 000 euros en autorisations d'engagement et de 1 271 400 000 euros en crédits de paiement.*

15 septembre 2010

## SYNTHÈSE

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 14 septembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de 729 400 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 701 400 000 euros en crédits de paiement (CP) au titre du **budget général**, ainsi que de 570 000 000 euros en AE et CP au titre des **comptes spéciaux**, **soit un total substantiel de 1 299 400 000 euros en AE et 1 271 400 000 euros en CP** (cf. tableau ci-après).

Ces ouvertures à titre d'avance concernent :

1) le financement des **opérations extérieures** du ministère de la défense (218 millions d'euros en AE et CP) ;

2) plusieurs dépenses **d'intervention économique** (financement de la prime à la casse pour 127 millions d'euros en AE et CP, du bonus automobile pour 370 millions d'euros en AE et CP, et de la compensation de la baisse du prix des carburants outre-mer pour 81 millions d'euros en AE et CP) ou de **soutien à la filière agricole** (dépenses liées à 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, et financement de la prime herbagère agro-environnementale pour 47 millions d'euros en AE) ;

3) le financement des **conséquences de catastrophes naturelles** (prise en charge, pour les exploitants forestiers, des conséquences de la tempête Klaus pour 20 millions d'euros en CP et indemnisation des collectivités territoriales varoises touchées par les intempéries pour 12 millions d'euros en AE et CP) ;

4) l'abondement de dispositifs de prise en charge de **publics vulnérables** (110 millions d'euros en AE et CP en faveur de l'hébergement d'urgence et 60 millions d'euros en AE et CP pour le financement de dépenses en matière d'asile) ;

5) **diverses dépenses** de personnel (18 millions d'euros en AE et CP au titre de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense), de contentieux (11,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP), de frais de justice (30 millions d'euros en AE et CP) et à caractère immobilier (200 millions d'euros en AE et CP).

Au total, neuf missions du budget général, un compte d'affectation spéciale et un compte de concours financiers font l'objet d'ouvertures de crédits. **En proportion des crédits ouverts en loi de finances initiale**

pour 2010, les missions qui subissent **l'impact le plus important** en raison des présentes ouvertures<sup>1</sup> sont :

1) la mission « **Economie** », dont la dotation est majorée de 4,1 % en AE et 4,2 % en CP pour compenser la baisse du prix des carburants outre-mer ;

2) la mission « **Immigration, asile et intégration** », dont les crédits augmentent de 10,5 % en AE et 10,7 % en CP afin de financer l'allocation temporaire d'attente des demandeurs d'asile ;

3) le compte de concours financiers « **Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres** », dont la dotation en LFI **fait plus que doubler** (+109 % en AE et CP) pour le versement du bonus automobile.

\*\*\*

Certaines dépenses couvertes par le présent décret d'avance **répondent à des situations dont le caractère imprévisible peut être admis**. Il en va ainsi des frais de contentieux, par nature dépendants de la survenue des litiges, ou des dépenses d'indemnisation de la FCO, qui semblent résulter d'une divergence d'interprétation de la réglementation communautaire entre le Gouvernement et la Commission européenne.

Les dépenses de soutien à la filière forêt-bois, faisant suite à la tempête Klaus, ou d'indemnisation des collectivités territoriales frappées par les intempéries dans le Var présentent également, en tant qu'elles sont liées à la survenue d'aléas naturels, un caractère d'imprévisibilité incontestable.

Certaines dépenses imprévisibles sont enfin imputables aux effets difficilement quantifiables de réformes en cours ou ont résulté d'arbitrages postérieurs à l'adoption de la loi de finances pour 2010. On mentionnera, à ce titre :

1) l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense (incitations au départ et mutations géographiques), dont le coût est fortement dépendant des décisions individuelles des agents ;

2) l'augmentation des frais de justice, dû, selon le Gouvernement, à l'anticipation de la réforme de la médecine légale ;

3) les surcoûts liés à la prorogation des contrats de prime herbagère agro-environnementale (PHAE), arbitrée en février 2010.

\*\*\*

La commission des finances relève, en revanche, que certains besoins de crédits, dont l'urgence est avérée, **n'étaient nullement imprévisibles, voire résultent de sous-budgétisations patentées et souvent répétées en loi de finances initiale** :

---

<sup>1</sup> Nettes des éventuelles annulations.

1) le budget des **opérations extérieures** (OPEX) du ministère de la défense fait l'objet d'une **sous-évaluation persistante et délibérée**, et ce malgré sa révision à la hausse dans le cadre de la dernière loi de programmation militaire ;

2) le coût de la compensation de la baisse du prix des **carburants outre-mer** pouvait être anticipé, sinon dans son montant exact, au moins dans sa survenue, puisque le prix des carburants dans les DOM demeurerait subventionné par l'Etat au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ;

3) les **dépenses immobilières** liées à la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat n'étaient pas imprévisibles, puisque leur principe était acté au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, et ce même si le périmètre exact de certaines opérations restait à définir ;

4) la sous-budgétisation des crédits liés à **l'accueil des demandeurs d'asile** constitue une pratique répétée, conduisant à faire du décret d'avance une méthode traditionnelle d'abondement des crédits en cours d'exercice ;

5) **l'hébergement d'urgence** a vu son coût sous-estimé en 2008, 2009 et 2010, et l'augmentation des besoins résulte autant d'une tendance pérenne, liée aux politiques mises en œuvre dans ce domaine, que de facteurs conjoncturels ou climatiques ;

6) la sous-estimation du coût des mesures de **soutien au renouvellement du parc automobile** (prime à la casse et bonus) ne saurait être imputable aux seuls aléas conjoncturels. On observe en particulier que le bonus automobile est chroniquement sous-doté en loi de finances initiale et que la sévèrisation du barème prévue en 2010 a, juste avant son entrée en vigueur, suscité un effet d'aubaine et un effet inflationniste sur la demande dont la portée semble avoir été mal appréhendée.

\*\*\*

Les **annulations** à due concurrence portent enfin sur vingt-cinq missions du budget général et deux comptes spéciaux.

Les annulations **hors réserve de précaution** atteignent 1 097 693 504 euros en AE et 1 103 488 499 euros en CP<sup>1</sup>, **soit près des neuf dixièmes des ouvertures opérées**. De fait, **la réserve de précaution ne joue qu'un rôle résiduel** et le présent décret d'avance procède, par le jeu combiné des ouvertures et des annulations, à des redéploiements d'ampleur substantielle.

---

<sup>1</sup> Selon une récapitulation transmise par la direction du budget.

Cette observation, qui avait déjà été formulée lors de l'examen du projet de décret d'avance notifié à la commission des finances au mois d'octobre 2009, **plaide pour que les rapports de motivation explicitent de manière plus circonstanciée la nature et la destination des crédits qui font l'objet d'annulations hors réserve de précaution, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels arbitrages.**

L'ensemble des ouvertures et annulations font l'objet d'une analyse détaillée dans les développements qui suivent.

**Récapitulation et impact des ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance**

Missions	Crédits ouverts en LFI		Ouvertures		Annulations		Variation / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'Etat	2 653 528 200	2 624 333 470			609 424	609 424	0,0%	0,0%
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 597 732 102	2 595 921 540	11 700 000	11 200 000	1 981 807	1 981 807	0,4%	0,4%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 652 205 672	3 610 084 708	61 700 000	34 200 000	34 000 000		0,8%	0,9%
Aide publique au développement	3 055 122 290	3 514 542 289			299 053	299 053	0,0%	0,0%
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	3 424 929 387	3 430 720 823			13 814 811	13 814 811	-0,4%	-0,4%
Défense	39 257 190 173	37 144 795 471	236 000 000	236 000 000	372 457 034	230 252 029	-0,3%	0,0%
Direction de l'action du Gouvernement	557 569 276	552 761 237			825 093	825 093	-0,1%	-0,1%
Ecologie, développement et aménagement durables	10 320 759 216	10 143 751 037			59 566 022	59 566 022	-0,6%	-0,6%
Economie	1 953 156 377	1 934 320 671	81 000 000	81 000 000	559 905	559 905	4,1%	4,2%
Engagements financiers de l'Etat	44 156 214 291	44 156 537 636			1 755 870	1 755 870	0,0%	0,0%
Enseignement scolaire	60 863 649 529	60 816 299 441			8 521 512	8 521 512	0,0%	0,0%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 552 559 961	11 564 292 731			18 477 074	18 477 074	-0,2%	-0,2%
Immigration, asile et intégration	564 976 512	557 458 485	60 000 000	60 000 000	625 970	625 970	10,5%	10,7%
Justice	7 365 807 156	6 844 307 981	30 000 000	30 000 000	2 058 028	2 058 028	0,4%	0,4%
Médias	1 140 774 337	1 142 774 337			7 494 732	7 494 732	-0,7%	-0,7%
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000	0,0%	0,0%
Politique des territoires	382 374 961	376 176 043			2 324 422	2 324 422	-0,6%	-0,6%
Recherche et enseignement supérieur	25 357 616 221	24 763 980 271			22 598 953	117 598 953	-0,1%	-0,5%
Relations avec les collectivités territoriales	2 674 755 058	2 624 079 069	12 000 000	12 000 000			0,4%	0,5%
Santé	1 177 696 790	1 197 974 273			5 988 499	5 988 499	-0,5%	-0,5%
Sécurité	16 630 776 206	16 384 300 457			1 500 000	1 500 000	0,0%	0,0%
Sécurité civile	448 719 794	455 968 482			14 445 886	14 445 886	-3,2%	-3,2%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 270 637 080	12 290 637 223			2 069 625	2 274 630	0,0%	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	833 992 336	854 946 355			3 056 129	3 056 129	-0,4%	-0,4%
Travail et emploi	11 350 000 981	11 402 500 761			977 020	977 020	0,0%	0,0%
Ville et logement	7 698 989 700	7 806 016 965	110 000 000	110 000 000	26 393 131	79 393 131	1,1%	0,4%
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>380 947 060 452</b>	<b>379 420 937 490</b>	<b>729 400 000</b>	<b>701 400 000</b>	<b>729 400 000</b>	<b>701 400 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	900 000 000	900 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000	0,0%	0,0%
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	339 600 000	339 600 000	370 000 000	370 000 000			109,0%	109,0%
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	7 850 744 588	7 850 744 588			370 000 000	370 000 000	-4,7%	-4,7%
<b>TOTAL COMPTES SPECIAUX</b>	<b>130 370 212 149</b>	<b>130 108 212 149</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>513 469 028 612</b>	<b>511 659 476 432</b>	<b>1 299 400 000</b>	<b>1 271 400 000</b>	<b>1 299 400 000</b>	<b>1 271 400 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Source : commission des finances



## ANALYSE PAR MISSION

### I. LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »

#### A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX EN 2009

Prises en charge par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », les dépenses liées au contentieux présentent **un rythme soutenu** depuis le début de l'exercice 2010, nonobstant l'arrêt momentané de la gestion intervenu du fait de la bascule, le 1<sup>er</sup> juillet 2010, du programme dans le progiciel CHORUS.

Cette situation est principalement liée à **un report de charges important (17,4 millions d'euros)** sur l'exercice 2010 et au **maintien à un niveau élevé des dépenses de refus de concours de la force publique et de contentieux des étrangers**.

#### 1. L'évolution des dépenses liées aux refus de concours de la force publique

Le coût des dépenses liées aux refus de concours de la force publique progresse sensiblement depuis plusieurs années : 31,1 millions d'euros en 2007, 32,4 millions d'euros en 2008, **40,6 millions d'euros en 2009**.

Cette hausse est due tant à l'aménagement des conditions de la négociation avec les propriétaires qu'à **la baisse de l'octroi du concours de la force publique pour les expulsions locatives**. Plusieurs instructions ont ainsi été données aux préfets, par le ministre en charge du logement, visant à subordonner les expulsions locatives à une proposition de relogement. Cette politique contribue à limiter ou à différer les expulsions, mais aussi à augmenter l'engagement de la responsabilité de l'Etat.

**Pour 2010**, la charge est évaluée à **50,5 millions d'euros** pour l'ensemble des dépenses liées aux refus de concours de la force publique. En effet, le recensement auprès des préfectures des indemnisations demandées devant les juridictions administratives est plus élevé que ceux des années précédentes : 43 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010, contre 32 millions d'euros en 2009 et 33 millions d'euros en 2008.

#### 2. L'évolution des dépenses liées au contentieux des étrangers

La dépense liée au contentieux des étrangers s'est élevée à 8,5 millions d'euros en 2008 et 12,5 millions d'euros en 2009. Mais,

au 1<sup>er</sup> août 2010, elle se montait déjà à 8,5 millions d'euros et était estimée à **14 millions d'euros** pour l'ensemble de l'année 2010.

L'augmentation des dépenses de contentieux est notamment la conséquence du **recours plus fréquent au ministère d'un avocat pour assurer la défense de l'Etat**, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des pôles « interservices éloignement ».

### **3. L'évaluation globale des besoins de financement pour 2010**

D'ores et déjà, une enveloppe de **107 millions d'euros** a été déléguée aux préfetures, dont 27,6 millions d'euros au titre du contentieux avec les communes concernant la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Ces crédits délégués couvrent des dépenses réellement constatées, puisque toute délégation de crédits est justifiée par la remontée de besoins certains.

Au niveau central, **8 millions d'euros** ont par ailleurs été consommés sur divers autres contentieux.

D'après les informations communiquées à la commission des finances par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les besoins complémentaires s'élèvent à **30,5 millions d'euros d'ici la fin de l'année**. Ils se ventilent de la manière suivante :

- la délégation du solde des crédits liés au contentieux cartes nationales d'identité avec les communes, pour 4,9 millions d'euros ;

- l'indemnisation des dégâts du mouvement social dans les départements d'outre-mer (DOM) en 2009, en s'appuyant sur une enveloppe de 8,9 millions d'euros ;

- l'indemnisation des dégâts du sommet de l'OTAN à Strasbourg, à hauteur de 3,8 millions d'euros ;

- l'indemnisation des dégâts du mouvement des producteurs de lait en 2009 (0,5 million d'euros) ;

- les demandes complémentaires de délégations de crédits des services déconcentrés : **12,4 millions d'euros, principalement orientés sur des dépenses de refus de concours de la force publique.**

Au total, la dépense globale devrait ainsi se monter à **145,5 millions d'euros**.

#### ***B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE***

**Au 31 août 2010**, le montant de la ressource financière disponible pour les crédits de contentieux s'établit à 133 millions d'euros en AE et 134,3 millions d'euros en CP.

### Le bilan des ressources disponibles au 31 août 2010

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
LFI après dégel et redéploiement au bénéfice des crédits de contentieux	90 348 039	90 869 570
Reports des ouvertures en LFR (sur le contentieux cartes nationales d'identité avec les communes)	32 500 000	32 500 000
Autres reports	10 164 447	10 941 619
<b>Total des ressources disponibles</b>	<b>133 012 486</b>	<b>134 311 189</b>

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le présent projet de décret d'avance prévoit d'ouvrir **11,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » afin de couvrir le financement des dépenses de contentieux en 2010.

Il permet ainsi d'élever **la ressource totale disponible pour les dépenses de contentieux à hauteur de 144,7 millions d'euros en AE et 145,5 millions d'euros en CP**, conformément aux dernières prévisions de dépenses.

## II. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

### A. DES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'ÉLEVAGE ET DE LA FILIÈRE BOIS

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 61,7 millions d'euros en AE et de 34,2 millions d'euros en CP** en faveur de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces ouvertures de crédits se répartissent comme suit :

- 47 millions d'euros en AE sur le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », en vue de couvrir l'engagement du Gouvernement de renouveler les contrats de la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE) arrivant à échéance en 2010 et 2011 ;

- 14,7 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP au titre du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Ces crédits sont destinés à compenser un **moindre remboursement communautaire au titre de la campagne de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine** (FCO) ;

- et, enfin, 20 millions d'euros en CP au titre du programme 149 « Forêt », qui visent la poursuite du financement des **aides destinées au stockage et au transport des bois mis à terre suite au passage de la tempête Klaus** survenu en janvier 2009.

Par ailleurs, le présent projet de décret d'avance propose **l'annulation de 34 millions d'euros en AE sur le programme 149 « Forêt »**. Ces annulations de crédits visent à gager partiellement les ouvertures en AE relatives au financement de la PHAE. Cette annulation résulte d'une marge exceptionnelle en AE, rendue possible par le rattachement en 2010 sur le programme 149 « Forêt », par voie de fonds de concours, d'une participation communautaire de 58 millions d'euros en AE=CP.

Il s'agit donc pour le présent projet de décret d'avance de procéder, *in fine*, à une **ouverture nette de 27,7 millions d'euros en AE** au titre de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

### ***B. UNE URGENCE ET UNE IMPRÉVISIBILITÉ ÉTABLIES***

Ces différentes ouvertures de crédits, réparties entre trois programmes de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » sont, dans une certaine mesure, **justifiées par des éléments d'urgence et d'imprévisibilité** :

1) s'agissant le **renouvellement des contrats de la PHAE**, celui-ci nécessite des engagements nouveaux afin d'**éviter une interruption dans leur mise en œuvre**, ce qui poserait de sérieuses difficultés aux éleveurs dans le contexte de crise connue des filières animales. Cette décision a été arbitrée, selon le rapport de motivation du présent projet de décret, au mois de février 2010 ;

2) concernant le **financement de la campagne de vaccination contre la FCO**, il s'agit de **compenser un moindre remboursement communautaire** de dépenses considérées par la France comme éligibles à leur prise en charge par l'Union européenne (UE), compte tenu de la décision 2008/655/CE de la Commission du 24 juillet 2008. D'après le Gouvernement, le remboursement de l'UE aurait dû s'élever à 43 millions d'euros, dont 24 millions d'euros au titre de l'achat de vaccins et 19 millions d'euros au titre des frais de vaccination. Or, suite au premier versement de 16,5 millions d'euros intervenu au cours de l'année 2009, et alors que le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche prévoyait un second versement de 26,5 millions d'euros en 2010, un audit de la Commission européenne a fait apparaître que le solde de la participation de l'UE ne devait s'élever qu'à 4,6 millions d'euros seulement, en raison de **divergences d'appréciation sur le nombre de vaccins à rembourser** : d'après l'UE, seul le remboursement des vaccins effectivement injectés peut être réalisé et non celui de la totalité des vaccins achetés (y compris les doses non utilisées). Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche fait également valoir l'existence d'un écart d'interprétation sur le nombre d'injections utiles à la vaccination. A la lumière de ces différents éléments, le **caractère imprévisible** de l'ouverture de crédits peut donc être **reconnu**. Et **il en est de même pour son urgence** puisque ce moindre remboursement communautaire a, jusqu'à présent, été en partie compensé par le redéploiement d'une fraction de la subvention pour

charges de service public de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et que le versement de la seconde moitié de cette subvention est prévu pour le mois d'octobre 2010. Une ouverture de crédits apparaît donc nécessaire pour assurer ce versement ;

3) enfin, la **poursuite des aides destinées au stockage et au transport des bois mis à terre suite au passage de la tempête Klaus revêt une certaine urgence et son imprévisibilité peut être admise**. En effet, cette ouverture en CP tient aux **difficultés d'estimation des volumes de bois mobilisables suite à la tempête**. Comme l'indique le rapport de motivation du présent projet de décret, ce besoin effectif n'a été précisé qu'au troisième trimestre 2010 et ne peut être couvert intégralement par les crédits disponibles sur le programme 149 « Forêt ». Il convient d'observer que le Gouvernement a d'ailleurs déjà eu recours à un décret d'avance à la fin de l'année 2009 puisque, initialement, 3,8 millions d'euros en AE ont été ouverts pour financer les aides au transport du bois par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Selon le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le **succès inattendu de la mesure** montre « *la très forte réactivité de toute la filière bois pour résorber le désastre de Klaus, avec un rythme rapide d'exploitation des bois* ». Le ministère a également précisé que le coût de la tonne transportée a été plus élevé que prévu en raison d'une forte proportion de bois transporté sur longue distance ou destiné à l'export, ce qui a accru les besoins financiers induits par la mesure.

Le **caractère urgent et imprévisible de ces différentes ouvertures de crédits** en faveur de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » est donc **établi**.

### **III. LES MISSIONS « DÉFENSE » ET « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »**

Le présent projet de décret d'avance a pour effet global de réduire les AE et les CP du ministère de la défense de respectivement 150,3 et 8,1 millions d'euros. Ce solde négatif est le résultat global de **quatre opérations distinctes**.

Les deux premières, **équilibrées**, sont expliquées dans le rapport de motivation du décret d'avance :

- l'ouverture de 218 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme 178 « Soutien de la politique de la défense » pour financer le supplément de surcoût des opérations extérieures (OPEX), compensée par l'annulation à due concurrence de crédits du programme 146 « Equipement des forces » (ces crédits ayant vocation à être rouverts, comme l'année dernière, en loi de finances rectificative de fin d'année) ;

- l'ouverture de 18 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » pour financer des dépenses liées à la restructuration du ministère de la défense, compensée par l'annulation à due concurrence de crédits des programmes 146 « Équipement des forces » (5 millions d'euros) et 167 « Liens entre la nation et son armée » (13 millions d'euros).

L'annulation supplémentaire de 150,3 millions d'euros d'AE et 8,1 millions d'euros de CP **n'est en revanche pas explicitée** (ce qui n'a rien d'exceptionnel, les rapports de motivation étant généralement assez vagues sur les annulations) :

- 814.811 euros d'AE et de CP sont annulés sur la réserve de précaution du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » ;

- surtout, **149,46 millions d'euros d'AE et 7,25 millions d'euros de CP sont annulés sur la mission « Défense »** : 646.802 euros d'AE et de CP sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », 882.072 euros d'AE et de CP sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », et 152,9 millions d'euros d'AE et 10,7 millions d'euros de CP sur le programme 146 « Équipement des forces » (en supplément des 218 millions d'euros d'annulations d'AE et de CP précitées destinées au financement des OPEX). Selon la direction du budget, cette importante réduction des AE ne correspond à aucune dépense particulière, mais constitue **une réduction forfaitaire du stock d'AE** du ministère de la défense (dont environ 3 milliards d'euros sont reportées chaque année).

**Les ouvertures et annulations de crédits du ministère de la défense**

(en euros)

<b>Intitulé</b>	<b>N° du programme</b>	<b>Autorisation d'engagement ouverte (+) / annulée (-) (en euros)</b>	<b>Crédit de paiement ouvert (+) / annulé (-) (en euros)</b>
<b>Mission « Défense »</b>			
<b>Ouvertures</b>		<b>236 000 000</b>	<b>236 000 000</b>
Soutien de la politique de la défense	212	18 000 000	18 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>18 000 000</i>	<i>18 000 000</i>
Préparation et emploi des forces	178	218 000 000	218 000 000
<b>Annulations</b>		<b>-372 457 034</b>	<b>-230 252 029</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	-646 802	-646 802
Soutien de la politique de la défense	212	-882 072	-882 072
Équipement des forces	146	-370 928 160	-228 723 155
<i>Dont titre 2</i>		<i>-5 000 000</i>	<i>-5 000 000</i>
<b>Solde net</b>		<b>-136 457 034</b>	<b>5 747 971</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	-646 802	-646 802
Équipement des forces	146	-370 928 160	-228 723 155
Préparation et emploi des forces	178	218 000 000	218 000 000
Soutien de la politique de la défense	212	17 117 928	17 117 928
<b>Total titre 2</b>		<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>
<b>Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »</b>			
<b>Annulations</b>		<b>-13 814 811</b>	<b>-13 814 811</b>
Liens entre la nation et son armée	167	-13 000 000	-13 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>-13 000 000</i>	<i>-13 000 000</i>
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	-814 811	-814 811
<b>Total ministère de la défense</b>			
Ouvertures		236 000 000	236 000 000
Annulations		-386 271 845	-244 066 840
<b>Solde net</b>		<b>-150 271 845</b>	<b>-8 066 840</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>0</i>	<i>0</i>

Source : présent projet de décret d'avances, calculs de la commission

**A. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX)**

La principale ouverture de crédits du présent projet de décret d'avance résulte de **la sous-budgétisation délibérée des opérations extérieures (OPEX), constatée chaque année**. Les ressources supplémentaires prévues par le présent projet de décret d'avance sont de **218 millions d'euros** en AE et en CP.

## **1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX**

Dans le cas des opérations extérieures (OPEX), la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit :

- d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts<sup>1</sup> en loi de finances initiale ;

- de financer les éventuels dérapages par rapport à ces estimations « par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

*a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée*

Selon la loi de programmation militaire 2009-2014, « 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 ».

La provision relative aux OPEX passera donc de 460 millions d'euros en 2008 à 630 millions d'euros à compter de 2011. Bien qu'il faille s'attendre à ce que le montant final de 630 millions d'euros soit fréquemment dépassé, il s'agit d'un effort de sincérité qu'il convient de souligner.

On rappelle que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008, de seulement 475 millions d'euros (dont 460 millions d'euros pour la mission « Défense »), résultent en partie d'une majoration de 100 millions d'euros proposée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

En 2009, le montant prévu par la loi de programmation militaire et par la loi de finances initiale, pour la seule mission « Défense », était de seulement 510 millions d'euros. Ce montant a été nettement dépassé, le surcoût des OPEX ayant été de 870 millions d'euros<sup>2</sup>.

**La loi de finances initiale pour 2010 prévoit des CP et des AE de 570 millions d'euros**, conformément au montant inscrit dans la loi de programmation militaire, dont 310 millions d'euros pour le titre 2 et 260 millions d'euros hors titre 2 (se répartissant entre 236 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 24 millions d'euros pour les dépenses d'intervention).

---

<sup>1</sup> On rappelle que l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit pas du surcoût par rapport à la loi de finances.

<sup>2</sup> Ce montant de 870 millions d'euros figure dans le texte du rapport annuel de performance pour 2009 du programme 178. Le montant indiqué par le projet de loi de règlement pour l'action 6 « Surcoût lié aux opérations extérieures » du programme 178 est cependant de 714 millions d'euros. Selon le rapport annuel de performance, l'écart provient de « difficultés d'imputation sur le BOP OPEX », le véritable montant relatif à l'action 6 étant de 703 millions d'euros, et surtout de la prise en compte de 167 millions d'euros de dépenses hors action 6, correspondant aux « surcoûts « ex-post » (...), imputés sur les autres actions et restitués de manière analytique ».

**Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance est particulièrement peu clair, puisqu'il n'indique pas le coût total attendu des OPEX.** Il se contente en effet d'indiquer : « *Sur la base des dernières prévisions de coût des opérations extérieures en cours, le montant des surcoûts pour 2010 en dépenses de fonctionnement et d'intervention est évalué à 528 millions d'euros en AE et en CP. Compte tenu de la provision de 260 millions d'euros (en AE et en CP) inscrite à ce titre en loi de finances pour 2010 et des dépenses prises en charge par les organisations internationales (OTAN et ONU), pour un montant de 50 millions d'euros, le montant des surcoûts à couvrir est de 218 millions d'euros en AE et en CP* ».

Selon la direction du budget, le surcoût attendu des OPEX en 2010 est de **867 millions d'euros (contre 570 millions d'euros inscrits en loi de finances)**. Si l'on prend en compte les 50 millions d'euros devant être pris en charge par les organisations internationales, **il manque 248 millions d'euros (et non 218)**. Les 30 millions d'euros manquants, correspondant à des crédits de titre 2, **doivent être ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année**.

#### **Le financement des OPEX en 2009 prévu par le présent projet de décret**

*(en millions d'euros)*

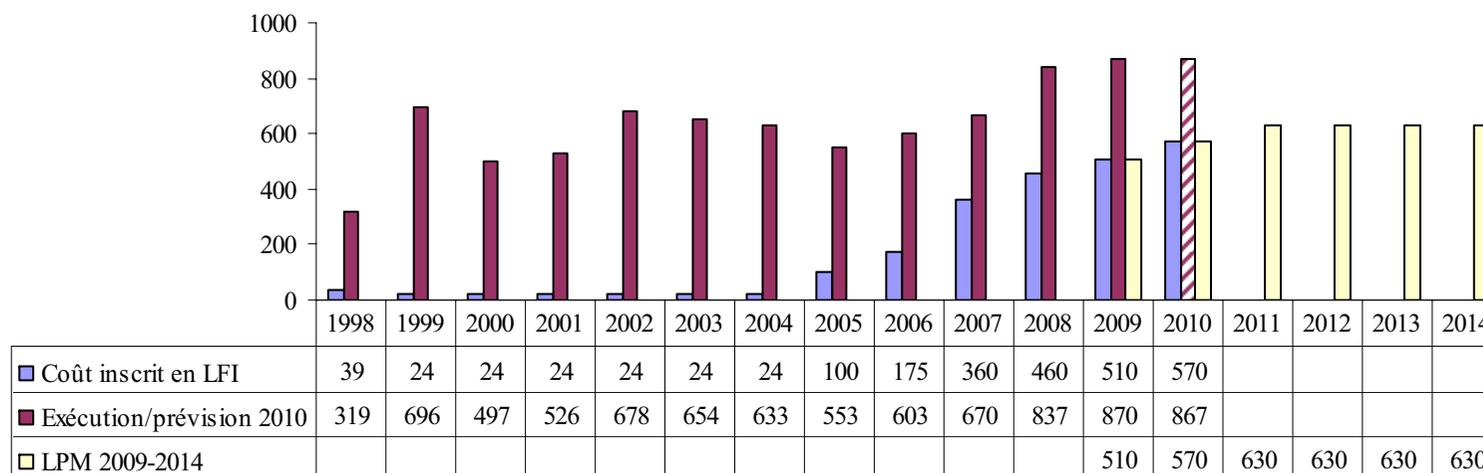
	Décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009	Présent projet de décret d'avance
Crédits inscrits en LFI	510	570
Remboursements de l'ONU et de l'OTAN	75	50
Autres	60	30*
Décret d'avance	227,8	218
<b>Total</b>	<b>872,8</b>	<b>867</b>

\* Crédits de titre 2, devant être ouverts en loi de finances rectificative.

Source : d'après le rapport de motivation du présent projet de décret et les informations transmises par la direction du budget

### Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



Sources : ministère de la défense, loi de programmation militaire 2009-2014, rapport de motivation du présent projet de décret d'avance

*b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle »*

En 2003-2008, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux montants inscrits en lois de finances initiales a été financé sous « enveloppe LPM », essentiellement par **annulation de crédits d'équipement**. Selon les estimations du ministère de la défense, ce phénomène a réduit d'environ **1 milliard d'euros** sur la période les moyens prévus pour l'équipement.

Pour éviter qu'un tel phénomène ne se reproduise, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit qu' « *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront **financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle*** », prévue par l'article 51 de la LOLF.

La loi de programmation militaire ne précise pas toutefois la part de ces dépenses qui sera financée sur la réserve de précaution des missions autres que la mission « Défense ».

## **2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de crédits d'équipement**

Le présent projet de décret est conforme au décret « classique » de fin d'année, qui finance le supplément de surcoût des OPEX essentiellement par l'annulation de crédits d'équipement.

On pourrait donc croire *a priori* que la loi de programmation militaire n'est pas respectée, dans la mesure où le présent projet de décret ne finance pas le supplément de surcoût des OPEX sur la « *réserve de précaution interministérielle* ».

Cependant, selon les indications fournies par la direction du budget, **les crédits d'équipement annulés ont vocation, comme l'année dernière, à être rouverts en loi de finances rectificative de fin d'année. C'est à ce stade que les autres ministères seraient mis à contribution pour le financement des OPEX.**

### ***B. LE PRÉLÈVEMENT DE 18 MILLIONS D'EUROS SUR DEUX PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE POUR FINANCER DES DÉPENSES D'INDEMNISATION ET DE RESTRUCTURATION***

Le présent projet de décret prévoit également d'ouvrir **18 millions d'euros** en AE et CP au titre du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

Selon les termes du rapport de motivation du présent projet de décret d'avance, ces ouvertures se feraient « **au profit principalement de dépenses d'indemnisation et de restructuration** ». Il s'agit en effet de permettre « la

*mise en œuvre de plusieurs incitations au départ et aux mutations géographiques ».*

La sous-action « Accompagnement social » de l'action 10 « Restructurations » du programme 212 est dotée en loi de finances initiale de 78 millions d'euros (dont 59 millions d'euros de titre 2). L'augmentation de 18 millions d'euros proposée correspond donc à 23 % de la totalité des crédits de la sous-action, mais à plus de 30 % de ses dépenses de titre 2.

La sous-action concernée regroupe notamment, selon les termes du projet annuel de performances pour 2010, « *les crédits d'action sociale, de formation et de reconversion pour l'ensemble des ressortissants civils et militaires ; aide à la mobilité, incitation aux départs volontaires pour les fonctionnaires, ouvriers d'états et contractuels en CDI* ».

Ces ouvertures seraient gagées par des annulations d'autres crédits de personnel du ministère de la défense :

- au sein de la mission « Défense », 5 millions d'euros sur ceux du programme 146 « Équipement des forces » ;

- au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », 13 millions d'euros sur ceux du programme 167 « Liens entre la nation et son armée ».

On rappelle que les redéploiements de crédits entre programmes au sein d'un ministère sont normalement réalisés par virement, et non par décret d'avance. Cependant, selon le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance, « *compte tenu des montants sur lesquels doit porter cet ajustement, les dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ne permettent pas d'y procéder par la voie d'un décret de virement* »<sup>1</sup>.

### **C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »**

Le projet de décret d'avance prévoit **l'annulation de 13 814 811 euros en AE et CP**, se répartissant entre les programmes 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » pour 13 millions d'euros et 158 « **Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » pour un montant de 814 811 euros (*cf. supra*).

---

<sup>1</sup> *L'article 12 de la LOLF prévoit : « le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés ».*

## 1. Un programme 167 qui laisse prévoir des excédents de gestion

Comme indiqué ci-avant, les 13 millions d'euros d'annulations de crédits sur le programme 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » ont pour objet de compenser la plus grande part de l'ouverture des 18 millions d'euros au bénéfice de la mission « **Défense** » et de son programme 212 « **Soutien de la politique de défense** ».

Cette annulation, qui porte sur des crédits de titre 2, **représente 10,8 %** des 119,7 millions d'euros votés en titre 2 pour ce programme. Jean-Marc Todeschini, à l'occasion de la loi de règlement des comptes pour 2009, avait souligné que ce programme faisait l'objet d'une **relative sous-consommation budgétaire**, le taux de consommation des crédits ouverts au titre du programme 167 s'élevant à 95,5 % en CP.

Il faut d'ailleurs rappeler que, certes les 118,8 millions d'euros pour les dépenses de personnel de titre 2 du programme 167 ont été consommés, mais que la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait des dépenses de personnel à hauteur de 126,3 millions, soit **un écart de 6 %**.

Les explications fournies à la commission des finances font apparaître que le **suivi de la gestion**, en ce qui concerne les dépenses de personnel, laisse **prévoir un excédent** important en fin d'année pour le programme 167. Il a ainsi paru judicieux de pouvoir d'ores et déjà annuler cet excédent afin de pourvoir à l'ouverture de crédits nouveaux pour d'autres programmes.

Ce programme 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » est marqué ces dernières années par une baisse constante de ses crédits notamment en raison des restructurations engagées au sein de la direction du service national. Ainsi, le programme 167 avait déjà fait l'objet d'un réajustement à la baisse entre les lois de finances 2009 et 2010 de près de 10 millions d'euros en CP et 20 millions en AE. La présente demande d'annulation de crédits confirme une tendance baissière et souligne une prévision défailante que le rapporteur spécial avait déjà pointée dans son dernier rapport mentionnant « *une faiblesse dans la prévision* ».

## 2. Une annulation marginale pour le programme 158

Le programme 158 « **Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » est également concerné par une annulation de crédits de 814.811 euros. Ce montant représente un peu plus de 0,8 % du budget voté en loi de finances pour 2010 pour le programme 158. Il s'agit exclusivement de crédits annulés sur la réserve de précaution.

## D. UNE PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ

### 1. Des dépenses qui étaient largement prévisibles

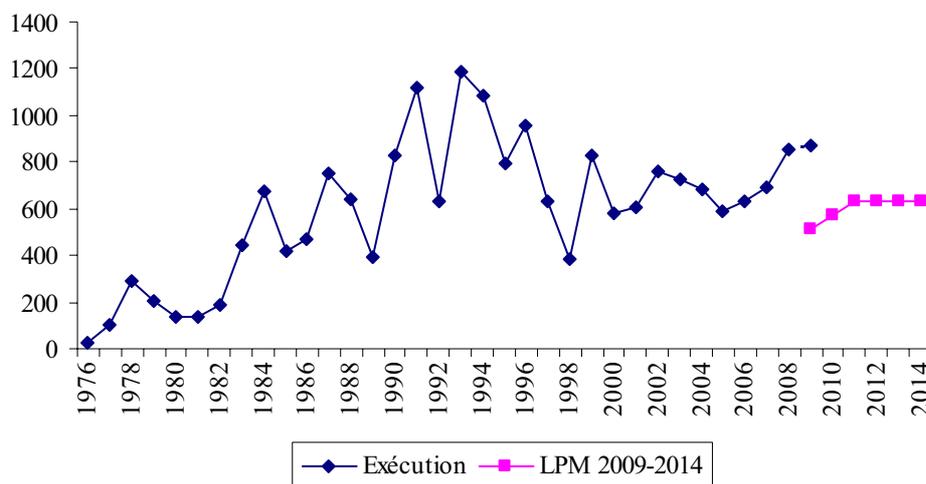
Comme les années précédentes, il apparaissait clairement, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que la provision inscrite au titre du surcoût des OPEX serait insuffisante.

Le Gouvernement lui-même reconnaissait explicitement que les OPEX étaient nettement sous-budgétisées. Ainsi, il écrivait, dans le projet annuel de performance pour 2010 : « 873 millions d'euros sont prévus pour l'année en cours. En 2010, les économies entamées l'année précédente devraient trouver leur plein effet. Dès lors, considérant les engagements opérationnels actuels, la dépense globale des OPEX devrait connaître un tassement de l'ordre de 10 % ». Autrement dit, la prévision « effective » de surcoût des OPEX pour 2010 était de l'ordre de 785 millions d'euros, contre 570 millions d'euros inscrits en loi de finances.

Il faut souligner à cet égard que le niveau actuel de dépenses n'a rien d'exceptionnel par rapport à celui observé depuis la fin de la Guerre Froide, comme le montre le graphique ci-après.

Le surcoût des OPEX sur longue période

(en millions d'euros de 2008)



Sources : Jean-Paul Hébert, « 20 milliards d'euros pour les Opex depuis 1976 », Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES), 2008 ; loi de programmation militaire 2009-2014 ; présent projet de décret

Ainsi, selon le Centre interdisciplinaire de recherche sur la paix et d'études stratégiques (CIRPES), depuis 1991 le **coût annuel moyen** des OPEX a été de plus de **760 millions d'euros de 2008**.

Dans ces conditions, **il est inexact d'affirmer, comme le fait le rapport de motivation annexé au présent projet de décret, que « le caractère par nature imprévisible et aléatoire des opérations extérieures ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale ».**

**2. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement rouverts en loi de finances rectificative, et le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »**

Le financement des OPEX suscite certaines interrogations.

Tout d'abord, la solution retenue, identique à celle de l'année dernière, n'est pas la même qu'en 2008.

En 2008, le financement sur la « réserve de précaution », censé anticiper la pratique de la loi de programmation militaire 2009-2014, a eu lieu dès le stade du décret d'avance. Ainsi, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) réalisées par le décret d'avance afin de financer le supplément de surcoût des OPEX, plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.

Comme le décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009, le présent projet de décret prévoit donc de renouer avec la pratique antérieure à 2008, avec des annulations de crédits d'équipement par décret d'avance et leur réouverture en loi de finances rectificative.

Habituellement, les choses se passaient de la façon suivante :

- un décret d'avance présenté à l'automne ouvrait les crédits nécessaires pour financer les OPEX ;

- ce décret était « gagé » sur des réductions de dépenses, essentiellement d'équipement ;

- des crédits, en particulier d'équipement, étaient ensuite ouverts en loi de finances rectificative.

Ce sont les crédits ouverts en loi de finances rectificative qui constituaient l'apport de crédits supplémentaires à la mission « Défense ». Cependant, comme ils n'avaient pas le temps d'être consommés, ils étaient dans le meilleur des cas reportés, aggravant la « bosse » des reports de crédits.

Une première question est donc de savoir **dans quelle mesure les crédits ouverts en loi de finances rectificative pourront effectivement être consommés en 2010 et les années suivantes.**

### **3. La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense »**

Une deuxième question est de savoir **sur quelles missions seront effectuées en loi de finances rectificative les annulations de crédits destinées à « gager » la réouverture de ceux du programme 146 « Equipement des forces ».**

La disposition de la loi de programmation militaire 2009-2014 relative au financement des OPEX est volontairement ambiguë. En effet, elle prévoit, comme on l'a indiqué, qu' *« en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».*

Or, cette réserve de précaution comprend notamment des crédits du ministère de la défense. La **position de la commission des finances**, exprimée très clairement lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, est que **cette disposition ne doit pas conduire à ce que le ministère de la défense supporte, comme précédemment, le financement du surcoût des OPEX.** Ainsi, les rapporteurs pour avis du projet de loi de programmation militaire, nos collègues François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, écrivaient : *« Au total, si l'on s'en tient à la lettre de la loi de programmation militaire, il ne serait donc pas impossible que les OPEX continuent d'être en partie financées, pour plusieurs centaines de millions d'euros par an, par des crédits de la mission « Défense » qui n'étaient pas prévus pour cela. En évaluant, par convention, ce montant à 100 millions d'euros par an, cela correspondrait à plus de 500 millions d'euros d'ici 2014. Les rapporteurs pour avis jugent nécessaire qu'un tel cas de figure ne se produise pas »<sup>1</sup>.*

Dans son avis du 29 octobre 2009 relatif au projet de décret d'avance destiné, notamment, à financer le supplément de surcoût des OPEX en 2009 (devenu le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 précité), **la commission des finances écrivait qu'il convenait « que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions ».** Elle ne peut que confirmer cette position dans le cas du présent projet de décret d'avance.

---

<sup>1</sup> Avis n° 548 (2008-2009), 8 juillet 2009.

#### **IV. LA MISSION « ECONOMIE »**

##### ***A. UNE OUVERTURE DE 81 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DESTINÉS À L'OUTRE-MER***

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 81 millions d'euros en AE et CP sur le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », afin de compenser la baisse du prix des carburants dans certains départements d'outre-mer (DOM).**

Des baisses de prix avaient en effet été mises en œuvre suite aux mouvements sociaux nés en Guyane à la fin de l'année 2008 et étendus aux Antilles au début de l'année 2009, qui avaient notamment pour revendication une diminution du prix des carburants, jugés trop élevés. Les préfets ont ainsi été amenés à fixer ces prix à des niveaux contestés par les opérateurs pétroliers comme ne reflétant pas la réalité de leurs coûts et ne respectant pas les décrets en vigueur.

Fin 2009, une négociation a permis d'aboutir à la signature de transactions entre l'Etat et les compagnies pétrolières fixant les modalités de l'indemnisation du préjudice subi par elles du fait de la diminution du prix des carburants. Il en résulte ce projet d'ouverture de **81 millions d'euros de crédits, qui doivent couvrir le manque à gagner des compagnies pétrolières pour la période de novembre 2009 à août 2010 inclus.**

**Cette ouverture de crédits fait suite à deux ouvertures couvrant la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 31 octobre 2009.** Dans le cadre de l'exécution budgétaire pour 2009, 44 millions d'euros ont été ouverts sur la mission « Outre-mer », par le décret d'avance du 13 juillet 2009, afin de compenser les charges supportées par les opérateurs pétroliers pour la fourniture de produits pétroliers dans les départements français d'Amérique entre le 1<sup>er</sup> décembre 2008 et le 31 mai 2009. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a ouvert 45,5 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP supplémentaires sur la mission « Outre-mer » pour permettre l'indemnisation des compagnies pétrolières pour la période allant du 1<sup>er</sup> juin au 31 octobre 2009.

Compte tenu de la technicité du dossier relatif au dédommagement des compagnies pétrolières, les crédits correspondants ont été transférés au ministère de l'économie et des finances et le présent projet de décret d'avance propose donc de les inscrire dans la mission « Economie » et non plus dans la mission « Outre-mer ».

***B. DES DÉPENSES URGENTES, MAIS NON IMPRÉVISIBLES DANS LEUR SURVENUE***

Juridiquement, l'Etat se doit de compenser les pertes de recettes subies par les compagnies pétrolières du fait de la diminution des prix qu'il a décidée. Par conséquent, **l'urgence d'ouvrir les crédits destinés à compenser ces pertes pour une période révolue, courant de novembre 2009 à août 2010, est avérée.**

**L'imprévisibilité de la dépense semble moins évidente.** En effet, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2010, les prix des carburants dans les DOM restaient subventionnés par l'Etat. Par conséquent, la création d'une ligne budgétaire destinée à la financer aurait dû être envisagée. Toutefois, à l'époque, ni le délai de retour à la normale des prix ni le montant exact des pertes de recettes que subiraient les compagnies pétrolières ne pouvaient être connus. Par conséquent, **le montant exact du coût de l'indemnisation des compagnies pétrolières restait imprévisible.**

En tout état de cause, **la commission des finances salue la fin du subventionnement du prix des carburants dans les DOM.**

En effet, afin de régler de manière définitive la question des modalités de fixation des prix des carburants dans les DOM, le Gouvernement avait commandé deux études. L'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général des mines (CGM) ont rendu en mars 2009 leur rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer et l'Autorité de la concurrence a rendu en juin 2009 un avis sur la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les DOM. Grâce à ces deux études, le rétablissement complet de prix « normaux » a pu se dérouler, en plusieurs étapes et selon des calendriers différents dans les différents territoires. Il a fait l'objet d'un rattrapage progressif à La Réunion pour arriver à une situation de rétablissement des prix normaux à fin juin 2009, tandis que dans les départements français d'Amérique, le retour à la normale s'est effectué par des hausses de tarif durant les mois de juillet et d'août 2010.

**Le présent projet de décret d'avance solde donc définitivement la dette de l'Etat vis-à-vis des compagnies pétrolières dans les DOM.**

## V. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 60 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme n° 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Ces crédits doivent financer deux besoins :

**1) l'Allocation temporaire d'attente (ATA)**, versée aux demandeurs d'asile dont les demandes sont en cours d'instruction et qui ne peuvent être hébergés en centres d'accueil, à hauteur de **10 millions d'euros (AE = CP)** ;

**2) l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, à hauteur de **50 millions d'euros (AE = CP)**.

Les informations recueillies auprès de la direction du budget indiquent que la réserve de précaution du programme a été mobilisée et que des redéploiements de crédits ont été effectués au sein de la mission. Toutefois, seuls 625.970 euros (AE=CP) ont été annulés, au sein du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Les besoins supplémentaires en matière d'ATA et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile résultent directement de la **hausse de 8,5 % des demandes d'asile constatée depuis le début de l'année 2010 par rapport à la même période en 2009**, alors que le projet de loi de finances initiale pour 2010 avait été construit sur une hypothèse de faible hausse des demandes d'asile : + 6,8 % entre 2008 et 2010, les chiffres définitifs pour 2009 n'étant à l'époque pas encore connus.

Ces besoins supplémentaires résultent également de **l'allongement des délais de traitement des dossiers de demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**. Comme l'indique le rapport de motivation du projet de décret d'avance, ces délais « *se sont allongés de deux mois et demi par rapport à 2009* ». Or, dans l'attente d'une décision définitive sur leur statut de réfugié, les demandeurs d'asile conservent le droit au versement de l'ATA et à un hébergement d'urgence. La question de l'allongement des délais d'instruction des dossiers par la CNDA, variable d'ajustement importante de la mission « Immigration, asile et intégration », fait actuellement l'objet d'un contrôle sur pièce et sur place conduit par Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, respectivement rapporteurs spéciaux des missions « Immigration, asile et intégration » et « Conseil et contrôle de l'Etat ».

**La commission des finances reconnaît le caractère urgent de l'ouverture de crédits prévue par le présent décret d'avance et le caractère intrinsèquement imprévisible de l'évolution du flux des demandeurs d'asile.**

Toutefois, elle rappelle que, **chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués en loi de finances initiale pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Ainsi, les décrets d'avance du 24 octobre 2008 et du 9 novembre 2009 ont été nécessaires pour abonder les crédits du programme n° 303 pour les années 2008 et 2009 en raison de la hausse, non prévue en loi de finances initiale, de la demande d'asile.

Ainsi, **la sous-budgétisation des crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile est devenue la pratique courante de gestion des crédits du programme 303 « Immigration et asile »**. Pierre-Bernard Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », s'interrogeait d'ailleurs dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010 *« sur la crédibilité des prévisions de flux de demandeurs d'asile à partir desquelles ont été établies les demandes de crédits dans le présent projet de loi de finances »* et exprimait sa crainte que la hausse de 10 % des crédits consacrés aux actions de soutien aux demandeurs d'asile *« ne soit pas suffisante pour répondre aux besoins réels de l'année 2010, étant donnée l'évolution actuelle des flux de demandeurs d'asile »*.

## VI. LA MISSION « JUSTICE »

### A. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUMENT AVEC UNE PROGRESSION DYNAMIQUE

#### 1. La dérive des frais de justice au début des années 2000

En 2005, dans son rapport d'information *« La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »*<sup>1</sup>, le rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Justice », Roland du Luart, décrivait la dérive inquiétante des frais de justice et identifiait des marges de manœuvre en la matière. La commission des finances avait, à la suite de ce rapport, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont le rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport *« Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise »*<sup>2</sup>.

Depuis le début des années 2000, ce poste de dépense connaissait en effet une très forte hausse, notamment en **matière pénale** : + 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005.

Plusieurs **facteurs institutionnels et technologiques** expliquaient cette inquiétante évolution : le développement des alternatives aux poursuites,

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

la généralisation de la téléphonie mobile, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

## 2. Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait d'autant plus **l'un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice** qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense.

**Sous le double effet bénéfique de l'application des principes de la LOLF au sein de l'institution judiciaire ainsi que des efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions**, une certaine modération des dépenses afférentes aux frais de justice a pu être obtenue, comme en atteste le tableau suivant.

### L'évolution des frais de justice entre 2000 et 2008

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Dotation initiale</b>	283,3	277,17	293	310	338,15	358,1	370,1	390,11	405
<b>Crédits consommés</b>	258,35	262,01	290,09	341,43	419,06	487,37	379,42	388,62	401,7
<b>Solde</b>	6,34	9,06	- 2,09	- 3,43	- 61,31	- 113,81	- 9,32	1,49	3,3

Source : ministère de la justice

Cette maîtrise des frais de justice au cours de la période allant de 2006 à 2008 n'a, qui plus est, **pas entravé la « liberté de prescription des magistrats », principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

## 3. Un redémarrage de la dépense inquiétant en 2009

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le rapporteur spécial, Roland du Luart, avait toutefois souligné, tout en saluant les efforts produits par les magistrats et la Chancellerie, **« qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise »**. Il avait au contraire estimé qu'**« une vigilance continue (devait) être exercée »**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

Cette mise en garde a trouvé effectivement toute sa portée en 2009. En effet, l'**exercice 2009** a confirmé ce redémarrage avec une accélération de la dépense, celle-ci ayant augmenté de **7,7 %** pour une consommation totale de **432,5 millions d'euros**.

*a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale*

Les crédits consommés en 2009 au titre des frais de justice civile, commerciale et prud'homale se sont élevés à 59 millions d'euros, soit **une augmentation de 8,7 % par rapport à 2008 et un dépassement de 6,6 millions d'euros** par rapport à l'autorisation accordée en LFI.

Cette dynamique à la hausse de cette catégorie de frais de justice a tenu notamment à **la croissance des frais de justice commerciale** (+ 18,8 % entre 2008 et 2009) qui ont vu leur niveau de consommation passer de 30,3 millions d'euros en 2008 à 36 millions d'euros en 2009.

Cette expansion des frais de justice commerciale a affecté tout particulièrement le poste « Autres rémunérations d'intermédiaires » (+ 19 %) du fait de la mise en œuvre, à partir de 2008, de **différentes réformes et de revalorisations tarifaires** par :

- le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006 qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure, et qui a de ce fait entraîné une augmentation des frais avancés par le Trésor public ;

- le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif à la forfaitisation du tarif des greffiers de commerce qui prévoit désormais le paiement d'un acompte en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

Par ailleurs, **l'augmentation des procédures collectives, liée à la conjoncture économique** a également eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

*b) Les frais de justice pénale*

En 2009, les frais de justice pénale sont restés **une composante essentielle des frais de justice** puisqu'ils en représentaient plus des deux tiers.

L'exercice budgétaire s'est caractérisé par **une augmentation de la dépense de 8,8 %** pour les frais de justice pénale, de sorte que l'enveloppe consacrée à ce poste de dépense se monte à 293,4 millions d'euros.

Il convient toutefois de relever que, dans le même temps, le nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale a augmenté.

Parmi les postes de dépenses ayant connu la plus forte progression, on peut notamment distinguer :

- les frais médicaux (75,1 millions d'euros), en hausse de 3 % ;

- **les frais d'analyse génétique** (20,8 millions d'euros) qui enregistrent une augmentation de 19,1 % ;

- **les frais de traduction et d'interprétariat** (24,4 millions d'euros) en progression de 61,8 %. Cette très forte évolution s'explique essentiellement par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 ;

- les frais de location de matériel d'interception (22,3 millions d'euros) qui ont subi un alourdissement significatif de 31,6 %, en raison du perfectionnement de ce matériel et de l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires.

#### **4. Les interrogations sur les frais de justice en 2010**

La LFI pour 2010 a ouvert une enveloppe de **395 millions d'euros** afin de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes aux frais de justice au cours de l'exercice budgétaire 2010, en baisse de 3,4 % par rapport à 2009.

Or, **l'année 2009 avait été marquée par des difficultés de paiement**, par exemple à la cour d'appel de Versailles. L'une des principales raisons avancées par le ministère de la justice pour expliquer ces difficultés résidait à l'époque dans l'expérimentation d'un nouveau circuit de paiement des mémoires, plus court, dans le cas des mémoires de moins de 150 euros (qui représentent environ 80 % de l'ensemble des mémoires)<sup>1</sup>. Ce circuit raccourci avait en effet eu pour effet un déstockage important des mémoires en attente de règlement.

Aussi, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, **le rapporteur spécial, Roland du Luart, s'était-il interrogé sur la sincérité de la prévision budgétaire, eu égard aux nouvelles difficultés en matière de maîtrise de la dépense liée aux frais de justice.**

L'assombrissement récent de la situation générale des frais de justice ne doit cependant pas occulter **un certain nombre de résultats encourageants**, au premier rang desquels **la baisse très substantielle des frais d'analyses génétiques**. Ainsi, quatre marchés publics d'analyses génétiques sur individus ont été passés entre 2005 et 2009. Par ailleurs, en 2009, un premier marché d'analyses génétiques à partir de traces

---

<sup>1</sup> L'expérimentation de ce nouveau circuit de la dépense s'est déroulée, en 2008, dans les cours d'appel (CA) d'Amiens, de Nîmes, de Pau, de Grenoble et de Versailles. Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI) et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il est ressorti des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes. Si l'expérimentation n'a pas été jugée suffisamment probante pour être généralisée en 2009, les résultats encourageants ont justifié qu'elle soit prolongée. Elle a donc été étendue à quatre nouvelles CA à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 : à Bastia, Dijon et Nancy, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à Aix-en-Provence.

biologiques, concernant essentiellement la délinquance de masse, a également été conclu.

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction très significative du coût unitaire des analyses. Pour les analyses « individus », ce coût est ainsi passé **de 67 euros à 17 euros**, et, pour les analyses « traces », il est passé **de 265 euros hors marché à 92 euros** dans le cadre du marché<sup>1</sup>.

### ***B. DES BESOINS LIÉS À LA RÉFORME DE LA MÉDECINE LÉGALE***

Le présent décret d'avance vise à ouvrir **30 millions d'euros en AE et en CP** sur le programme 166 « Justice judiciaire » de la mission « Justice ».

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**, conduisant à une prise en charge accrue des structures par le ministère de la justice (*cf.* encadré). Alors que cette réforme, dont l'entrée en vigueur était **initialement prévue en 2011**, ne devait concerner que la thanatologie, sa mise en œuvre est maintenant prévue dans les prochaines semaines et concernera également les structures de médecine du vivant (comme par exemple les expertises psychiatriques ordonnées dans le cadre d'une procédure judiciaire).

#### **La réforme de la médecine légale**

**La médecine légale** est un outil indispensable d'aide à l'enquête, nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice et à la manifestation de la vérité. Elle constitue, en outre, une activité fondamentale dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques menées depuis plusieurs années en faveur d'une meilleure prise en charge des victimes d'infractions. Pour autant, force est de constater que **l'organisation actuelle de la médecine légale est disparate et fragile**, dans la mesure où elle est mise en œuvre par strates successives, en fonction le plus souvent d'initiatives locales. Face à ce constat, une réforme était devenue indispensable afin, d'une part, de **structurer à l'échelle nationale** une médecine légale harmonisée et de qualité et, d'autre part, d'assurer un financement pérenne, tenant compte de l'ensemble des charges liées à cette activité (structures, personnels, moyens matériels et investissements). **La thanatologie** (autopsies) s'effectuera ainsi dans des structures dédiées, implantées au niveau régional et dotées d'un personnel formé aux besoins judiciaires. **La médecine du vivant** (examens des personnes gardées à vue et des victimes) sera, quant à elle, rattachée à des structures hospitalières, dont la taille sera proportionnée à l'activité judiciaire. Les structures dédiées à la médecine du vivant animeront, par ailleurs, **un réseau de médecins libéraux** intervenant dans des zones géographiques pour lesquelles la création de structures spécifiques ne se justifie pas.

---

<sup>1</sup> Coûts hors taxe.

## **1. Le mode de financement et le calendrier initialement prévus pour cette réforme**

Le schéma directeur précédemment décrit doit s'accompagner d'une réforme du financement. Aujourd'hui, les actes de médecine légale sont **payés à l'acte**.

Dans le cadre de la réforme, les structures dédiées seront **rémunérées sur la base d'un transfert de crédits** du ministère de la justice et des libertés vers celui de la santé.

Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte.

**En 2009**, la médecine légale a représenté **57,5 millions d'euros**.

**Après la réforme**, le coût de ce poste sera de **87,4 millions d'euros** se décomposant de la manière suivante :

- la participation au fonctionnement des structures dédiées du schéma directeur pour un montant de 54,8 millions d'euros ;

- le paiement à l'acte de certaines prescriptions concernées par la réforme, compte tenu du maillage du schéma directeur (9,6 millions d'euros) ;

- le paiement des actes qui ne sont pas concernés par la réforme (23 millions d'euros).

Le ministère de la justice et des libertés consacrera donc **30 millions d'euros supplémentaires à la médecine légale** postérieurement à l'entrée en vigueur de cette réforme.

**Au début de l'année 2010, il était prévu que ce nouveau dispositif soit mis en place au début de l'année 2011.**

## **2. Une mise en œuvre anticipée de la réforme**

A l'issue du travail mené conjointement par les ministères de la justice et de la santé, les modalités de la réforme ont été arrêtées à l'été 2010. Toutefois, **compte tenu de son intérêt pour le bon fonctionnement de la justice, le Gouvernement a souhaité la mettre œuvre dès 2010.**

Le rythme de consommation et **les prévisions** des juridictions, notamment s'agissant des frais de justice, ne permettent pas d'envisager un tel redéploiement. En effet, la mise en œuvre du nouveau circuit de traitement comptable des mémoires des frais de justice par des services centralisateurs a permis de réduire le délai de traitement de ces dépenses (*cf.* partie I). Le rythme de dépenses s'est donc singulièrement accéléré parallèlement à l'apurement des mémoires anciens.

**Il est donc nécessaire de procéder à un abondement de 30 millions d'euros pour les frais de justice.** Cette enveloppe sera ventilée par cour d'appel au vu de l'impact de la réforme de la médecine légale.

## **VII. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 12 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** ».

Ces crédits doivent financer l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par les graves **intempéries survenues les 15 et 16 juin 2010 dans le Var<sup>1</sup>**. Cette ouverture de crédits est gagée par l'annulation de crédits mis en réserve en début de gestion ou devenus sans objet.

**Les crédits ouverts par le présent décret d'avance sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » présentent, à l'évidence, les caractéristiques d'urgence et d'imprévisibilité qui les justifient.** Dans l'attente du rapport définitif de la mission d'inspection interministérielle diligentée le 30 juin 2010, les crédits ouverts permettront de financer les interventions les plus urgentes sur les biens non assurables des collectivités qui ont été gravement endommagés.

## **VIII. LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »**

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 110 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » de la mission « Ville et logement ». Ces crédits doivent financer cinq actions :

1) **les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence**, à hauteur de **66,1 millions d'euros** (AE = CP) ;

2) **les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, à hauteur de **19,1 millions d'euros** (AE = CP) ;

3) le dispositif d'**intermédiation locative** pour **5,6 millions d'euros** (AE = CP) ;

4) **les dépenses d'aide sociale**, à hauteur de **8 millions d'euros** (AE = CP) ;

5) **l'aide alimentaire**, pour **11,2 millions d'euros** (AE = CP).

---

<sup>1</sup> *Cantons de Callas, Draguignan, Fayence, Fréjus, Lorgues, Le Muy, Besse et Cotignac.*

L'ouverture de crédits est gagée par l'annulation, sur la mission « Ville et logement » de 26,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,4 millions d'euros en crédits de paiement, selon la répartition suivante :

- **21 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 147 « **Politique de la ville** » ;

- 5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et **58,4 millions d'euros en crédits de paiement** sur le programme 135 « **Développement et amélioration de l'offre de logement** ».

Pour le solde, selon le rapport de motivation joint au décret d'avance, les ouvertures de crédits sont compensées par des annulations générales portant sur les crédits mis en réserve en début de gestion ou devenus sans objet.

#### *A. UN RETOUR À UNE PRATIQUE HABITUELLE*

Le rapport de motivation du décret d'avance présente trois arguments pour l'ouverture des crédits demandés : la froidure de l'hiver, l'accroissement important de la demande d'asile et l'impact de la crise économique.

L'apport de crédits supplémentaires par la voie de décret d'avance semble pourtant moins relever de circonstances exceptionnelles et imprévues que d'une **pratique habituelle de gestion**, que le Plan de relance de l'économie avait permis d'écarter temporairement.

En 2009, comme en 2008, ce programme s'est caractérisé, en effet, par une consommation de crédits supérieure à la dotation initiale. Au total, **en 2009**, le programme aura bénéficié ainsi d'**ouvertures de crédits supplémentaires pour 179 millions d'euros en AE et 180 millions en CP** sous forme de trois décrets d'avance<sup>1</sup> au titre du « Plan de relance de l'économie » et d'un abondement en loi de finances rectificative. Pour 145 millions d'euros, ces crédits ont été apportés dans le cadre du Plan de relance :

- 100 millions d'euros pour l'amélioration de l'hébergement et de l'accès au logement ;

- 20 millions d'euros pour l'aide alimentaire ;

- 25 millions d'euros, essentiellement affectés à des actions d'hébergement.

La fin prévisible du Plan de relance et la nécessité d'une réévaluation globale des dépenses n'ont pas été suffisamment prises en compte lors de l'élaboration du budget 2010.

Malgré un effort partiel de rebasage, la commission des finances avait relevé, **dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2010** - et nonobstant

---

<sup>1</sup> Décrets d'avances de février, de juin et de novembre 2009.

les considérations météorologiques du rapport accompagnant le décret d'avance<sup>1</sup> - que le financement des besoins du programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » n'était pas assuré.

Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement » avait relevé la « *sous-budgétisation persistante* » du programme et le caractère « *peu crédible de l'évolution, envisagée par le projet de budget 2010, d'une baisse des besoins en termes de crédits budgétaires compte tenu de l'augmentation inéluctable des dépenses* » ; il notait également des « *baisses de prévisions de dépenses peu réalistes particulièrement pour l'hébergement d'urgence et l'aide alimentaire compte tenu des écarts entre consommation réelle et crédits inscrits* ».

Le présent décret d'avance prend donc logiquement le relais du Plan de relance dans le soutien des actions financées par le programme.

### ***B. L'EXEMPLE PARTICULIER DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE***

L'intermédiation locative consiste pour des associations ou organismes de logement social à prendre en location des logements privés pour les sous-louer à des ménages hébergés jusque là dans des hôtels ou des centres d'hébergement.

L'opérateur garantit au bailleur le paiement du loyer et des charges, la prise en charge des petites réparations locatives, la remise en l'état initial du bien à l'issue du bail et la prise en charge totale du choix du sous locataire et de la relation avec le ménage logé. Le bailleur bénéficie en outre d'un avantage fiscal sous forme d'une déduction spécifique pouvant aller jusqu'à 70 % des revenus bruts fonciers tirés de la location.

L'aide de l'Etat couvre l'intervention de l'opérateur ainsi que le différentiel entre le loyer du marché et la redevance acquittée par le ménage en fonction de ses ressources.

Lancé en 2008, ce programme a bénéficié, en 2009, d'un apport de crédits de 15 millions d'euros au titre du Plan de relance, l'objectif étant d'atteindre un parc de 5 000 logements en 2010<sup>2</sup>. Selon les informations fournies lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, 98,64 % des crédits ouverts ont été consommés.

Malgré la volonté exprimée de développer ce dispositif, à la fois moins coûteux que les solutions d'hébergement et plus adapté aux ménages susceptibles d'accéder par la suite à un logement social ou privé, la loi de

---

<sup>1</sup> Alors que le Gouvernement considère que l'hiver 2009-2010 a été « le plus froid depuis 20 ans », le bilan climatologique établi par Météo France précise : « avec une température moyenne sur la France située 1,2° C sous la normale saisonnière, l'hiver 2009-2010 se positionne parmi les hivers froids, mais non exceptionnels, de ces dernières années. Aussi froid que son prédécesseur, mais plus doux que l'hiver 2005-2006. »

<sup>2</sup> Selon le bilan présenté, le 3 février 2010, par le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme le dispositif finance 1 195 logements et 1 609 ménages déjà logés, dont 1 125 en Ile-de-France.

finances pour 2010 n'a prévu qu'un financement à hauteur de 9 millions d'euros.

En portant le montant total du financement de l'intermédiation locative à 14,6 millions d'euros, le présent décret d'avance vise donc la simple stabilisation des moyens mis en œuvre sur l'exercice précédent.

**Au total, les crédits ouverts par le présent décret d'avance sur la mission « Ville et logement » ne peuvent pas être considérés comme présentant les caractéristiques d'urgence et d'imprévisibilité qui les justifient.**

Les dépenses d'hébergement d'urgence font l'objet, depuis plusieurs années d'une sous-évaluation persistante qui est préjudiciable à la bonne gestion du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». En 2009, ces dépenses - y compris celles de fonctionnement - ont été couvertes par les dotations du Plan de relance de l'économie. La disparition programmée de cette source de financement en 2010 et pour les années suivantes devait nécessairement amplifier les déséquilibres d'un programme budgétaire qui ne dispose pas des moyens de sa réalisation.

## **IX. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **200 millions d'euros, en AE et CP, sur le programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières »** de la mission correspondant aux dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Ces crédits viendront abonder les 140 millions d'euros (en AE et CP) ouverts, sur le programme, en LFI pour 2010 ; le total des crédits ouverts sur le programme, pour l'exercice, s'élèvera ainsi à 340 millions d'euros.

Il convient de rappeler que, suivant les principes d'organisation du CAS<sup>1</sup> et la maquette budgétaire retenue par la LFI pour 2010, ces crédits correspondent au **réemploi, pour la couverture de certaines dépenses immobilières, des produits de cession de biens immobiliers de l'Etat** attendus en provenance des différents ministères – **à l'exception du ministère de la défense, de celui de l'éducation nationale et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche**. En effet, en 2010, les dépenses immobilières, à partir du CAS, de ces trois ministères font l'objet d'un programme spécifique : le **programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations CHORUS »** ; ce programme à caractère technique a été créé pour retracer la gestion des dépenses en cause, de façon

---

<sup>1</sup> Article 47, modifié, de la LFI pour 2006.

expérimentale, sous l'application informatique « CHORUS » ; la LFI, à ce titre, a prévu une dotation de 730 millions d'euros<sup>1</sup>.

**Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI pour 2010</b>	<b>Projet de décret d'avance</b>
<b>Programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »</b>	30	30
<b>Programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières »</b>	140	340
<b>Programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations CHORUS »</b>	730	730

Source : documentation budgétaire

**A. DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT AFFECTÉS AU VOLET « IMMOBILIER » DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ETAT**

Les 200 millions d'euros de crédits nouveaux que le présent projet de décret d'avance tend à ouvrir sur le programme 722 précité sont principalement requis par le **financement des dépenses immobilières associées à la réforme territoriale de l'Etat (RéATE)**, actuellement engagée. En effet, le coût pour 2010 de ces dépenses est évalué, à ce jour, à **190 millions d'euros**.

**Le caractère urgent de ces dépenses, du moins en AE, n'est pas discutable.** En effet, faute de nouvelles autorisations d'engagement, les projets de réorganisation immobilière de l'administration déconcentrée ne pourraient être mis à exécution avant 2011 ; ce retard serait préjudiciable à la rationalisation des coûts visée par la réforme.

**En revanche, le caractère imprévisible est contestable,** car le Gouvernement savait dès la préparation du budget pour 2010 que ces opérations devraient être menées. Toutefois, suivant les renseignements fournis par la direction du budget, il s'agit bien de **dépenses non prévues en LFI, pour des raisons tenant d'abord à la chronologie** : les projets immobiliers soumis par les préfets, selon la procédure applicable, au titre de la RéATE, sont parvenus à l'administration centrale à partir d'août 2009 et, pour la plus grande part, entre novembre et décembre 2009 ; la synthèse de ces projets n'avait donc pu être menée pour l'élaboration du PLF puis le vote de la LFI ; les premières décisions, en la matière, n'ont en effet été arrêtées par le Gouvernement qu'en janvier 2010. Dans ces conditions, la prévision de

---

<sup>1</sup> En 2011, la gestion de l'ensemble des ministères devrait avoir migré dans « CHORUS », de sorte que cette répartition en deux programmes des crédits de dépenses immobilières à partir du CAS n'aura plus lieu d'être.

dépenses sur le programme 722 inscrite en PLF puis en LFI n'a pas intégré les dépenses immobilières liées à cette réforme.

Parallèlement, **l'incertitude qui, à ce stade, pesait sur le niveau des cessions de biens immobiliers** qui pourraient être réalisées en 2010 (eu égard à la difficulté d'anticiper les conditions du marché), a conduit la direction du budget à ne pas inscrire de montant au titre de la RéATE, même de manière provisionnelle, dans la prévision de dépenses du programme 722. On rappelle, en effet, que les crédits inscrits sur les programmes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne sont mobilisables que sous la condition d'encaissement de produits, sur ce compte, à due concurrence ; le Gouvernement n'étant pas certain de pouvoir réaliser, en produits, les 140 millions d'euros déjà inscrits sur le programme 722, il n'a pas souhaité relever ce montant à un niveau qui aurait rendu plus hypothétique encore la réalisation des cessions correspondantes.

Les autres dépenses invoquées par le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance pour justifier l'ouverture de crédits sur le programme 722 sont, d'une part, les incidences immobilières de la **mise en place des nouvelles directions unifiées des finances publiques** et, d'autre part, la **restructuration des bâtiments de l'administration centrale du ministère de la santé et des sports**, sur le site de l'avenue Duquesne, à Paris. Chacune de ces opérations, pour 2010, représente environ 30 millions d'euros d'après les précisions recueillies.

**Ces opérations n'étaient pas imprévisibles, ni même imprévues**, au stade de l'élaboration puis du vote de la LFI pour 2010. Cependant, du fait de leur importance relative au sein des dépenses à couvrir, sur l'exercice, par le programme 722, elles contribuent à rendre nécessaire l'ouverture de nouveaux crédits au bénéfice des dépenses immobilières (non prévues, quant à elles, comme ci-dessus exposé) qui sont liées à la RéATE.

#### ***B. DES DÉPENSES QUI SUPPOSENT DES RECETTES DE CESSION À DUE CONCURRENCE***

Conformément aux règles de fonctionnement précitées du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les crédits des programmes de la mission correspondante sont mobilisables au fur et à mesure de l'encaissement, sur ce compte, de produits de cession de biens immobiliers. Aussi, **la dépense, en AE comme en CP, des 200 millions d'euros** que tend à ouvrir pour des dépenses immobilières du programme 722 le présent projet de décret d'avance, **suppose l'encaissement préalable de recettes de cessions immobilières, à due concurrence.**

De fait, le service **France Domaine estime aujourd'hui que les produits de cessions attendus en provenance des ministères relevant du programme 722** (c'est-à-dire, comme on l'a rappelé ci-dessus, l'ensemble des ministères à l'exception des trois que vise, en 2010, le programme 723) **seront**

**supérieurs de 150 à 200 millions d'euros au montant initialement prévu.** En tout état de cause, il convient de souligner que les nouveaux crédits qui seront ouverts par le décret d'avance ne pourront être engagés que si les recettes correspondantes sont effectivement encaissées.

On observera qu'à l'inverse, le Gouvernement s'attend à **des produits de cessions sensiblement moindres que ceux qui ont été inscrits en LFI pour ce qui concerne le ministère de la défense**, lequel aurait dû bénéficier de la majeure part des crédits ouverts sur le programme 723 (soit 700 millions d'euros sur la prévision globale de 730 millions). En effet, le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance estime à environ 450 millions d'euros le moindre encaissement, en la matière, sur l'exercice – soit un produit des cessions militaires révisé à hauteur de **250 millions d'euros environ** pour l'année (*cf. encadré*).

#### **Le produit des cessions immobilières de la défense en 2010**

Dans le cas des cessions immobilières du ministère de la défense, le rapport de motivation du présent projet de décret indique que « *le retard pris dans les cessions du ministère de la défense implique que les recettes ayant vocation à alimenter le programme 723 seront inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale (pour un montant d'environ 450 millions d'euros)* ».

On rappelle que la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit plus de 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles concentrées sur les trois années 2009-2011 et destinées à financer la « bosse financière », c'est à dire un pic de dépenses inéluctables correspondant aux échéanciers de paiement des programmes d'équipement.

En pratique, il s'agit en quasi-totalité :

- de ressources tirées de la cession de fréquences hertziennes et de capacités de télécommunication satellitaire (environ 1,5 milliard d'euros) ;
- de ressources tirées du patrimoine immobilier, en particulier de cessions (environ 2 milliards d'euros).

Aucune ressource hertzienne n'a été perçue à ce jour. Dans le cas des ressources immobilières, qui ont fait l'objet d'un récent rapport d'information de François Trucy et Didier Boulaud (n° 503, 2009-2010), les lois de finances initiales pour 2009 et 2010 ont inscrit, successivement, des montants de 1 milliard et 700 millions d'euros. En 2009, le produit effectif a été de seulement 425 millions d'euros, dont seulement 65 provenant de cessions, le reste se décomposant entre le report du solde de l'année 2008 (139 millions d'euros) et une « soulte » versée par la société nationale immobilière (221 millions d'euros).

**Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance indiquant qu'en 2010 les recettes immobilières seront inférieures de 450 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, celles-ci devraient être de l'ordre de seulement 250 millions d'euros (au lieu de 700 millions).** Ce décalage vient du fait que, comme cela a été annoncé par le Gouvernement en mars 2010, **le projet de céder la quasi-totalité des biens immobiliers parisiens à une société de portage, qui devait être une filiale de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) et de la Caisse des dépôts et consignations, a été abandonné**, faute d'accord sur le prix de cession. Le produit des cessions sera donc nécessairement davantage étalé dans le temps. Des moins-values par rapport aux montants prévus par la loi de programmation militaire sont en outre vraisemblables. Celles-ci pourraient toutefois être compensées par des produits de cession plus élevés des fréquences hertziennes.

On rappelle que les ressources immobilières ont pour objet de financer non la réunion sur le site de Balard des implantations parisiennes du ministère de la défense, qui devrait faire l'objet d'un partenariat public-privé, mais les autres dépenses immobilières. En 2009 la moindre inflation, le plan de relance et l'autorisation de consommer des reports de crédits ont permis de faire face aux moindres ressources. Dans le cas de l'année 2010, la situation financière du ministère de la défense pourrait être plus problématique.

*Source : commission des finances*

Pour des raisons juridiques, néanmoins, un décret d'avance reste nécessaire afin d'abonder les crédits du programme 722, sans que puissent être virée ni transférée vers ce dernier une part des crédits ouverts sur le programme 723 qui, faute d'un niveau de cessions conséquent, ne pourront être mobilisés sur l'exercice. En effet, en vertu de la LOLF<sup>1</sup> :

- d'une part, **un décret de virement entre programmes n'est possible que dans la limite annuelle de 2 %** des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés ; or, notamment, le montant que tend à ouvrir le présent projet de décret en faveur du programme 722 (200 millions d'euros) excède la prévision inscrite en LFI pour ce programme (140 millions d'euros) ;

- d'autre part, **un décret de transfert n'est possible qu'entre des programmes relevant de la gestion de ministères distincts** ; or l'ensemble des programmes de la mission correspondant au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » relève du ministère chargé du budget<sup>2</sup>.

En dernière analyse, le présent projet de décret d'avance **permet aux ministères ressortissant du programme 722 de bénéficier dès 2010, pour couvrir leurs besoins en dépenses immobilières urgentes, du produit**

---

<sup>1</sup> Article 12 de la LOLF.

<sup>2</sup> La situation aurait été différente en 2009, alors qu'un seul programme retraçait l'ensemble des dépenses immobilières de la mission, toutes gérées en dehors de l'application « CHORUS », et devrait l'être en 2011, lorsqu'un seul programme à nouveau retracera l'ensemble de ces dépenses, alors toutes suivies dans « CHORUS ». En effet, la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un même programme permettait en 2009, et permettra en 2011, l'économie de la procédure du décret d'avance.

**effectivement encaissé de la cession des biens** qui, auparavant, se trouvaient mis à leur disposition.

## **X. LES AIDES AU RENOUVELLEMENT DU PARC AUTOMOBILE**

### ***A. LA PRIME À LA CASSE IMPUTÉE SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE »***

#### **1. Une ouverture de 127 millions d'euros de crédits destinés à compléter le financement de la prime à la casse**

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 127 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le programme n° 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance » afin de compléter le financement du dispositif de « prime à la casse ».**

Afin de soutenir les ventes de véhicules neufs, cette aide a été instituée par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009 dans le but d'inciter les particuliers à se séparer de leur véhicule lorsque celui-ci a de plus de 10 ans à la date d'achat d'un véhicule neuf. Il s'agissait ainsi d'apporter un soutien conjoncturel et provisoire au secteur automobile. Conçue pour produire son plein effet en 2009, au cœur de la crise économique et industrielle, la prime s'élevait à 1.000 euros par véhicule détruit en 2009 pour se réduire progressivement à 700 euros au 1<sup>er</sup> semestre 2010 et 500 euros au second semestre, celle-ci devant prendre fin le 31 mars 2011.

Déjà en 2009, la dépense au titre de la « prime à la casse » s'est soldée par un **dépassement de 310 millions d'euros par rapport à la prévision de 222 millions d'euros**, soit 532 millions d'euros au total. Cette sur-consommation des crédits dès l'instauration du dispositif traduit le **succès du dispositif** qu'il convient de rapprocher de celui du bonus pour l'achat de véhicules propres. De plus les constructeurs ont renforcé le phénomène de renouvellement du parc automobile en cumulant ces aides publiques avec des remises promotionnelles qui sont venues compenser pour le consommateur la baisse de la prime à la casse en 2010.

La réduction du coût de la prime ne s'est pas opérée en 2010 dans les proportions escomptées. Afin de tenir compte de la réduction du montant unitaire de l'aide, seulement 240 millions d'euros de crédits ont été ouverts en loi de finances pour 2010. **L'ouverture de 127 millions d'euros de crédits supplémentaires porte ainsi le coût total de la mesure à 367 millions d'euros.** Deux motifs expliquent *a posteriori* cette dérive : la progression de 5,4 % des immatriculations de véhicules neufs<sup>1</sup> au 1<sup>er</sup> semestre 2010 et le

---

<sup>1</sup> Source : Edition n° 23 – 2<sup>ème</sup> trimestre 2010 du tableau de bord de l'automobile (Comité des constructeur français d'automobiles).

versement de l'aide au barème de 2009 pour tous les véhicules commandés en 2009 dont la facturation est intervenue avant le 31 mars 2010<sup>1</sup>.

## **2. Le caractère aléatoire des prévisions du volume des ventes automobiles**

Si le surcoût constaté en 2010 doit être analysé comme un élément positif pour le soutien de l'industrie française – les immatriculations de véhicules neufs de marques françaises ont progressé de 6,6 % contre 4,1 % pour celles de marques étrangères – il convient de souligner le caractère récurrent de la sous-budgétisation initiale. De fait, les **prévisions en matière automobile sont hautement conjoncturelles**, donc malaisées. Ainsi, après une contraction de 0,7 % des immatriculations de véhicules particuliers en 2008, l'année 2009 s'est soldée par une augmentation de 10,7 %.

Sur le plan juridique, il apparaît **nécessaire d'assurer le paiement, jusqu'à la fin de l'année 2010, de l'aide instituée par le Gouvernement** dont le terme est fixé au 31 mars 2011. Il conviendra dans le cadre de l'examen du budget pour 2011 d'assurer une couverture plus conforme au cycle industriel du dernier trimestre de versement de la prime.

L'intégralité de l'ouverture des 127 millions d'euros de crédits supplémentaires est gagée par une annulation pour le même montant sur les crédits du programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » au sein de la même mission.

### ***B. LE « BONUS » IMPUTÉ SUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »***

#### **1. Une ouverture destinée au financement du « bonus »**

Le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres » du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », qui finance le dispositif du « bonus-malus » automobile, bénéficie de l'ouverture de **370 millions d'euros en AE et CP**, soit plus de 28 % du montant global (budget général et comptes spéciaux) des crédits ouverts par le présent décret d'avance.

Cette ouverture est destinée au financement du « bonus » écologique, soit les aides à l'acquisition de véhicules propres prévues par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Elle 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

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009.

communautaires de la politique agricole commune » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Cette ouverture doit permettre de faire face à la sur-consommation des crédits au titre du « bonus » et à l'Agence de services et de paiement d'honorer les conventions qui prévoient le remboursement des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers. **La continuité du versement des « bonus » devrait ainsi être assurée jusqu'à la fin de l'année 2010.**

## 2. Les justifications avancées par le Gouvernement

Il convient de rappeler que les crédits du programme 871 ont été budgétés à hauteur de **340 millions d'euros** en loi de finances initiale (LFI) pour 2010. **L'ouverture prévue par le présent décret d'avance porte donc sur un montant supérieur à celui inscrit en LFI...**

Le déficit prévisionnel du compte s'établissait en LFI à **126,2 millions d'euros**, prévision que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) jugeait alors réaliste compte tenu de la nouvelle structure des ventes, de la réforme introduite dans la loi de finances pour 2010<sup>1</sup> et d'une hypothèse de stabilité des ventes de véhicules en 2010 (soit environ 2,2 millions d'unités).

**Cette prévision ne s'est pas avérée fiable** puisque les crédits budgétés pour 2010 sont désormais intégralement consommés, et que le montant de l'ouverture de crédit traduit un déficit probable près de quatre fois supérieur. Le rapport de motivation joint au présent décret d'avance fournit plusieurs justifications au maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du « bonus », liées à des effets d'anticipation des acheteurs et aux mesures de soutien au secteur automobile :

- une forte hausse des achats de véhicules à la fin de l'année 2009. Cette hausse du marché de l'automobile est liée à une anticipation par les consommateurs de leurs achats afin de bénéficier des barèmes plus avantageux du « bonus » en 2009. **L'impact budgétaire de cette hausse porte sur l'année 2010** du fait des délais constatés entre la date de facturation d'un véhicule et la date de remboursement des « bonus » aux concessionnaires par l'Agence de services et de paiement ;

---

<sup>1</sup> Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire du dispositif et accompagner les développements technologiques des constructeurs automobiles vers des modèles de plus en plus sobres et faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub>, l'article 93 de la loi de finances pour 2010 a **anticipé d'un an, du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'abaissement de 5 g de CO<sub>2</sub>/km des seuils d'application du bonus comme du malus.**

De même, le montant de l'aide a été révisé à la baisse par modification du décret n° 2007-1873 précité. Il est ainsi passé de 700 à 500 euros pour les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont comprises entre 101 et 115 grammes, et de 200 à 100 euros pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 et 125 grammes.

- le niveau des ventes est resté soutenu durant les trois premiers mois de l'année 2010 en raison d'une disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009, qui a **rendu éligibles aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation est intervenue avant le 31 mars 2010**. Cette extension a conduit à augmenter les commandes de véhicules en fin d'année 2009 et au paiement d'aides au barème plus avantageux de l'année 2009 ;

- la décision de **prolonger pour un an le dispositif de « prime à la casse »** a également participé au maintien d'une demande soutenue ;

- les constructeurs automobiles ont compensé la diminution des offres gouvernementales par des **mesures commerciales**, certains d'entre eux proposant, sur plusieurs modèles, de multiplier par deux voire par trois le montant des aides gouvernementales, ce qui contrecarre l'effet attendu de la réduction des montants de la prime à la casse et des bonus en 2010 ;

- l'ampleur de l'anticipation des achats et des commandes de véhicules à la fin de l'année 2009 n'a pas pu être précisément évaluée au moment de la budgétisation du programme 871 du fait du caractère aléatoire et conjoncturel de ce type de phénomène.

**Ces explications ne peuvent suffire à justifier l'ampleur de l'écart entre prévision et exécution probable.** Il était en effet possible, dès fin 2009, d'anticiper les effets du décret du 18 décembre 2009, qui traduisait une décision déjà prise, comme d'une plus grande sévérité du « bonus-malus ».

### **3. Une sous-budgétisation qui devient chronique**

Ainsi que cela a été rappelé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le dispositif du bonus-malus automobile avait été initialement présenté fin 2007 comme budgétairement équilibré. **La réalité fut tout autre dès 2008 avec un déficit constaté de 214 millions d'euros**, imputable à la forte baisse des ventes de véhicules les plus polluants. Cette fiscalité « comportementale », jointe aux effets de la crise économique et à la hausse des prix du carburant, a eu des effets de substitution plus rapides et massifs qu'escomptés, **certes vertueux au plan écologique mais budgétairement très coûteux.**

**La tendance s'est accélérée en 2009 avec un déficit en exécution de plus de 525 millions d'euros**, soit près de 3,3 fois les prévisions inscrites en loi de finances initiale. Les recettes du malus ont été inférieures à celles constatées en 2008, et le coût du bonus supérieur de plus de moitié aux prévisions pour atteindre 725 millions d'euros. Au total, si l'on intègre le déficit prévisionnel de 2010 (496 millions d'euros, si l'intégralité de l'avance de 370 millions d'euros est consommée), **le déficit cumulé sur trois ans atteint pas moins de 1 235 millions d'euros...**

### Equilibre du compte en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010
	LFI	LR	LFI	LR	LFI
Recettes	483,0	225,4	317,0	199,5	213,4
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6
Solde	0	- 214,0	- 161,0	- 525,0	- 126,2

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009.

La dépense au titre de la « prime à la casse », financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui doit prendre fin le 31 mars 2011, s'est quant à elle soldée en 2009 par un **dépassement de 310 millions d'euros par rapport aux prévisions**, avec 532 millions d'euros.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **la structure des ventes de véhicules a été considérablement modifiée** par le bonus-malus, cet effet étant renforcé par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée et augmentation du rendement des moteurs, « *stop and start* »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

#### Evolution et structure des ventes de véhicules particuliers de 2007 à 2009

	2007	2008	2009
Nombre et évolution des immatriculations (VP)	2 064 633 (+ 3,2 %)	2 050 289 (- 0,7 %)	2 268 721 (+ 9,6 %)
Part des véhicules bénéficiaires du bonus	30 %	44,7 %	55,5 % (prévision 40 %)
Part des véhicules soumis au malus	24 %	14 %	8,8 % (prévision 17 %)

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

## XI. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS QUI EXCÈDENT TRÈS LARGEMENT LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini en loi de finances, le présent projet de décret procède à l'annulation de 729,4 millions d'euros en AE et 701,4 millions d'euros en CP sur le budget général ainsi que de 570 millions d'euros en AE et en CP sur les comptes spéciaux. Selon le rapport de motivation joint au projet de décret, les ouvertures sont **soit gagées par des annulations à due concurrence au sein de la même mission ou**

**d'une mission « connexe », soit gagées par l'annulation de crédits de la réserve de précaution ou devenus sans objet au sein d'autres missions<sup>1</sup>.**

#### ***A. LES ANNULATIONS HORS RÉSERVE DE PRÉCAUTION***

Sont gagées au sein de la même mission ou d'une mission dépendant du même ministère :

1) les ouvertures concernant le ministère de la **défense** : l'ouverture de 218 millions d'euros au titre du financement des opérations extérieures, intégralement compensée par une annulation à due concurrence sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ». De même, l'ouverture au titre du financement des dépenses de personnel du ministère est gagée par une annulation de 5 millions d'euros sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » et de 13 millions d'euros sur le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » ;

2) l'ouverture au titre du financement de la **prime à la casse**, 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 » ;

3) l'ouverture au titre du financement de **dépenses immobilières**, gagée par une annulation à due concurrence sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières - expérimentations CHORUS » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

4) l'ouverture en AE au titre du financement de la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE), partiellement gagée par une annulation de 34 millions d'euros en AE sur le programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

On relève, en outre, que les importantes ouvertures au titre du financement du **bonus automobile** sont gagées par une annulation à due concurrence sur le 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 ».

---

<sup>1</sup> *Le rapport de motivation dispose ainsi que « les annulations de crédits tiennent compte d'une analyse préalable des éventuels besoins ou des incertitudes affectant l'exécution budgétaire, conduisant à exclure un nombre limité de programmes. Le montant d'annulation par programme résulte de l'application d'un taux d'annulation transversal à l'ensemble des programmes restants, modifiée, le cas échéant, d'une redistribution entre programmes à la suite d'échanges avec les ministères gestionnaires ».*

**B. L'ANNULATION DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE OU DEVENUS SANS OBJET**

Le rapport de motivation indique, ensuite, que « *pour les autres motifs d'ouverture, les annulations de crédits proposées portent sur les crédits **mis en réserve** en début de gestion conformément aux termes de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2010 et, le cas échéant, sur des crédits **devenus sans objet**, notamment s'agissant de **crédits reportés** de 2009 vers 2010 au profit des programmes 135 "Développement et amélioration de l'offre de logement" de la mission "Ville et logement" et 172 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires" de la mission "Recherche et enseignement supérieur" ».*

Les annulations **hors réserve de précaution** atteignent 1 097 693 504 euros en AE et 1 103 488 499 euros en CP<sup>1</sup>, **soit près des neuf dixièmes des ouvertures opérées**. De fait, **la réserve de précaution ne joue qu'un rôle résiduel** et le présent décret d'avance procède, par le jeu combiné des ouvertures et des annulations, à des redéploiements d'ampleur substantielle.

Cette observation, qui avait déjà été formulée lors de l'examen du projet de décret d'avance notifié à la commission des finances au mois d'octobre 2009, **plaide pour que les rapports de motivation explicitent de manière plus circonstanciée la nature et la destination des crédits qui font l'objet d'annulations hors réserve de précaution, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels arbitrages**.

---

<sup>1</sup> Selon une récapitulation transmise par la direction du budget.

## **II. AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 24 NOVEMBRE 2010**

### **COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

*Avis sur le projet de décret d'avance notifié le 17 novembre 2010, portant ouverture de 1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et les lois n° 2010-237 du 9 mars 2010, n° 2010-463 du 7 mai 2010 et n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificatives pour 2010 ;

Vu le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 17 novembre 2010, portant ouverture de 1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement, et le rapport de motivation qui l'accompagne ;

1. Observe que les ouvertures prévues par le présent projet n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ;

2. Constate que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances n'est pas affecté, et que l'ouverture des crédits prévue, dès lors qu'elle est gagée par des annulations d'un même montant, n'appelle pas le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative ;

3. Considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus par le présent projet de décret est avérée ;

4. Observe que le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de crédits de personnel au bénéfice de huit ministères et pour un montant très significatif de 930,7 millions d'euros. Si ces ouvertures, indispensables à la liquidation des paies de décembre, 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 ;

5. Relève l'inquiétant dérapage des dépenses de personnel du ministère de la Défense, considère que l'inflation des dépenses liées aux restructurations de la défense résulte du fait que le Gouvernement n'a pas pris ses décisions en temps utile et estime que l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage était, en tant que liée à la crise, manifestement prévisible dès le début de l'année 2009 ;

6. Déploie que l'urgence à ouvrir les crédits nécessaires à la prise à bail du nouvel immeuble des administrations centrales du ministère de la justice s'accommode d'une absence de choix définitif du site retenu et, par conséquent, de l'absence d'information précise sur le montant du loyer à acquitter ;

7. Sollicitera du Gouvernement, à l'occasion de la ratification du présent décret d'avance, des explications circonstanciées sur la nature de l'aide exceptionnelle en faveur du secteur des fruits et légumes et sur les efforts entrepris pour réduire les refus d'apurement communautaire affectant régulièrement le budget l'Etat dans le domaine agricole ;

8. Regrette la banalisation du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire qui, outre sa conformité discutable à l'esprit de la loi organique, ne favorise pas un examen serein et approfondi des mesures proposées ;

**9. Emet donc 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 présent projet de décret d'avance.**



ANNEXE EXPLICATIVE A L'AVIS  
DE LA COMMISSION DES FINANCES

**sur le projet de décret d'avance notifié le 17 novembre 2010,  
portant ouverture de 1 386 557 284 euros en autorisations  
d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement**

*21 novembre 2010*



## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 144 603 135 euros en crédits de paiement (CP)** au titre du budget général.

2. Ces montants **respectent les plafonds** en ouvertures et annulations de crédits visés aux articles 13 et 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 relative aux lois de finances.

3. Les ouvertures sont **essentiellement destinées à couvrir des dépenses de personnel et liées à des opérations immobilières**. La moitié des annulations sont opérées en application du principe **d'auto-assurance**, qui implique que les aléas ou priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

4. 67 % des AE et 81 % des CP ouverts par le présent projet de décret d'avance concernent des dépenses de personnel (titre 2), soit 930,7 millions d'euros. Les ouvertures sur le titre 2 présentent **un caractère urgent avéré**, dans la mesure où l'indisponibilité des crédits rendrait impossible la liquidation de la paie de décembre pour les agents de huit ministères.

5. Le montant comme la proportion des dépenses de titre 2 dans les ouvertures totales **sont sans précédent** au regard des projets de décret d'avance notifiés à votre commission des finances depuis 2006. Ces 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 crédits demandés**.

6. Le phénomène observé résulte partiellement de **moindres départs en retraite** que prévu, les agents de l'Etat ayant manifestement préféré conserver leur emploi dans une période d'incertitudes liées à la crise. Les crédits de personnel demandés sont également destinés à couvrir des surcoûts associés à certaines **mesures catégorielles**. La multiplicité des dispositifs et des ministères concernés conduit à s'interroger **sur la consistance réelle des efforts de maîtrise de la masse salariale de l'Etat**.

7. **D'inquiétants dérapages des dépenses de personnel du ministère de la Défense** sont observés, qui sont insuffisamment justifiés par le rapport de motivation. L'inflation des dépenses liées aux restructurations de la défense résulte du fait que le Gouvernement n'a pas pris ses décisions en temps utile et ne peut être considérée comme imprévisible. L'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, liée à la pire récession depuis la Seconde guerre mondiale, était quant à elle manifestement prévisible dès le début de l'année 2009.

8. D'importants crédits sont dévolus à plusieurs **opérations immobilières**, dont la prise à bail du nouvel immeuble destiné à regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la justice. **L'urgence à ouvrir ces crédits s'accommode paradoxalement d'une absence de choix définitif quant à l'immeuble à prendre à bail** et, par conséquent, de l'absence d'information précise sur le montant du loyer à acquitter.

9. 35 millions d'euros sont ouverts afin de financer une aide exceptionnelle au bénéfice de la filière des fruits et légumes. **Cette aide intervient pour faire face à une grave crise conjoncturelle, aggravée par le prononcé d'une sanction communautaire infligée à la France en raison du versement illégal de soutiens à cette même filière.**

10. Les autres ouvertures présentent **un caractère d'urgence non contestable**, qu'il s'agisse des indemnisations à verser à la suite de la tempête Xynthia, du financement de l'aide juridictionnelle ou des bourses de l'enseignement supérieur, ou encore des contributions de la France à certaines organisations internationales, dont le montant a augmenté sous l'effet des évolutions du taux de change.

11. La fréquence des décrets d'avance atteste que les besoins ne résultent pas toujours de causes imprévisibles ou d'aléas de gestion, **mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « dérapages » imputables aux gestionnaires**. La « célébration », en 2011, des dix ans de la LOLF devrait donc conduire à reconsidérer la portée des décrets d'avance et, le cas échéant, à durcir les conditions dans lesquelles il peut y être recouru, en ajoutant par exemple à la condition d'urgence **une condition explicite d'imprévisibilité des dépenses à couvrir**.

12. La transmission d'un décret d'avance pendant la discussion du projet de loi de finances et le jour de l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative **ne favorise pas un examen serein et approfondi des mesures proposées**. Dans le même esprit, le caractère trop succinct des rapports de motivation accompagnant les projets de décret ne permet pas toujours d'établir avec certitude l'urgence des besoins à couvrir.



## OBSERVATIONS LIMINAIRES

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de 1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 144 603 135 euros en crédits de paiement (CP) au titre du **budget général**.

### I. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE QUATORZE MISSIONS

#### *A. LE RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LES ARTICLES 13 ET 14 DE LA LOLF*

1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement doivent donc être ouverts en application du présent projet de décret d'avance. Ajoutés aux crédits ouverts par le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010 (1 299 400 000 en AE et 1 271 400 000 en CP), ces montants représentent 0,52 % des AE et 0,47 % des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2010. **Ces ouvertures respectent donc le plafond de 1 % fixé par l'article 13 de la LOLF.**

Les annulations cumulées du projet de décret d'avance de septembre et de présent projet représentent 2 685 957 284 euros en AE et 2 416 003 135 euros en CP, soit respectivement 0,47 % et 0,44 % des AE et des CP ouverts par la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives pour 2010. **Le plafond de 1,5 % fixé par l'article 14 de la LOLF est également respecté.**

#### *B. APERÇU GÉNÉRAL DES OUVERTURES DEMANDÉES*

##### **1. D'importantes dépenses de personnel et immobilières**

Au total, quatorze missions du budget général font l'objet d'ouvertures de crédits. Ces ouvertures, en autorisations d'engagement<sup>1</sup>, peuvent être réparties en trois catégories :

1) 67 % correspondent à des **dépenses de personnel** et résultent d'ajustements des prévisions d'effectifs et de coûts de certaines mesures catégorielles ;

---

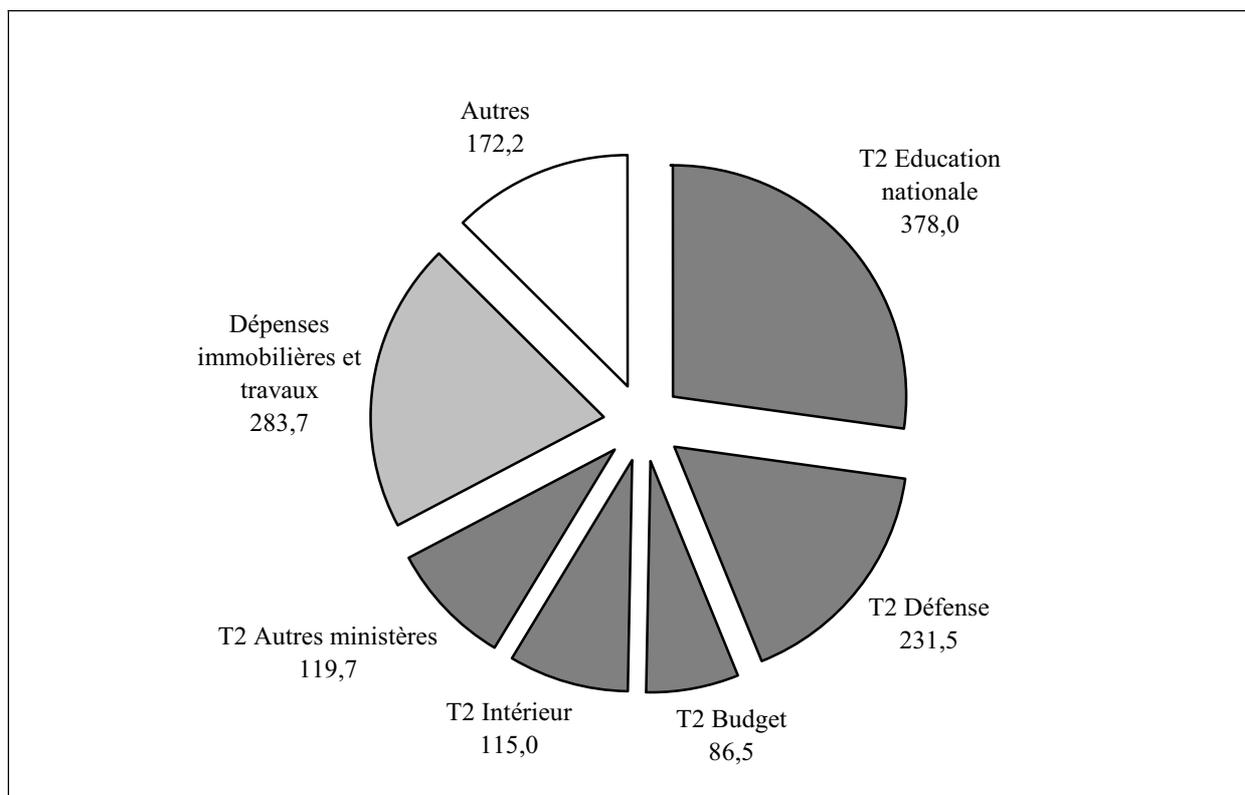
<sup>1</sup> La répartition est ici donnée en AE, afin de faire ressortir la part des dépenses immobilières, part dont l'importance aurait été minorée en cas de chiffrage en CP (ces opérations ne donnant lieu qu'à des ouvertures en AE).

2) 20 % correspondent à des **opérations immobilières ou de travaux** au bénéfice des ministères de la justice, de l'intérieur et des ministères sociaux ;

3) 13 % relèvent de **dépenses diverses** (mise en œuvre d'aides agricoles exceptionnelles, mesures consécutives à la tempête Xynthia, financement de l'aide juridictionnelle ou des bourses de l'enseignement supérieur...).

### Les ouvertures de crédits proposées

(autorisations d'engagement en millions d'euros)



T2 = dépenses de personnel

Source : commission des finances

**En proportion des crédits ouverts en loi de finances initiale** pour 2010, les missions qui subissent l'**impact le plus important** en raison des ouvertures brutes sont :

1) la mission « **Justice** », dont les ouvertures représentent 3,77 % des AE et 1,17 % des CP votés en LFI pour 2010. Cette mission supporte à la fois des ouvertures au titre des dépenses de personnel, du financement de l'aide juridictionnelle et de dépenses immobilières liées au regroupement des administrations centrales ;

2) la mission « **Action extérieure de l'Etat** », dont les ouvertures représentent 1,20 % des AE et 1,22 % des CP votés en LFI pour 2010. Cet

impact tient aux effets des taux de change sur les indemnités de résidence des personnels ;

3) la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** », dont les ouvertures représentent 0,96 % des AE et des CP votés en LFI pour 2010. L'évolution s'explique par la hausse importante des dépenses de personnel du ministère chargé du budget ;

4) la mission « **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** », dont les ouvertures représentent 0,97 % des AE et 0,972 % des CP votés en LFI pour 2010, en raison de la mise en œuvre d'une aide exceptionnelle en faveur de certaines filières.

**En valeur absolue**, les missions les plus touchées par les ouvertures brutes sont les missions « Enseignement scolaire » (378 millions d'euros en AE et CP), « Justice » (278 millions d'euros en AE et 80 millions d'euros en CP) et « Défense » (230,9 millions d'euros en AE et CP).

## **2. Des redéploiements au détriment des interventions, des investissements et du fonctionnement**

Enfin, **un éclairage complémentaire et très instructif est apporté par la répartition par titre des ouvertures et des annulations proposées**. Le tableau<sup>1</sup> qui suit enseigne que seules les dépenses de fonctionnement font l'objet d'ouvertures nettes (760 millions d'euros), gagées sur les dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

---

<sup>1</sup> *La répartition des annulations ici présentée n'a qu'une valeur indicative. Il s'agit de données reconstruites à partir de la répartition indicative par titre fournie dans les projets annuels de performances pour l'année 2010, sauf lorsqu'une annulation est précisément motivée par des circonstances particulières sur un dispositif ciblé. Pour ce qui concerne les crédits de titre 5, l'évaluation des annulations sur ce titre porte essentiellement sur la mission « Défense » et le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».*

### Ouvertures et annulations nettes par titre

(en euros)

	Ouvertures	Annulations	Solde
<b>Titre 2 - Personnel</b>			
AE	930 714 514	170 695 372	760 019 142
CP	930 714 514	170 695 372	760 019 142
<b>Titre 3 - Fonctionnement</b>			
AE	316 639 822	406 804 019	-90 164 197
CP	63 833 542	413 044 309	-349 210 767
<b>Titre 5 - Investissement</b>			
AE	2 000 000	362 185 476	-360 185 476
CP	2 000 000	143 040 158	-141 040 158
<b>Titre 6 - Intervention</b>			
AE	137 202 948	446 872 417	-309 669 469
CP	148 055 079	417 823 296	-269 768 217

Source : direction du budget

Une analyse des annulations nettes de **crédits de paiement** montre que les dépenses supplémentaires de personnel sont couvertes à 46 % par des annulations de crédits de fonctionnement, à 35 % par des annulations de crédits d'intervention et à 19 % par des crédits d'investissement. Une analyse des annulations nettes d'**autorisations d'engagement** montre que **le tribut le plus lourd est payé par les crédits d'investissement, qui couvrent 47 % des ouvertures de dépenses de personnel**, contre 41 % pour les dépenses d'intervention et 12 % pour les dépenses de personnel.

## II. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Afin de **ne pas affecter l'équilibre budgétaire** défini en loi de finances, ce projet de décret procède à **l'annulation** de 1 386,6 millions d'euros en AE et 1 144,6 millions d'euros en CP sur le budget général.

### *A. DES ANNULATIONS OBÉISSANT POUR MOITIÉ À LA LOGIQUE D'AUTO-ASSURANCE*

**64 % des crédits de paiement annulés correspondent à la réserve de précaution, soit 730 millions d'euros.** Le montant initial de cette réserve était de 4,7 milliards d'euros hors titre 2 et de 0,6 milliards d'euros en titre 2. Après impact des dégels et annulations intervenus depuis le début de l'année 2010, y compris le présent projet de décret d'avance, le montant résiduel devrait être de 1,9 milliards d'euros hors titre 2 et 0,4 milliards d'euros en titre 2. La réserve de précaution n'a pas été mise à contribution, dans le cadre du présent projet de décret d'avance, selon la procédure d'une taxation

interministérielle. Les annulations ont été analysées et déterminées programme par programme **selon la situation de leur exécution.**

Les annulations peuvent également être réparties selon qu'elles obéissent à la **logique d'auto-assurance** ou qu'elles visent des crédits **devenus sans objet**. 51 % des crédits (soit 581 millions d'euros) sont annulés en application du principe d'auto-assurance, qui implique que les aléas ou priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission **soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits**, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Le tableau qui suit indique que **le principe d'auto-assurance a joué pleinement pour les ministères chargés des affaires étrangères, du budget, de la culture, de la défense, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la justice.** Par ailleurs, les ouvertures brutes de 930,7 millions d'euros sur les dépenses de personnel de huit ministères sont partiellement gagées par des annulations de 131,0 millions d'euros sur les dépenses de personnel de ces mêmes ministères et de 39,7 millions d'euros sur les dépenses de personnel d'autres ministères. Pour ce qui concerne 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 »<sup>1</sup> et 212 « Soutien à la politique de la défense » de la mission « Défense ». Enfin, 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 à due concurrence sur les crédits du programme 107.

---

<sup>1</sup> Programme habituellement « épargné », qui supporte ici l'essentiel de l'effort.

### Les annulations et l'application du principe d'auto-assurance

Ministère	En millions d'euros		En %	
	Auto-assurance	Crédits sans objet	Auto-assurance	Crédits sans objet
Affaires étrangères	8	0	100,0%	0,0%
Agriculture	1	4	20,0%	80,0%
Budget	45	0	100,0%	0,0%
Culture	11	0	100,0%	0,0%
Défense	231	0	100,0%	0,0%
Ecologie	17	314	5,1%	94,9%
Economie	6	8	42,9%	57,1%
Education nationale	8	0	100,0%	0,0%
Enseignement supérieur	76	0	100,0%	0,0%
Intérieur	117	85	57,9%	42,1%
Justice	59	0	100,0%	0,0%
Santé	0	61	0,0%	100,0%
Premier ministre	0	38	0,0%	100,0%
Travail	0	55	0,0%	100,0%
<b>Total</b>	<b>581</b>	<b>564</b>	<b>50,7%</b>	<b>49,3%</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

#### B. DES MISSIONS FORTEMENT IMPACTÉES

**Les annulations de crédits sont traditionnellement peu détaillées dans les rapports de motivation, de sorte qu'il est délicat d'apprécier leur impact sur la conduite des politiques portées par chaque mission.**

Le tableau qui suit rapporte les ouvertures et annulations nettes aux montants de crédits votés en loi de finances initiale. On observe que certaines missions supportent, en proportion de leur dotation initiale, d'importantes annulations nettes (-5,4 % pour la mission « Sécurité civile », -4,4 % pour la mission « Santé », -3,8 % pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », -3,6 % pour la mission « Outre-mer », -3,2 % pour la mission « Politique des territoires »)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Par ailleurs, la mission « Ville et logement » voit les crédits du programme « Politique de la ville » fortement diminuer en valeur absolue (-34,4 millions d'euros en AE et -47,4 millions d'euros en CP). Ces annulations affectent les compensations d'exonération de charges sociales en zones franches urbaines pour 28,4 millions, les moyens du secrétariat général du comité interministériel des villes pour 1,5 million et les actions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) pour 2,5 millions d'euros. Compte tenu des économies déjà réalisées par cette agence, depuis deux années, du fait d'efforts constants de rationalisation de la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville et d'amélioration des performances, une réduction aussi substantielle des crédits pourrait porter préjudice à son action en 2011, en particulier dans l'exécution des contrats de partenariat avec les collectivités territoriales (contrats urbains de cohésion sociale).

**Ouvertures nettes (+) et annulations nettes (-)  
en proportion des crédits de loi de finances initiale**

<b>Missions</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Action extérieure de l'Etat	1,2%	1,2%
Administration générale et territoriale de l'Etat	-0,3%	-0,3%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	0,9%	0,9%
Aide publique au développement	-0,3%	-0,2%
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	0,0%	0,0%
Culture	0,2%	0,2%
Défense	0,0%	0,0%
Direction de l'action du Gouvernement	-3,8%	-3,8%
Ecologie, développement et aménagement durables	-2,0%	-1,8%
Economie	-0,5%	-0,4%
Enseignement scolaire	0,6%	0,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,6%	0,6%
Justice	-0,2%	0,3%
Outre-mer	-3,1%	-3,6%
Politique des territoires	-2,5%	-3,2%
Recherche et enseignement supérieur	0,0%	0,1%
Régimes sociaux et de retraite	-1,8%	-1,8%
Santé	-3,0%	-4,4%
Sécurité	0,1%	0,1%
Sécurité civile	-5,5%	-5,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,4%	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	-1,4%	-1,6%
Travail et emploi	-0,1%	0,0%
Ville et logement	-0,5%	-0,8%
<b>Moyenne</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-1,0%</b>

Source : commission des finances

### Un nécessaire point de méthode

Au-delà des appréciations qu'il convient de porter sur l'ampleur et la destination des mouvements de crédits proposés, votre rapporteur général croit nécessaire de revenir brièvement sur quelques considérations de méthode intéressant **le recours au décret d'avance** et les **conditions dans lesquelles le Parlement est amené à se prononcer** sur le présent projet.

En témoigne l'usage systématique dont il a fait l'objet au cours des années écoulées, le décret d'avance constitue désormais un **instrument banalisé** de gestion, notamment en fin d'exercice. La LOLF dispose pourtant que le décret d'avance est pris « *en cas d'urgence* » (art. 13). Si cette urgence est souvent avérée, **la fréquence des décrets d'avance atteste que les besoins ne résultent pas toujours de causes imprévisibles ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « dérapages » imputables aux gestionnaires.** La « célébration », en 2011, des dix ans de la LOLF devrait donc conduire à reconsidérer la portée des décrets d'avance et, le cas échéant, à « durcir » les conditions dans lesquelles il peut y être recouru, **en ajoutant par exemple à la condition d'urgence une condition explicite d'imprévisibilité des dépenses à couvrir.**

Le décret d'avance est ensuite pris sur avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Sauf à considérer cet avis comme une simple formalité, il importe donc que le Parlement soit en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause sur les ouvertures et annulations de crédits. Il n'est point besoin d'une longue démonstration pour mettre en évidence que la transmission d'un décret d'avance au beau milieu de la discussion du projet de loi de finances et la veille de l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative **ne favorise pas un examen serein et approfondi des mesures proposées.** Dans le même esprit, le caractère trop **succinct** des rapports de motivation accompagnant les projets de décret ne permet pas toujours d'établir avec certitude l'urgence des besoins à couvrir et nécessite souvent de solliciter les services de l'Etat pour obtenir des éléments de réponse complémentaires. **Un effort d'exhaustivité serait donc le bienvenu,** s'agissant en particulier des annulations venant gager les ouvertures.

**Ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance**

(en euros)

Missions et programmes	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	31 935 673	31 935 673	774 038	774 038	31 161 635	31 161 635
Administration générale et territoriale de l'État	2 000 000	2 000 000	9 700 000	9 700 000	-7 700 000	-7 700 000
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	35 000 000	35 000 000	3 744 419	985 917	31 255 581	34 014 083
Aide publique au développement			7 705 655	7 705 655	-7 705 655	-7 705 655
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	590 000	590 000			590 000	590 000
Culture	11 288 841	11 288 841	5 913 091	5 913 091	5 375 750	5 375 750
Défense	230 900 000	230 900 000	231 400 000	231 400 000	-500 000	-500 000
Direction de l'action du Gouvernement			21 236 209	21 236 209	-21 236 209	-21 236 209
Écologie, développement et aménagement durables	17 000 000	17 000 000	227 766 177	196 700 699	-210 766 177	-179 700 699
Économie	5 700 000	5 700 000	14 766 596	14 116 926	-9 066 596	-8 416 926
Enseignement scolaire	378 000 000	378 000 000	11 966 503	11 927 536	366 033 497	366 072 464
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	110 800 000	110 800 000	47 100 677	45 776 267	63 699 323	65 023 733
Justice	277 989 822	80 000 000	289 618 028	58 716 559	-11 628 206	21 283 441
Outre-mer			66 465 954	72 266 010	-66 465 954	-72 266 010
Politique des territoires			9 614 567	12 001 008	-9 614 567	-12 001 008
Recherche et enseignement supérieur	120 702 948	126 388 621	120 093 618	92 284 949	609 330	34 103 672
Régimes sociaux et de retraite			104 944 322	104 944 322	-104 944 322	-104 944 322
Santé			35 678 141	52 796 725	-35 678 141	-52 796 725
Sécurité	115 000 000	115 000 000	94 936 149	94 936 149	20 063 851	20 063 851
Sécurité civile			24 600 000	24 600 000	-24 600 000	-24 600 000
Solidarité, insertion et égalité des chances	49 650 000	0	4 310 813	4 473 487	45 339 187	-4 473 487
Sport, jeunesse et vie associative			12 065 004	13 455 168	-12 065 004	-13 455 168
Travail et emploi			5 785 353	2 885 353	-5 785 353	-2 885 353
Ville et logement			36 371 970	65 007 067	-36 371 970	-65 007 067
<b>Total</b>	<b>1 386 557 284</b>	<b>1 144 603 135</b>	<b>1 386 557 284</b>	<b>1 144 603 135</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : commission des finances

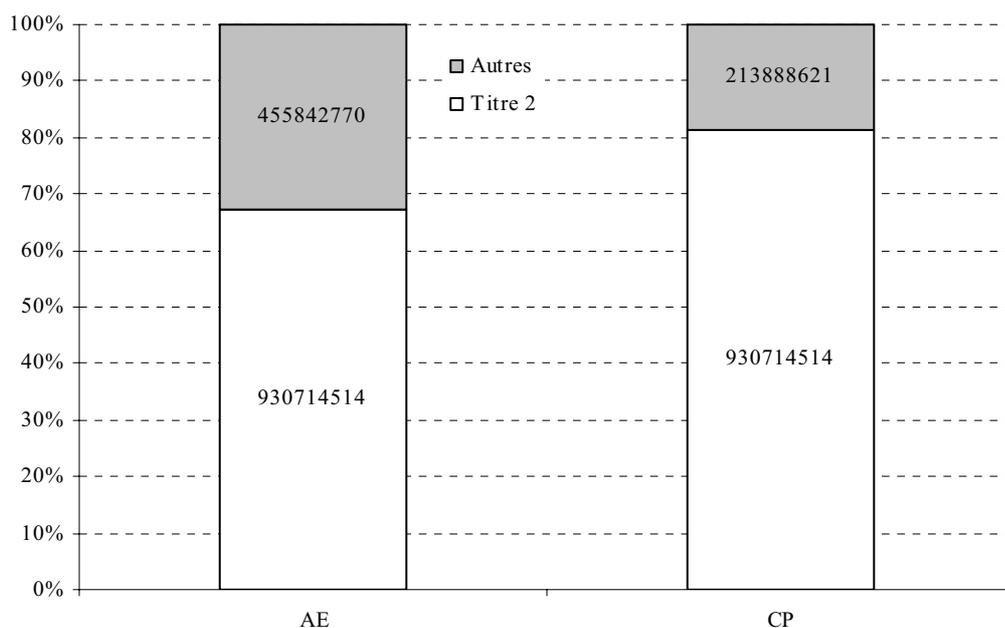
## ANALYSE DES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES

### I. LA COUVERTURE DE DÉPENSES DE PERSONNEL

**67 % des AE et 81 % des CP ouverts** par le présent projet de décret d'avance concernent des dépenses de personnel (titre 2), soit 930,7 millions d'euros. Ces crédits sont principalement destinés à couvrir des besoins liés à **l'évolution des effectifs**, et notamment à des départs en retraite moindres qu'anticipés, ainsi qu'à des surcoûts associés à **diverses mesures catégorielles**.

Parts respectives des crédits de personnel et hors personnel  
ouverts par le projet de décret d'avance

(en euros)



Source : commission des finances

#### A. UNE URGENCE AVÉRÉE POUR DES MONTANTS SANS PRÉCÉDENT

##### 1. Assurer le paiement des traitements de décembre

Les ouvertures sur le titre 2 présentent un **caractère urgent avéré**, dans la mesure où l'indisponibilité des crédits **rendrait impossible la liquidation de la paie** de décembre pour les agents de huit ministères. Le rapport de motivation qui accompagne le présent projet de décret fait, en effet,

valoir que la date de publication de la dernière loi de finances rectificative de l'année serait « *trop tardive* » pour assurer le paiement des traitements selon le calendrier habituel.

Par ailleurs, à la question de savoir pourquoi les ajustements de crédits nécessaires **n'ont pas été opérés au moyen d'autres véhicules normatifs**, et notamment des trois lois de finances rectificatives survenues en 2010, le ministère du budget répond que « *la dernière loi de finances rectificative (LFR III) est intervenue en juin 2010 et avait par ailleurs un **objet urgent et spécifique**, la mise en place d'un mécanisme de stabilisation financière de la zone euro. Un tel calendrier était incompatible avec celui de la révision précise des dépenses du titre 2. En effet, **il faut disposer au moins des données des dix premiers mois de gestion pour disposer d'une prévision d'exécution fiable et ajuster finement le besoin en crédits** ».*

Votre rapporteur général en déduit que les lois de finances rectificatives sont donc soit trop précoces, soit trop tardives pour ajuster les crédits de personnel, et que **la survenue d'un décret d'avance automnal apparaît comme une « fatalité »** lorsque l'exécution des dépenses de personnel ne suit pas la prévision. Cet état de fait confirme le constat, formulé plus haut, que **le décret d'avance devient un instrument de gestion « banalisé »**.

## **2. Des montants sans précédent**

Comme l'indique le tableau de la page suivante, **le montant comme la proportion des dépenses de titre 2 dans les ouvertures totales sont sans précédent** au regard des projets de décret d'avance notifiés à votre commission des finances depuis 2006. Seules les ouvertures du décret du 26 novembre 2007 ont été consacrées à 67 % en AE et 60 % en CP à des dépenses de personnel, et ce pour des montants bien moindres (221 millions d'euros).

Le phénomène observé résulte tout d'abord de **moindres départs en retraite que prévu**. Selon le ministère chargé du budget, « *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)* ». Il est rappelé que la construction de la loi de finances initiale pour 2010 a été élaborée à l'été 2009 et n'a donc pas pu tenir compte de la forte baisse des départs à la retraite qui a marqué l'exécution 2009. Selon le Gouvernement, **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'Etat à décaler leur départ en retraite, et des effets de la réforme des retraites de 2003**, prévoyant l'augmentation progressive du nombre de trimestres cotisés pour obtenir une retraite à taux plein.

**Part du titre 2 dans les ouvertures et annulations des précédents décrets d'avance**

(en euros)

Date du décret		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Total	Dont titre 2	%	Total	Dont titre 2	%
<b>1<sup>er</sup> août 2006</b>	<i>Ouvertures</i>	258 550 000	43 000 000	<b>16,6</b>	261 000 000	43 000 000	<b>16,5</b>
	<i>Annulations</i>	258 550 000	43 000 000	<b>16,6</b>	261 000 000	43 000 000	<b>16,5</b>
<b>23 octobre 2006</b>	<i>Ouvertures</i>	580 140 000	207 260 000	<b>35,7</b>	513 260 000	207 260 000	<b>40,4</b>
	<i>Annulations</i>	580 140 000	0	<b>0</b>	513 260 000	0	<b>0</b>
<b>6 décembre 2006</b>	<i>Ouvertures</i>	719 366 498	204 287 522	<b>28,4</b>	721 417 522	204 287 522	<b>28,3</b>
	<i>Annulations</i>	719 366 498	211 559 373	<b>29,4</b>	721 417 522	211 559 373	<b>29,3</b>
<b>26 avril 2007</b>	<i>Ouvertures</i>	405 000 000	0	<b>0</b>	75 000 000	0	<b>0</b>
	<i>Annulations</i>	405 000 000	0	<b>0</b>	75 000 000	0	<b>0</b>
<b>25 octobre 2007</b>	<i>Ouvertures</i>	826 800 000	13 000 000	<b>1,6</b>	796 300 000	13 000 000	<b>1,6</b>
	<i>Annulations</i>	826 800 000	13 000 000	<b>1,6</b>	796 300 000	13 000 000	<b>1,6</b>
<b>26 novembre 2007</b>	<i>Ouvertures</i>	330 500 000	221 000 000	<b>66,9</b>	367 500 000	221 000 000	<b>60,1</b>
	<i>Annulations</i>	330 500 000	95 000 000	<b>28,7</b>	367 500 000	95 000 000	<b>25,8</b>
<b>27 juin 2008</b>	<i>Ouvertures</i>	326 824 000	924 000	<b>0,3</b>	307 724 000	924 000	<b>0,3</b>
	<i>Annulations</i>	326 824 000	924 000	<b>0,3</b>	307 724 000	924 000	<b>0,3</b>
<b>24 octobre 2008</b>	<i>Ouvertures</i>	233 022 231	0	<b>0</b>	223 430 612	0	<b>0</b>
	<i>Annulations</i>	233 022 231	0	<b>0</b>	223 430 612	0	<b>0</b>
<b>30 novembre 2008</b>	<i>Ouvertures</i>	1 294 362 574	160 151 924	<b>12,4</b>	1 253 162 574	160 151 924	<b>12,8</b>
	<i>Annulations</i>	1 294 362 574	87 485 929	<b>6,8</b>	1 253 162 574	87 485 929	<b>7</b>
<b>13 juillet 2009</b>	<i>Ouvertures</i>	303 073 285	0	<b>0</b>	384 873 285	0	<b>0</b>
	<i>Annulations</i>	303 073 285	0	<b>0</b>	384 873 285	0	<b>0</b>
<b>9 novembre 2009</b>	<i>Ouvertures</i>	406 090 000	32 500 000	<b>8</b>	327 590 000	32 500 000	<b>9,9</b>
	<i>Annulations</i>	406 090 000	6 000 000	<b>1,5</b>	327 590 000	6 000 000	<b>1,8</b>
<b>8 décembre 2009</b>	<i>Ouvertures</i>	65 000 000	0	<b>0</b>	65 000 000	0	<b>0</b>
	<i>Annulations</i>	65 000 000	0	<b>0</b>	65 000 000	0	<b>0</b>
<b>29 septembre 2010</b>	<i>Ouvertures</i>	729 400 000	18 000 000	<b>2,5</b>	701 400 000	18 000 000	<b>2,6</b>
	<i>Annulations</i>	729 400 000	18 000 000	<b>2,5</b>	701 400 000	18 000 000	<b>2,6</b>

Source : commission des finances

Les crédits demandés sont également destinés à couvrir des **surcoûts associés à certaines mesures catégorielles**. Le Gouvernement dément que le coût de ces mesures ait été sous-estimé en loi de finances initiale pour 2010, faisant valoir que les surcoûts observés portent sur des mesures catégorielles ciblées (*cf. infra*) et que les dépassements constatés « *devraient être au total, 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* ».

**Application du « un sur deux » et du retour catégoriel en 2010,  
au sein des ministères visés par le projet de décret d'avance**

*(en millions d'euros)*

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

\* En raison des restructurations et de la réduction du format des armées, le ministère de la défense va 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.

Source : réponses au questionnaire

Au total, les ouvertures nettes demandées pour 2010 représentent **0,6 % de la masse salariale totale du budget général** et s'expliquent en grande partie par les effets 2010 du **dérapiage de l'exécution 2009**, par les **surcoûts induits par de moindres départs à la retraite que prévu en 2010** et enfin par le **dérapiage des dépenses de personnel de la défense** (mesures de restructurations, indemnisation chômage et dispositif de cessation anticipée d'activité des victimes de l'amiante).

## **B. DES OUVERTURES CONCENTRÉES SUR L'ÉDUCATION NATIONALE, LA DÉFENSE, LE BUDGET ET L'INTÉRIEUR**

Les demandes d'ouvertures de crédits de personnel 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 crédits demandés.**

### **1. Le ministère de l'éducation nationale : une mauvaise anticipation des départs à la retraite**

**378 millions d'euros sont ouverts en AE et CP pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale** (mission « Enseignement scolaire »), dont 226 millions d'euros au titre du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 83 millions d'euros au titre du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 7 millions d'euros au titre du programme 230 « Vie de l'élève » et 62 millions d'euros au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés.

La présence d'enseignants surnuméraires **dans l'enseignement du premier degré** est la raison principale de la demande d'ouverture de crédits. Elle résulte de la **sous-réalisation des réductions d'effectifs** (ou « schémas d'emplois ») constatée pour 2009 et prévisionnelle pour 2010, **à hauteur de 6 500 équivalents temps plein (ETP) cumulés** (cf. tableau). Elles ont un effet « collatéral » sur le glissement vieillesse-technicité dont le coût est estimé à 75 millions d'euros.

#### **La sous-exécution des schémas d'emplois**

(en ETP)

	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Prévision	-13 500	-16 000
Exécution	-9 989	
Prévision actualisée		-13 000
<b>Ecart</b>	<b>-3 511</b>	<b>-3 000</b>

Source : réponses au questionnaire

Ces réductions inférieures aux prévisions sont elles-mêmes imputables à des **départs en retraite moins nombreux qu'anticipé**. En 2009 et 2010, le nombre des départs en retraite s'est ainsi établi à environ 4 700 ETP en deçà des prévisions, soit 9 400 départs en moins sur les deux années.

## La surestimation des départs en retraite

(en ETP)

	2008	2009	2010
Prévision	37 627	35 983	37 012
Exécution	37 320	31 237	
Prévision actualisée			32 357
<b>Ecart</b>	<b>-307</b>	<b>-4 746</b>	<b>-4 655</b>

Source : réponses au questionnaire

Votre rapporteur général a, dans le cadre du premier tome du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011, consacré des développements au pilotage des effectifs du ministère de l'éducation et à la sincérité de son plafond d'emplois. **Les présentes ouvertures de crédits confirment que de réelles marges de progression demeurent.**

### 2. Le ministère de la défense : un dérapage significatif des mesures indemnitaires

La couverture des dépenses de personnel du ministère de la défense nécessite l'ouverture de **231,5 millions d'euros**, répartis comme suit :

1) 4,2 millions d'euros au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », 162,6 millions d'euros au titre du programme 178 « Préparation et emploi des forces » et 64,1 millions d'euros au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la **mission « Défense »** ;

2) 0,1 million d'euros au titre du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » et 0,5 million d'euros au titre du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »**.

La seule mission « Défense » fait donc l'objet d'ouvertures brutes de 230,9 millions d'euros en AE et CP. Ces ouvertures concernent des dépenses urgentes mais **largement prévisibles**. De fait, les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général **mentionnent explicitement un « dérapage » des dépenses de personnel de ce ministère** imputable, non à une mauvaise anticipation des départs à la retraite, mais aux surcoûts associés à de nombreuses **mesures indemnitaires**.

a) *Le financement du reliquat de surcoût supplémentaire des OPEX (29 millions d'euros)*

**29 millions d'euros** concernent le financement des opérations extérieures (OPEX). En effet, comme cela a été expliqué par la commission des finances dans la notice explicative de son avis sur le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010 (devenu le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010), sur les 867 millions d'euros de surcoût des OPEX

en 2010, **237 n'étaient pas financés**. Le décret d'avance précité en a financé 218 millions d'euros, gagés sur l'annulation de crédits d'équipements. Le présent projet de décret d'avances prévoit de financer les 29 millions d'euros restants, correspondant à des dépenses de titre 2. Selon les informations alors fournies à la commission des finances par la direction du budget, il était prévu de financer ces 29 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. L'ouverture par décret d'avance présente l'intérêt de permettre la consommation des crédits en temps utile.

### **Le financement du surcoût des OPEX en 2009 prévu par le présent projet de décret**

(en millions d'euros)

	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Crédits inscrits en LFI	510	570
Remboursements de l'ONU et de l'OTAN	75	50
Autres	60	
Décrets d'avance	227,8*	218**
<b>Présent projet de décret d'avance</b>		<b>29</b>
<b>Total</b>	<b>872,8</b>	<b>867</b>

\* Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009.

\*\* Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Source : d'après le rapport de motivation du présent projet de décret et les informations transmises par la direction du budget

Comme la commission des finances l'a souligné dans son avis précité sur le projet de décret d'avance de septembre 2010, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale était **largement prévisible. Le Gouvernement lui-même reconnaissait explicitement que les OPEX étaient nettement sous-budgétisées**. Ainsi, il écrivait, dans le projet annuel de performance pour 2010 : « 873 millions d'euros sont prévus pour l'année en cours. En 2010, les économies entamées l'année précédente devraient trouver leur plein effet. Dès lors, considérant les engagements opérationnels actuels, la dépense globale des OPEX devrait connaître un tassement de l'ordre de 10 % ». Autrement dit, la prévision « effective » de surcoût des OPEX pour 2010 était de l'ordre de 785 millions d'euros, contre 570 millions d'euros inscrits en loi de finances.

#### *b) Le financement d'autres dérapages de dépenses de personnel (201,9 millions d'euros)*

Le présent projet de décret d'avance se distingue toutefois du contenu habituel de ceux concernant la mission « Défense », **son objet essentiel étant de financer des dérapages de dépenses de personnel non liées aux OPEX (201,9 millions d'euros)**. Dans le rapport de motivation, le Gouvernement fournit la justification suivante : « Le besoin est principalement lié à trois dispositifs d'indemnisation dont les dépenses ont nettement augmenté en 2009 et 2010, au delà des prévisions inscrites en LFI. Il s'agit : 1) des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense, le nombre de personnes remplissant les conditions pour les percevoir étant supérieur aux

prévisions ; 2) des dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense, la crise économique ayant provoqué une hausse de leur taux de chômage ; 3) de l'indemnisation des victimes de l'amiante, difficile à prévoir. »

Cette justification suscite **d'importantes interrogations**. Il ressort, en premier lieu, des données transmises par le ministère du budget que **ces trois dispositifs n'expliquent qu'environ la moitié du dérapage des dépenses de personnel hors OPEX, comme le montre le tableau ci-après.**

### La justification du dérapage des dépenses de personnel hors OPEX

(en euros)

	2009		2010		PLF 2011
	LFI	Exécution	LFI	Prévision révisée	
<b>Données transmises par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat</b>					
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense (*)	123	123	156 162**	196 228**	203
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense	82	105	82	126	109
Indemnisation des victimes de l'amiante	51	96	80	100	95
<b>Calculs de la commission des finances</b>					
<b>Total</b>					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	256	324	318	422	407
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	256	324	324	454	407
<b>Dérapage par rapport à la LFI</b>					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				104	
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				130	
<b>Ouvertures de crédits non justifiées par le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance (écart entre ces montants et 201,9 Mns €)</b>					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				98	
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				72	

\* Les mesures prises en compte correspondent à l'intégralité des indemnités ouvertes dans le cadre du Plan d'accompagnement des restructurations (PAR) : indemnités de départ volontaire (IDV), pécules d'incitation à une seconde carrière, prime de restructuration de service, etc. Elles excluent les mesures liées aux dispositifs de restructuration antérieurs au PAR (FORMOB).

\*\* Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

Sources : réponses au questionnaire

**On peut donc s'étonner que le Gouvernement n'ait jugé utile de justifier au Parlement les ouvertures demandées que pour environ la moitié du montant total.**

Dans le cas des dépenses mentionnées par le rapport de motivation, les expressions utilisées (« *supérieur aux prévisions* », « *la crise économique ayant provoqué une hausse de leur taux de chômage* », « *difficile à prévoir* ») ont pour objet de suggérer qu'elles avaient un caractère **imprévisible**. Ce point de vue est **très contestable**. Le tableau ci-après montre que les deux causes essentielles de dérapage sont les indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense et les dépenses d'indemnisation chômage, l'indemnisation des victimes de l'amianté n'en expliquant qu'une faible part.

**Le dérapage des trois types de dépenses (hors OPEX)  
mentionnés par le rapport de motivation**

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI</b>	<b>Prévision révisée</b>	<b>Ecart</b>	<b>Ecart en %</b>
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense (*)	Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense**	156	196	40	25,6
	Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense**	162	228	66	40,7
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense		82	126	44	53,7
Indemnisation des victimes de l'amianté		80	100	20	25,0
<b>Total</b>	<b>Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense</b>	<b>318</b>	<b>422</b>	<b>104</b>	<b>32,7</b>
	<b>Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense</b>	<b>324</b>	<b>454</b>	<b>130</b>	<b>40,1</b>

\* Les mesures prises en compte correspondent à l'intégralité des indemnités ouvertes dans le cadre du Plan d'accompagnement des restructurations (PAR) : indemnités de départ volontaire (IDV), pécules d'incitation à une seconde carrière, prime de restructuration de service, etc.

Elles excluent les mesures liées aux dispositifs de restructuration antérieurs au PAR (FORMOB).

\*\* Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

*Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; calculs de la commission des finances*

Le dérapage s'explique essentiellement, mais pas seulement, par celui du **nombre de bénéficiaires**, comme le montre le tableau ci-après.

**Le nombre de bénéficiaires des trois types de dépenses (hors OPEX)  
mentionnés par le rapport de motivation**

	LFI	Prévision révisée	Ecart	Ecart en %	Pour mémoire : surcoût en %
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense - civils (*)	446	742	296	66,4	25,6-40,7**
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense – militaires	1 150	1 150	0	0,0	
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense	7 565	10 050	2 485	32,8	53,7
Indemnisation des victimes de l'amiante	2 170	2 600	430	19,8	25,0

\* Seuls les bénéficiaires des IDV sont comptabilisés.

\*\* Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; calculs de la commission des finances

En réponse aux questions de la commission des finances, le Gouvernement indique que si ces prévisions se sont révélées fausses, **c'est parce que le projet de loi de finances a été élaboré sur des données insuffisamment actualisées** :

1) dans le cas des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense, l'estimation a été faite sans prendre en compte les restructurations devant effectivement être réalisées en 2010<sup>1</sup> ;

2) dans le cas des dépenses d'indemnisation chômage, l'estimation n'a pas pris en compte la dégradation de la situation économique en 2009 et 2010<sup>2</sup>, alors même que la prévision de croissance du PIB du consensus des conjoncturistes<sup>3</sup> était de - 1 % dès le mois de janvier 2009 ;

3) dans le cas de l'indemnisation des victimes de l'amiante, les prévisions ont été réalisées sur la base de l'exécution en avril 2009<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> « Les restructurations de la défense sont prévues de longue date, mais il n'en est pas de même de leur calendrier de mise en œuvre. Ainsi, la désignation nominative des sites et entités concernés par une opération de restructuration est définie chaque année. Il en est résulté pour 2010 un accroissement très important (triplement) du nombre de mobilités indemnifiables. »

<sup>2</sup> « Les montants inscrits en loi de finances pour 2010 ont été calculés sur la base des dépenses et effectifs constatés en 2008, c'est-à-dire avant les fortes hausses constatées en 2009 et 2010 liées à la dégradation de la situation économique. »

<sup>3</sup> Consensus Forecasts, janvier 2009.

<sup>4</sup> « La LFI 2010 ayant été élaborée sur la base de l'exécution 2008 et des 4 premiers mois de l'année 2009, la hausse significative des dépenses du CAAA entre 2008 et 2009 (+ 19 %) n'a pas pu être prise en compte. »

Il est vrai que les projets de loi de finances reposent, par construction, sur des données souvent dépassées lors de leur dépôt au Parlement. Cependant, **le dérapage des dépenses liées aux restructurations, venant simplement du fait que le Gouvernement n'a pas pris ses décisions en temps utile, ne peut être considéré comme correspondant à des dépenses imprévisibles. L'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, liée à la pire récession depuis la Seconde Guerre Mondiale, était quant à elle manifestement prévisible dès le début de l'année 2009.**

### **3. Le ministère du budget : des mesures catégorielles fort peu documentées**

**Les ouvertures au bénéfice du ministère du budget atteignent 110,8 millions d'euros** (dont 86,5 millions d'euros au titre du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », 0,6 million d'euros au titre du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », 15,9 millions d'euros au titre du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » et 7,8 millions d'euros au titre du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »).

Ce surcroît de dépenses s'explique, selon le Gouvernement, *« par une exécution plus forte que prévue en 2009 et qui n'avait pas pu être prise en compte dans le PLF 2010, par (les effets de l')extension année pleine des moindres départs en retraite 2009, par les moindres départs en retraite 2010 et par la mise en œuvre du "Nouvel espace statutaire" pour les catégories B au 1<sup>er</sup> septembre 2010 ».*

A l'instar du phénomène observé pour d'autres ministères, le nombre de **départs en retraite** intervenus en 2009 s'établit à 4 543 ETP et le résultat attendu pour 2010 est de 4 422 ETP, contre 4 715 départs à la retraite anticipés par le projet de loi de finances pour 2010. Le Gouvernement indique néanmoins que *« le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sera respecté, la cible initiale (58 % de non remplacement des départs à la retraite prévus en LFI 2010) étant calibrée à un pourcentage suffisamment élevé pour que l'impact des moindres départs en retraite 2010 ne compromette pas le respect du "un sur deux" ».*

S'agissant des **mesures catégorielles**, l'adhésion des corps de catégorie B au « Nouvel espace statutaire » (NES) est prévu par le relevé de conclusions d'avril 2009, conclu entre le ministre chargé du budget et de la fonction publique et les organisations syndicales, et traduit dans le décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009. Ce relevé de conclusions prévoit une **revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie B**. Le ministère chargé du budget indique que *« sa mise en œuvre dans les corps des finances et de l'industrie est inéluctable puisqu'il s'agit de transposer un accord*

*interministériel* ». Les conditions de reclassement prévues sont strictement calquées sur celles prévues au niveau interministériel **et représentent un coût de 15 millions d'euros en 2010 (hors pensions) et de 63 millions d'euros en « rythme de croisière »**.

Enfin, les réponses au questionnaire précisent que les autres motifs des ouvertures demandées sont l'augmentation des dépenses au titre des **mesures de restructuration** « *dans un contexte d'effort sans précédent de rationalisation de l'emploi public* », un besoin de financement supplémentaire au titre du **rachat de jours déposés par les agents sur leur compte épargne temps (CET)**, les règles en la matière ayant évolué et un **surcoût au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)**, dont le régime a été modifié par le décret n° 2009-567 du 20 mai 2009.

Votre rapporteur général avait sollicité une ventilation précise des surcoûts occasionnés par chacune des mesures qui viennent d'être évoquées. Il est particulièrement regrettable, et pour tout dire assez surprenant, que le ministère chargé du budget **n'ait pas été en mesure de fournir de chiffres précis intéressant ses propres agents. En l'absence de telles données, l'on en vient à se demander si le ministère ne jette pas un « voile pudique » sur une maîtrise aléatoire du coût des mesures catégorielles mises en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des restructurations...**

#### **4. Le ministère de l'intérieur : le coût des « protocoles »**

**115 millions d'euros** sont ouverts au titre du programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité », au bénéfice des agents du ministère de **l'intérieur**. Selon le rapport de motivation, cette ouverture est tout d'abord destinée à **compenser de moindres départs en retraite qu'anticipé**, ainsi qu'un **décalage au cours de l'année des flux de départs**. Le Gouvernement précise néanmoins que les départs en retraite n'ont été inférieurs à la prévision **que sur le premier semestre** et que le surcroît de départs constaté sur le second semestre devrait conduire à un **nombre total de départs conforme à la prévision initiale**.

Au-delà de ces effets calendaires, **1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés** au cours du second semestre 2010, soit 416 ETPT en 2010 et un coût théorique<sup>1</sup> de 9,2 millions d'euros hors pensions. Enfin, la mise en œuvre de plusieurs **mesures catégorielles** dans le cadre de « protocoles » entraîne des **dépenses supplémentaires d'environ 40 millions d'euros par an en rythme de croisière**. Ces protocoles ont été conclus respectivement en décembre 2007 pour le corps de commandement (soit +8 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012), en

---

<sup>1</sup> Ce coût n'est en réalité que de 2 millions d'euros pour le ministère car le recrutement sous la forme de contrats uniques d'insertion conduit à une prise en charge de 80 % de cette dépense par l'Agence de services et de paiements (ASP), elle-même financée par le programme 102 du budget général.

octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application (+30 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012) et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction (+2 millions d'euros par an jusqu'en 2012). **A ces protocoles s'ajoute la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP)**, décidée fin 2008, et dont l'impact annuel s'est élevé à +17 millions d'euros sur chacun des exercices 2009 et 2010.

### **C. LA COUVERTURE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES AUTRES MINISTÈRES**

Les ouvertures destinées à couvrir les dépenses de personnel des autres ministères sont **plus limitées**. Elles s'élèvent :

1) à **8,2 millions d'euros pour le ministère de l'économie** (4,2 millions d'euros au titre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et 1,5 millions d'euros au titre du programme 220 « Statistiques et études économiques » de la mission « Economie », ainsi que 0,5 million d'euros au titre du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ») ;

2) à **31,9 millions d'euros en faveur du ministère des affaires étrangères** (22,7 millions d'euros au titre du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 9,2 millions d'euros au titre du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ») ;

3) à **46 millions d'euros pour le ministère de la justice** (programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ») ;

4) à **11,3 millions d'euros pour le ministère de la culture** (1,1 millions d'euros au titre du programme 131 « Création » et 10,2 millions d'euros au titre du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture »).

Hormis les ouvertures au bénéfice du ministère de la culture<sup>1</sup>, qui correspondent à une réimputation de crédits dont le montant ne permettait pas de recourir à un décret de virement, les motifs de ces ouvertures sont peu ou prou **les mêmes que précédemment évoqués**.

---

<sup>1</sup> Il n'y a pas globalement de surcroît de dépenses de personnel du ministère chargé de la culture. Les ouvertures de crédits sont intégralement compensées par des annulations à due concurrence sur les crédits de personnels du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » et du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », rattaché au ministère de la culture et de la communication. Les mouvements opérés sont destinés à procéder à un ajustement de la répartition des crédits de dépenses de personnel entre les programmes du ministère, qui ne peut donner lieu, compte tenu des montants en jeu, à un décret de virement.

## **1. Le plan de rattrapage indemnitaire au bénéfice des agents de l'INSEE**

Le **ministère de l'économie** fait d'abord face à l'effet des décalages infra-annuels entre départs en retraite et flux des entrées consécutives aux concours, ainsi qu'à l'impact de moindres départs en retraite en 2009 et 2010. Comme pour le ministère du budget, le Gouvernement assure néanmoins que le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sera respecté. De manière peu explicite, les réponses au questionnaire évoquent des surcoûts liés à « *la difficulté de la mise en œuvre des mesures de transferts affectant les emplois de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ». Une partie des compétences de la DGCCRF ayant été transférée à l'Autorité de la concurrence, les personnels correspondants devaient également faire l'objet d'une mutation. Il semble donc que des retards pris dans le transfert des agents occasionnent les surcoûts observés, dans la mesure où ces derniers continuent d'être rémunérés par le ministère.

Les surcoûts affectant le ministère de l'économie résultent enfin de la **poursuite du plan de rattrapage indemnitaire au bénéfice des agents de catégorie A de l'INSEE**, pour un montant de 1,7 million d'euros. Ce montant non budgété bénéficie aux agents de **catégorie A** et s'ajoute à l'enveloppe catégorielle de 4,7 millions d'euros inscrite en LFI au bénéfice des agents de catégorie B et C. Par ailleurs, la revalorisation de la situation indemnitaire des agents de catégories B et C de l'INSEE est prévue en deux tranches supplémentaires (avril 2011 et juillet 2012) pour un coût supplémentaire de 3,5 millions d'euros en 2011, 3,5 millions d'euros en 2012 et 2,4 millions d'euros en 2013<sup>1</sup>.

## **2. La justice : heures supplémentaires, mesures indemnitaires et variations d'effectifs**

Le surcroît de dépenses de personnel du ministère de la justice est imputable :

1) **à l'augmentation du coût des heures supplémentaires** (+20 millions d'euros). Ce phénomène trouve son origine dans deux facteurs. Le protocole du 11 mai 2009 signé entre les organisations pénitentiaires et la Garde des sceaux a étendu le paiement des heures supplémentaires aux agents en poste fixe, et l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires a généré des transferts de personnels d'un établissement à l'autre ou d'une région à l'autre, le recours aux heures supplémentaires permettant de compenser temporairement ces ajustements d'effectifs. La mise en œuvre du protocole et des ouvertures d'établissements pénitentiaire étant principalement

---

<sup>1</sup> Outre l'adhésion au « nouvel espace statutaire » (NES) des personnels de catégorie B à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour un coût de 1,7 millions d'euros, et après la première tranche de rattrapage réalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

intervenue au cours du **second semestre**, ses conséquences financières n'ont pu être intégrées dans la budgétisation initiale pour 2010 ;

2) aux **autres mesures indemnitaires du protocole du 11 mai 2009** (+16 millions d'euros). Ces mesures ont eu pour objectif, d'une part, de parvenir à une harmonisation interministérielle des règles de gestion dans le cadre des retenues pour congés maladie et, d'autre part, « *d'apaiser le contexte social tendu en raison notamment du surencombrement des établissements pénitentiaires* ». Comme pour les heures supplémentaires, les mesures indemnitaires ont été progressivement mises en œuvre au cours de second semestre 2009 et leur impact financier n'a pas pu être intégré dans la dotation initiale 2010 du programme « Administration pénitentiaire » ;

3) à la **compensation de moindres départs en retraite et de réintégrations plus importantes que prévues** (+10 millions d'euros). Selon les réponses au questionnaire, « *le décalage des départs à la retraite (diminution à hauteur de 260 ETP) et des réintégrations plus importantes devraient être globalement compensés par des flux d'entrées plus faibles dans les dernières promotions de l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Toutefois, si ces moindres recrutements, qui interviennent en fin d'année, permettent de respecter le schéma d'emplois en ETP, en revanche, en crédits, ils ne sont pas suffisants pour compenser l'impact (...) du surcoût sur l'année 2010 des moindres départs à la retraite et des réintégrations plus nombreuses* ».

### **3. Les effets du taux de change sur les indemnités de résidence à l'étranger**

Les crédits supplémentaires demandés au titre du ministère des affaires étrangères sont enfin destinés à **ajuster les crédits de personnel afin de prendre en compte l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger**. Cet impact est évalué à 30,2 millions d'euros.

Le Gouvernement précise qu'il « *est très difficile d'anticiper l'impact à moyen terme des variations de change par rapport à de très nombreuses devises et des évolutions de prix dans 165 pays différents*<sup>1</sup>. Celles-ci peuvent faire évoluer le barème de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) à la hausse comme à la baisse. Par conséquent, il n'est pas prévu d'enveloppe spécifique à ce titre lors de la construction de la loi de finances. En revanche, lorsque ces variations ont pour conséquence une hausse du barème et donc de la dépense au titre des IRE, une ouverture en fin

---

<sup>1</sup> La loi de finances 2010 est construite, s'agissant des dépenses de personnel, sur la base de l'exécution constatée en gestion 2008 et de l'impact des flux d'effectifs prévisionnels en 2009 et 2010, tels qu'ils résultent des schémas d'emplois arbitrés pour ces deux années. La dotation prévue sur le titre 2 prend donc en compte uniquement l'impact des variations de change et de prix intervenues en 2008.

*de gestion peut être nécessaire, après mise en œuvre du mécanisme d'auto-assurance par le ministère ».*

## **II. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX ET LES AUTRES OUVERTURES**

455,8 millions d'euros en AE et 213,9 millions d'euros en CP sont ouverts, hors titre 2, au titre du présent projet de décret d'avance. Ces ouvertures couvrent des **dépenses immobilières** ainsi que diverses **mesures exceptionnelles** pour lesquelles il est traditionnellement recouru au décret d'avance.

### ***A. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX***

**283,7 millions d'euros sont ouverts pour financer diverses opérations immobilières et de travaux**, intéressant les ministères sociaux, de la justice et de l'intérieur.

#### **1. Le regroupement des ministères sociaux**

50 millions d'euros sont ouverts en AE sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cette ouverture de crédits est destinée à **financer la troisième tranche des travaux de rénovation des plateaux de bureaux du siège des ministères sociaux sur le site du 14, avenue Duquesne à Paris** (*cf.* encadré).

Dès lors que les deux premières tranches sont achevées, le site faisant l'objet de la troisième tranche est libéré de toute occupation et la réalisation des travaux peut commencer dès le 1<sup>er</sup> décembre prochain. **Le démarrage de ces travaux, pour lesquels 49,65 millions d'euros en AE<sup>1</sup> sont nécessaires, se heurte toutefois à une difficulté de financement, imputable aux retards constatés en cours d'année sur le programme de cessions immobilières.**

---

<sup>1</sup> *La rénovation du site a été initiée sur l'ancien titre V des investissements immobiliers de l'Etat. 36 millions d'euros ont ainsi été alloués à cette opération sur le budget général. Par la suite, la cession en décembre 2006 de l'immeuble de la rue d'Astorg qui abritait l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a contribué au financement à hauteur de 101 millions d'euros.*

### **La stratégie immobilière des ministères sociaux**

La stratégie immobilière des ministères sociaux est, pour l'administration centrale, encadrée par un schéma prévisionnel de stratégie immobilière (SPSI) validé tant par le Conseil de l'immobilier de l'État que par le ministre chargé du domaine. Ce schéma s'articule autour de quatre axes structurants : 1) le maintien de sièges parisiens très réduits en nombre ; 2) la rénovation et la densification du site principal du 14, avenue Duquesne qui conduiront, à l'issue de celles-ci en 2013, à abandonner environ 11 600 m<sup>2</sup> des occupations à Montparnasse, Mirabeau ou Avenue de France ; 3) l'abandon d'emprises, essentiellement permis par la densification des sites principaux (4.332 m<sup>2</sup> locatifs abandonnés en 2009-2010 à Montparnasse ou Avenue de France) ; 4) la poursuite d'une politique de cession active avec divers immeubles ou terrains en province.

**La restructuration du 14, avenue Duquesne.** – Site historique du ministère construit en plusieurs phases à partir de 1930, cet ensemble immobilier est globalement vétuste, non conforme à la réglementation incendie et techniquement obsolète. Une restructuration lourde, largement sollicitée par la commission de sécurité incendie, était devenue indispensable, aucune rénovation majeure n'ayant été réalisée depuis la construction initiale.

Confrontée à cette situation, l'administration sanitaire et sociale poursuit, sur la période 1998-2013, la réhabilitation totale de son siège. A cet effet, un schéma directeur architectural et technique (SDAT) a été validé en 1998. Il vise à améliorer la sécurité et la qualité des locaux, à renouveler l'image du ministère, à valoriser le patrimoine historique et à le mettre aux standards de fonctionnement des immeubles tertiaires. Après réalisation des travaux d'un coût de 186 millions d'euros financés sur 14 ans, la valeur vénale de l'immeuble fixée à 150 millions d'euros (base domaine 2005), sera considérablement augmentée, offrant un large retour sur investissement, avec une estimation après travaux fixée entre 500 et 600 millions d'euros (étude CBRE de Mai 2007 diligentée par France Domaine).

La première phase des travaux concerne les équipements communs avec la rénovation de la salle de conférences, les ouvrages d'accessibilité des halls aux personnes à mobilité réduite, les colonnes sanitaires, la production calorifique et frigorifique ainsi que le Centre de ressources documentaires et multimédia (CRDM). Elle a franchi une étape importante en 2004 avec la livraison du nouveau hall Duquesne et du « pavillon central » qui dessert les trois ailes du bâtiment. La seconde phase concerne la rénovation des plateaux de bureaux ; cette opération a été initiée en 2003-2004 avec les phases de programmation, concertation et validation en commission technique paritaire (CTP). A l'issue d'une procédure de concours, un marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en 2005. Les travaux correspondants sont organisés en quatre tranches successives d'environ 10.000 m<sup>2</sup> chacune se superposant aux quatre tranches de restructuration des sous-sols et du restaurant administratif. La première tranche a été livrée à l'été 2008 et les services investissent actuellement la seconde tranche, livrée au 30 septembre 2010.

*Source : réponses au questionnaire*

Selon le Gouvernement, les retards affectant le programme de cessions n'ont pu être évalués avec précision qu'au cours des dernières semaines, ce qui justifie que des crédits complémentaires n'aient pas été ouverts dans le cadre des trois lois de finances rectificatives déjà votées en 2010<sup>1</sup>. Ces retards résultent :

---

<sup>1</sup> Les crédits actuellement disponibles sur le BOP des ministères sociaux lié au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sont de 2,1 millions d'euros en AE et de 4,3 millions d'euros en CP.

1) de la mise en œuvre des schémas immobiliers des préfets nécessaires à la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale, qui ont, avec les Plans d'initiative locaux (PIL), **réduit les perspectives de cessions à hauteur de 78 millions d'euros** ;

2) de **certaines difficultés qui empêchent actuellement la concrétisation de la vente de nombreux biens** inscrits sur la liste des cessions. Ainsi, selon le Gouvernement, *« certains terrains ont été mis à la disposition de communes à des conditions particulièrement avantageuses, ce qui ne facilite pas leur cession ; certains biens sont occupés par des structures sociales ou médico-sociales qui ne dépendent pas directement de l'Etat mais dont l'activité est d'intérêt général, ces organismes ne disposant pas de la capacité financière pour procéder à l'acquisition des biens ; certains biens occupés par des opérateurs n'ont finalement pas été libérés (cas de l'INSERM/IRSN au Vésinet) ; certains biens ont été transférés, dont le terrain de Marly (ex-INJEP), destiné à percevoir un internat d'excellence »*. Or, si ces difficultés ne remettent pas en question le principe de cession de ces biens non directement utiles à l'activité des services de l'Etat, **elles retardent leur processus, ou minimisent les gains escomptés**.

Il semble que le commencement des travaux du site Duquesne fasse l'objet de demandes pressantes des ministères concernés depuis plusieurs semaines et, selon le rapport de motivation, *« l'ouverture de crédits est urgente, puisqu'elle doit intervenir avant l'affermissement de la troisième tranche des travaux fixé le 1<sup>er</sup> décembre prochain. Le non-affermissement de cette tranche aurait pour conséquence une rupture dans le déroulement des travaux et des pénalités et surcoûts importants »*.

## **2. Le regroupement de l'administration centrale de la justice**

232 millions d'euros<sup>1</sup> sont ouverts en autorisations d'engagement au titre du programme 310 « Conduite et soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice »<sup>2</sup>.

Cette ouverture est destinée à **couvrir la prise à bail du nouvel immeuble destiné à regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la justice, dont la signature doit intervenir avant la fin de l'année 2010**. Le Gouvernement indique que, lors de l'examen du troisième

---

<sup>1</sup> Montant net des redéploiements effectués au sein du programme, correspondant à l'hypothèse d'un bail conclu sur le site le plus coûteux parmi les sites actuellement en discussion.

<sup>2</sup> Le financement de cette opération ne fait pas appel aux crédits inscrits sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». En effet, d'une part, les règles d'utilisation du CAS réservent aux acquisitions et aux gros travaux l'utilisation des crédits dégagés par le CAS. D'autre part, la partie du CAS immobilier du ministère de la justice s'élève à fin octobre 2010 à 10,2 millions d'euros (dont 1,4 million d'euros pour les opérations de l'administration pénitentiaire, 4,5 millions d'euros pour les opérations judiciaires et 4,3 millions d'euros pour les opérations de la protection judiciaire de la jeunesse). Ainsi, la prise à bail ne pourrait être, même partiellement, couverte par les crédits du BOP « Justice » du CAS.

projet de loi de finances rectificative pour 2010, le degré d'avancement de la négociation laissait encore exister une **forte incertitude** sur la localisation et donc le coût du nouvel immeuble. Il semble néanmoins que cette incertitude persiste, puisque le futur site d'implantation n'est toujours pas connu... En effet, les réponses au questionnaire indiquent que « *la négociation entre France Domaine et le bailleur (n'est) pas finalisée* » et que « *le choix du site<sup>1</sup> est actuellement soumis à une **décision imminente** des ministres, la signature du bail devant intervenir avant la fin de l'année 2010* ».

**Votre rapporteur général observe donc que l'urgence à ouvrir les crédits s'accommode paradoxalement d'une absence de choix définitif quant à l'immeuble à prendre à bail et, par conséquent, de l'absence d'information définitive sur le montant du loyer à acquitter<sup>2</sup>.**

### **3. Les travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur**

2 millions d'euros en AE et CP sont enfin ouverts au titre du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Cette ouverture de crédits est destinée à **des travaux de mise en sécurité et de protection du ministère, qui ne peuvent être financés par redéploiement au sein du programme concerné.**

Depuis 2008, divers travaux visant à renforcer la sécurité des bâtiments abritant les services centraux du ministère de l'intérieur et à mettre en œuvre les préconisations de la directive nationale de sécurité pour les activités civiles de l'Etat ont été entrepris. **Deux opérations de création d'accès sécurisés restent néanmoins à mener sur le site de la place Beauvau et le pôle renseignement de Levallois-Perret, pour un montant total d'environ 5 millions d'euros.**

Le Gouvernement justifie l'urgence à ouvrir les crédits par « *le maintien à un niveau élevé des mesures visant à protéger le territoire d'attaques terroristes (plan Vigipirate)* », qui a conduit le ministère à accélérer le processus et à lancer, au dernier trimestre 2010, des travaux qui prendront fin au printemps 2011. Aussi le Gouvernement assure-t-il qu'« *afin*

---

<sup>1</sup> Deux sites de regroupement, localisés aux portes de Paris, sont actuellement envisagés, pour une surface utile brute globale (SUB) d'un peu plus de 28 000 m<sup>2</sup>. Avec une hypothèse d'occupation de l'immeuble par 1 580 agents, le ratio d'occupation en m<sup>2</sup> SUB par agent serait de 17,8. Les aménagements internes n'étant pas encore définis en totalité, ce qui ne permet pas d'arrêter la surface utile nette, et le nombre exact d'agents susceptibles d'être transférés n'étant pas encore stabilisé, le ratio d'occupation en m<sup>2</sup> SUN n'a pas pu être calculé. Toutefois, la très bonne performance en termes de ratio d'occupation en m<sup>2</sup> SUB permet de garantir que le ratio d'occupation en m<sup>2</sup> SUN sera inférieur ou égal à 12, conformément aux objectifs de la politique immobilière de l'Etat.

<sup>2</sup> Le montant des crédits demandés est, dans ces conditions, calibré sur le loyer le plus cher des sites encore « en balance ». Par ailleurs, conformément à l'engagement pris par le ministre chargé du budget, le coût du loyer économique hors taxes et hors charges devrait être inférieur à 400 euros par m<sup>2</sup> de bureaux.

*de ne pas interrompre cette opération de nature urgente, il est nécessaire de disposer dès à présent de 2 millions d'euros ».* **Il est néanmoins étonnant qu'un montant de crédits si faible n'ait pu faire l'objet d'un redéploiement au sein de la mission.**

## **B. LES AUTRES OUVERTURES**

### **1. La situation des caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA)**

34 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts au titre du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ». **Cette ouverture est destinée à financer un complément de dotation pour les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui versent aux avocats les rétributions dues au titre des missions d'aide juridictionnelle qu'ils assurent.**

Début 2010, le fonds de roulement des CARPA était de 41 millions d'euros, soit 1,8 mois de dépenses. Ce niveau, inférieur au niveau de 2 mois considéré comme indispensable pour permettre de verser aux avocats les rétributions dues au titre des premières missions de l'année, a occasionné des difficultés de trésorerie pour certaines caisses.

**La situation s'est aggravée courant 2010, en raison notamment d'une mauvaise anticipation de l'impact de la réforme de la carte judiciaire<sup>1</sup>.** Compte tenu de ces éléments, à la date du 30 septembre, **42 barreaux ne disposaient pas de fonds suffisants pour couvrir la dépense de novembre.** La mobilisation de la réserve de précaution a permis de reconstituer une dotation suffisante pour financer la quasi-totalité des missions de l'année 2010, mais à condition de consommer la totalité du fonds de roulement des CARPA d'ici à la fin de l'année 2010. La situation actuelle fait donc peser un risque de rupture de paiement pour les missions qui seront achevées progressivement au cours du mois de décembre 2010.

Les crédits ici demandés visent donc à reconstituer la trésorerie des CARPA, le caractère déconcentré des dépenses nécessitant la mobilisation des crédits **avant la publication de loi de finances rectificative de fin d'année.**

### **2. Une aide à la filière agricole à tous égards exceptionnelle...**

**35 millions d'euros en AE et en CP** sont ouverts au titre du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la

---

<sup>1</sup> *Le montant de l'unité de valeur d'une douzaine de barreaux de rattachement de tribunaux de grande instance supprimés étant supérieur à l'unité de valeur des futurs barreaux de rattachement, un phénomène d'accélération des demandes de paiements par les avocats a été constaté dans certains ressorts afin de bénéficier d'un taux de rétribution plus avantageux.*

pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Cette ouverture est destinée à financer **une aide exceptionnelle au bénéfice de la filière des fruits et légumes** « *confrontée aux conséquences de la crise économique et financière<sup>1</sup> mondiale* » (organisations de producteurs commerciales, certaines entreprises de transformation et entités économiques éligibles du secteur). Selon le Gouvernement, l'urgence à ouvrir les crédits tient à la nécessité de mettre en place l'aide concernée avant la fin de l'année 2010, afin que celle-ci **demeure éligible au régime temporaire d'aides d'Etat** 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).

En outre, la Commission européenne, par décision du 28 janvier 2009, a déclaré **illégales** les aides dites « Plans de campagne » versées par les offices agricoles chargés des fruits et légumes (Oniflhor et Viniflhor) et les comités économiques agricoles sur la période 1999-2002 (soit 338 millions d'euros au total)<sup>2</sup>. Lorsqu'un tel refus d'apurement est prononcé, **l'Etat membre doit récupérer auprès des bénéficiaires finaux les aides indument perçues**.

Votre commission des finances, dont les rapporteurs spéciaux ont consacré de nombreux travaux aux enjeux financiers qui s'attachent au respect de nos engagements européens<sup>3</sup>, a interrogé le Gouvernement sur les conditions de versement de cette nouvelle aide. Ce dernier fait valoir qu'il « *agit dans ce dossier dans le souci de préserver les intérêts de la filière française tout en respectant ses engagements européens. Dans ce cadre, la phase d'expertise qui se poursuit avec l'ensemble des opérateurs concernés vise à mettre en œuvre toutes les voies légales prévues par la réglementation*

---

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> 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 de la Cour de Justice de l'Union Européenne. 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.

<sup>3</sup> Voir les rapports successifs de Mme Fabienne Keller sur les enjeux budgétaires du respect du droit communautaire de l'environnement et le rapport d'information de M. Joël Bourdin sur les refus d'apurement communautaire dans le domaine agricole.

*communautaire et la jurisprudence communautaire permettant de réduire le montant à recouvrer, et à mobiliser toutes les possibilités d'accompagnement conformes à la réglementation communautaire. Ces possibilités d'accompagnement peuvent être notamment le recours à des dispositifs distincts d'aide d'Etat ou d'aide de minimis, sans lien avec les montants à recouvrer, et dans le respect du principe "Deggendorf", qui permet d'attribuer des aides d'Etat aux entreprises concernées, sous réserve de leur éligibilité au dispositif, ces aides ne pouvant être versées qu'une fois la situation de l'entreprise régularisée au regard de l'exécution de la procédure de reversement ».*

En tout état de cause, la mise en œuvre, par le passé, d'aides agricoles dans des conditions de légalité contestables continue de produire des effets budgétaires en 2010. **Ces coûts persistants doivent constituer une puissante incitation à respecter scrupuleusement la réglementation communautaire, y compris en cas de recours au décret d'avance.**

### **3. Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur »**

La mission « Recherche et enseignement supérieur » fait l'objet d'ouvertures diverses, pour un montant total de 120,7 millions d'euros en AE et 126,4 millions d'euros en CP.

29 millions d'euros sont ouverts en CP sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». Cette ouverture est destinée à **compléter les subventions pour charges de service public versées aux universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de ressources humaines, afin de leur permettre d'assurer le paiement des salaires des personnels transférés.** Selon le Gouvernement l'exécution de la masse salariale des universités n'est pas connue précisément avant la fin de l'année et ne pouvait être anticipée au moment de la discussion du dernier collectif budgétaire.

23 millions d'euros sont ensuite ouverts en AE<sup>1</sup> sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », afin de permettre à la France **d'honorer les contributions, libellées en monnaies étrangères, à diverses organisations internationales en matière de recherche.** Ce surcoût est lié aux effets des taux de change, qui ne sont connus qu'en fin d'année, et **l'urgence à ouvrir les crédits est motivée par les pénalités qui seraient prononcées à l'encontre de la France si elle ne respectait pas les échéanciers de paiement.** Lorsqu'elles ne sont pas appelées ou exigibles en euros, les hypothèses retenues pour prévoir le montant des contributions françaises aux différentes organisations internationales de recherche reposent sur les derniers taux de change connus au moment du dépôt du projet de loi de finances. En 2010, **des fluctuations**

---

<sup>1</sup> Les CP seront mobilisés par redéploiement.

**importantes sont intervenues**, provoquant une majoration de 19,5 millions d'euros de la contribution française appelée par le CERN, le budget de l'Organisation étant voté en francs suisses ; le taux de change moyen sur l'année, s'est élevé à 0,73, contre une hypothèse de 0,63 retenue lors de la construction du PLF 2010.

97 millions d'euros sont enfin ouverts en AE et en CP sur le programme 231 « Vie étudiante », **destinés à compléter les crédits nécessaires au paiement des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants**. Ce besoins supplémentaire résulte à la fois de l'augmentation du nombre de boursiers et à la décision de verser un demi-mois de bourse supplémentaire. Selon le Gouvernement, l'octroi d'un dixième mois de bourse a été annoncé en mai 2010. Ses modalités concrètes ainsi que la décision de mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2011-2012 et de verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011 ont été arrêtées qu'au mois d'août 2010. Le besoin total pour les bourses sur critères sociaux versées aux étudiants s'élève donc à 172,5 millions d'euros, dont 94,5 millions d'euros au titre des effectifs de boursiers plus importants que prévus au moment du PLF 2010 et 78 millions d'euros au titre du demi-mois de bourse supplémentaire. Ce besoin a été en partie couvert par des redéploiements internes au programme « Vie étudiante », le solde faisant l'objet du présent projet de décret d'avance. **L'urgence à ouvrir les crédits tient à la nécessité d'éviter toute rupture dans le paiement des bourses aux étudiants bénéficiaires.**

#### **4. Les suites de la tempête Xynthia**

17 millions d'euros en AE sont enfin ouverts au titre au titre du programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », aux fins de financer les mesures consécutives à la tempête Xynthia du 28 février 2010.

Ce sinistre a conduit le Gouvernement à engager en urgence, dans les zones d'extrême danger où les risques peuvent être mortels, des procédures de délocalisations, par voie amiable ou par expropriation, en vue de protéger les populations concernées. Le besoin en indemnisations est déterminé en fonction des dossiers acceptés par l'administration au 30 septembre. Sur les 1 265 propositions d'acquisitions amiables faites, 922 acceptations avaient été recensées à cette même date. Les dernières remontées (5 novembre 2010) font état de 1 007 propositions de rachat acceptées. **L'urgence à ouvrir ces crédits n'est donc pas contestable, les indemnisations devant être servies dans les trois mois de l'acceptation.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une séance tenue le lundi 13 décembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2010 n° 166 (2010-2011), adopté par l'Assemblée nationale, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.**

*Sous réserve des amendements figurant dans le présent rapport, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter, ainsi modifiés, les articles du projet de loi de finances rectificative pour 2010.*

Le compte rendu détaillé sera disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>