

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE :

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

- *ARTICLE PREMIER* Autorisation de percevoir les impôts existants 7

B. – Mesures fiscales

- *ARTICLE 2* Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2006 et baisse des acomptes 9
- *ARTICLE 3* Nouvelle amélioration de la prime pour l'emploi 21
- *ARTICLE 4* Aménagements du régime de l'hypothèque rechargeable 41
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4* Déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite 44
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4* « Familialisation » du plafond de déductibilité des cotisations d'épargne retraite 49
- *ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 4* Précisions relatives aux modalités d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères constituées dans le cadre de l'épargne retraite 51
- *ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 4* Prise en considération sur le plan fiscal des nouveaux instruments juridiques introduits dans le code civil en matière de donation et de succession par la loi du 23 juin 2006 54
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4* Réduction d'impôt au titre du mécénat bénéficiant aux monuments privés 57
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4* Extension de la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement 61
- *ARTICLE 5* Renforcement de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses liées à la dépendance 65
- *ARTICLE 5 bis (nouveau)* Exonération des primes versées par l'Etat aux médaillés olympiques et paralympiques de Turin de l'impôt sur le revenu 68
- *ARTICLE 6* Création d'une réduction d'impôt en faveur des PME de croissance 69
- *ARTICLE 7* Aménagements de la provision pour investissements des entreprises de presse 82
- *ARTICLE 7 bis (nouveau)* Déplafonnement des dépenses de défense de brevets dans le calcul du crédit d'impôt recherche 88

• ARTICLE 8 Aménagement du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés	90
• ARTICLE 8 bis (nouveau) Relèvement du seuil de l'imposition forfaitaire annuelle	96
• ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 8 bis (nouveau) Toilettage du régime d'exonération des plus-values professionnelles	100
• ARTICLE 9 Modification du régime fiscal des frais d'acquisition des titres de participation	105
• ARTICLE 10 Aménagement du régime des plus ou moins-values à long terme pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés	114
• ARTICLE 10 bis (nouveau) Statut fiscal du superéthanol E 85	127
• ARTICLE 10 ter (nouveau) Régime TVA des opérations de réhabilitation de l'immobilier touristique	133
• ARTICLE 10 quater (nouveau) Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics	137

C. – Mesures diverses

• ARTICLE 11 Prélèvement sur la Caisse des dépôts et consignations	140
---	-----

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• ARTICLE 12 Reconduction du contrat de croissance et de solidarité	147
• ARTICLE 13 Compensation des transferts de compétences aux régions	172
• ARTICLE 14 Compensation financière en 2007 des transferts de compétences aux départements	193
• ARTICLE 14 bis (nouveau) Eligibilité au FCTVA pour les travaux réalisés sur des monuments historiques inscrits ou classés mis à la disposition d'un tiers	201
• ARTICLE 15 Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales	206
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 15 Définition des bases de taxe professionnelle en cas de restructuration	218

B. – Autres dispositions

• ARTICLE 16 Dispositions relatives aux affectations	222
• ARTICLE 17 Création du budget annexe dénommé « Publications officielles et information administrative »	223
• ARTICLE 18 Suppression du budget annexe des Monnaies et médailles et création de l'établissement public dénommé « La Monnaie de Paris »	228
• ARTICLE 19 Répartition du produit de la taxe d'aviation civile et tarif applicable aux passagers à destination de la Confédération suisse	246
• ARTICLE 20 Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »	250
• ARTICLE 21 Création du compte de commerce dénommé « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire »	253
• ARTICLE 22 Modifications apportées à certains comptes spéciaux	259

• ARTICLE 23 Mesures relatives à la répartition du droit de consommation sur les tabacs et aux cotisations sociales	270
• ARTICLE 24 Affectation de taxe sur les installations nucléaires de base (INB) à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	280
• ARTICLE 25 Affectation de l'intégralité du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	285
• ARTICLE 26 Prélèvement de solidarité pour l'eau	289
• ARTICLE 27 Contribution à l'effort national de recherche	295
• ARTICLE 28 Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés	303
• ARTICLE 29 Majoration des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS)	306
• ARTICLE 30 Elargissement des missions et des modalités de financement du centre des monuments nationaux (CMN)	309
• ARTICLE 30 bis (nouveau) Suppression des droits versés au budget général au titre du contrôle de la mise sur le marché des produits antiparasitaires à usage agricole et des matières fertilisantes et supports de culture	318
• ARTICLE 31 Transfert de la créance détenue par l'Etat sur l'UNEDIC au Fonds de solidarité	323
• ARTICLE 32 Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes	329

TITRE II :

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

• ARTICLE 33 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois	331
EXAMEN EN COMMISSION	341

PREMIÈRE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

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

Cet article rappelle que l'autorisation de l'impôt est à l'origine même de l'institution parlementaire.

Il s'applique aux impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir. L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que : « *dans la première partie, la loi de finances de l'année : 1° autorise pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;* ».

On peut rappeler que la formulation résultant de l'article 34 de la LOLF est à cet égard plus précise que celle de l'article 31 de l'ordonnance de 1959 :

- l'autorisation n'est valable que pour l'année ce qui conforte le principe de l'annualité budgétaire pour mieux protéger le contribuable ;
- l'autorisation concerne les recettes fiscales et non fiscales, ce qui est évidemment plus large ;

- l'autorisation porte explicitement sur les impositions de toute nature affectées en application de l'article 2 de la LOLF à des personnes morales autres que l'Etat, ce qui conforte le monopole des lois de finances en ce qui concerne l'autorisation de perception des impôts.

Concrètement, comme à l'accoutumée, le présent article a une portée partiellement rétroactive puisqu'il dispose que la loi de finances s'applique :

- à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2006 et des années suivantes, ce qui explique que la loi de finances de l'année « n » fixe le barème de l'impôt sur les revenus perçus l'année « n - 1 » ;

- de la même façon, s'agissant des sociétés, à l'impôt dû sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2006, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année « n ».

Il est également précisé que cette loi de finances s'applique à compter du 1^{er} janvier 2007 pour les autres dispositions fiscales et cela sous réserve de dispositions contraires¹.

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

¹ Cette rétroactivité partielle est néanmoins inévitable, car il ne serait pas concevable que le Parlement se prive de toute marge de manœuvre pour faire évoluer la fiscalité, notamment dans le cadre d'un changement de politique générale. Mais elle ne doit pas être confondue avec une forme de rétroactivité différente trop souvent utilisée par bien des gouvernements : celle qui consiste à revenir sur la parole de l'Etat en remettant en cause les engagements pris par celui-ci à l'égard d'épargnants ou d'investissements dont les décisions résultent du contexte fiscal qui leur est promis pour une période déterminée.

B. – Mesures fiscales

ARTICLE 2

Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2006 et baisse des acomptes

Commentaire : le présent article a pour objet, d'une part, de rehausser les seuils et limites associés au barème de l'impôt afin de neutraliser l'effet de l'inflation et, d'autre part, de réduire de 8 % le montant des acomptes provisionnels et des prélèvements mensuels dans la limite de 300 euros.

En premier lieu, le présent article a pour objet de **procéder, comme il est de tradition, à l'actualisation de différents seuils associés au barème en fonction de l'inflation.**

Cette actualisation porte sur un barème profondément remanié par les articles 75 et 76 de la loi de finances pour 2006, avec une diminution du nombre des tranches (de sept tranches à cinq tranches), un taux marginal abaissé de 48,09 % à 40 % et l'intégration de l'abattement de 20 % pour les revenus salariaux et assimilés, dans une perspective d'allègement de la charge de l'impôt sur le revenu et de vérité des taux d'imposition.

Il est ici rappelé que cette refonte du barème se situe, elle-même, dans le cadre d'une réforme fiscale d'envergure, qui englobait un dispositif de plafonnement des avantages fiscaux depuis censuré par le Conseil constitutionnel¹, la mise en place d'un « bouclier fiscal » ainsi qu'une montée en puissance de la prime pour l'emploi qui sort encore renforcée, d'ailleurs, par l'article 3 du présent projet de loi de finances.

En second lieu, le présent article a pour objet de **faire bénéficier plus rapidement les contribuables de la baisse de l'impôt sur le revenu** votée en loi de finances pour 2006 **en réduisant le montant des acomptes provisionnels et des prélèvements mensuels versés à partir de 2007.** L'examen de cette disposition permettra à votre rapporteur général d'effectuer un retour sur la portée des allègements d'impôt sur le revenu.

¹ « Considérant (...) que la complexité de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine de déclarer cet article contraire à la Constitution » - *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.*

I. UNE SIMPLE ACTUALISATION DES SEUILS POUR 2006 AFIN DE PRÉSERVER L'ACQUIS DE LA RÉFORME

En loi de finances initiale, les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu sont rituellement actualisés en fonction de l'inflation prévisionnelle pour l'année en cours (le barème s'appliquant aux revenus qui y sont perçus).

Une indexation du barème est ainsi effectuée par le présent article sur la base de **l'évolution des prix hors tabac, établie à 1,8 % en 2006** par rapport à 2005.

Indexation des limites des tranches du barème (1. du I de l'article 197 du CGI)

Tranches de revenus en 2006 LFI 2006	Tranches de revenus en 2006 PLF 2007	Taux (inchangés)
Jusqu'à 5.515 euros	Jusqu'à 5.614 euros	0 %
De 5.515 euros à 11.000 euros	De 5.614 euros à 11.198 euros	5,5 %
De 11.000 euros à 24.432 euros	De 11.198 euros à 24.872 euros	14 %
De 24.432 euros à 65.500 euros	De 24.872 euros à 66.679 euros	30 %
Plus de 65.500 euros	Plus de 66.679 euros	40 %

Certains plafonds ou limites font également l'objet d'une indexation directe par le présent article :

Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu

Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2005	Pour les revenus de 2006
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.159 euros	2.198 euros
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	3.736 euros	3.803 euros
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	829 euros	844 euros
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	611 euros	622 euros
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	407 euros	414 euros
	Seuil pour les revenus de 2006 LFI 2006	Seuil pour les revenus de 2006 PLF 2007
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5.398 euros	5.495 euros

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

Relèvement des seuils et plafonds évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2005	Revenus 2006
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		389 euros	396 euros
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		854 euros	869 euros
- maximum :		13.094 euros	13.328 euros
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		346 euros	352 euros
- maximum :		3.385 euros	3.446 euros
Revenu au-delà duquel ne s'appliquent plus :	2 ^{ème} alinéa du 4 bis et 5a de l'article 158		
- l'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions :		120.022 euros	Sans objet
- l'abattement de 20 % sur les rémunérations des personnes détenant plus de 35 % des droits sociaux de l'entreprise qui les emploie et sur les bénéfices des entreprises qui adhèrent à un CGA ou à une AGA :		120.022 euros	
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	1.706 euros	2.172 euros ³
- si le revenu net global ne dépasse pas :		10.500 euros	13.370 euros ¹
ou :		853 euros	1.086 euros ¹
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		16.950 euros	21.570 euros ¹
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 ^{er} de l'article 200	470 euros	479 euros ⁴

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

³ Outre l'indexation automatique sur l'inflation, une hausse de 25 % de l'abattement et des limites de revenus est ici intervenue en LFI 2006 afin de neutraliser la suppression de l'abattement de 20 %, désormais intégré au barème.

⁴ En vertu de l'article 127 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le plafond de la réduction d'impôt accordé au titre des dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté a été fortement rehaussé (de même que son taux, porté de 66 % à 75 %) sans que soit remis en cause le principe de son indexation.

Le coût de la présente actualisation du barème de l'impôt sur le revenu ressort à 1,2 milliard d'euros. Le produit de l'impôt sur le revenu pour 2007 atteint 53,81 milliards d'euros (produit net de la prime pour l'emploi).

II. UN ALLÈGEMENT FISCAL CONSÉQUENT MAIS DISPARATE...

A. UN BILAN DE LA LÉGISLATURE

Durant sa campagne, le Président de la République avait envisagé un allègement global de l'impôt sur le revenu de 30 % en cinq ans. En 2004, l'allègement ressortait à 10 % grâce aux baisses successives du barème de l'impôt sur le revenu de 5 % en 2002, de 1 % en 2003 et de 3 % en 2004.

Puis, la nécessité de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB a conduit le gouvernement à arbitrer, en 2005 comme pour 2006, en faveur d'un budget en « croissance zéro » assorti d'une pause dans la baisse des prélèvements obligatoires.

Pourtant, sans que le rendement de l'impôt sur le revenu s'en trouve affecté, **une poursuite de la baisse du barème aurait été envisageable dès 2005 à condition de supprimer ou de réaménager un certain nombre de « niches fiscales »**, solution d'ailleurs initialement envisagée par le gouvernement.

Selon votre rapporteur général, une remise en cause des « niches » en matière d'impôt sur le revenu poursuivrait plus un objectif d'équité que de rendement fiscal et la réduction des divers avantages devrait *in fine* se traduire par une baisse à due concurrence des taux du barème.

Or, si les articles 75 et 76 de la loi de finances pour 2006 aboutissent **pour 2007, à une diminution substantielle du barème** -il en résulte une **moins value fiscale de 3,6 milliards d'euros-**, le gouvernement n'avait envisagé que le **simple plafonnement de quelques avantages fiscaux**, solution peu énergique et dont le rapport se trouvait inférieur à 50 millions d'euros. Ce dispositif, dont le rendement apparaissait très insuffisant au regard de sa complexité, a d'ailleurs été censuré par le Conseil constitutionnel (*cf. supra*).

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des taux des différentes tranches au cours de la présente législature, dans l'hypothèse de revenus salariés :

Evolution des taux des tranches du barème dans l'hypothèse de revenus salariés

Tranches de revenus (valeur 2005) ⁵	Taux appliqué aux revenus de 2001 ⁶	Taux appliqué aux revenus de 2002 ²	Taux appliqué aux revenus de 2003 à 2005 ²	Tranches de revenus en 2006 (valeur 2005)	Taux appliqué aux revenus de 2006	Evolution des taux 2006/2001
Jusqu'à 5.515 euros	0 %	0 %	0 %	Jusqu'à 5.515 euros	0 %	0 %
De 5.515 euros à 10.846 euros	6,00 %	5,64 %	5,46 %	De 5.515 euros à 11.000 euros	5,50 %	- 8,3 %
De 10.846 euros à 19.092 euros	17 %	15,79 %	15,31 %	De 11.000 euros à 24.432 euros	14 %	- 16,7 %
De 19.092 euros à 30.913 euros	25 %	23,31 %	22,61 %			- 43,5 %
De 30.913 euros à 50.301 euros	33 %	30,83 %	29,90 %	De 24.432 euros à 65.500 euros	30 %	21,0 %
De 50.301 euros à 62.030 euros	37,40 %	35,15 %	34,10 %			- 8,5 %
Plus de 62.030 euros	42,20 %	39,66 %	38,47 %			- 19,8 %
Plus de 120.100 euros ⁷	52,75 %	49,58 %	48,09 %	Plus de 65.500 euros	40 %	- 28,9 %
						- 5,2 %
						- 24,2 %

Source : commission des finances

Il est manifeste que les taux marginaux d'imposition ont fortement baissé, mais de façon disparate : de 5,2 % à 43,5 % selon les tranches.

Si votre rapporteur général constate que l'intégration de l'abattement de 20 % au barème dans le PLF 2006 contribue à une **transparence favorable à l'attractivité de notre fiscalité du revenu avec un gain fiscal sensible pour la plupart des contribuables, de l'ordre de 6 % en moyenne de 2006 à 2007, il regrette qu'il n'ait pas été possible d'aller plus loin, faute d'avoir procédé à une remise en cause générale des avantages fiscaux.**

⁵ Majorées de 25 % afin de permettre la comparaison avec le barème 2006, qui intègre l'abattement de 20 %.

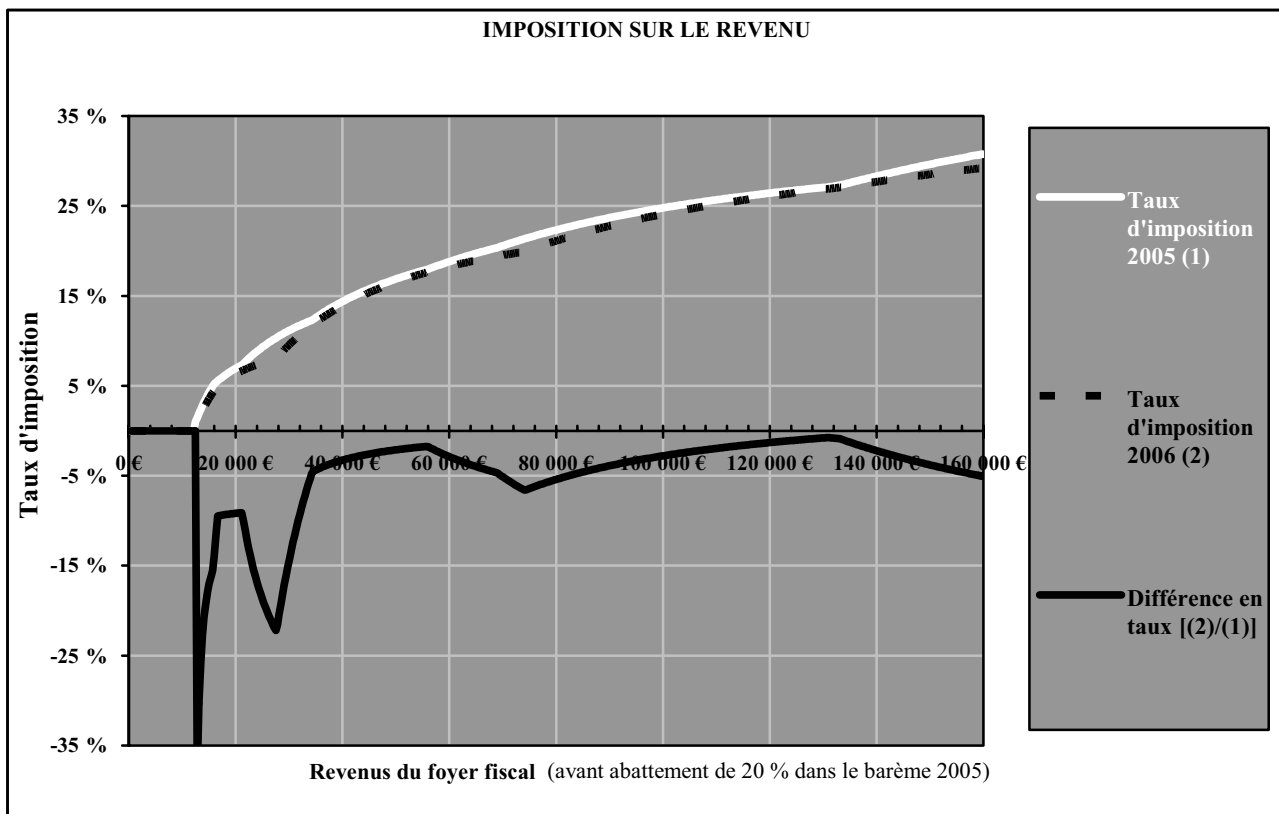
⁶ Diminués de 20 % jusqu'à 120.100 euros afin de permettre la comparaison avec le barème 2006, qui intègre l'abattement de 20 %.

⁷ Ligne permettant de suivre la situation des revenus salariés et assimilés qui, pour la part excédant 120.100 euros, ne bénéficiaient pas de l'abattement de 20 % dans l'ancien barème ; les taux correspondants ne sont donc pas diminués de 20 %.

Par ailleurs, votre rapporteur général rappelle qu'en 2005, seuls 48,7 % des quelques 34,4 millions de foyers fiscaux sont imposables sur le revenu. En définitive, selon lui, **une baisse des taux obtenue en contrepartie d'un élargissement des assiettes constituerait une démarche exemplaire en termes de rendement fiscal et d'efficacité économique**, adoptée par de nombreux Etats partenaires. Une intégration de la CSG au barème pourrait en constituer l'acte inaugural. **Au total, il semble bien que la réforme de l'impôt sur le revenu soit encore devant nous.**

B. L'ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ENTRE 2006 ET 2007

Votre commission des finances a dressé le graphe suivant, qui retrace les taux moyens d'imposition dans les barèmes 2005 et 2006, et fait apparaître, pour l'impôt payé au titre de ces deux années, une évolution toujours favorable aux contribuables mais fortement différenciée :



Source : commission des finances

Le tableau suivant permet d'apprécier les évolutions que retracent le graphique précédent au moyen d'exemples concrets, en retenant trois configurations familiales (célibataire sans enfant, couple sans enfant et couple avec deux enfants) et en supposant que les revenus déclarés sont composés de traitements et salaires :

**Exemples significatifs de variation de l'impôt payé dans le barème 2005
et le barème proposé pour 2006**

(en euros)

Configuration du foyer fiscal	Revenu déclaré du foyer fiscal (bénéficiant de l'abattement de 10 % et, en 2005, de celui de 20 %)	Imposition (avant imputation des crédits et réductions d'impôt)		Différence	
		IR 2005	IR 2006	en valeur	en pourcentage
Exemples de « classes moyennes » touchées de façon sensible par la réforme					
célibataire sans enfant	18.000	1.111	1.007	-104	-9,4 %
couple sans enfant	36.000	2.222	2.015	-207	-9,3 %
couple avec deux enfants	54.000	3.333	3.022	-311	-9,3 %
Revenus des « classes moyennes » tirant le parti maximal de la réforme					
célibataire sans enfant	27.000	2.731	2.141	-590	-21,6 %
couple sans enfant	55.000	5.666	4.409	-1.257	-22,2 %
couple avec deux enfants	77.000	7.380	5.920	-1.460	-19,8 %
Exemples de revenus plus élevés tirant un bénéfice encore sensible de la réforme					
célibataire sans enfant	35.000	4.402	4.210	-192	-4,4 %
couple sans enfant	69.000	8.535	8.150	-385	-4,5 %
couple avec deux enfants	93.000	10.676	10.234	-442	-4,1 %
Seuil de revenus où le bénéfice de la réforme atteint un premier plancher					
célibataire sans enfant	56.000	10.058	9.880	-178	-1,8 %
couple sans enfant	111.000	19.838	19.490	-348	-1,8 %
couple avec deux enfants	111.000	15.520	15.094	-426	-2,7 %
Revenus bénéficiant du deuxième « pic » de réduction d'impôt					
célibataire sans enfant	74.000	15.781	14.740	-1.041	-6,6 %
couple sans enfant	148.000	31.563	29.480	-2.083	-6,6 %
couple avec deux enfants	148.000	27.245	25.084	-2.161	-7,9 %
Seuil de revenus où le bénéfice de la réforme atteint un deuxième plancher					
célibataire sans enfant	131.000	35.520	35.252	-268	-0,75 %
couple sans enfant	262.000	71.040	70.504	-536	-0,75 %
couple avec deux enfants	262.000	66.722	66.108	-614	-0,92 %
Exemples de revenus tirant un bénéfice substantiel de la baisse du taux marginal (48,09 % à 40 %)					
célibataire sans enfant	200.000	68.491	62.760	-5.731	-8,4 %
couple sans enfant	400.000	136.982	125.520	-11.462	-8,4 %
couple avec deux enfants	400.000	132.664	121.124	-11.540	-8,7 %
Autres exemples de revenus tirant un bénéfice substantiel de la baisse du taux marginal (48,09 % à 40 %)					
célibataire sans enfant	500.000	212.761	182.760	-30.001	-14,1 %
couple sans enfant	1.000.000	425.522	365.520	-60.002	-14,1 %
couple avec deux enfants	1.000.000	421.204	361.124	-60.080	-14,3 %

Source : commission des finances

Ce tableau fait ressortir, au titre des revenus de 2005 et 2006, une forte disparité des taux de diminution de cotisation d'impôt, d'environ 1 % à un peu plus de 20 %, ce qui empêche d'opérer une diminution substantielle des acomptes en suivant une règle uniforme.

III. ...NE PERMET QU'UNE BAISSÉ MODÉRÉE DES ACOMPTES

A. UN CALIBRAGE DIFFICILE

La démarche consistant à anticiper une baisse générale de l'impôt sur le revenu dès le paiement des acomptes n'est pas sans précédent : l'article 2 de la loi de finances pour 2004, qui opérait une baisse linéaire de 3 % des taux de toutes les tranches de l'IR, avait également prévu une baisse de 3 % des acomptes provisionnels et des mensualités. L'absence de linéarité dans la baisse de l'IR pour 2007 ne permet pas au gouvernement d'adopter une règle aussi simple : le présent article prévoit certes **une réduction linéaire de 8 % du montant des acomptes** provisionnels et des prélèvements mensuels versés à partir de 2007, mais dans une certaine **limite, fixée à 300 euros**.

Il est rappelé que chacun des deux acomptes provisionnels représente normalement le tiers de l'impôt liquidé l'année précédente, la régularisation intervenant lors du dernier versement. Pour leur part, les foyers mensualisés⁸ provisionnent leur impôt en autorisant dix prélèvements mensuels représentant chacun le dixième de l'impôt liquidé l'année précédente, jusqu'en octobre. Le cas échéant, les dernières mensualités sont ajustées à la baisse après liquidation de l'impôt, ou, à l'inverse, des versements complémentaires ont lieu en novembre (voire en décembre) si la liquidation fait apparaître un montant supérieur aux mensualités versées.

Le décret en conseil d'Etat prévu par le III du présent article, destiné à préciser les modalités d'application du dispositif, devrait aboutir, pour les contribuables mensualisés, à prendre en compte le montant définitif de l'impôt à partir du mois d'août, sa liquidation intervenant normalement à la mi-juillet.

La réduction des mensualités antérieure à la liquidation ne porterait donc, pour les foyers mensualisés, que sur les sept dixièmes de l'impôt liquidé en 2006. Il importe donc de s'assurer, pour les contribuables mensualisés, que la réduction dont ils bénéficieraient en application de la présente disposition ne puisse se traduire, à revenu constant, par un ressaut d'imposition sensible dès la 8^{ème} mensualité. En clair, il convient de vérifier que la baisse cumulée des 7 premières mensualités, qui serait égale à 8 % des sept dixièmes de l'impôt liquidé en 2005 dans la limite de 210 euros⁹, n'est pas susceptible d'excéder substantiellement l'économie d'impôt définitive.

⁸ Au nombre de 10,1 millions.

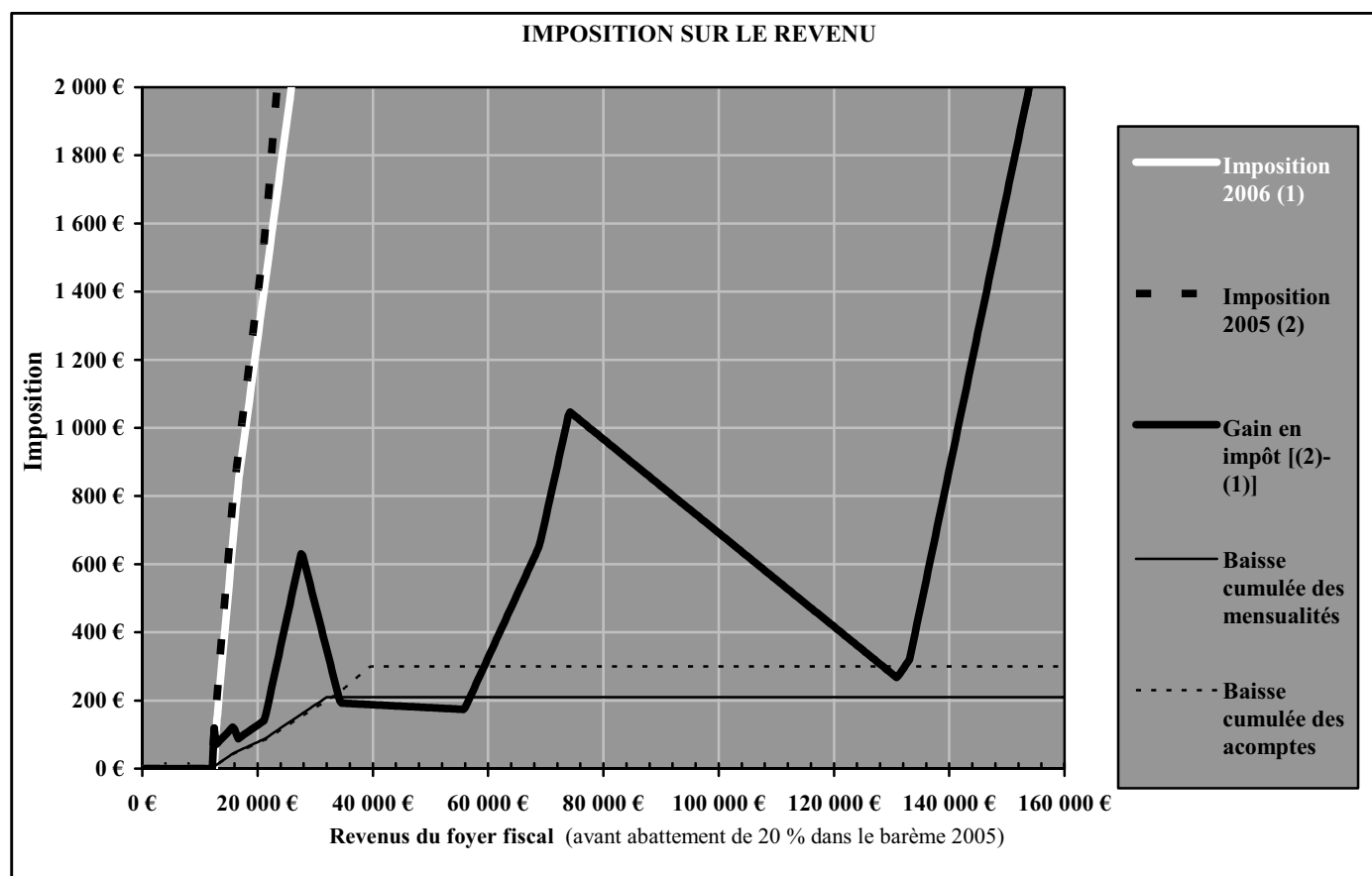
⁹ Représentant sept dixièmes de 300 euros.

En revanche, pour les autres contribuables, la liquidation n'intervient qu'après le versement des deux acomptes. Il convient donc de s'assurer ici qu'à revenu constant, la baisse cumulée des deux acomptes, qui serait égale à 8 % des deux tiers de l'impôt liquidé en 2005 dans la limite de 300 euros, ne peut excéder significativement l'économie d'impôt finale.

B. UNE DÉMARCHE PRUDENTE

Le tableau suivant compare, pour un célibataire dont le revenu serait constant en valeur en 2005 et 2006, le gain d'impôt résultant de la réforme fiscale et celui résultant de la diminution cumulée de ses acomptes ou, le cas échéant, de ses 7 premières mensualités :

Réduction des mensualités et baisse d'impôt effective pour un célibataire



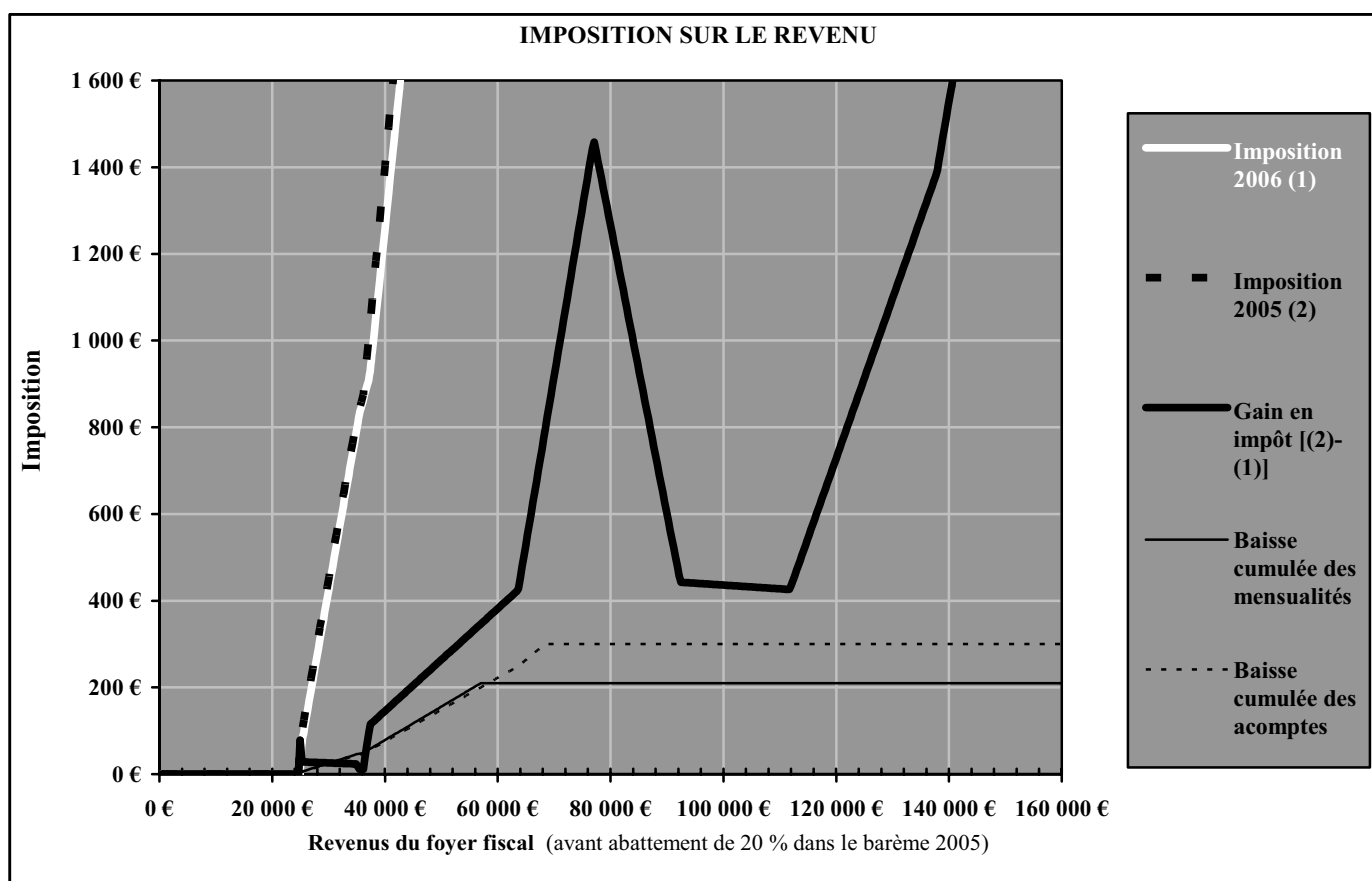
Source : commission des finances

Il apparaît qu'entre 35.000 euros et 56.000 euros de revenu imposable, un célibataire mensualisé bénéficierait au mois de juillet d'une baisse cumulée de ses mensualités dépassant la baisse finale de son impôt d'un montant compris entre 15 euros et 35 euros. Un célibataire non mensualisé, entre 40.000 euros et 56.000 euros de revenu imposable, bénéficierait d'une baisse cumulée de ses mensualités dépassant de 110 euros à 125 euros la baisse finale son impôt.

Les contribuables concernés bénéficieraient donc, à due concurrence, d'une simple « avance de trésorerie », sans que le rehaussement subséquent des dernières mensualités ou du solde ne puisse engendrer, à leur égard, de véritable difficulté¹⁰. Au-delà de 60.000 euros de revenu, la modicité du plafond permet d'éviter que ne se reproduise ce type de configuration.

Le tableau suivant procède à la même comparaison, pour un foyer mensualisé composé d'un couple marié avec deux enfants :

Réduction des mensualités et baisse d'impôt effective pour un couple marié avec deux enfants



Source : commission des finances

Il ressort ici qu'entre 30.000 euros et 36.500 euros de revenu imposable, un foyer composé d'un couple avec deux enfants bénéficierait en juillet d'une baisse cumulée de ses mensualités dépassant la baisse finale de son impôt, mais pour un montant n'excédant jamais 38 euros. Pour des revenus supérieurs, le plafond des 300 euros entre en jeu, et le « moins versé » s'avère toujours inférieur à la baisse finale de l'impôt.

Au total, **le dispositif mis en place paraît réaliser un optimum entre la volonté de rendre la réforme du barème rapidement sensible pour de nombreux contribuables, et la nécessité de n'exposer aucun d'entre eux à de mauvaises surprises lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu.**

¹⁰ Le maximum précité de 125 euros représente 1,3 % de l'impôt dû.

En revanche, **les contribuables ayant les revenus les plus élevés sont susceptibles de n'enregistrer, au travers de la baisse organisée des acomptes et des mensualités, qu'une faible part du gain résultant, pour eux, de la réforme du barème.** Toutefois, concernant les contribuables « touchés par le plafond » mais dont la baisse d'impôt s'avèrerait supérieure, **la possibilité demeure, offerte à tous les contribuables, de moduler les acomptes ou les mensualités en fonction de l'évolution attendue du montant de l'impôt¹¹.**

A cet effet, le gouvernement a annoncé « *la mise à disposition sur le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'un logiciel de calcul de l'impôt sur le revenu en ligne* » qui fonctionne déjà.

Par ailleurs, le gouvernement prévoit d'adresser aux contribuables mensualisés, en décembre 2006, un nouvel échéancier faisant état des prélèvements recalculés en application du présent article et qui serait ainsi modulable sur demande. Pour les autres contribuables, des informations analogues figureraient sur l'avis correspondant au premier acompte¹².

*

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

¹¹ Possibilités réservées par les articles 1664 et 1681 B du code général des impôts.

¹² Avis dont la date limite de paiement est fixée au 15 février.

ARTICLE 3

Nouvelle amélioration de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article procède à un nouveau rehaussement de la prime pour l'emploi pour 2007 : il en porte le montant maximum à 948 euros au lieu des 809 euros programmés pour 2007 par l'article 6 de la loi de finances pour 2006.

I. LE DROIT EXISTANT

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles.

Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi. En 2005, il a concerné **9,1 millions de foyers fiscaux** touchant un **montant de prime moyen de 297 euros**, pour un **coût d'environ 2,7 milliards d'euros**.

A. LE BÉNÉFICE DE LA PRIME

Seules les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont éligibles à la PPE. La prime est **accordée au foyer fiscal**, mais **dépend des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres**.

Une **double condition de revenu** doit être satisfaite pour bénéficier de la PPE.

- En premier lieu, **l'attribution de la prime**, qui est individuelle, **dépend des revenus d'activité professionnelle**. A ce titre, les revenus déclarés en 2006 par un membre du foyer fiscal doivent être **compris entre 3.570 euros et 16.659 euros**. Afin de tenir compte de la « mono » ou de la « bi-activité » au sein d'un foyer fiscal, cette **limite est portée à 25.376 euros pour un foyer dont un seul membre travaille** ou dont l'autre membre gagne moins de 3.570 euros.

Ces limites s'appliquent à des « équivalents temps plein », afin de ne pas verser de prime à des personnes dont les revenus horaires se trouveraient néanmoins élevés.

Application détaillée des règles de plafond de revenu d'activité

Le plafond de 16.659 euros s'applique :

- aux personnes célibataires, veuves, divorcées, sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules ;
- aux personnes mariées, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.570 euros ;
- aux personnes à charge d'un foyer fiscal exerçant une activité professionnelle leur procurant plus de 3.570 euros.

Le plafond de 25.376 euros s'applique :

- si la personne est mariée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.570 euros ;
- si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants.

La durée du travail est intégrée pour le calcul de ces plafonds de revenus d'activité : ils s'appliquent à des « équivalents temps plein ». Ainsi, un salarié gagnant l'équivalent du SMIC annuel dans une année fiscale mais n'ayant travaillé que six mois dans l'année ne bénéficie pas de la PPE. Le mode de conversion se base sur une durée annuelle de travail de 1.820 heures (correspondant à une durée du temps de travail de 35 heures hebdomadaire) : le rapport entre 1.820 et le nombre d'heures travaillées dans l'année permet d'obtenir **un coefficient de conversion**, qui ne peut être inférieur à 1. Ce coefficient est ensuite appliqué aux revenus d'activités professionnelles déclarés pour l'examen de l'éligibilité à la PPE au regard des limites maximales de revenu (16.659 euros ou 25.376 euros).

• En second lieu, **les revenus du foyer fiscal ne peuvent être supérieurs à certains plafonds**¹³, ainsi déterminés pour 2006 :

- **15.758 euros** pour la première part de quotient familial des **célibataires, veufs ou divorcés** ;
- **31.514 euros** pour les deux premières parts en cas d'**imposition commune** ;
- plafonds auxquels **s'ajoutent**, le cas échéant, **4.354 euros** pour chacune des **demi-parts suivantes**.

A titre d'illustration, un couple marié ayant deux enfants ne doit pas avoir un revenu fiscal dépassant 40.222 euros en 2006.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PRIME

La prime comprend **deux parties : la prime de base (partie variable) et les majorations (partie forfaitaire)**.

¹³ En cas de mariage, décès, ou de passage en cours d'année à une imposition distincte, ces plafonds sont convertis sur une base annuelle.

1. La prime de base

a) La prime de base pour un temps complet

La prime de base est établie par personne. Pour un **revenu d'activité compris entre 3.570 euros et 11.899 euros**, la prime s'élève à **6,8 %¹⁴ de ce revenu**. Pour un revenu **compris entre 11.899 euros et 16.659 euros**, elle est de **17 % de la différence entre ce revenu et 16.659 euros**.

Ainsi, la **prime est attribuée à partir d'environ 0,3 SMIC** au montant de **243 euros**, augmente jusqu'à environ **1 SMIC** pour **culminer à 809 euros**, puis devient **dégressive pour s'annuler à environ 1,4 SMIC**.

Pour les bénéficiaires qui n'auraient pas travaillé à temps plein sur l'année, et dont le revenu d'activité a donc été exprimé en équivalent temps plein, le montant de la prime ainsi calculée est ensuite proratisé selon un coefficient inverse de celui établi pour obtenir le revenu annuel.

b) Le correctif en faveur des temps partiels

Toutefois, un dispositif introduit par l'article 3 de la loi de finances pour 2003 a apporté un **correctif destiné à favoriser la reprise de l'activité, même à temps partiel**.

Renforcé par l'article 6 de la loi de finances pour 2006, ce dispositif a pour effet **de majorer de 85 % le montant de la prime de base pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet**.

Pour les personnes travaillant à temps partiel sur une base comprise entre 50 % (mi-temps) et 100 % (plein temps), **la bonification**, qui ressort ainsi à 85 % pour un mi-temps, **diminue ensuite linéairement avec l'augmentation du temps de travail, jusqu'à disparaître pour un temps complet**.

2. Les majorations

A cette prime de base s'ajoutent des majorations, l'une en faveur des couples « mono-actifs », l'autre pour personnes à charge.

a) Majoration en faveur des couples « mono-actifs »

Dans le cas de couples « mono-actifs », c'est-à-dire dont l'un des membres a gagné moins de 3.570 euros, la prime est :

- majorée de 81 euros pour un revenu d'activité inférieur à 16.659 euros ;

¹⁴ Taux déjà porté de 4,4 % à 4,6 % par l'article 3 de la loi de finances pour 2004, puis à 6 % pour 2006 et à 6,8 % pour 2007 par l'article 6 de la loi de finances pour 2006.

- égale à 81 euros pour un revenu compris entre 16.659 euros et 23.798 euros ;

- égale à 5,5 % de la différence entre le revenu et 25.376 euros si ce dernier dépasse 23.798 euros.

*

Le tableau suivant donne le calcul de la prime de base pour un temps plein, majorée, le cas échéant, pour les couples « mono-actifs ».

Calcul de la prime pour un temps plein (y compris la majoration en faveur des couples « mono-actifs » mais hors majoration pour personnes à charge)

Situation de famille	Revenu d'activité R compris entre :	Formule de calcul (temps plein)
Célibataires, veufs, divorcés, mariés « bi-actifs » ou personnes à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée à 3.570 €	3.570 € < R < 11.899 €	R x 6,8 %
	11.899 € < R < 16.659 €	(16.659 € - R) x 17 %
Mariés «mono-actifs »	3.570 € < R < 11.899 €	(R x 6,8 %) + 81 €
	11.899 € < R < 16.659 €	[(16.659 € - R) x 17 %] + 81 €
	16.659 € < R < 23.798 €	81 €
	23.798 € < R < 25.376 €	(25.376 € - R) x 5,5 %
Célibataires, veufs, divorcés élevant seuls des enfants à charge	3.570 € < R < 11.899 €	R x 6,8 %
	11.899 € < R < 16.659 €	(16.659 € - R) x 17 %
	16.659 € < R < 25.376 €	0 € (susceptible de majoration pour personnes à charge)

b) Majorations pour personnes à charge

Les majorations pour personnes à charge sont **forfaitaires** quel que soit le revenu. Elles s'élèvent à :

- 35 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts (enfants mineurs ou infirmes, titulaires de la carte d'invalidité, enfants majeurs rattachés) ;

- 70 euros pour le premier enfant des personnes isolées ;

- 35 euros quel que soit le nombre d'enfants pour les foyers mono-actifs dont le revenu est compris entre 16.659 euros et 25.376 euros (70 euros pour le premier enfant en cas de personne isolée).

La plupart des cas de majorations pour personnes à charge sont retracés par le tableau suivant :

Majorations pour personnes à charge

Situation de famille	Revenu d'activités professionnelles	Une personne à charge	Deux personnes à charge	Trois personnes à charge
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs	3.570 € < R < 16.659 €	35 €	35 € x 2 = 70 €	35 € x 3 = 105 €
Mariés mono-actifs	3.570 € < R < 16.659 €	35 €	35 € x 2 = 70 €	35 € x 3 = 105 €
	16.659 € < R < 25.376 €	35 €	35 €	35 €
Célibataires, veufs, divorcés élevant seul des enfants à charges	3.570 € < R < 16.659 €	70 €	70 € + 35 € = 105 €	70 € + 35 € x 2 = 140 €
	16.659 € < R < 25.376 €	70 €	70 €	70 €

3. Le seuil de versement

Un seuil de versement, au-dessous duquel la prime pour l'emploi n'est pas versée, est fixé à 30 euros¹⁵.

*

C. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA PRIME

1. Les acomptes pour les nouveaux bénéficiaires

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et de crédibiliser ainsi une hypothétique incitation au retour à l'emploi, un acompte forfaitaire de prime pour l'emploi, qui s'élève à 400 euros¹⁶ en 2007, a été institué¹⁷.

Le salarié qui en fait la demande perçoit ainsi, plus d'un an avant la date de perception définitive de la prime (qui intervient lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu, en septembre N+1), une somme représentant généralement plus de la moitié de sa prime pour l'emploi.

¹⁵ Ce mécanisme de seuil a été introduit par l'article 6 de la LFI 2006, en remplacement d'une prime « plancher » de 25 euros, accordée aux foyers lorsque la somme des primes individuelles et des majorations est inférieure à ce montant.

¹⁶ Mécanisme introduit par l'article 3 de la loi de finances pour 2004 pour un montant de 250 euros, rehaussé à 300 euros en 2006 et 400 euros en 2007 par l'article 6 de la LFI 2006.

¹⁷ L'article 3 de la loi de finances pour 2004 a également prévu que « les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une **amende fiscale** de 100 euros si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ».

Cet acompte est versé au profit des personnes justifiant d'une **activité professionnelle d'une durée au moins égale à quatre mois**¹⁸ et ayant été, **pendant les six mois précédents, sans activité professionnelle** et inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du minimum invalidité, de l'« allocation adultes handicapés », de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation parentale d'éducation à taux plein ou du « complément cessation d'activité » à taux plein de la prestation d'accueil du jeune enfant.

La **régularisation** de l'acompte intervient lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année du paiement de l'acompte, après imputation éventuelle des différents crédits d'impôt.

2. La mensualisation de la PPE pour les anciens bénéficiaires

Afin **d'accélérer et de lisser les paiements**, la PPE est versée **mensuellement**, sous forme de virement, à compter de janvier 2006. Elle s'adresse aux personnes qui ont bénéficié d'une restitution de PPE d'au moins 180 euros¹⁹ (et d'une prime pour l'emploi elle-même supérieure à 180 euros).

En pratique, des acomptes d'un douzième de la PPE restituée l'année précédente sont versés au cours du 1^{er} semestre, avec une régularisation au troisième trimestre. D'après l'exposé des motifs de l'article 6 de la LFI 2006 instaurant cette mensualisation, il n'a pas été moins fait que « **transformer la prime pour l'emploi en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent** ».

Représentant ainsi la moitié de la prime versée l'année N-1, ces avances ne devaient pas donner lieu fréquemment à restitution. Nous verrons qu'il n'en a rien été (*infra*).

II. LE TEXTE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article, modifiant les taux et les montants figurant dans l'article 200 *sexies* du code général des impôts, propose pour les revenus de 2006 **une augmentation des taux plus forte que la hausse initialement programmée par la loi de finances pour 2006**, conduisant à un relèvement des montants de la PPE de plus de 30 %, ainsi qu'un rehaussement des divers seuils et limites de revenus afin de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires.

¹⁸ Durée initialement fixée à 6 mois, ramenée à quatre mois par l'article 6 de la loi de finances pour 2006.

¹⁹ Les versements mensuels ne sont donc pas effectués s'ils doivent être inférieurs à 15 euros, ce qui correspond à une prime annuelle de 180 euros. Les acomptes ont bénéficié à 1,5 million de contribuables en 2006.

A. UNE NOUVELLE RÉVISION DES TAUX : VERS UNE HAUSSE DE LA PRIME DE PLUS DES DEUX TIERS EN DEUX ANS

Il est rappelé qu'en 2004, jusqu'à environ **1 SMIC**, la prime s'élevait à **4,6 %²⁰ du revenu**, et qu'au-delà, pour un revenu inférieur à **1,4 SMIC**, elle s'élevait à **11,5 %²¹ de la différence entre le revenu et celui correspondant à 1,4 SMIC**. Puis, l'article 6 de la loi de finances pour 2006 a programmé pour 2005 et 2006 une augmentation substantielle de ces taux, qui devaient culminer respectivement à 6,8 % et 17 % en 2006. **Le présent article revient sur cette programmation concernant la PPE perçue au titre des revenus de 2006 en l'augmentant plus qu'il n'était prévu, portant respectivement les taux précédents à 7,7 % et 19,3 %.**

Le tableau suivant retrace ces évolutions :

Evolution des taux de la prime pour l'emploi

	2004	2005	2006 LFI 2006	2006 PLF 2007²²
Taux applicable jusqu'au revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	4,6 %	6 %	6,8 %	7,7 %
Taux différentiel applicable jusqu'au revenu professionnel déclaré ne permettant plus de bénéficier de la prime	11,5 %	15 %	17 %	19,3 %

Le **taux principal de la PPE** perçue au titre des revenus de 2006 progresse donc de plus de 13 % par rapport à la programmation initiale, conduisant à **une augmentation en deux ans de plus de 67 %** en volume.

La **PPE 2004** culminait, au voisinage du SMIC, à **538 euros**. Le montant maximum de la **PPE 2005** s'établit à **714 euros**, et celui de la **PPE 2006** devait atteindre **809 euros**, mais il s'établira finalement à **946 euros**, soit **une hausse de 32,5 %** en valeur par rapport à la PPE 2005.

Selon le gouvernement²³, cette revalorisation « *ferait de la prime pour l'emploi un véritable 13^{ème} mois pour ses bénéficiaires* ». Si le montant maximal de la PPE hors majorations représente en réalité 97 % du SMIC net, qui s'élève en moyenne à 976 euros²⁴ en 2006, « *il convient en outre de*

²⁰ Taux déjà porté de 4,4 % à 4,6 % par l'article 3 de la loi de finances pour 2004.

²¹ Taux déjà porté de 11 % à 11,5 % par l'article 3 de la loi de finances pour 2004.

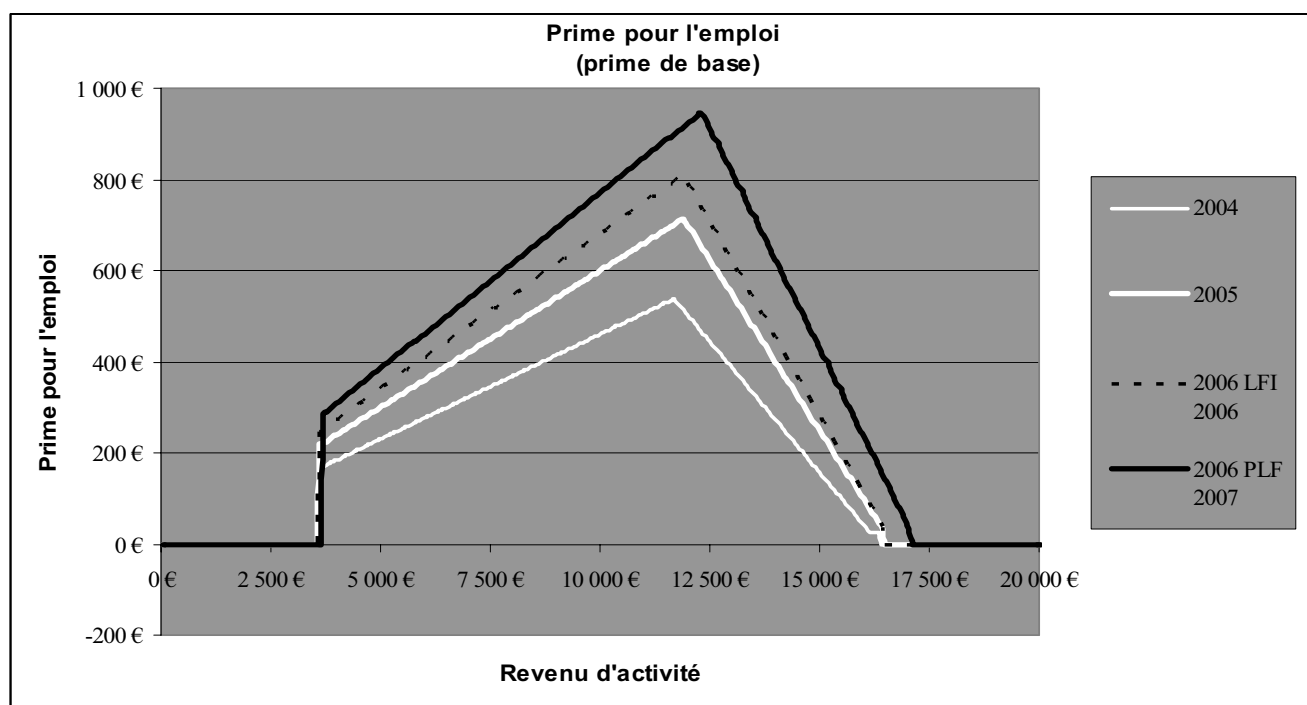
²² Par ailleurs, pour la détermination de la majoration en faveur des couples « mono-actifs », le présent article réduit de 5,5 % à 5,1 % le taux appliqué à la différence entre le revenu, s'il dépasse 24.630 euros, et 26.231 euros afin de « caler » la partie dégressive de la majoration sur le montant fixe de 82 euros accordé lorsque le revenu est inférieur à 24.630 euros (voir infra ces montants). On vérifie, en effet, que 5,1 % de 1.601 euros (26.231 euros moins 24.630 euros) égalent 82 euros.

²³ Plaquette de présentation du projet de loi de finances pour 2007.

²⁴ 962 euros au 1^{er} semestre et 991 euros au second semestre.

prendre en compte les majorations forfaitaires pour mono activité (82 euros) et enfants à charge (72 euros pour le premier enfant d'une famille monoparentale, 36 euros par enfant dans le cas général) ».

Le tableau suivant montre l'évolution du montant de la prime de base versée au titre des revenus perçus en 2004, en 2005 et en 2006 pour un célibataire à temps plein :



Le coût de cette mesure est évalué à **500 millions d'euros** en 2007.

B. L'INDEXATION DES LIMITES ET DES SEUILS DE REVENU RÉGISSANT LE DISPOSITIF, AINSI QUE DES MAJORATIONS

Comme les années précédentes, l'article de la loi de finances dévolu à la prime pour l'emploi procède à une indexation des seuils et limites de revenu régissant le dispositif, ainsi que des majorations.

Les limites de revenu sont indexées sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac, qui ressort à 1,8 % de 2006 par rapport à 2005. Il est rappelé que l'article 6 de la loi de finances pour 2006 avait augmenté les limites de revenu de 25 %, en cohérence avec l'intégration de l'abattement de 20 % au barème de l'impôt sur le revenu.

Indexation des limites de revenu du foyer fiscal

(en euros)

	Revenu 2005	Revenu 2006 LFI 2006	Revenu 2006 PLF 2007
Revenu de référence pour les personnes seules	12.606	15.758	16.042
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	25.211	31.514	32.081
Majoration de revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	3.483	4.354	4.432

Concernant les majorations pour personnes à charge, la hausse ressort également à 1,8 %, avant arrondi à l'euro le plus proche.

Montant des majorations

(en euros)

	Revenu 2005	Revenu 2006 LFI 2006	Revenu 2006 PLF 2007
Majoration de la prime pour les foyers mono-actifs	81	81	82
Majoration de la prime pour personnes à charge dans la généralité des cas	35	35	36
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls (fixée au double de la majoration ci-dessus)	70	70	72

Le coût de ces revalorisations est évalué à **320 millions d'euros**.

Le présent article a également pour objet de rehausser les limites de revenu servant au calcul de la prime, afin de suivre l'évolution des revenus. La hausse pratiquée s'élève à 3,5 %²⁵ en 2006, afin d'être « calée » sur l'évolution du SMIC²⁶.

²⁵ Cette hausse correspond à la hausse de 3,7 % en moyenne du SMIC brut en 2006 corrigée du relèvement des cotisations sociales ASSEDIC et vieillesse.

²⁶ En 2003 et 2004, la revalorisation des seuils de revenus a largement excédé l'inflation afin ne pas pénaliser les personnes payées au SMIC, en forte augmentation depuis 2003 en raison de la « convergence des SMIC » programmée par la loi « Fillon » du 17 janvier 2003. Depuis, la référence est le SMIC pour 35 heures.

Rehaussement des seuils de revenu professionnel

(en euros)

	Revenu 2005	Revenu 2006 LFI 2006	Revenu 2006 PLF 2007
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3.570	3.570	3.695
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	11.899	11.899	12.315
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	16.659	16.659	17.227
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier de la prime de 81 euros	23.798	23.798	24.630
Plafond de revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	25.376	25.376	26.231

Le coût de ces revalorisations est évalué à **280 millions d'euros**.

Au total, le coût brut de l'ensemble des mesures précédentes ressort à **1,1 milliard d'euros** en 2007. Il convient d'en retrancher les gains liés à l'évolution spontanée des revenus entre 2005 et 2006, soit 600 millions d'euros²⁷. Il en ressort un **coût net de 500 millions d'euros**, qui s'ajoute au solde des mesures votées en loi de finances pour 2006 concernant la prime pour l'emploi versée en 2007, soit encore 500 millions d'euros. **Au total, le coût de la PPE progresse donc d'un milliard d'euros en 2007.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

Le **premier amendement** tend à demander au gouvernement de remettre « *aux commissions des finances des deux assemblées du Parlement, avant le 1^{er} septembre 2007, un rapport relatif aux modalités de rapprochement du versement de la prime pour l'emploi et de la période d'activité, et aux modalités d'inscription du montant de la PPE sur le bulletin de salaire* ».

²⁷ A seuils et taux inchangés, le coût de la PPE baisserait spontanément de 600 millions d'euros en 2007, l'augmentation nominale des salaires réduisant le nombre et le montant des primes versées.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver cette initiative, comme elle avait approuvé l'amendement adopté en loi de finances pour 2004 à l'Assemblée nationale tendant à la production d'un rapport gouvernemental « *présentant les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie* », qui a finalement débouché sur la mensualisation (*infra*).

Toutefois, il semblerait que l'étude demandée pour 2007 se trouve en partie redondante avec un « audit de modernisation » programmé par le gouvernement dans le cadre d'une « cinquième vague » d'audits, lancée en octobre 2006. Cet audit prévoit notamment « *d'expertiser deux familles de solutions pour améliorer la mensualisation, à savoir la poursuite du versement des acomptes par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et le versement des mensualités de la prime par l'employeur* ». Lors de la première séance du 19 octobre 2006, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a exprimé l'avis suivant : « *J'ai anticipé la demande puisque cela fait partie de l'audit que j'ai demandé* ».

Le **deuxième amendement** tend à exclure du bénéfice de la prime pour l'emploi les personnes assujetties à l'ISF. Pour bénéficier de la prime pour l'emploi, les membres du foyer fiscal ne doivent pas être passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'année de réalisation des revenus d'activité professionnelle.

Le **troisième amendement** est purement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE FAITE DE BONNES INTENTIONS

1. Un cadre initialement tracé par le Sénat

La prime pour l'emploi (PPE) est une mesure initialement proposée par le Sénat en novembre 2000, au principe de laquelle le gouvernement s'était finalement rallié²⁸ suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel²⁹ du mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) initialement soutenu par la précédente majorité.

Ce dispositif avait alors deux objectifs aux yeux du Sénat : **favoriser le retour à l'emploi** des personnes bénéficiant de minima sociaux afin d'éviter des situations de « trappe à inactivité », et **diminuer les prélèvements obligatoires** dont le montant se situe à un niveau particulièrement élevé en France.

Depuis 2001, plus de 8 millions de foyers ont bénéficié chaque année de la prime. Aujourd'hui, ils sont plus de 9 millions.

²⁸ *Projet de loi n° 2906 XI^{ème} législature déposé le 31 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.*

²⁹ *Décision n° 2000-437 DC.*

Nombre de foyers bénéficiant de la prime pour l'emploi

Année d'imposition	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	2006 ⁽²⁾
Imposables	3 576 000	3 503 000	3 600 000	3 900 000	3.700.000
Non imposables	4 924 000	4 927 000	5 100 000	5 000 000	4.500.000
Total	8 500 000	8 430 000	8 700 000	8 900 000	9.200.000

(1) Etat statistique 1507M à la quatrième émission de l'imposition des revenus de 2001, 2002, 2003 et 2004.

(2) Etat statistique 1507M à la troisième émission de l'imposition des revenus de 2005.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. Des revalorisations de seuils certes cohérentes

Le dispositif initial a été étudié pour avoir une efficacité maximale au niveau du SMIC afin d'accroître l'écart entre les revenus d'activité et les revenus d'inactivité. Les seuils retenus avaient donc été calculés en fonction du SMIC : **accès au dispositif à partir de 0,3 SMIC, effet maximal à 1 SMIC et dégressivité jusqu'à 1,4 SMIC.**

Depuis 2005, compte tenu de l'achèvement de la « convergence des SMIC » au 1^{er} juillet 2005 qu'avait programmée la loi « Fillon », **les indexations retenues ont pour effet de « caler » le dispositif sur ce schéma de calcul** avec comme référence le SMIC pour 35 heures de travail hebdomadaire.

Parallèlement, la revalorisation de la prime à laquelle aboutit le présent article conduit à attribuer un « treizième mois » au niveau du SMIC.

3. Une exclusion du bénéfice de la prime pour l'emploi pour les assujettis de l'ISF contestable sur le plan des principes

On compte 3.970 redevables à l'ISF percevant par ailleurs la prime pour l'emploi, pour un montant global de 1,3 million d'euros. La prime pour l'emploi moyenne (327 euros) qui leur est versée est au-dessous de la prime pour l'emploi moyenne nationale (375 euros).

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale est dans la droite ligne des dispositions qui suppriment d'office, pour les assujettis à l'ISF, les possibilités d'exonération, sur critères sociaux, de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle. **Il y a là une anomalie de doctrine fiscale, dès lors que l'on considère que la capacité contributive des redevables est liée aux revenus en numéraire qu'ils perçoivent.** Ce sont en effet les seuls qui peuvent utilement leur permettre de payer l'impôt : la jouissance d'un patrimoine n'entraîne pas nécessairement la production de revenus en numéraire.

Par conséquent, le lien fait entre impôt sur le revenu, prime pour l'emploi et impôt de solidarité sur la fortune ne laisse pas d'étonner, même si, pour les redevables les moins fortunés, le bouclier fiscal pourrait atténuer les rigueurs du dispositif.

B. UN SYSTÈME DEVENU COÛTEUX, COMPLEXE ET ILLISIBLE

1. Un système toujours plus coûteux : 4,2 milliards d'euros en 2007

Le coût de la prime pour l'emploi est passé de **2,32 milliards d'euros en 2003 à 2,7 milliards d'euros en 2005. Il devrait ressortir à 3,2 milliards d'euros en 2006 puis, en 2007**, à 3,7 milliards d'euros (tome II du « bleu » « évaluation des voies et moyens ») auxquels il convient d'ajouter le solde du coût des mesures du présent article, qui s'élève à 500 millions d'euros, **soit 4,2 milliards d'euros**. Sur ce montant total de dépense fiscale, il est prévu que 3,3 milliards d'euros correspondent à des remboursements et figurent donc en crédits budgétaires au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », 900 millions d'euros devant s'imputer sur des cotisations d'impôt sur le revenu et consistant donc en une diminution des recouvrements.

Rapportée à l'efficacité de la mesure, ces perspectives de progression sont préoccupantes. Heureusement, les prévisions des services semblent désormais mieux assurées : si les évaluations résultant des « bleus » pour 2004 et pour 2005 avaient donné lieu, respectivement, à une surestimation³⁰ de la dépense de plus de 500 millions d'euros et de près de 200 millions d'euros, celle résultant des « bleus » pour 2006 correspond à la dépense annoncée dans les « bleu » pour 2007...

2. Une instabilité chronique

a) Les recentrages successifs vers l'emploi à temps partiel

L'article 3 de la loi de finances pour 2003 avait apporté un premier correctif à la PPE, destiné à favoriser la reprise de l'activité y compris à temps partiel. Votre rapporteur général avait alors noté : « *Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la **perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement. Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire*** ».

³⁰ La complexité du lien entre l'évolution du niveau des bas revenus et celui du volume de PPE ainsi que les incertitudes pesant sur l'évaluation de ces rémunérations seraient les causes principales de ces approximations. Par ailleurs, le gouvernement peut avoir à cœur d'afficher des mesures nouvelles importantes pour la PPE.

L'article 6 de la loi de finances pour 2006 a prolongé ce mouvement, sur l'analyse duquel votre rapporteur général n'a pas changé, en rehaussant encore la majoration du montant de la prime de base pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet : fixée à 45 % pour les revenus de 2004 par l'article 3 précité, cette majoration a été portée à 65 % pour les revenus de 2005, puis à 85 % pour les revenus de 2006.

b) L'instauration, puis le renforcement et la généralisation des acomptes

L'instauration d'un système d'acompte par l'article 3 de la loi de finances pour 2004, puis « amélioré » et généralisé par l'article 6 de la loi de finances pour 2006 au travers de la mensualisation, ne permet pas d'amender sensiblement l'analyse précédente.

En effet, **le lien « physique » entre la prime et l'activité demeure ténu**, le bénéfice de l'acompte en cas de reprise d'activité n'apparaissant pas au travers de la rémunération, et son versement ne survenant, au surplus, qu'avec quatre mois de retard par rapport à la reprise de l'emploi.

La mensualisation désormais accordée aux personnes percevant déjà la PPE ne permet pas de modifier substantiellement ce jugement.

En outre, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'avances sont nombreuses et viennent s'ajouter à celles d'un calcul déjà fort complexe... Jusqu'à présent, les acomptes forfaitaires facultatifs n'ont pas suscité un engouement véritable, puisque **3.117 demandes ont été recensées en tout et pour tout depuis 2004... La procédure des acomptes est donc une mauvaise idée et mieux vaudrait reconnaître cette évidence. Plus grave, le faible nombre de bénéficiaires qui se manifestent illustre le caractère peu décisif du mécanisme, malgré son coût, et le faible degré d'information des intéressés !**

c) La revalorisation des taux

Compte tenu de la **forte revalorisation des taux de la PPE (+ 4,55 %)** simultanément décidée pour 2004, qui visait à en accroître le caractère incitatif, votre rapporteur général avait déjà noté : *« (...) la revalorisation (...) n'est pas inutile compte tenu du manque de lisibilité de la mesure. Elle instille également le doute quant à sa nature véritable, qui pourrait simplement consister en un instrument de distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'en un mécanisme d'incitation au travail ».*

Montant moyen de la prime pour l'emploi

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant moyen de la prime perçue	252 euros	263 euros	282 euros	295 euros	375 euros	488 euros
Montant maximum de la prime perçue	467 euros	479 euros	517 euros	538 euros	714 euros	946 euros

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les hausses programmées par l'article 6 de la loi de finance pour 2006, encore accrues par le présent article, confirment ce diagnostic.

3. Une gestion hasardeuse

La Cour des comptes, dans son dernier rapport public annuel³¹, a montré que le mode de gestion de la PPE offrait un niveau de sécurité insuffisant et elle a constaté que les déclarations des bénéficiaires de la PPE présentaient un taux d'anomalie singulièrement élevé.

Les anomalies relevées par la Cour des comptes

Pour les trois-quarts des membres des foyers ayant bénéficié en 2003 d'une prime individuelle, les revenus ou les heures déclarés présentaient l'une des trois premières anomalies ci-dessus mentionnées (35 % de sur-déclarations, 25 % de sous-déclarations, 15 % d'inexactitudes sur les heures travaillées).

La sur-déclaration des revenus perçus reflète principalement la situation dans laquelle le contribuable déclare des revenus issus de l'économie souterraine, voire des revenus fictifs, pour bénéficier de la prime pour l'emploi.

La sous-déclaration des revenus perçus correspond à la situation, plus classique, dans laquelle le contribuable ne déclare pas une partie de ses revenus.

Les inexactitudes sur les heures travaillées traduisent le plus souvent une mauvaise appréhension par le contribuable de la notion de temps de travail sur l'année. Les cas les plus typiques sont ceux de salariés ayant travaillé à temps plein sur une partie de l'année ou à temps partiel sur l'année entière qui déclarent un temps plein sur douze mois.

La fréquence de ces anomalies et le fait que celles d'entre elles qui se traduisent par une attribution indue de PPE soient beaucoup plus nombreuses (85 %) que celles d'entre elles qui ont pour conséquence un manque à gagner pour le contribuable (13 %), signifie que leur coût pour l'Etat n'est pas négligeable.

Source : d'après le rapport public annuel pour 2005 de la Cour des comptes

³¹ Rapport public annuel pour 2005, paru le 7 février 2006.

On espère que les services de vérification utilisent ces données pour améliorer le contrôle fiscal sur les contribuables qui sur-déclarent ou sous-déclarent leurs revenus.

Par ailleurs, nonobstant la mise en place des acomptes mensuels, les moyens administratifs mis en œuvre ne sont pas négligeables

Une évaluation des coûts de gestion de la prime pour l'emploi en 2005

« 1 - En ce qui concerne le coût de *gestion de la prime pour l'emploi* « standard » :

Le *coût de gestion* de la prime pour l'emploi peut être évalué à **environ cinquante équivalent temps plein (ETP)**. Cette évaluation comprend les charges :

- de saisie des données nécessaires au calcul de la prime ;
- d'exploitation des lettres de relance pour les contribuables susceptibles de percevoir la PPE mais n'ayant pas servi les cases concernant la durée d'activité ;
- de traitement du contentieux, qui reste volumineux malgré la communication autour de cette mesure.

Elle ne comprend pas le contrôle de la prime.

Par ailleurs, la gestion de la PPE engendre des coûts **budgétaires d'impression et d'affranchissement** qui peuvent être estimés à :

- pour la DGI, environ **700.000 euros** pour l'envoi des **lettres de relance** ;
- pour la DGCP, environ **3 millions d'euros** pour la fabrication et l'envoi des **lettres chèques** de restitution de la prime.

2 - En ce qui concerne le coût de *gestion des acomptes PPE mensuelle* :

- envoi d'environ 4 millions de lettres aux contribuables susceptibles de bénéficier de la PPE mensuelle afin d'obtenir leur RIB, soient **2 millions d'euros en affranchissement** ;

- **saisie des RIB** envoyés par les contribuables : information non disponible à ce jour.
Le coût de la saisie dépendra du nombre de RIB à saisir ».

Source : extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire

Enfin, la mise en oeuvre des acomptes mensuels n'a pas réservé que de bonnes surprises, aussi bien pour leurs bénéficiaires que pour l'administration. Il s'est avéré que plus de **250.000 foyers** ont perçu en 2006 des acomptes supérieurs au montant définitif de leur PPE. **Ils sont donc logiquement appelés à restituer une partie des acomptes reçus.** Or, le **gouvernement a annoncé un examen « au cas par cas » des foyers en situation de trop-perçu**, sachant que la perte d'un emploi est de nature à mettre fin au droit à la prime. Il sera intéressant de connaître la réalité et le résultat de cet examen au cas par cas...

Dès lors, **un certain nombre d'interrogations** sont venues à votre rapporteur général. Quels sont le montant global et le montant moyen de trop perçu de prime pour l'emploi ? Plus précisément, quels sont ces montants pour les foyers dont le revenu a augmenté et pour les contribuables ayant perdu leur emploi (les deux principales causes de diminution ou de suppression de la PPE) ? A combien peut-on évaluer les sommes dont l'Etat renoncera à obtenir

le remboursement ? A ces questions, le gouvernement n'a, pour l'instant, pas daigné répondre. Une nouvelle interrogation survient : **en quoi ces questions sont-elles incongrues ou illégitimes, même si elles sont formulées par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat ? Elles seront bien entendu réitérées en séance publique.**

Il lui a simplement été précisé, à ce stade, que **les services seraient en mesure d'effectuer le traitement « au cas par cas » sans redéploiements d'effectifs. On ne peut s'en contenter.**

4. Au final, une usine à gaz et une prime peu incitative

Tous les éléments de calcul de la PPE sont strictement incompréhensibles pour le moindre de ses bénéficiaires. Le dispositif ne saurait être présenté comme incitatif à quoi que ce soit. Un tel raffinement administratif, contraire au bon sens, montre à quelles extrémités conduit le système franco-français de recherche d'une impossible égalité, et traduit des compromis multiples qui ne peuvent que nuire à l'efficacité et à la lisibilité d'une allocation censée avoir un impact psychologique sur les comportements individuels... Il est temps de s'en rendre compte.

Bref, la PPE paraît d'une « complexité (...) à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant », pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel qui a récemment déclaré, sur cet heureux fondement, un article de la loi de finances pour 2006 contraire à la Constitution³².

Il convient de mentionner que le projet annuel de performances du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » comprend un indicateur retraçant la « Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs ». Votre commission des finances accorderait un grand intérêt au suivi de cet indicateur. Hélas, ce dernier n'est pas renseigné, et cela pour la deuxième loi de finances consécutive... Peut-on encore croire à cette fiction d'une prime incitative au retour à l'emploi quand on ne sait pas ou n'ose pas donner le résultat de l'indicateur censé exprimer cela ?

C. LES VOIES D'UNE VÉRITABLE RÉFORME

Deux orientations semblent³³ *a priori* concevables : **un versement mensualisé figurant sur la feuille de paye**, qui accroîtrait la lisibilité de la PPE au prix, sans doute, d'un nouveau surcroît de complexité, **ou son remplacement pur et simple par une diminution des prélèvements sociaux sur les plus bas salaires.**

³² Article 78 de la loi de finances pour 2006 portant plafonnement de certains avantages fiscaux annulé par la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

³³ Cf. rapport d'information n° 389 (2003-2004) « Pour un budget de stabilisation et de croissance. Débat d'orientation budgétaire », Philippe Marini, juin 2004.

Les solutions présentées par le rapport prévu par l'article 3 de la loi de finances pour 2004, remis le 15 octobre 2004 à votre rapporteur général (*supra*), reposent sur cette alternative. L'encadré ci-dessous en présente le résumé.

Les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité

Le rapport précité envisage, d'une part, un nouveau dispositif mis en place dans la sphère sociale et, d'autre part, le maintien de la PPE dans l'IR selon de nouvelles modalités.

• La mise en place d'un nouveau dispositif transféré dans la sphère sociale

- Solution n° 1 : ristourne de cotisations et de contributions sociales

Une ristourne de cotisations et de contributions sociales (CSG et CRDS) viendrait en diminution de celles prélevées sur la rémunération, jusqu'à une exonération totale pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC, qui décroîtrait progressivement au-delà du SMIC.

- Solution n° 2 : versement d'une allocation spécifique de soutien

Le montant de l'allocation serait proportionnel au salaire jusqu'à un certain pourcentage du SMIC, puis dégressif, et majoré en présence de charges de famille. Elle serait donc partiellement familiarisée, ce qui ne serait pas le cas de la ristourne.

Avantage :

- Objectif pleinement atteint (effet « feuille de paye »).

Inconvénients :

- La situation globale du foyer fiscal n'est pas appréhendée, au contraire de la PPE ;
- La gestion du dispositif repose sur les entreprises : ce sont elles qui verseraient mensuellement la ristourne ou l'allocation ;

• Le maintien de la PPE dans l'impôt sur le revenu selon des modalités nouvelles

- Solution n° 3 : paiement d'acomptes par l'administration

Il s'agirait d'étendre l'acompte forfaitaire actuel à toute personne en mesure de justifier, au titre d'une année civile, d'une activité professionnelle d'une certaine durée.

Avantage

- généralisation d'un système existant : l'acompte instauré par la LFI pour 2004.

Inconvénients

- L'« effet feuille de paye » n'est pas obtenu ;
- Les problèmes de régularisation et, le cas échéant, de recouvrements ultérieurs.

- Solution n° 4 : paiement des acomptes par l'employeur

Les acomptes précités seraient versés en même temps que leur rémunération aux salariés réputés éligibles à la PPE (ceux dont le salaire est inférieur ou égal au SMIC), tandis que ce paiement serait compensé auprès des entreprises, par une imputation sur les impôts, cotisations ou contributions sociales dont elle est redevable. La régularisation serait opérée l'année suivante par l'administration fiscale lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu.

Avantage

- L'objectif est pleinement atteint (effet « feuille de paye »).

Inconvénients

- La gestion incombe à l'entreprise ;
- Une complexité de gestion particulière en cas de pluralité d'employeurs.

En toute hypothèse, l'instauration d'un mécanisme précité se traduirait, l'année de sa mise en œuvre, par un **surcoût budgétaire estimé à 1 milliard d'euros** environ, puisque serait versée la PPE au titre de l'année précédente et au titre de l'année en cours. La solution la plus efficace consisterait alors à ne pas verser la PPE au titre de l'année précédant celle de la mise en œuvre du nouveau dispositif. Une autre solution consisterait à étaler dans le temps le versement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

La troisième solution, peu ambitieuse, a inspiré la mensualisation instaurée par l'article 6 de la loi de finances pour 2006.

Votre rapporteur général estime que, dans une perspective de simplification et d'efficacité devenue incontournable, un « remplacement » de la PPE par une exonération de charges sociales salariales³⁴ mérite d'être étudié en priorité.

En effet, comme les charges sociales salariales viennent en diminution du salaire brut, leur réduction se traduirait par une augmentation du salaire net disponible.

Deux possibilités sont *a priori* concevables, une franchise de cotisation ou un barème progressif.

1. Franchise de cotisation

En premier lieu, **une franchise de cotisation sur les *n* premiers euros de salaires** serait envisageable.

Une telle solution serait d'une grande simplicité, mais elle présenterait un **trop grand nombre de désavantages par rapport à la PPE** :

- à coût égal, elle « diluerait » l'avantage entre tous les salariés, et, au total, les personnes actuellement éligibles à la PPE accuseraient une perte sensible ;

- elle ne tiendrait pas compte du revenu global de la personne, ni de la formation du revenu d'activité, alors que le calcul de la prime pour l'emploi aboutit à l'inéligibilité des personnes dont le revenu global excède un certain seuil, ainsi que de celles dont le revenu horaire est élevé, quand bien même elles exercent leur activité à temps partiel.

2. Allègement dégressif

En second lieu, **un barème progressif de cotisations sociales salariales** pourrait être instauré. Ce barème pourrait être calibré pour procurer, au niveau du SMIC, le même avantage que celui procuré par la prime pour l'emploi dans le PLF 2007, c'est-à-dire 80 euros mensuels (le « treizième mois »).

Toujours par analogie avec la PPE, afin que le nouveau système pénalise le moins possible des bénéficiaires actuels de la prime, l'avantage pourrait s'annuler au niveau de 1,4 fois le SMIC. Le barème redeviendrait

³⁴ Et non de la CSG, dont il convient de préserver l'assiette, notamment dans la perspective d'une fusion avec l'impôt sur le revenu. En outre, la PPE est une mesure qui avait été précisément adoptée suite à l'annulation, par le Conseil constitutionnel, d'un mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG).

proportionnel à partir de 1,4 fois le SMIC, tout comme les cotisations sociales patronales sont aujourd'hui proportionnelles à partir de 1,6 fois le SMIC.

Cette solution n'éviterait pas non plus les inconvénients résultant de la non prise en compte du revenu global de la personne et du mode de formation du revenu d'activité ; en revanche, l'avantage resterait ici globalement concentré sur les faibles revenus d'activité.

Compte tenu de la somme d'inconvénients que présente actuellement la PPE, on peut donc estimer qu'un barème progressif de cotisations sociales salariales lui serait utilement substituable.

Les modalités techniques de cette progressivité seraient à déterminer. Soit, comme c'était le cas pour les cotisations sociales patronales³⁵ avant leur débudgétisation en 2006, l'Etat compenserait auprès de la sécurité sociale le manque à gagner résultant d'une exonération dégressive de 1 à 1,4 SMIC (qui correspondrait approximativement au coût de la PPE), soit il serait attribué à la sécurité sociale des ressources fiscales à due concurrence, avec la possibilité d'une véritable « barémisation ».

Certes, un surcoût important se manifesterait l'année au cours de laquelle le mécanisme ici ébauché se substituerait à la PPE, car seraient simultanément financées la progressivité du barème et les primes pour l'emploi se rapportant aux revenus de l'année précédente...

Mais, dans l'hypothèse d'un resserrement des exonérations de charges patronales, dont le niveau est probablement excessif rapporté à leur utilité en matière d'emploi, le gain serait concomitamment redéployé au profit de l'allègement dégressif de charges sociales salariales. Hormis l'année de transition, l'opération se solderait donc par un gain net pour les finances publiques.

Au total, c'est uniquement par solidarité politique que votre rapporteur général accepte, pour le dernier budget de la législature, ce nouvel alourdissement d'un système inadéquat. Il forme le vœu que ce dispositif soit remis en cause et redéployé dans un proche avenir.

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

³⁵ *Cotisations progressives de 1 à 1,6 fois le SMIC.*

ARTICLE 4

Aménagements du régime de l'hypothèque rechargeable

Commentaire : le présent article vise à encourager le développement de l'hypothèque rechargeable créée par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés en exonérant de taxe de publicité foncière et de droit fixe d'enregistrement les transformations par les personnes physiques d'hypothèques en hypothèques rechargeables.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE L'HYPOTHÈQUE RECHARGEABLE

A la suite du souhait du Président de la République, à l'occasion du bicentenaire du code civil, de voir intervenir une réforme d'ensemble du droit des sûretés, l'article 24 de la loi n° 2005-842 du 28 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a habilité le gouvernement à créer un certain nombre d'instruments permettant de développer le recours au crédit et de soutenir ainsi la consommation. Dans ce cadre, l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006³⁶ relative aux sûretés a introduit dans le droit des hypothèques, parmi d'autres innovations comme le prêt viager hypothécaire, **l'hypothèque rechargeable**.

L'hypothèque rechargeable permet l'obtention de nouveaux prêts, garantis par une hypothèque déjà inscrite, lorsqu'une partie du premier prêt, mobilier ou immobilier, a déjà été amorti. Afin de limiter les risques d'amplification des cycles économiques, à la hausse comme à la baisse, en fonction essentiellement de la volatilité du marché immobilier, l'article 2422 du code civil précise que l'emprunteur qui a garanti un premier emprunt d'une hypothèque avec option de rechargement peut réutiliser cette sûreté en gage d'un nouveau prêt, **dans la limite de la valeur du bien inscrit dans l'acte constitutif de l'hypothèque**.

A mesure que l'emprunteur rembourse son prêt, il libère une marge de garantie de nouveaux prêts, qui peuvent être souscrits **auprès d'autres banques**.

Il faut souligner que **l'article 2422 du code civil fait de l'hypothèque rechargeable une simple faculté** : toutes les hypothèques ne sont pas rechargeables. L'acte constitutif de l'hypothèque doit le prévoir expressément.

³⁶ Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 21 juin 2006.

La convention de rechargement³⁷ passée, soit avec le créancier originaire, soit avec le nouveau créancier, doit revêtir la forme notariée et publiée, pour être opposable aux tiers, à la conservation des hypothèques. Sa publication détermine, entre eux, le rang des créanciers inscrits sur l'hypothèque rechargeable.

B. LES MODALITÉS DE TRANSFORMATION D'UNE HYPOTHÈQUE ANTÉRIEURE À LA DATE DE PUBLICATION DE L'ORDONNANCE DU 23 MARS 2006 EN HYPOTHÈQUE RECHARGEABLE

L'ordonnance du 23 mars 2006 prévoit en son article 59 que la dernière hypothèque inscrite antérieurement à la date de publication de l'ordonnance précitée (le 25 mars 2006) peut devenir rechargeable à condition qu'un avenant, publié à la conservation des hypothèques, le prévoie. Ainsi, tout emprunteur ayant déjà un crédit garanti par une hypothèque avant le 25 mars 2006 peut conclure devant notaire un avenant lui permettant de transformer son hypothèque en hypothèque rechargeable.

Cet avenant a un coût qui, en plus des frais de notaire et du salaire du conservateur des hypothèques (0,05 % du montant du bien garanti), comprend la perception d'un droit fixe d'enregistrement de 125 euros ainsi que l'application d'une taxe proportionnelle de publicité foncière de 0,60 %, majorée de la taxe additionnelle de 0,10 % perçue au profit de l'Etat.

Sur la base d'un avenant portant sur une garantie de 100.000 euros, le coût de la simple transformation de l'hypothèque en hypothèque rechargeable représenterait 1.173 euros, soit un montant significatif et éventuellement dissuasif.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article a un double objet.

D'une part, le **I** vise à attribuer à une hypothèque légale du Trésor ou à une hypothèque judiciaire un rang de priorité antérieur à celui d'une convention de rechargement publiée postérieurement. Il permet de garantir le recouvrement des créances publiques.

Par coordination avec le **I**, le **II** prévoit la même disposition pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

D'autre part, le **III** exonère de taxe de publicité foncière et de droit fixe d'enregistrement les avenants permettant de transformer une hypothèque en hypothèque rechargeable.

³⁷ S'agissant d'une convention de rechargement de 15.000 euros pour une hypothèque portant sur garantie de 100.000 euros, le coût lié aux émoluments du notaire, aux droits d'enregistrement et au salaire du conservateur est estimé à 305 euros (dont 125 euros au titre des droits d'enregistrement).

Cette exonération est subordonnée à plusieurs conditions déterminées au deuxième et troisième alinéa du présent article :

- l'avenant doit porter sur une hypothèque consentie par une personne physique ;

- l'avenant doit concerner une hypothèque inscrite par une personne en garantie d'une obligation qu'elle a elle-même contractée, ce qui exclut du champ du dispositif les « cautions hypothécaires » ;

- l'exonération est limitée aux avenants inscrits avant le 1^{er} janvier 2009, afin de permettre une réelle accélération de la consommation par l'endettement.

Le **IV** du présent article précise que l'exonération prévue au **II** s'applique aux avenants dressés à compter du 27 septembre 2006, qui était la date d'adoption du texte en conseil des ministres.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur la base d'un avenant portant sur une garantie de 100.000 euros, le coût de la simple transformation de l'hypothèque en hypothèque rechargeable passerait, en application du présent article, de 1.173 euros à 333 euros, soit un bénéfice significatif pour les particuliers désirant recourir au nouveau dispositif prévu par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006.

L'impact financier pour le budget de l'Etat n'apparaît pas chiffrable, compte tenu de l'impossibilité d'évaluer le nombre de particuliers qui souhaiteront transformer leur hypothèque en hypothèque rechargeable. En tout état de cause, dans le cadre des garanties données par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 visant à éviter tout phénomène de surendettement³⁸, la mesure paraît de nature à créer une dynamique favorable au crédit et à la consommation.

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

³⁸ *Le rechargement est ainsi limité à la valeur du bien inscrit dans l'acte constitutif de l'hypothèque, et non à la valeur du bien au moment du rechargement. Par ailleurs, selon la Banque de France, 85 % des dossiers de surendettement ne sont pas dus à des excès de crédit.*

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

Déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre la déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat adossé à un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions et sous les mêmes limites que les versements sur le contrat d'épargne retraite.

Dans la continuité des propositions de votre rapporteur général contenues dans son rapport d'information sur l'épargne retraite³⁹, le présent article additionnel a pour objet de permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.

I. LE RISQUE DÉPENDANCE

A. UN BESOIN DE COUVERTURE INDIVIDUELLE ACCRUE DU RISQUE DÉPENDANCE

Dans son rapport d'information sur l'épargne retraite précité, votre rapporteur général avait souligné **l'essor potentiel des contrats d'assurance dépendance**, dont le développement obéissait à un besoin de protection individuelle complémentaire de la constitution d'une épargne retraite :

« Le vieillissement démographique, ainsi que l'absence de branche spécifique couvrant le risque dépendance dans le système de sécurité sociale français, sont de nature à créer une demande de couverture individuelle du risque dépendance.

*« Selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)⁴⁰, **3 millions de personnes ont déjà souscrit un contrat dépendance**, et ce chiffre pourrait s'élever à 8 ou 10 millions de personnes sur la base d'une enquête confiée à l'institut d'études CSA.*

« Les contrats dépendance prévoient le versement d'indemnités sous forme de rente ou de capital en cas de perte d'autonomie, en laissant au choix du bénéficiaire l'affectation de la rente ou du capital (aide à domicile, hébergement en maison spécialisée, aménagement du logement...). Certains

³⁹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2005-2006).

⁴⁰ Source : FFSA, « Dépendance : attitudes et comportements des ménages, in « Assurer », n° 73, 14 juin 2006, pp. 1-2.

contrats dépendance proposent des prestations complémentaires, comme des services d'aide à domicile ou un soutien psychologique.

« La couverture du risque dépendance pourrait aussi s'opérer dans le cadre d'un dispositif d'épargne retraite. Ainsi, l'article 108 de la loi du 21 août 2003 précitée portant réforme des retraites avait prévu la possibilité d'une couverture spécifique de l'invalidité par un PERP, mais il ne s'agissait que d'une option :

« Le contrat peut également prévoir, en cas d'invalidité de l'adhérent survenue après son adhésion, le versement d'une rente d'invalidité à son bénéficiaire exclusif, sans que cette prestation puisse avoir pour effet de lui ouvrir des droits qui excéderaient ceux auxquels il aurait pu prétendre sans invalidité ».

« Votre rapporteur général observe que, dans la mesure où la dépendance intervient en général plus tardivement que l'ouverture des droits à pension au titre de l'épargne retraite, coupler un contrat d'épargne retraite et un contrat de dépendance permettrait de prendre en compte deux demandes propres au « troisième âge »⁴¹.

B. LES TRAVAUX ANTÉRIEURS DU PARLEMENT

Le présent article additionnel s'inscrit enfin **dans le prolongement des travaux conduits par le Parlement sur la couverture du risque dépendance.**

Ainsi, notre collègue Alain Vasselle a été le premier signataire d'une proposition de loi relative à la création d'une assurance dépendance (*cf. exposé des motifs ci-dessous*), annexée au procès-verbal de la séance du 13 janvier 2004, laquelle prévoyait une réduction d'impôt en cas de souscription de contrat d'assurance dépendance.

Exposé des motifs de la proposition de loi n° 145 (2003-2004) relative à la création d'une assurance dépendance

« Le constat est simple : sauf événements imprévisibles, le choc démographique que constitue l'arrivée à l'âge de la dépendance des populations nombreuses du baby-boom est bel et bien devant nous. Deux chiffres seulement : aujourd'hui les personnes de plus de 85 ans sont 900 000 ; elles seront deux millions en 2020.

« Bien sûr, la relation entre grand âge et dépendance n'est pas purement mécanique. Quoiqu'il en soit, à cette date - 2020-, quelle que soit la nature de la prestation instituée pour répondre aux besoins, APA ou autre, celle-ci ne sera ni véritablement suffisante pour la plupart de ses bénéficiaires ni supportable financièrement par les pouvoirs publics.

⁴¹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2005-2006), citation pp. 66-67.

« L'Allemagne dont la population est plus âgée a fait un autre choix que le nôtre depuis 1995 en confiant à la sécurité sociale, en l'occurrence l'assurance maladie, le soin de gérer cette question pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain montant, les prestations servies concernant actuellement 1,93 million de personnes. Or ce pays se heurte, déjà, et ce depuis 2000, malgré le fait que les plus aisés, soit environ 8 millions de personnes, ont dû se tourner vers les assurances privées, à des problèmes de financement qui ne vont faire que s'amplifier avec les années.

« Notre chance est que le problème se posera un peu plus tardivement en France. Il interviendra, toutefois, dans toute son ampleur alors que, pour des raisons démographiques encore, la question de la pérennité financière du système des retraites sera toujours d'actualité.

« Pour l'heure, du temps précieux a été perdu. En 1996, déjà, les principaux signataires de la proposition de loi relative à la prestation spécifique dépendance dont l'auteur de la présente proposition de loi, souhaitaient la mise en place d'un dispositif encourageant la population à se prémunir contre les conséquences de sa propre dépendance et à s'assurer pour couvrir ce risque.

« Mais sept ans plus tard, la prise de conscience reste insuffisante et de nécessaire est devenue tout à fait urgente. Les conséquences dramatiques de la canicule de l'été dernier l'ont, malheureusement, bien démontré.

« Il serait inexact de prétendre que rien n'a été fait : ainsi, précisément, dans le cadre du texte sur la prestation spécifique dépendance (PSD), si décrié par ailleurs, ont été neutralisées, pour la prise en compte des ressources, les rentes viagères versées en cas de souscription d'un contrat d'assurance dépendance et ont été exonérés de la taxe sur les assurances les contrats ayant cette finalité. C'est un début mais en aucun cas un dispositif complet.

« En parallèle, la nette augmentation en 2001 par rapport à 2000 et 1999 des contrats d'assurance dépendance à titre principal a pu traduire le début de prise de conscience espérée. Ainsi 1,2 million de personnes étaient-elles couvertes, fin 2001, par ce type de contrat contre seulement 850.000 en 1999 et 1 million en 2000.

« Et si l'on ajoute les 225 000 personnes couvertes par une garantie dépendance complémentaire, c'étaient environ 1,5 million de personnes qui étaient assurées fin 2001 au titre de la dépendance pour des montants de plus en plus significatifs.

« Toutefois, la mise en œuvre de l'APA au 1^{er} janvier 2002 semble avoir stoppé cette dynamique, alors même que, pour les niveaux de dépendance pris en charge, les montants maximaux offerts par cette prestation- soit entre 482 euros et 1125 euros par mois- restent insuffisants pour une prise en charge complète que l'on soit à domicile, avec un coût estimé à environ 2300 euros mensuels en moyenne ou en établissement avec une charge financière comprise entre 1400 et 2600 euros.

« Il existe donc une large place pour un dispositif assurantiel privé.

« Sur ce plan, les réponses, de plus en plus nombreuses, consistent actuellement en deux types de contrats :

« - d'épargne avec sortie en rente viagère majorée en cas de dépendance ;

« - de prévoyance (collectifs ou individuels) à cotisations périodiques, avec versement d'une rente viagère en cas de dépendance sans possibilité de rachat.

« De plus, ces contrats élargissent progressivement leur palette de services et de garanties annexes (heures d'aide à domicile, aménagement du domicile, installation d'alarme en cas de malaise, etc). Le risque y est généralement appréhendé à partir de la grille AGGIR ou par la possibilité ou non d'accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne.

« Et il est bien évident que plus la personne contribue tôt à la prise en charge de sa propre dépendance, moins la cotisation qu'elle devra acquitter sera élevée. Cette démarche n'est, d'ailleurs, en rien obérée par l'annonce de la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Elle est, au contraire, infiniment complémentaire.

« Il convient donc de restaurer et d'amplifier la dynamique constatée en 2000-2001 et d'encourager, par des dispositions appropriées, chacun à contribuer, selon ses moyens, dans un cadre collectif ou individuel, à la prolongation de sa propre autonomie et à celle de ses proches. C'est l'objet de la présente proposition de loi qui se compose de cinq titres.

« Le titre I^{er} tient des incitations fiscales et, notamment, une réduction d'impôt en cas de souscription de contrat d'assurance dépendance.

« Le titre II modifie le code de la sécurité sociale afin d'exclure de l'assiette des cotisations sociales les contributions des employeurs afférentes à un contrat d'assurance dépendance.

« Le titre III crée un dispositif au sein du code de l'action sociale et des familles de nature à permettre aux personnes qui n'ont pas ou plus les moyens de cotiser à un contrat d'assurance dépendance, collectif ou individuel, de pouvoir obtenir une prise en charge totale ou partielle de leurs cotisations par le Conseil général.

« Pour celles qui avaient les ressources nécessaires pour s'assurer et qui ne l'ont pas fait et qui réclament l'aide du Conseil général pour compléter leur prise en charge en matière de dépendance, il est proposé de rétablir, mais pour ce cas seulement, une possibilité, pour la collectivité concernée, de recours, notamment sur succession ou donation.

« Le titre IV modifie le code des assurances afin d'inclure explicitement la perte d'autonomie et la dépendance dans le champ des contrats collectifs d'assurance. Il rend également applicables à l'égard du bénéficiaire d'un contrat d'assurance dépendance, que celui-ci soit collectif ou individuel, les obligations d'information de la part de l'assureur ainsi que les dispositions protectrices de l'article L. 133-1 du code précité relatives à la non utilisation des tests génétiques pour l'accès à l'assurance contre les risques d'invalidité ou de décès.

« Le titre V contient des dispositions diverses, pour permettre le transfert de droit d'un contrat à un autre, en cas de chômage, de faillite de l'entreprise ou de mise à la retraite ainsi que le gage ».

De même, votre rapporteur général rappelle que notre collègue député Michel Hunault, auteur d'une proposition de loi visant au financement de la dépendance⁴², a présenté un amendement au présent projet de loi de finances visant à permettre la déductibilité fiscale des cotisations versées sur un contrat d'assurance dépendance.

Votre rapporteur général partage la philosophie de cet amendement, qui a été rejeté, mais les modalités qu'il vous propose sont différentes : alors que notre collègue député Michel Hunault envisageait d'instituer un nouveau plafond spécifique de déductibilité pour la dépendance, le présent article additionnel a pour objet d'inclure la déductibilité des cotisations dépendance dans le plafond applicable aux cotisations d'épargne retraite.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé consiste à **majorer les cotisations de base** sur un contrat d'épargne retraite **de cotisations complémentaire dépendance**. En contrepartie, le bénéficiaire disposerait d'une rente plus élevée (ou du versement d'un capital supplémentaire, dans l'hypothèse d'une sortie en capital) en cas de survenance du risque dépendance. Ce complément de ressources permettrait de faire face aux besoins de financement induits par la dépendance.

Le contrat dépendance serait couplé au contrat d'épargne retraite, mais juridiquement distinct de celui-ci : le couplage de deux contrats

⁴² Cette proposition de loi n°2691 (XII^{ème} législature) a été enregistrée à l'Assemblée nationale le 23 novembre 2005.

distincts est rendu nécessaire par l'obligation de cantonnement spécifique à l'épargne retraite. Le risque dépendance serait alors adossé à l'actif général de l'entreprise d'assurance.

Le même plafond de déductibilité fiscale que celui aujourd'hui en vigueur pour l'épargne retraite **s'appliquerait pour les cotisations d'épargne retraite et les cotisations dépendance**⁴³.

Les actifs représentatifs des engagements de couverture de la dépendance couvrent un risque à long terme : la mesure proposée est ainsi favorable à un accroissement des placements en actions, lesquels offrent les rendements les plus élevés sur une longue période.

A long terme, la mesure serait autofinancée : en effet, la déductibilité des cotisations sur un contrat d'épargne retraite a comme contrepartie l'imposition des rentes versées.

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

⁴³ L'article 163 quater viciés du code général des impôts (CGI) a prévu la déductibilité fiscale, dans la limite d'un double plafond, des abondements de l'employeur au PERCO et des cotisations versées aux différents régimes d'épargne retraite : PERP, régimes facultatifs de retraite complémentaire de la fonction publique (Préfon, COREM, CRH), PERE, contrats Madelin, contrats article 83.

S'agissant du plafond de déductibilité, il est retenu le plus favorable des deux plafonds suivants pour la personne imposable :

- 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé ;
- 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 3.019 euros en 2006), les revenus d'activité professionnelle n'étant retenus que dans la limite de 8 plafonds de la sécurité sociale (241.536 euros en 2006), soit une déductibilité maximale de 24.154 euros en 2006.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

**« Familialisation » du plafond de déductibilité
des cotisations d'épargne retraite**

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de créer un plafond mutualisé de déduction des droits à l'épargne retraite pour les couples mariés et assimilés.

Dans la continuité des propositions de votre rapporteur général contenues dans son rapport d'information sur l'épargne retraite⁴⁴, le présent article additionnel a pour objet de **créer un plafond mutualisé de déduction des droits à l'épargne retraite pour les couples mariés et assimilés** (c'est-à-dire les partenaires liés par un pacte civil de solidarité défini à l'article 515-1 du code civil).

La « familialisation » du plafond de déductibilité consiste en l'addition des droits individuels de déduction dont dispose chacun des deux conjoints d'un couple marié ou assimilé.

Cette mesure de mutualisation des droits à déduction fiscale conforterait l'un des principes fondateurs de l'épargne retraite : permettre au conjoint survivant de disposer d'un complément de revenu. Le principe de réversion, propre à l'ensemble des contrats d'épargne retraite, participe déjà de l'application du principe de solidarité familiale.

Les dispositions proposées aux A, B, C et D du I du présent article additionnel concernent respectivement les plafonds de déduction au titre :

- de la définition des revenus imposables⁴⁵,
- des régimes d'épargne retraite d'entreprise définis à l'article 83 du code général des impôts,
- de la détermination des bénéficiaires industriels et commerciaux à l'article 154 *bis* du CGI,

⁴⁴ Sénat, rapport d'information n° 486 (2005-2006).

⁴⁵ L'article 163 quater *vis* du code général des impôts (CGI) a prévu la déductibilité fiscale, dans la limite d'un double plafond, des abondements de l'employeur au PERCO et des cotisations versées aux différents régimes d'épargne retraite : PERP, régimes facultatifs de retraite complémentaire de la fonction publique (Préfon, COREM, CRH), PERE, contrats Madelin, contrats article 83.

S'agissant du plafond de déductibilité, il est retenu le plus favorable des deux plafonds suivants pour la personne imposable :

- 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé ;
- 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 3.019 euros en 2006), les revenus d'activité professionnelle n'étant retenus que dans la limite de 8 plafonds de la sécurité sociale (241.536 euros en 2006), soit une déductibilité maximale de 24.154 euros en 2006.

- des cotisations versées par les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, couverts par les contrats d'épargne retraite dits « Madelin » agricoles, à l'article 154 *bis*-0 A du CGI.

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

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 4

Précisions relatives aux modalités d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères constituées dans le cadre de l'épargne retraite

Commentaire : les présents articles additionnels ont pour objet de préciser les règles d'exonération des rentes versées dans le cadre d'une épargne retraite par capitalisation au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Dans la continuité des propositions de votre rapporteur général contenues dans son rapport d'information sur l'épargne retraite⁴⁶, il paraît nécessaire de modifier à la marge les règles relatives à la valeur de capitalisation des rentes viagères en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LA SPÉCIFICITÉ DES RENTES VERSÉES DANS LE CADRE D'UNE ÉPARGNE RETRAITE PAR CAPITALISATION AU REGARD DE L'ISF

La spécificité des rentes versées dans le cadre d'une épargne retraite par capitalisation est reconnue au regard de l'ISF. L'article 885 J du code général des impôts prévoit ainsi une exonération de la valeur de capitalisation des rentes de l'épargne retraite lorsque les conditions de constitution de celles-ci peuvent être apparentées à celles applicables dans le cadre d'un régime d'assurance vieillesse. Il s'agit ainsi de vérifier que l'épargne a été constituée :

- sur une période longue : au moins quinze ans ;
- par des versements réguliers dans leur montant et leur périodicité, ce qui exclut de la durée minimale de quinze ans les rachats d'années de cotisations antérieures à l'affiliation ;
- dans un cadre professionnel.

En outre, la rente doit être liquidée à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge de la retraite tel que fixé par l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

⁴⁶ Rapport d'information n° 486 (2005-2006).

L'exonération s'applique au souscripteur et à son conjoint, ce qui permet d'exonérer les pensions de réversion dont peut bénéficier le conjoint survivant.

II. LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LA COMMERCIALISATION RÉCENTE DU PERP ET DU PERCO

A l'initiative de votre rapporteur général, en application des dispositions de l'article 18 de la loi de finances initiale pour 2004⁴⁷, l'article 885 J du CGI précité a fait l'objet de modifications tendant à inclure expressément les rentes versées dans le cadre d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, sous réserve de respecter les conditions précitées.

Par ailleurs, **il est apparu que la période de quinze ans ne pouvait s'appliquer valablement à des produits commercialisés récemment auxquels pourraient souscrire des personnes proches de l'âge de la retraite.** Par conséquent, jusqu'au 31 décembre 2005, la condition d'ancienneté d'au moins quinze ans n'était pas requise pour les PERP, les PERCO et les PERE, lorsque le souscripteur y adhère moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

La mesure adoptée provisoirement jusqu'au 31 décembre 2005 a posé un problème de fond qui nécessite une solution durable : votre rapporteur général estime nécessaire que, pendant la période de quinze ans suivant la date de création du PERP, du PERE et du PERCO (c'est-à-dire jusqu'au **31 décembre 2018**), **les personnes ayant souscrit tardivement un contrat, peu avant leur départ en retraite, ne soient pas pénalisées par un dispositif fiscal créé antérieurement à la « loi Fillon ».**

Afin d'accompagner la montée en puissance du PERP, du PERCO et du PERE votre rapporteur général propose de **prolonger jusqu'au 31 décembre 2018 la période dérogatoire pour exonérer de l'ISF** la valeur de capitalisation des rentes versées dans le cadre des dispositifs précités, sans condition d'ancienneté, lorsque le souscripteur a adhéré à un PERP, un PERCO ou un PERE moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

Votre rapporteur général estime cette mesure d'autant plus nécessaire pour le PERCO que, compte tenu des modalités d'adhésion collective à ce régime, l'adhérent à un PERCO pourrait être imposé à l'ISF pour la rente servie au titre du PERCO sans avoir accompli de démarche individuelle d'affiliation.

Enfin, le risque d'optimisation fiscale apparaît extrêmement réduit : il n'a pas été observé de hausse significative du nombre de contrats PERP, PERCO ou PERE souscrits en toute fin d'année 2005 afin de bénéficier des dispositions dérogatoires qui étaient prévues jusqu'au 31 décembre 2005.

⁴⁷ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

Il est donc proposé, dans un **premier article additionnel**, que, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, avant le 31 décembre 2018, moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de durée des versements ne soit pas applicable pour exonérer d'ISF la valeur de capitalisation des rentes versées sur les contrats d'épargne retraite précités.

III. APPLIQUER DE MANIÈRE SOUPLE LA CONDITION LIÉE À LA CESSATION D'ACTIVITÉ

Votre rapporteur général propose, par un **second article additionnel**, de clarifier, à l'article 885 J du CGI, que la rente d'épargne retraite peut être versée « *au plus tôt* » à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge légal de la retraite. Pour ceux qui ont constitué tardivement une épargne retraite, cette précision doit notamment leur garantir la possibilité de constituer des droits à épargne retraite d'un niveau suffisant.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces deux articles additionnels.

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 4

Prise en considération sur le plan fiscal des nouveaux instruments juridiques introduits dans le code civil en matière de donation et de succession par la loi du 23 juin 2006

Commentaire : les trois articles additionnels suivants proposent de tirer les conséquences fiscales de la création d'instruments juridiques nouveaux introduits, dans le code civil, en matière de donation et de succession, par la loi du 23 juin 2006.

La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 a réformé un régime juridique des successions et des libéralités inchangé depuis 1804. Cette réforme a modifié le code civil afin de mieux faire coïncider notre droit avec les évolutions de la société et de l'économie. Elle prend en considération la mutation démographique en cours : de même que l'on décède de plus en plus vieux, **on hérite de plus en plus tard : 48 ans en 1984, 51 ans en 1994 et 52 ans en 2000.**

Dans son rapport d'information⁴⁸ relatif aux droits de mutation à titre gratuit, votre rapporteur général soulignait que *« avec l'allongement de l'espérance de vie, la France vieillit à un rythme accéléré : l'effectif des plus de 75 ans va passer de 4,2 millions à 8,3 millions entre 2000 et 2035 et celui des plus de 85 ans de 1,2 à 2,4 millions. Ce quasi-doublement d'une population qu'il bien faut qualifier d'âgée voire de très âgée, n'est pas sans poser de vrais problèmes économiques. Si le phénomène du vieillissement de la population a été jusqu'à présent surtout envisagé du point de vue des charges qu'il crée pour la société à travers les questions du financement des retraites ou de la dépendance, il convient également de l'envisager de celui de la répartition des richesses. Le présent rapport s'inscrit dans la perspective d'un phénomène nouveau et à certains égards inquiétant, la concentration des richesses entre les mains d'une population vieillie. Il y a bel et bien le risque de la stérilisation d'une partie du patrimoine notamment immobilier, sous-utilisé, mal entretenu, voire laissé à l'abandon ».*

En conséquence, la loi du 23 juin 2006 a accru le champ des **donations-partage intergénérationnelles**, afin d'en faire un outil généralisé de règlement anticipé des successions. Prenant en compte le **développement des familles recomposées**, la loi permet à des enfants issus d'unions différentes de participer à une même donation-partage pour y recevoir, de leur parent seulement, des biens personnels ou communs. La loi permet par ailleurs la création de pactes successoraux, offrant aux héritiers la possibilité de renoncer

⁴⁸ Rapport d'information n° 65 (2002-2003) : « donations et successions : des mutations nécessaires ».

à leur réserve : un héritier réservataire peut désormais renoncer par anticipation, avec l'accord de celui dont il a vocation à hériter, à exercer son action en réduction contre une libéralité portant atteinte à sa réserve.

La loi a par ailleurs innové en matière de libéralités résiduelles ou graduelles, élargi le champ des testaments-partage et créé le mandat posthume.

Toutes ces dispositions nécessitent, sinon un accompagnement fiscal, du moins une clarification des règles applicables aux nouveaux instruments introduits dans le code civil. Il en est en particulier ainsi des dispositifs qui prévoient des « sauts de génération » dans la transmission du patrimoine ou des exceptions à la transmission de celui-ci en ligne directe. Faute d'adaptation des règles fiscales, il est à craindre que des « frottements fiscaux » ne pénalisent le développement des nouveaux outils civils créés par le législateur. **En matière de successions et de donations, la fiscalité doit s'aligner sur les règles civiles.**

Les **trois amendements suivants portant articles additionnels** constituent autant d'exemples permettant de prendre la mesure du nécessaire toilettage du code général des impôts induit par la réforme civile du 23 juin 2006.

Le **premier amendement** concerne le **traitement fiscal de la renonciation**. Ainsi, la loi du 23 juin 2006 a introduit dans le Code civil la possibilité pour un héritier réservataire présomptif de renoncer par anticipation à exercer l'action en réduction à l'encontre d'une libéralité dans une succession non ouverte. La loi précitée indique expressément que la renonciation, quelles que soient ses modalités, ne constitue pas une libéralité consentie par le renonçant au profit du bénéficiaire de la libéralité. Il n'y a donc pas lieu de taxer cette renonciation au titre des droits de mutation à titre gratuit.

Le **deuxième amendement** tire les conséquences fiscales de la donation-partage transgénérationnelle créée par la loi du 23 juin 2006. Elle autorise tout ascendant à faire la distribution et le partage de ses biens entre des descendants de degrés différents, qu'ils soient ou non ses héritiers présomptifs. A cette occasion, les descendants de la génération intermédiaire peuvent consentir à ce que leurs propres descendants soient allotis en leur lieu et place. Ce consentement permet la transmission d'un bien d'un grand-parent directement à ses petits-enfants.

Il convient d'en tirer des conséquences fiscales, conformes avec l'objectif de ce nouvel objet du code civil. La taxation a vocation à être établie en fonction du lien de parenté dégagé par la renonciation partielle ou totale de l'enfant échelon intermédiaire à la donation. Lorsque l'enfant échelon intermédiaire concourt pour partie à la donation-partage, il doit bénéficier de l'abattement qui lui profite, de 50.000 euros. Chaque petit enfant qui vient à la donation doit bénéficier pour sa part de l'abattement qui lui est réservé par la loi, d'un montant de 30.000 euros.

Le **troisième amendement** s'intéresse aux donations-partage au sein des familles recomposées. Afin de tirer les conséquences en droit civil du développement des familles recomposées, la possibilité de réaliser une donation-partage en présence d'enfants qui ne sont pas issus des deux époux a été prévue par la loi du 23 juin 2006. Des parents pourront répartir leurs biens entre leurs enfants communs ainsi qu'au profit des enfants non communs.

Ces derniers ne peuvent être allotis par le donateur qu'en biens propres de celui-ci ou en biens communs. **S'agissant des biens communs, l'autre époux ne pouvant se porter codonateur n'intervient que pour donner son consentement conformément à l'article 1422 du Code civil** (art. 1076-1 du code civil).

La donation doit donc être taxée au tarif en ligne directe prévu à l'article 777 du Code général des impôts. Le tarif progressif s'appliquerait sur l'intégralité de la valeur du bien donné

Tels sont les trois premiers exemples soulignant la nécessité de tirer les conséquences fiscales de la loi du 23 juin 2006.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces trois articles additionnels.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

Réduction d'impôt au titre du mécénat bénéficiant aux monuments privés

Commentaire : le présent article additionnel vise à étendre aux dons bénéficiant à la restauration, à l'entretien et à la conservation des monuments privés le bénéfice de la réduction d'impôt pour mécénat prévue par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF FISCAL TRÈS INCITATIF AFIN DE DÉVELOPPER LE MÉCÉNAT DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES

Le dispositif relatif au mécénat s'articule autour de deux dispositions du code général des impôts.

L'article 200 du code précité prévoit que les **dons et versements au profit d'organismes limitativement énumérés** ouvrent droit à **une réduction d'impôt sur le revenu égal à 66 % de leur montant dans la limite de 20 % des revenus imposables**. Les organismes visés sont :

- des **fondations ou associations reconnues d'utilité publique** et, pour les seuls salariés des entreprises fondatrices ou des entreprises du groupe, auquel appartient l'entreprise fondatrice, **des fondations d'entreprise**, lorsque ces organismes répondent aux conditions fixées ci-après ;

- des **oeuvres ou organismes d'intérêt général** ayant un **caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel**, ou concourant à **la mise en valeur du patrimoine artistique**, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'oeuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

- des **établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif, agréés** par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture, etc.

L'article 238 bis du code général des impôts prévoit des dispositions relativement similaires pour les dons de mécénat des entreprises. Ces versements, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, ouvrent droit à une **réduction d'impôt égale à 60 % du montant du don, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre**

d'affaires. Ces versements doivent être effectués au profit des mêmes organismes que ceux énumérés précédemment.

B. ... INTERPRÉTÉ RESTRICTIVEMENT

L'instruction fiscale relative à l'application des dispositions favorisant le mécénat a conduit à une **interprétation restrictive** de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, aux termes de laquelle les dons versés aux monuments privés n'ouvrent pas droit aux réductions d'impôt précitées.

Cette interprétation ne semble pas correspondre à l'esprit **de la loi de 2003.**

Les monuments privés bénéficient de **subventions publiques.** Il ne paraît donc pas logique que des dons visant à leur entretien, leur conservation ou leur restauration, de particuliers ou d'entreprises, ne puissent ouvrir droit à une réduction d'impôt.

De plus, les subventions allouées aux monuments privés ont drastiquement diminué. Cette année encore, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit **une diminution de 18,5 % des crédits d'intervention** de la mission « Culture » destinés aux monuments appartenant aux collectivités locales et aux monuments appartenant à des propriétaires privés.

II. L'ARTICLE ADDITIONNEL PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. OUVRIR LA RÉDUCTION D'IMPÔT AUX DONN EN FAVEUR DES MONUMENTS PRIVÉS EFFECTUÉS PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

Votre rapporteur général vous propose de permettre que les dons versés à des monuments privés ouvrent droit aux réductions d'impôt prévues par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

La Fondation du patrimoine a dans le présent dispositif **un rôle d'intermédiaire et de fondation abritante :**

- la réduction d'impôt pour mécénat est ouverte lorsque des **dons sont versés à la Fondation du patrimoine, ou à une fondation ou une association qui affecte irrévocablement ces dons à la Fondation du patrimoine.** Ces dons permettent de subventionner les travaux prévus par des **conventions** conclues entre la Fondation du patrimoine et des personnes physiques ou des sociétés civiles immobilières soumises à l'impôt sur le revenu et exclusivement composées de personnes physiques, propriétaires des immeubles ;

- la réduction d'impôt présente les **mêmes caractéristiques** que les dispositifs déjà existants. Les dons des particuliers donnent lieu à une réduction de 66 % de leur montant dans la limite de 20 % des revenus imposables. Les dons des sociétés donnent lieu à une réduction de 60 % de leur montant dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires.

Le code du patrimoine est modifié afin de prévoir que la Fondation du patrimoine puisse conclure avec les propriétaires privés d'immeubles bâtis classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, une **convention** en vue de la réalisation de travaux de conservation de l'immeuble. Cette convention est rendue **publique** dès sa signature.

Le code du patrimoine est également modifié pour **habiliter la Fondation du patrimoine à subventionner des travaux sur monuments privés**, lorsqu'une convention précitée est signée, que la Fondation reçoive des dons de donateurs, directement, ou par l'intermédiaire d'associations ou de fondations (dans ce dernier cas, les dons reçus par les associations ou fondations précitées doivent être affectés irrévocablement à la Fondation du patrimoine).

B. GARANTIR LE RESPECT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le dispositif prévoit que le **donateur** et le **bénéficiaire** du don soient **strictement différents**. Les donateurs, les membres de leur foyer fiscal, les ascendants, descendants et collatéraux ne doivent pas avoir eux-mêmes conclu une convention avec la Fondation du patrimoine, être propriétaires de l'immeuble bénéficiant du don. Des dispositions similaires sont prévues lorsque le donateur ou le propriétaire du monument privé sont des entreprises (les associés de l'entreprise ou les personnes qui la composent doivent être distingués des bénéficiaires du mécénat).

De plus, les conventions conclues entre la Fondation du patrimoine et les propriétaires de monuments privés comprendraient obligatoirement les deux conditions suivantes :

- le propriétaire du monument privé ayant bénéficié d'un versement garantirait l'**ouverture au public du monument pendant 10 ans** à compter de la date d'achèvement des travaux ;

- le propriétaire du monument privé (qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société) s'engage à **conserver pendant 10 ans** l'immeuble ayant bénéficié d'un don. Dans le cas contraire, le propriétaire **reverserait le montant de la subvention, réduit d'un abattement de 20 % pour chaque année, au-delà de la cinquième année de conservation** de la propriété de l'immeuble.

Trois précisions semblent essentielles :

- les **frais de gestion de la Fondation du patrimoine** en tant que fondation abritante sont **limités à 5 %** ;

- les donateurs (personnes physiques, associations, fondations ou entreprises) peuvent, lors du versement du don, l'**affecter à l'une des conventions signées par la Fondation du patrimoine** et le détenteur d'un monument privé (c'est dans cette perspective que les conventions sont rendues publiques lors de leur signature) ;

- le **conseil d'administration de la Fondation du patrimoine** comprend désormais **un représentant des associations de propriétaires de monuments protégés**, outre les membres actuellement prévus par le code du patrimoine⁴⁹ :

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

⁴⁹ *Le conseil d'administration de la Fondation du patrimoine comprend :*

- *un représentant de chacun des fondateurs, disposant d'un nombre de voix déterminé proportionnellement à sa part dans les apports, dans la limite du tiers du nombre total des voix ;*
- *un sénateur, désigné par le président du Sénat, et d'un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;*
- *des personnalités qualifiées désignées par l'Etat ;*
- *des représentants des collectivités territoriales ;*
- *des représentants élus des membres adhérents de la Fondation du patrimoine.*

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

Extension de la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement

Commentaire : le présent article additionnel propose d'introduire une nouvelle dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de blocs de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement.

En matière fiscale, la « dation en paiement » est une opération juridique par laquelle, en paiement de tout ou partie du montant des droits dus, un redevable cède la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens lui appartenant.

I. LA DATION EN PAIEMENT, UN MODE INNOVANT DE PAIEMENT DE L'IMPÔT

L'impôt est habituellement acquitté par les redevables en numéraire. Toutefois, par exception, la dation en paiement a été instituée par la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 et son décret d'application n° 70-1046 du 10 novembre 1970, codifiés au sein du code général des impôts.

Au départ réservée au seul mécénat culturel, elle a permis à certains redevables d'acquitter leur dette fiscale par la remise d'œuvres d'art, livres, objets de collection, documents, de haute valeur artistique ou historique. **La dation en paiement, qui n'est pas une niche fiscale, mais un mode de paiement original de l'impôt**, constitue un système équitable permettant au contribuable d'éteindre sa dette et à l'Etat d'enrichir, par exemple, ses collections publiques. La dation en paiement a été étendue au bénéfice du conservatoire du littoral ainsi que des collectivités territoriales, aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitations à loyer modéré.

L'article 1716 *bis* du code général des impôts prévoit que cette procédure exceptionnelle de règlement des droits est subordonnée à un **agrément**. La décision d'agrément fixe la valeur libératoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement. La dation en paiement est définitivement acquise lorsque le redevable accepte la valeur fixée par l'administration des biens destinés à acquitter la dette fiscale.

Les droits susceptibles d'être acquittés par le biais d'une dation en paiement sont les suivants :

- droits de mutation à titre gratuit (droits de succession, legs et donations) ;
- droits de partage ;
- impôt de solidarité sur la fortune.

Ces droits peuvent être acquittés seulement par :

- la remise d'oeuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique ;

- d'immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement dont la situation ainsi que l'intérêt écologique ou paysager justifient la conservation à l'état naturel ;

- d'immeubles en nature de bois, forêts ou espaces naturels pouvant être incorporés au domaine forestier de l'Etat ;

- d'immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder à une collectivité territoriale et aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitations à loyer modéré, sous réserve de l'acceptation de l'acquéreur et de son engagement à destiner le bien à l'usage de logements présentant le caractère d'habitations à loyer modéré.

En pratique, **la dation en paiement est surtout connue en matière de mécénat culturel**, dont elle constitue une modalité appréciée des musées français.

II. FAIRE DE LA DATATION UN VECTEUR DE MÉCÉNAT SCIENTIFIQUE

La dation en paiement permet un mécénat culturel d'intérêt majeur pour notre patrimoine. **Il n'existe pas de mécénat scientifique du même type**, contrairement à ce qui se pratique aux Etats-Unis. De ce mécénat pourraient profiter à la fois les établissements publics d'enseignement et de recherche et les fondations de recherche reconnues d'utilité publique. Ces établissements et organismes pourraient être dotés, dans le cadre d'une dation en paiement, par la remise de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables. **Les blocs de titres pourraient ainsi procurer des revenus réguliers aux institutions qui les reçoivent, induisant une autonomie plus forte dans la gestion desdits établissements et une incitation à la diversification des ressources.** La dation en paiement induirait de la part de nos établissements publics et de recherche un rapport nouveau aux financements privés, et la recherche de mécènes aujourd'hui trop souvent négligés.

Le potentiel de ce mécénat scientifique est important.

Il suffit ainsi de prendre le cas de dirigeants d'entreprises cotées en bourse, et à ce titre, bénéficiant d'un important patrimoine. Lorsque ces dirigeants arrivent au terme de leur carrière, ils peuvent souhaiter organiser la transmission de leur patrimoine à leurs enfants, en faisant une importante donation de valeurs mobilières, qui les amènent à être redevables de droits de donation très élevés (en raison notamment de l'existence d'une tranche marginale à 40 %).

Si le chef d'entreprise est un collectionneur d'œuvre d'art, il peut s'acquitter de ces droits par une dation en paiement de certaines de ses œuvres d'art intéressant les musées français.

Si le chef d'entreprise ne dispose que de titres de sa société, dont il pourrait vouloir faire profiter une œuvre scientifique et qui pourraient ainsi financer un programme de recherche avec les revenus qu'ils procurent, il ne pourra pas utiliser le mécanisme de la dation en paiement. Il ne pourra payer en titres au profit d'un établissement de recherche et d'enseignement, s'il doit, compte tenu de la valeur des biens transmis, acquitter les droits au lieu et place du ou des donataires. Le redevable doit vendre ses titres à hauteur du montant des droits de donation, acquitter l'impôt sur les plus-values, et, du fait de ces plus-values remettre le cas échéant en cause le plafonnement de sa cotisation à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Pour mobiliser des types de financement d'un type nouveau au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel⁵⁰ et des fondations de recherche reconnues d'utilité publique, la dation en paiement par titres s'avèrerait attractive.

Les fonds destinés aux organismes publics d'enseignement et de recherche pourraient être consignés et gérés par la Caisse des dépôts et des consignations ou par la Fondation de France, et utilisés librement **en dotation** par les organismes de recherche et d'enseignement afin de financer, par les produits patrimoniaux qu'ils procurent, des programmes de recherche ou une chaire d'enseignement.

En conséquence, il est proposé un amendement portant article additionnel visant à compléter l'article 1716 *bis* du code général des impôts et prévoyant que les droits de mutation à titre gratuit peuvent être acquittés par *« la remise de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables, afin de les céder à titre gratuit, en tant que dotation destinée à financer un projet de recherche ou d'enseignement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou à une fondation de recherche reconnue d'utilité publique »*.

⁵⁰ Dénomination juridique des universités et autres grands établissements.

Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 1716 *bis* du code général des impôts précise les modalités de gestion des biens remis en dation.

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

ARTICLE 5

Renforcement de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses liées à la dépendance

Commentaire : le présent article tend, d'une part, à étendre aux dépenses d'hébergement la réduction d'impôt accordée au titre des frais de dépendance engagés par les personnes âgées hébergées en établissement spécialisé et, d'autre part, à relever le plafond des dépenses prises en compte de 3.000 euros à 10.000 euros par an et par personne hébergée.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 199 *quindecies* du code général des impôts, les sommes effectivement supportées par les contribuables à raison des dépenses afférentes à la dépendance ouvrent droit à une réduction d'impôt. Elle s'élève à **25 % de leur montant**, retenu **dans la limite de 3.000 euros** par personne hébergée dans les établissements éligibles. Il s'agit :

- des établissements ayant conclu la convention pluriannuelle visée à l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles ;

- des établissements dont la tarification répond aux conditions définies à l'article 5 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie ; ce sont les établissements n'ayant pas signé la convention pluriannuelle mais ayant mis en œuvre une « tarification ternaire provisoire ».

Un bref retour sur l'évolution de la tarification s'impose. Une réforme de la tarification dans les établissements spécialisés accueillant des personnes âgées dépendantes a été engagée en 1997⁵¹. Elle tend à identifier trois catégories de dépenses : l'hébergement, la dépendance et les soins médicaux. La tarification est donc devenue « ternaire », avec un financement clarifié pour chacune des trois catégories de dépenses⁵².

Dans ce cadre, des « conventions tripartites »⁵³ devaient être signées avant une date butoir, depuis plusieurs fois reportée. Elle est actuellement fixée au 31 décembre 2007 par l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles précité. Dans l'attente de la signature des conventions, un

⁵¹ Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997.

⁵² L'assurance-maladie finance les soins pour leur coût réel et non plus selon un forfait, le tarif dépendance est modulé en fonction du degré de dépendance et pris en charge par l'aide sociale départementale avec un ticket modérateur restant à la charge du résident et le tarif hébergement est acquitté par le résident.

⁵³ Avec l'Etat et le président du conseil général.

système de tarification ternaire provisoire, applicable de droit à tous les établissements accueillant des personnes âgées depuis le 1^{er} janvier 2002, a été mis en place⁵⁴.

La réduction d'impôt de l'article 199 *quindecies* du code général des impôts a été modifiée par l'article 4 de la loi de finances pour 2004, afin de la mettre en cohérence avec la réforme de la tarification. Compte tenu des retards pris pour la signature des conventions tripartites, la réduction d'impôt a ainsi été ouverte aux établissements appliquant une tarification ternaire provisoire.

Concomitamment, le champ de la réduction d'impôt a été limité aux dépenses afférentes à la prise en charge de la dépendance, tandis que le plafond des dépenses éligibles était relevé de 2.300 euros à 3.000 euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet, à compter des revenus de 2006 :

- **d'étendre aux dépenses d'hébergement** la réduction d'impôt accordée au titre des frais de dépendance engagées par les personnes âgées hébergées en établissement spécialisé ;

- **de relever le plafond des dépenses prises en compte de 3.000 euros à 10.000 euros par an et par personne hébergée.**

Le taux de la réduction, fixé à 25 % du montant des dépenses éligibles, demeurerait inchangé.

Par ailleurs, dans le cadre d'une mise en conformité avec le droit européen, **les établissements situés dans un autre Etat de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen⁵⁵ deviendraient éligibles au dispositif** pour les personnes dépendantes domiciliées en France, pourvu que cet Etat ait conclu avec la France une convention fiscale comprenant une clause d'assistance administrative en vue de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale⁵⁶.

A droit constant, le coût de la réduction d'impôt de l'article 199 *quindecies* du code général des impôts est évalué à 50 millions d'euros en 2006 au titre de 233.000 bénéficiaires et à 55 millions d'euros en 2007. L'augmentation de la dépense fiscale résultant de la présente amélioration de cette réduction d'impôt est évaluée à **70 millions d'euros**, dont 10 millions d'euros au titre de la prise en compte des dépenses d'hébergement et 60 millions d'euros au titre du relèvement du plafond de dépenses éligibles. Au total, la dépense fiscale associée à la réduction d'impôt ressort donc à 125 millions d'euros en 2007.

⁵⁴ Article 5 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

⁵⁵ Ce champ inclut la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein.

⁵⁶ Cette précision exclut, en pratique, le Lichtenstein.

III. UNE MODIFICATION APPORTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, tendant à compléter la liste des établissements éligibles en y incluant les établissements de santé dispensant des soins longue durée aux personnes dépendantes⁵⁷, c'est-à-dire les **hôpitaux**. Cet ajout correspond à la réparation d'un oubli, sans préjudice de l'évaluation de la dépense fiscale qui précède.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre d'une véritable réforme de la fiscalité du revenu qui tendrait à une remise en cause des différentes « niches fiscales » -perspective que votre rapporteur général appelle toujours de ses vœux-, le présent approfondissement d'un avantage fiscal serait inopportun. On sait ce qu'il est advenu des velléités de plafonnement des niches fiscales, au demeurant peu rigoureuses, résultant de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2006 (cf. commentaire de l'article 2). En attendant mieux, certains aménagements peuvent être admis afin, par exemple, d'améliorer l'articulation des dispositifs concernés.

En vertu de l'article 87 de la loi de finances pour 2007, le plafond des dépenses prises en compte pour la réduction d'impôt accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile⁵⁸ figurant à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts a été relevé de 10.000 euros à 12.000 euros et majoré de 1.500 euros par enfant à charge et par membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans, dans la limite d'une réduction globale de 15.000 euros. Le plafond de dépenses spécifique aux personnes invalides a été rehaussé de 13.800 euros à 20.000 euros.

Dès lors, la limitation de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance est devenue susceptible de mettre en difficulté les personnes âgées dépendantes quittant leur domicile pour être hébergées en établissement spécialisé.

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

⁵⁷ Référence faite au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique.

⁵⁸ Le taux de la réduction est fixé à 50 % du montant des dépenses éligibles.

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Exonération des primes versées par l'Etat aux médaillés olympiques et paralympiques de Turin de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Michel Bouvard, a pour objet d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées par l'Etat aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques de Turin.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées par l'Etat, après consultation ou délibération de la Commission nationale du sport de haut niveau, aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques d'hiver de l'an 2006 à Turin.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par le présent article, introduite pour la première fois après les jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Salt Lake City en 2002, tend à devenir traditionnelle puisqu'elle a été reconduite à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques d'été d'Athènes en 2004.

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

ARTICLE 6

Création d'une réduction d'impôt en faveur des PME de croissance

Commentaire : le présent article tend à instaurer un régime fiscal particulier en faveur des PME de croissance dont il propose une définition, en réduisant leur montant d'impôt sur les sociétés et en leur facilitant l'accès au crédit d'impôt recherche.

I. LE CONTEXTE

Plusieurs rapports parus en 2006, émanant notamment du Conseil d'analyse économique (CAE) et de l'Institut Montaigne, ont abouti à **un constat convergent : la France souffre du manque de petites et moyennes entreprises (PME) de croissance, les « gazelles », ce qui la pénalise en termes de créations d'emplois et de productivité.** De plus, selon ces publications, pour corriger ce défaut, il serait nécessaire d'adopter une politique spécifique à l'égard de ces entreprises afin d'encourager leur développement.

A. LA FRANCE EST PÉNALISÉE DU FAIT DE SON MANQUE DE « GAZELLES »

1. La France manque de « gazelles »

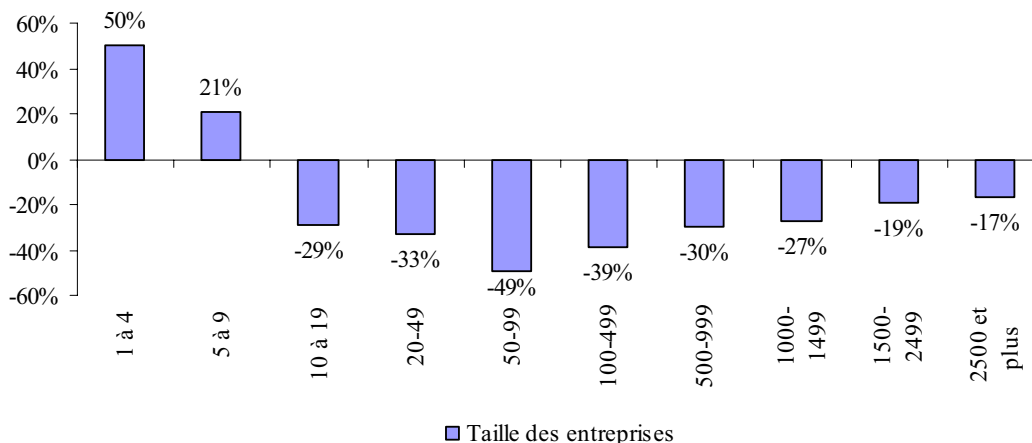
L'ensemble des études évoquées *supra* indique que, par rapport à ses principaux concurrents, **la France manque d'entreprise de taille moyenne, comptant entre 20 et 500 salariés.**

Le rapport de l'Institut Montaigne⁵⁹ illustre ce constat par un graphique comparant le nombre d'entreprises françaises et américaines par habitant selon leur nombre d'employés.

⁵⁹ « Pourquoi nos PME ne grandissent pas », par Mme Anne Dumas au nom de l'Institut Montaigne, juillet 2006.

Ecart entre le nombre d'entreprises françaises et américaines par habitant de 15 à 64 ans, en 2001

(Les entreprises individuelles sont volontairement exclues de l'étude)



Source : SBA, INSEE, calculs Institut Montaigne

Il apparaît ainsi clairement que, face au dynamisme de la création d'entreprises et à la profusion de très petites entreprises, il existe une « classe creuse » dans l'économie française d'entreprises de taille moyenne, **qui indique davantage une difficulté à faire grandir les structures existantes qu'à les faire naître.**

2. Les conséquences de ce déficit en « gazelles »

L'étude du CAE⁶⁰ analyse en détail les conséquences de ce déficit en « gazelles » de l'économie française. Selon ce rapport, celles-ci ont un effet majeur en termes d'emplois et en termes de productivité.

a) En termes d'emplois

Selon une étude de M. Claude Picard, de l'INSEE, figurant en annexe du rapport du CAE précité, les « gazelles », si on les définit comme les PME pérennes (existant en 1993) figurant parmi les 5 % les plus créateurs d'emplois entre 1993 et 2003, ont créé 582.000 emplois durant ces 10 années, soit 52 % de l'ensemble des emplois créés par des PME sur la période considérée.

Cette étude montre également que les « gazelles » se distinguent des autres PME pérennes en croissance par un taux annuel de création d'emplois très élevé (18 % contre 7 %) et que leur croissance est généralement très concentrée dans le temps : durant leur année de plus forte croissance, elles doublent de taille. En outre, même en période de basse conjoncture, elles grandissent beaucoup, leur progression étant due à la fois à une forte

⁶⁰ « Une stratégie PME pour la France », par MM. Jean-Paul Betbèze et Christian Saint-Etienne au nom du Conseil d'analyse économique.

croissance interne fondée sur des innovations et à une forte croissance externe fondée sur des rachats d'entreprises.

b) En termes de productivité

L'analyse du CAE montre que l'essentiel de la croissance de la productivité émane des entreprises pérennes, et non des nouveaux entrants, ces derniers jouant plutôt un rôle de catalyseur en obligeant les entreprises les plus anciennes à se réformer continuellement.

De plus, il apparaît que les entreprises françaises de moins de 500 salariés, qui emploient 65 % des salariés du secteur marchand, font moins de 15 % de la recherche et développement (R&D) privée. Toujours selon l'étude du CAE, l'effort de R&D en pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises françaises ayant entre 50 et 500 salariés est moitié moindre que celui de leurs homologues américaines, ce qui est l'explication essentielle du retard de la recherche privée en France.

Le CAE en conclut que la politique publique en faveur de l'innovation *« doit cibler au moins autant le renforcement de la capacité d'innovation des entreprises existantes que l'encouragement aux entreprises nouvelles »*. Là encore, le développement des « gazelles » augmenterait la productivité de l'ensemble de l'économie française de façon significative.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE À L'ÉGARD DES « GAZELLES »

Les deux rapports précités aboutissent à la conclusion que **le manque de « gazelles » qui pénalise l'économie française est, notamment, dû à l'insuffisante prise en compte par les pouvoirs publics des besoins spécifiques de ces entreprises.**

Ils préconisent plusieurs types de mesures afin d'encourager la croissance des « gazelles » : pour l'essentiel, il s'agirait, d'une part de bien de simplifier l'environnement administratif de ces entreprises et, d'autre part de *« relever très nettement la rentabilité après impôts de l'activité productive sur le territoire national »* pour reprendre les termes employés par le CAE.

Sur ce dernier point, il faut souligner que **la dimension fiscale concerne les « gazelles » de façon particulière.** En effet, **leur charge fiscale augmente au fur et à mesure qu'elles se développent**, autrement dit, pour les entreprises à croissance rapide, elle augmente vite.

Or, **les dispositifs existants**, qui consistent essentiellement en des exonérations d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu dont le fait générateur est la création de l'entreprise, **ne prennent pas en compte son développement et donc la dimension fiscale de la croissance de l'entreprise.**

C'est ce constat qui a abouti à l'annonce, le 11 mai 2006 par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, d'un « **statut de l'entreprise de croissance** » devant permettre de récompenser et de soutenir les PME qui réussissent et de permettre ainsi à celles qui grandissent de poursuivre leur croissance.

M. Renaud Dutreil, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, a détaillé ce que recouvrait ce statut, notamment lors de la journée du capital investissement organisée par l'association française des investisseurs en capital (AFIC) au palais du Luxembourg, le 2 octobre 2006.

Extrait du discours de M. Renaud Dutreil,

Ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales

le 2 octobre 2006

Beaucoup de questions sont posées sur ce nouveau statut. Je voudrais profiter de ma venue pour vous dire, de manière synthétique mais précise, de quoi il s'agit.

Le statut « gazelles » reposera en particulier sur trois mesures phares :

- un mécanisme de **gel de l'impôt sur les sociétés**, permettant de neutraliser tout ou partie de l'augmentation de cet impôt pendant la période de croissance ;

- un **décalage du paiement des cotisations** des salariés nouvellement embauchés, pour éviter que les nouvelles embauches ne pèsent sur la trésorerie de l'entreprise à un moment crucial ;

- la possibilité de bénéficier du **remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche** pour les entreprises bénéficiant de ce crédit d'impôt, afin de leur permettre de bénéficier immédiatement de la trésorerie nécessaire aux investissements dans l'innovation.

Le présent article est la traduction de cette volonté d'adopter un dispositif fiscal spécifique destiné à encourager la croissance des « gazelles ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Outre la définition de la PME de croissance, le présent article propose deux dispositifs en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) :

- d'une part, une réduction d'impôt sur les sociétés fondée sur la croissance de la masse salariale ;

- d'autre part, le remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche.

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS FONDÉE SUR LA CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE

Les **I**, **II**, **III** et **A** du **V** du présent article exposent le régime proposé pour la réduction d'impôt sur les sociétés en faveur des PME de croissance.

Le **I** tend à introduire un article 220 *decies* au code général des impôts afin de définir la PME de croissance, le mode de calcul et les conditions de la réduction d'impôts.

Le **II** et le **III** proposent des mesures de coordination. Le **A** du **V** précise l'entrée en vigueur du dispositif.

1. Les entreprises bénéficiaires de la réduction d'impôt : les PME de croissance

Afin d'être qualifiée de petite ou moyenne entreprise de croissance et de bénéficier de la réduction d'impôt, une entreprise devrait répondre formellement à **quatre conditions** énoncées dans le **I** du nouvel article 220 *decies* du CGI proposé par le **I** du présent article et une condition non écrite.

a) Une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés depuis au moins un exercice

Selon le 1 du **I** de l'article 220 *decies* du CGI proposé, **la PME de croissance est une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés (IS).**

Toutefois, le **V** et le **VI** dudit article précise que peuvent également bénéficier de la réduction :

- les entreprises précédemment exonérées totalement ou en partie d'IS en application des articles 44 *sexies*, *sexies A*, *octies*, *octies A*, *decies* et *undecies* du CGI et, à nouveau soumises à l'IS en raison de la fin de l'exonération ;

- les entreprises anciennement soumises à l'impôt sur le revenu et transformées en sociétés soumises à l'IS depuis au moins un exercice

b) Une petite et moyenne entreprise

Le 2° du **I** de l'article 220 *decies* reprend ici la **définition communautaire** de la PME, à savoir un chiffre d'affaires ou un total bilan inférieur respectivement à 50 ou 43 millions d'euros ainsi qu'un personnel inférieur à 250 salariés.

c) Une composition de l'actionnariat encadrée

Le 3° du I de l'article 220 *decies* présentent les conditions relatives à la structure de l'actionnariat des PME de croissance :

- **les entreprises qui ne sont pas des PME au sens communautaire**, ne peuvent pas détenir 25 % ou plus du capital ou les droits de vote de la PME de croissance ;

- **Les PME au sens communautaire** ne peuvent pas détenir 25 % ou plus du capital ou les droits de vote de la PME de croissance, **si leur capital ou droits de vote sont eux-mêmes détenus à plus de 25 % par une ou plusieurs entreprises.**

Pour les sociétés membres d'un groupe, l'article précise que la condition tenant à la composition du capital doit être remplie par la société mère du groupe.

Cette organisation de l'actionnariat doit être vérifiée l'année où la demande de réduction d'impôt est effectuée ainsi que les deux exercices précédents.

Il est précisé que ne sont pas pris en compte le pourcentage de capital détenu par des sociétés de capital risque, des fonds communs de placement à risque, des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation, et des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque, pour autant qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre la PME de croissance et ces sociétés ou fonds.

Il convient de rappeler que selon le 12 de l'article 39 du code général des impôts, « *des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :*

- a - lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;*
- b - lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise. »*

d) Une PME d'au moins 20 salariés faisant état d'une forte croissance de ses dépenses de personnel sur deux années consécutives minimum

Le 4° du I de l'article 220 *decies* correspond à la **condition majeure du statut de PME de croissance**, à savoir la nécessité pour l'entreprise :

- d'employer au moins 20 salariés l'année où l'entreprise effectue sa demande de réduction ;

- **d'avoir des dépenses de personnel, ou dépenses relatives aux dirigeants, en augmentation d'au moins 15 % sur chacun des deux exercices précédents l'exercice où la demande de réduction est faite.**

Le III du nouvel article 220 *decies* précise que « *les dépenses de personnel comprennent les salaires et leurs accessoires ainsi que les charges sociales y afférentes dans la mesure où celles-ci correspondent à des cotisations obligatoires* ».

e) *Une condition non écrite : réaliser des bénéfices*

La PME de croissance ne pourra bénéficier de la réduction d'impôt que si elle réalise des bénéfices.

2. Les modalités de la réduction d'impôt

a) *Le calcul de la réduction*

La réduction d'impôt est d'autant plus importante que :

- **les dépenses de personnel de l'entreprise ont augmenté de plus de 15 % au cours de l'exercice pour lequel la réduction est demandée ;**
- **les bénéfices de l'entreprise se sont accrus d'une année sur l'autre.**

Le montant de la réduction est en effet, selon le A du II du dispositif proposé pour le nouvel article 220 *decies* du CGI, égal **au produit** :

- d'une part, **du rapport entre le taux d'augmentation, dans la limite de 15 %, des dépenses de personnel engagées au cours de l'année N par rapport à celles engagées au cours de l'année N-1, et le taux de 15 %**. La valeur maximale de ce rapport, c'est-à-dire 1, est donc atteinte dès lors que l'entreprise qui a eu une croissance de ses dépenses de personnel supérieure ou égale à 15 % en année N-1 et N-2, connaît une croissance de ses dépenses de personnel de même niveau en année N.

- d'autre part, de la **différence** entre le montant d'impôt sur les sociétés additionné de l'imposition forfaitaire annuelle de l'année N, et le montant moyen du même ensemble des années N-1 et N-2.

La réduction d'impôt est donc maximale lorsque les dépenses de personnel ont augmenté d'au moins 15 % l'année de la demande de la réduction, et est d'autant plus importante que la croissance de l'entreprise impacte la charge fiscale de celle-ci.

Croissance des dépenses de personnel en année N En %	Augmentation de la charge fiscale entre l'année N et la moyenne des années N-1 et N-2	Réduction
1	100	$(1/15) * 100 = 6,6$
5	100	$(5/15) * 100 = 33,3$
10	100	$(10/15) * 100 = 66,6$
15	100	$(15/15) * 100 = 100$
18	150	$(15/15) * 150 = 150$

(1) La variation des dépenses de personnel

Comme précisé ci-dessus les dépenses de personnel s'entendent des dépenses hors celles relatives aux dirigeants et comprennent les salaires, leurs accessoires et les charges sociales obligatoires afférentes.

L'appréciation de l'évolution des dépenses de personnel est précisée par le A du IV du dispositif proposé pour l'article 220 *decies* du CGI dans le cas d'une entreprise ayant fait l'objet d'une restructuration. **Ainsi les fusions, apports ou opérations assimilées sont réputés être intervenus l'exercice précédant celui au cours duquel ils sont réalisés.**

Cette disposition aurait pour effet de neutraliser l'augmentation de la masse salariale issue de ces opérations. **Cela aboutit concrètement à privilégier, pour la réduction d'impôt, la croissance interne par rapport à la croissance externe, c'est-à-dire la création réelle d'emplois et non le cumul d'emplois déjà existants.**

(2) la variation des montants d'impôt sur les sociétés et d'imposition forfaitaire annuelle

Le B du II du nouvel article 220 *decies* précise que l'impôt sur les sociétés acquitté « *s'entend du montant de l'impôt sur les sociétés effectivement payé, après imputation éventuelle de réductions et crédits d'impôts* ». S'agissant par ailleurs des sociétés membres d'un groupe, l'IS acquitté s'entend du montant en principe acquitté en l'absence d'application du régime de l'intégration fiscale.

Par ailleurs, il convient de noter que le montant de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) retenu dans le calcul de la réduction est le montant versé par l'entreprise. **Si elle est exonérée d'IFA, seul le montant d'IS est retenu.**

A l'instar des dépenses de personnel, l'appréciation de l'évolution des montants d'impôts acquittés est précisée par le B du IV du dispositif proposé pour l'article 220 *decies* du CGI dans le cas d'une entreprise ayant fait l'objet d'une restructuration. **Ainsi les fusions, apports ou opérations assimilées sont réputés être intervenus l'exercice précédant celui au cours duquel ils sont réalisés, afin de neutraliser l'augmentation de la charge fiscale issue d'une de ces opérations.**

Le tableau ci-dessous récapitule avec un exemple chiffré (cellules grisées), les conditions (cellules encadrées en noir) et les modalités de la réduction d'impôt.

Le dispositif en faveur des PME de croissance

(Les cellules encadrées en noir correspondent aux conditions impératives pour bénéficier du système)

	N-2	N-1	N	N+1	N+2
Conditions relatives à l'imposition fiscale	- assujettie à l'IS - passage IR à IS - fin d'exonération au titre des articles 44 sexies, sexies A, octies, octies A, decies, undecies	- entreprise assujettie à l'IS depuis au moins un exercice			
	IS+ IFA = 120 Moyenne = 130	IS + IFA = 140	IS+ IFA= 150 Moyenne = 145	IS + IFA = 160	
Conditions relatives à la taille de l'entreprise			< 250 salariés CA < 50 millions euros Bilan < 43 millions		
Conditions relatives à la structure de l'actionnariat	Pas d'actionnaire hors PME > 25 % du capital ou des droits de vote ni actionnaires PME dont le capital est détenu à plus de 25 % par une entreprise	Pas d'actionnaire hors PME > 25 % du capital ou des droits de vote ni actionnaires PME dont le capital est détenu à plus de 25 % par une entreprise	Pas d'actionnaire hors PME > 25 % du capital ou des droits de vote ni actionnaires PME dont le capital est détenu à plus de 25 % par une entreprise		
	Dépenses personnel hors dirigeants : $\geq + 15 \%$	Dépenses personnel hors dirigeants : $\geq + 15 \%$	20 \leq salariés < 250	20 \leq salariés < 250	
Conditions relative aux dépenses de personnel	Dépenses personnel hors dirigeants : $\geq + 15 \%$	Dépenses personnel : Cas 1 : + 10 % Cas 2 : + 20 %	Dépenses personnel : Cas 1 : + 10 % Cas 2 : + 12 %	Dépenses personnel : Cas 1 : + 10 % Cas 2 : + 12 %	
		Cas 1 / la réduction : $(10/15) * (150-130) = 13,3$ Cas 2 / la réduction : $(15/15) * (150-130) = 20$	Cas 1 / la réduction : $(10/15) * (160-145) = 10$ Cas 2 / la réduction : $(12/15) * (160-145) = 12$	Cas 1 / pas de réduction Cas 2 / réduction encore possible un an	
Calcul					

b) Le bénéfice de la réduction : un dispositif limité dans le temps et qui permet une réduction au moins deux années consécutives

Le A du V du présent article précise que les dispositions relatives à la réduction d'impôt accordée aux PME de croissance **s'appliquent aux exercices ouverts entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2009.**

Le VII du dispositif proposé pour l'article 220 *decies* du CGI dispose en outre **que les entreprises qui ont bénéficié de la réduction d'impôt au titre de l'année N peuvent continuer à en bénéficier en année N+1, même si elles ne remplissent plus la condition relative à l'augmentation des dépenses de personnel, soit une augmentation minimum de 15 % sur les deux exercices précédents l'exercice où la demande est faite.**

Ainsi une entreprise dont les dépenses de personnel ont augmenté de 18 % en 2004, de 16 % en 2005 et de 12 % en 2006 peut demander la réduction au titre de 2006 mais également au titre de 2007.

c) La soumission au régime de minimis : le plafonnement de la réduction

Le VIII du dispositif proposé pour le nouvel article 220 *decies* du code général des impôts dispose que les entreprises ne pourront bénéficier du présent dispositif que dans les limites prévues par le règlement n° 69/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides dites *de minimis* (cf. l'encadré ci-après), de sorte que **la réduction d'impôt proposé serait en tout état de cause limitée à 100.000 euros par entreprise pour chaque période de trois années consécutives (un projet de règlement de la Commission européenne devant toutefois prochainement porter ce plafond à 200.000 euros).**

En outre, ce plafond serait réduit à due concurrence des autres aides d'Etat reçues dans le cadre de régimes relevant du règlement *de minimis*, quelles que soient leur provenance et leur forme. Si le crédit d'impôt recherche n'entre pas dans la catégorie des aides soumises au régime de minimis, il n'en va pas de même des aides accordées aux jeunes entreprises innovantes ou des entreprises implantées en zone franche urbaine par exemple.

d) L'imputation de la réduction d'impôt

Le II du présent article tend à insérer un nouvel article 220 S dans le CGI précisant que « la réduction d'impôt définie à l'article 220 *decies* est imputée sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'exercice duquel cette réduction d'impôt a été calculée ».

Parallèlement, s'agissant des groupes de sociétés, le III du présent article propose que la société mère se substitue aux sociétés de groupe pour l'imputation sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable au titre de chaque exercice de la réduction d'impôt proposée par le présent article.

B. LE REMBOURSEMENT IMMÉDIAT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Le IV du présent article propose de modifier l'article 199 *ter B* du CGI afin que les PME de croissance et les jeunes entreprises innovantes puissent bénéficier du remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche les années.

En principe, le crédit d'impôt recherche est imputé sur l'IS ou l'IR. Toutefois lorsque le montant du CIR est supérieur au montant de l'impôt dû par la société, celle-ci obtient une créance sur l'Etat qui doit lui être remboursée.

Le sort de la créance est différent selon qu'elle détenue par une entreprise nouvelle ou non.

Lorsqu'une entreprise nouvelle est concernée, l'article 199 *ter B* précise que « *la créance constatée au titre de l'année de création et des quatre années⁶¹ suivantes est immédiatement remboursable aux entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2004 qui remplissent les conditions mentionnées au III de l'article 44 sexies* » et dont le capital est détenu selon certaines conditions.

Le présent article propose que cette disposition bénéficie également aux PME de croissance les années où elles bénéficient de la réduction d'impôt ci-dessus exposée et aux jeunes entreprises innovantes.

III. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans l'état actuel des choses, votre rapporteur général, bien qu'hostile à la prolifération des « niches fiscales » est favorable au principe du dispositif proposé par le présent article.

D'une part, **il part du constat réel de l'insuffisante capacité de l'économie française à faire croître des « gazelles » en son sein**, ce qui, comme le souligne le CAE, a des conséquences tant en termes d'emplois qu'en termes de productivité.

⁶¹ Deux années avant le vote de l'article de la loi de finances pour 2006.

D'autre part, le ciblage des entreprises que le dispositif du présent article propose de soutenir semble pertinent. En effet, en se focalisant sur le critère de la croissance de la masse salariale, il part d'une donnée objective qui n'est ni la date de création de l'entreprise ni son secteur d'activité. Or, une PME peut parfaitement se montrer dynamique quand bien même elle ne serait pas de création récente et quel que soit son secteur d'activité. En tout état de cause, les difficultés, notamment fiscales, qu'elle est susceptible de rencontrer du fait de sa croissance sont indépendantes de ces deux données.

Toutefois, **votre rapporteur général souligne la complexité du dispositif résultant notamment de l'appréciation, sur différents exercices, des conditions de qualification de la PME de croissance.**

Ainsi faut-il bien comprendre, que l'entreprise désireuse d'obtenir la qualification de « gazelle » et de bénéficier de la réduction d'impôt, doit notamment, **l'année N employer entre 20 et 250 employés, avoir eu une croissance de ses dépenses de personnel de plus de 15 % les années N-1 et N-2, sans pour autant que cette condition soit nécessairement vérifiée l'année N**, même si cela est préférable dans le cadre d'une maximisation de la réduction d'impôt. **La rédaction du dispositif mériterait à ce titre d'être clarifiée**, notamment quant à l'appréciation de la condition minimum des 20 salariés. Un **amendement** en ce sens sera présenté.

De même la composition de l'actionnariat est appréciée au titre des années N, N-1 et N-2 mais la définition de la PME communautaire n'est appréciée que l'année N.

La simplification administrative demandée par les rapports précités est-elle respectée ?

Votre rapporteur général s'interroge par ailleurs, sur le caractère réaliste de l'annonce faite par Renaud Dutreil, ministre des PME, lors de la journée du capital développement au Sénat le 2 octobre 2006, selon laquelle l'administration identifierait elle-même les entreprises⁶². Notamment, il s'interroge sur la possibilité pour l'administration de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à l'identification des « gazelles », notamment quant à la composition de l'actionnariat des entreprises sur trois ans.

Enfin, si le dispositif proposé est de nature à consolider la croissance d'une catégorie d'entreprises structurellement faible en France et par ce biais l'emploi, **votre rapporteur général remarque qu'une fois de plus, il est choisi de mettre en place, en matière de fiscalité des entreprises, un régime dérogatoire qui ne contribue ni à la simplification du paysage**

⁶² « Enfin, il est essentiel que la mise en place de ce statut puisse s'accompagner pour ces PME d'un traitement privilégié par l'administration, afin d'éviter que des gazelles potentielles ne soient pas même informées de l'existence de ce statut ou de leur possibilité d'en bénéficier. C'est un changement de mentalité qui devra se mettre en place avec le statut d'entreprise de croissance, l'administration allant au-devant des entreprises et non pas l'inverse ». *Journée du capital développement, 2 octobre 2006, Sénat.*

fiscal ni à l'affichage d'un taux compétitif en matière d'impôt sur les sociétés.

Suite à un cycle d'auditions relatif à l'impôt sur les sociétés conduit ce printemps, votre rapporteur général estime en effet que la fiscalité des entreprises devrait évoluer vers un abaissement du taux apparent de l'IS, conjugué à un élargissement de son assiette ainsi qu'à des mesures de simplification et de suppressions des régimes dérogatoires, qui se révèlent être avant tout des « soupapes » face au niveau des prélèvements.

Il conviendra, si ce régime est voté, d'en dresser rapidement un bilan, et de le remettre en cause sans état d'âme si ce dernier n'est pas convaincant.

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

ARTICLE 7

Aménagements de la provision pour investissements des entreprises de presse

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger jusqu'en 2010 et d'aménager le régime de provision pour investissements des entreprises de presse, conformément à une annonce du Premier ministre en date du 11 mai 2006.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES PROPRE AUX ENTREPRISES DE PRESSE

Outre les provisions ordinaires qui ont pour objet soit de constater la dépréciation d'un élément d'actif, soit de couvrir des risques et charges ou des pertes dont la survenance est probable, **les entreprises peuvent constituer des provisions dites réglementées obéissant à des régimes législatifs spécifiques.** Les entreprises constituent en franchise d'impôt, par prélèvement sur leurs résultats, les provisions destinées à financer certaines dépenses.

Le régime de provisions réglementées en faveur des entreprises de presse, institué en 1953, a été prorogé à plusieurs reprises depuis cette date, pour la dernière fois par l'article 118 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997 au titre des exercices 1997 à 2006.

B. LE RÉGIME DE PROVISION POUR INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DE PRESSE APPLICABLE AUX EXERCICES 1997 À 2006

Le régime de provision pour investissements (PPI) applicable aux entreprises de presse au titre des exercices 1997 à 2006 est défini à l'article 39 *bis* A du code général des impôts (CGI).

1. Les entreprises de presse et les dépenses éligibles

a) Les entreprises bénéficiaires

Ce régime s'applique aux « *entreprises exploitant soit un journal, soit une publication mensuelle ou bimensuelle consacrée pour une large part à l'information politique* »⁶³.

Si une entreprise de presse édite d'autres publications ou se livre à d'autres activités, une comptabilité doit distinguer les seules publications et activités pour lesquelles ces entreprises peuvent bénéficier de la provision.

Une **condition de résidence dans l'Union européenne** s'applique pour être éligible à la PPI : les entreprises de presse ne bénéficient pas du régime de provision « *pour la partie des journaux ou des publications qu'elles impriment hors d'un Etat membre de la Communauté européenne* ». En d'autres termes, la provision s'applique à due proportion de la part du chiffre d'affaires correspondant aux publications réalisées dans l'Union européenne.

Certaines publications sont exclues du bénéfice de la PPI, à savoir « *les publications pornographiques, perverses ou incitant à la violence figurant sur une liste établie, après avis de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à la jeunesse, par un arrêté du ministre de l'intérieur* ».

b) Les dépenses éligibles

Ces entreprises sont autorisées à constituer une provision déductible du résultat imposable des exercices 1997 à 2006, en vue de faire face aux **dépenses suivantes**, y compris lorsqu'elles constituent des dépenses d'équipement pour autant que celles-ci soient strictement nécessaires à l'exploitation du journal ou de la publication :

- l'« *acquisition de matériels, mobiliers, terrains, constructions et prises de participation majoritaire dans des entreprises d'imprimerie ou exploitant des réseaux de portage, dans la mesure où ces éléments d'actif sont strictement nécessaires à l'exploitation du journal ou de la publication* » ;

- la « *constitution de bases de données, extraites du journal ou de la publication, et acquisition du matériel nécessaire à leur exploitation ou à la transmission de ces données* ».

⁶³ L'article 39 bis A du CGI dispose que « **sont assimilées à des quotidiens les publications à diffusion départementale ou régionale consacrées principalement à l'information politique et générale**, paraissant au moins une fois par semaine et dont le prix de vente n'excède pas de 75 % à celui de la majorité des quotidiens. Un arrêté du ministre de l'économie et des finances fixe les conditions de cette assimilation ».

2. Le montant de la provision pour investissements

a) Les règles générales de déductibilité

Les sommes déduites au titre de la PPI des entreprises de presse **sont limitées à « 30 % du bénéfice de l'exercice concerné pour la généralité des publications et à 60 % pour les quotidiens. Ce pourcentage est porté à 80 % pour les quotidiens dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7.600.000 euros »**. Les sommes doivent être utilisées dans un délai de cinq ans et pour un objet permettant l'éligibilité à la PPI⁶⁴.

Les sommes ainsi prélevées ou déduites des résultats imposables **« ne peuvent être utilisées qu'au financement d'une fraction du prix de revient des immobilisations qui y sont définies »** : 40 % « pour la généralité des publications » et 90 % pour les publications à diffusion départementale ou régionale assimilées à des quotidiens nationaux d'information politique et générale.

b) Des règles de déduction distinctes pour les actifs amortissables et non-amortissables

Les règles de déduction sont différentes selon qu'elles sont affectées à des éléments d'actifs amortissables ou non amortissables :

- s'agissant des actifs amortissables, « *les immobilisations acquises au moyen des bénéfices ou des provisions mentionnés [à l'article 39 bis A du CGI] sont réputées amorties pour un montant égal à la fraction du prix d'achat ou de revient qui a été prélevée sur lesdits bénéfices ou provisions* ».

- s'agissant des actifs non amortissables, les sommes déduites au titre de la PPI « *et affectées à l'acquisition d'éléments d'actifs non amortissables sont rapportées, par parts égales, au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel ces éléments sont acquis et des quatre exercices suivants* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF JUSQU'EN 2010

Le 2° du A du I du présent article propose de **proroger de quatre années le régime de PPI des entreprises de presse**, en remplaçant l'année « 2006 » par l'année « 2010 ».

⁶⁴ Le dernier alinéa (7.) de l'article 39 bis A du CGI dispose que « les provisions non utilisées conformément à leur objet avant la fin de la cinquième année suivant celle de leur constitution sont rapportées aux bénéfices soumis à l'impôt au titre de ladite année, majorées d'un montant égal au produit de ces provisions par le taux de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 ». Par ailleurs, les provisions qui ne sont pas utilisées ne sont pas prises en compte pour le calcul des plafonds de 30 %, 60 % ou 80 % du bénéfice de l'exercice.

B. UN RECENTRAGE SUR LES QUOTIDIENS D'INFORMATION POLITIQUE ET GÉNÉRALE

Le 1° du A du I du présent article **recentre le dispositif sur les journaux et publications d'information politique et générale, en l'étendant aux publications d'une périodicité au moins mensuelle** (et non plus : au moins hebdomadaire).

En revanche, alors que le droit actuel fait bénéficier de la PPI les publications à diffusion départementale ou régionale consacrées « **principalement** » à l'information politique et générale, paraissant au moins une fois par semaine et dont le prix de vente n'excède pas de 75 % à celui de la majorité des quotidiens, il est proposé de ne réserver le bénéfice de la PPI qu'aux publications précitées « *consacrées à l'information politique et générale* ». La suppression de l'adverbe « *principalement* », proposée par le C du I du présent article, tend à renforcer l'exigence de contenu d'information politique et générale que doivent satisfaire les quotidiens et publications pour bénéficier de la PPI. Une interprétation stricte de cette disposition signifie que se trouvent ainsi placé hors du champ de la PPI des quotidiens sportifs, des magazines de télévision ou des revues professionnelles hebdomadaires.

Le D du I du présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les critères de contenu et de surface rédactionnelle des journaux et publications, au regard desquels ils pourront être considérés comme étant d'information politique et générale.

C. L'AMÉNAGEMENT DES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Le B du I du présent article propose des aménagements des dépenses éligibles à la PPI s'agissant des prises de participation :

- alors que seules les prises de participation majoritaires dans des entreprises de presse sont actuellement éligibles, les **prises de participation minoritaires** pourraient également faire l'objet d'une provision ;

- alors que seules les prises de participation dans des entreprises d'imprimerie ou exploitant des réseaux de portage de la presse sont actuellement éligibles, **les prises de participation** des entreprises de presse **pourraient porter** tant sur d'autres entreprises de presse dont les journaux et publications sont consacrés à l'information politique et générale, **que sur des entreprises de prestation de services** aux entreprises de presse dans les domaines de l'information (les agences de presse), de l'approvisionnement en papier, de l'impression ou de la distribution ;

- alors que la PPI porte actuellement sur les seules dépenses d'acquisition de matériel, de mobiliers, terrains, constructions et prises de participation « *strictement nécessaires à l'exploitation* » du journal ou de la publication, cette condition de stricte nécessité ne porterait plus que sur les

dépenses de matériels, mobiliers, terrains et constructions, à l'exclusion des prises de participation.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le **II** du présent article propose que le nouveau dispositif s'applique au titre des exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2007.

III. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements du gouvernement au présent article :

- d'une part, il a été institué **une réduction d'impôt au titre des sommes versées pour la souscription en numéraire au capital de sociétés ayant pour activité principale l'édition de journaux quotidiens ou de certaines publications consacrées à l'information politique et générale** ; le crédit d'impôt s'élève à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire réalisées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2009 au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et qui exploitent un journal ou un quotidien d'information politique et générale dont la publicité est au plus mensuelle ;

- enfin, deux amendements tendent à **harmoniser le champ de la nouvelle réduction d'impôt et celui de la provision pour entreprises de presse** : selon les précisions apportées en séance par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat : *« c'est le périmètre le plus large qui vous est proposé et qui correspond au périmètre actuel de la provision pour entreprise de presse. Tout journal quotidien, quel que soit son contenu, pourra ainsi continuer à bénéficier du régime de la provision et bénéficiera du nouveau dispositif d'incitation à la souscription au capital »*.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF PEU COÛTEUX

Le régime de provisions réglementées en faveur des entreprises de presse a été mis en place dans un contexte économique difficile, pour ces entreprises, après la Libération, afin d'inciter à l'acquisition et au renouvellement d'investissements de production lourds. La « crise de langueur » de la presse française a justifié la **reconduction**, depuis cette date, **d'un dispositif au coût aujourd'hui relativement limité, puisque évalué à 3 millions d'euros pour l'année 2006.**

Les aménagements proposés aux prises de participation encouragent la constitution de groupes de presse puissants, alors que les groupes français souffrent actuellement d'une fragilité capitalistique.

Le crédit d'impôt proposé vise les souscriptions au capital d'entreprises de presse qui, souvent, n'ont qu'une faible rentabilité et peuvent dans une certaine mesure s'assimiler à des dons à des œuvres d'intérêt général. Le coût, non chiffré, peut être estimé à quelques millions d'euros par an au maximum.

Votre rapporteur général rappelle enfin que, pour les provisions constituées avant l'entrée en vigueur du présent article, le régime antérieur de provision reste applicable.

B. LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur général observe que les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du gouvernement, ont eu pour effet de faire à nouveau bénéficier les quotidiens du régime de la PPI pour les années 2007 à 2010, même s'ils ne sont pas exclusivement consacrés à l'information politique et générale.

En revanche, votre rapporteur général observe que les hebdomadaires ne relevant pas *stricto sensu* de la catégorie des titres d'information politique et générale restent exclus du champ d'application de la PPI proposée, alors qu'ils sont inclus dans le dispositif applicable jusqu'en 2006 à condition d'être « *principalement* » consacrés à l'information politique et générale.

Cette exclusion de cette seule catégorie de titres n'apparaît pas justifiée à votre rapporteur général, qui propose donc **deux amendements pour n'exclure aucun des titres qui bénéficient de la PPI jusqu'en 2006 du régime proposé pour les années 2007 à 2010.**

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

ARTICLE 7 bis (nouveau)

Déplafonnement des dépenses de défense de brevets dans le calcul du crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances, a pour objet de déplafonner les dépenses de défense des brevets dans le calcul du crédit d'impôt recherche.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par l'article 67 de la loi de finances pour 1983, le crédit d'impôt recherche (CIR) est codifié à l'article **244 quater B** du code général des impôts.

Ce crédit d'impôt a été très significativement amélioré par l'article 87 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, puis par l'article 22 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2005. **La dépense fiscale correspondante est évaluée à 900 millions d'euros en 2007.**

Parmi les dépenses prises en compte dans le calcul du CIR figurent les dépenses de défense des brevets. Cependant, ces dépenses sont plafonnées à hauteur de 120.000 euros par an depuis le 1^{er} janvier 2006 (le précédent plafond étant de 60.000 euros).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier le e *bis* du II de l'article 244 *quater B* du code général des impôts afin de **supprimer le plafond de 120.000 euros applicable aux dépenses de défense des brevets pour le calcul du CIR.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à la mesure proposée par le présent article.

Il observe cependant que **son impact risque d'être très limité.** En effet, d'après les informations qu'il a pu obtenir de la direction générale des impôts, sur les 222 entreprises ayant déclaré des dépenses de défense de brevets en 2005, seules 22 étaient plafonnées au seuil alors applicable, c'est-à-

dire 60.000 euros. Le nombre d'entreprises concernées par le déplaçonnement proposé s'annonce donc très faible.

Le coût de la mesure proposée est évalué à moins de 500.000 euros en 2007, la masse des dépenses de défense des brevets ne représentant qu'une part très mineure des dépenses de recherche et développement (0,019 % pour le CIR en 2004).

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

ARTICLE 8

Aménagement du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article poursuit l'aménagement du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés, en étendant, aux sociétés réalisant entre 500 et 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, les nouvelles modalités de calcul du dernier acompte adoptées lors de la loi de finances rectificatives pour 2005.

I. LA RÉFORME ISSUE DE L'ARTICLE 1^{ER} DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2005

A. LE PAIEMENT DE L'IS FONDÉ SUR LE VERSEMENT D'ACOMPTES PROVISIONNELS

1. Le versement des acomptes provisionnels

a) le principe

A la différence de l'impôt sur le revenu, **l'impôt sur les sociétés (IS) doit être calculé par la société elle-même et versé spontanément au comptable de la direction générale des impôts du lieu de dépôt de sa déclaration de résultat.**

Conformément aux articles 1668 du code général des impôts et 358 à 362 de l'annexe III au même code, les redevables de l'impôt sur les sociétés **doivent verser quatre acomptes** au cours de l'exercice N, calculé sur le résultat de l'exercice N-1, et procéder à leur régularisation par le versement d'un solde lors du dépôt, l'exercice N+1, de la déclaration de résultat de l'exercice N.

Calendrier de versement des différents acomptes (article 360 annexe III du CGI)

Date de clôture comprise entre :	1 ^{er} acompte	2 ^{ème} acompte	3 ^{ème} acompte	4 ^{ème} acompte
Le 20 novembre et le 19 février inclus	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre
Le 20 février et le 19 mai inclus	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars
Le 20 mai et le 19 août inclus	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin
Le 20 août et le 19 novembre inclus	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre

b) Les sociétés non tenues au versement d'acomptes provisionnels

Plusieurs catégories de sociétés ou d'organismes soumis à l'IS ne sont pas tenues au versement d'acomptes. Il s'agit :

- des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et les associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;

- des syndicats régis par les articles L. 411-1 et suivants du code du travail, et des fondations reconnues d'utilité publique ;

- des fondations d'entreprises et des congrégations, dont la gestion est désintéressée, dès lors que le chiffre d'affaires du dernier exercice clos est inférieur à 84.000 euros ;

- des établissements publics, associations et collectivités sans but lucratif ;

- des redevables pour lesquels le montant de l'impôt sur les sociétés correspondant aux bénéfices du dernier exercice clos n'excède pas 3.000 euros ;

- **des sociétés nouvellement créées durant leur premier exercice d'activité.**

2. Les modalités de calcul des acomptes

La base de calcul des acomptes est en principe déterminée d'après les résultats du dernier exercice clos à la date de leur échéance et dont le délai de déclaration est expiré.

Le montant total des acomptes est égal à un montant d'impôt sur les sociétés calculé :

- sur le bénéfice imposable à 33,1/3 % ou à 15 % pour les PME ;

- sur le résultat net provenant de la concession de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle.

Chacun des acomptes étant égal au quart de l'impôt ainsi liquidé, en pratique, leur montant s'élève à :

- 8,1/3 % du bénéfice taxé au taux normal de 33,1/3 % ;

- 3,75 % du bénéfice taxé au taux réduit de 15 % ;

- 3,75 % du résultat net de la concession de licences d'exploitation des éléments de la propriété intellectuelle taxée à 15 %.

Cependant, s'agissant du premier acompte exigible, il convient de souligner une particularité : le dernier exercice clos n'étant pas connu, celui-ci est calculé en fonction des bénéfices de l'avant-dernier exercice. Par la suite, le montant de cet acompte doit, lors du versement du deuxième

acompte, faire l'objet d'une régularisation sur la base des résultats du dernier exercice (ou de la dernière période d'imposition).

Enfin, il convient de souligner **la faculté de modulation** des acomptes donnée aux sociétés, en vertu de l'article 4 *bis* de l'article 1668 du code général des impôts, qui dispose que « *l'entreprise qui estime que le montant des acomptes déjà versés au titre d'un exercice est égal ou supérieur à la cotisation totale d'impôt sur les sociétés dont elle sera redevable au titre de l'exercice concerné, avant imputation des crédits d'impôt, peut se dispenser de nouveaux versements d'acomptes* ».

B. LA RÉFORME ADOPTÉE EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2005

L'article 1^{er} de la loi de finances rectificatives pour 2005 du 30 décembre 2005 **a modifié les modalités de calcul du dernier acompte des entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de un milliard d'euros.**

Deux catégories d'entreprises sont distinguées.

1. Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 1 et 5 milliards d'euros

Le premier alinéa de l'article 1668 du code général des impôts (CGI) fixe désormais un plancher pour le dernier acompte versé par ces sociétés.

Ainsi le **montant du dernier acompte de l'année N ne peut être inférieur à 2/3 de l'impôt sur les sociétés estimé pour cette année N, moins la somme des trois premiers acomptes déjà versés.**

En pratique, le montant du dernier acompte sera supérieur à celui habituellement du lorsque l'amélioration des résultats de la société est supérieure à 50 %.

2. Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards d'euros

S'agissant des entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 milliards d'euros, le plancher fixé par l'alinéa de l'article précité est différent : **le montant du dernier acompte de l'année N ne peut être inférieur à 80 % de l'impôt sur les sociétés estimé pour cette année N, moins la somme des trois premiers acomptes déjà versés.**

En pratique, le montant du dernier acompte sera alors supérieur à celui habituellement du lorsque l'amélioration des résultats de la société est supérieure à 25 %.

3. La mise en place d'un mécanisme de pénalité en cas d'erreur manifeste d'appréciation sur les résultats provisionnels

Un mécanisme de pénalité est applicable aux sociétés qui réalisent de fortes erreurs d'appréciation sur leur résultat provisionnel. Ainsi, une majoration de l'impôt est due **si le montant d'IS réellement du au titre de l'exercice N est supérieur au montant d'IS estimé pour cet exercice N ayant servi de base au calcul du dernier acompte.**

L'application de la majoration n'a toutefois lieu que si la comparaison fait apparaître une différence supérieure à 10 % et représente une somme de plus de 15 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EXTENSION DU DISPOSITIF AUX ENTREPRISES RÉALISANT UN CHIFFRE D'AFFAIRES D'AU MOINS 500 MILLIONS D'EUROS

Le **I** du présent article propose de modifier le sixième alinéa de l'article 1668 du code général des impôts, **afin d'étendre les nouvelles modalités de calcul du dernier acompte aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 500 millions d'euros et un milliard d'euros.**

Ces entreprises seraient désormais soumises au plancher qui s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 5 milliards d'euros. Le dernier acompte de ces entreprises au titre de l'année N **ne pourrait être ainsi inférieur à 2/3 de l'impôt sur les sociétés estimé pour cette année N, moins la somme des trois premiers acomptes déjà versés.**

B. AMÉNAGEMENT DU MÉCANISME DE PÉNALITÉ

Le **II** du présent article **aménage en conséquence le mécanisme de pénalité** afin de prendre en compte la moindre taille des entreprises dorénavant incluses dans le champ des nouvelles modalités de calcul.

Il propose de modifier l'article 1731 A du CGI afin que la pénalité s'applique dès lors que, **la différence** constatée entre l'impôt du au titre de l'année N, et celui qui a été estimé au titre de la même année, **est supérieure à 10 % et représente une somme de 1 million d'euros contre 15 dans le dispositif actuel.**

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le III fixe l'entrée en vigueur de ce dispositif aux acomptes dus à compter du 1^{er} janvier 2007.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article poursuit la réforme amorcée l'année dernière en soumettant les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 500 millions d'euros aux nouvelles modalités de calcul du dernier acompte versé au titre de l'IS.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, le présent article pourrait potentiellement concerner **250 entreprises, l'augmentation du montant de l'IS** collecté à l'occasion du dernier acompte versé par ces dernières étant estimée à **500 millions d'euros en 2007**.

Ce serait donc au total 450 entreprises qui seraient soumises aux nouvelles modalités, environ 200 entreprises étant potentiellement concernées par la mesure votée l'année dernière. **Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la pertinence de l'évaluation s'agissant du « rendement » supplémentaire du dernier acompte en 2007**. En effet, l'année dernière, l'acompte exceptionnel a rapporté 2,3 milliards d'euros supplémentaires alors que seulement 570 millions d'euros étaient attendus.

Votre rapporteur général approuve le principe du présent article qui permet de mieux faire coïncider les résultats des entreprises avec les rentrées fiscales. Il souligne qu'il ne s'agit en aucun cas d'un alourdissement de la fiscalité des entreprises puisque le surplus dégagé en fin d'année N entraîne une diminution du solde de l'IS en année N+1.

Il rappelle d'ailleurs que, parallèlement, un mécanisme de réduction des acomptes existe d'ores et déjà. Celui-ci permet à la société de se dispenser de nouveaux acomptes si elle *« estime que le montant des acomptes déjà versés au titre d'un exercice est égal ou supérieur à la cotisation totale d'impôt sur les sociétés dont elle sera redevable au titre de l'exercice concerné »*.

Toutefois, **il remarque que l'aménagement du mécanisme de pénalité représente, dans la présente rédaction, un durcissement du dispositif**. Si l'intégration d'entreprises d'une moindre taille dans le périmètre des nouvelles modalités de calcul de l'IS peut justifier un abaissement du seuil

d'application de la pénalité, les seuils proposés par le présent article sont, selon votre rapporteur général, discutables.

Actuellement la pénalité ne s'applique que si la différence constatée est supérieure à 10 % et représente un montant de 15 millions d'euros. **En remplaçant le montant de 15 millions d'euros par un million d'euros, le présent article a pour effet d'exposer potentiellement davantage d'entreprises à la pénalité. Or l'exercice demandé aux entreprises (estimation du montant de l'impôt de l'année en cours sur la base des résultats prévisionnels) est soumis à des aléas de conjoncture impliquant la mise en place d'une marge d'erreur pertinente.**

Ce renforcement de l'application de la pénalité apparaît d'autant plus critiquable qu'une certaine **asymétrie** existe dans le dispositif. En effet, les entreprises sont pénalisées si leur dernier acompte se révèle être inférieur à l'impôt réellement dû. En revanche, si le montant versé s'avère supérieur, aucune mesure n'est prévue. Et la modification du dispositif proposée par le présent article est de nature à inciter les entreprises à majorer systématiquement leur dernier acompte pour ne pas être pénalisées, leur marge d'erreur, notamment pour les plus grandes, étant sensiblement réduite.

Dès lors, votre rapporteur général vous propose un amendement tendant à aménager le mécanisme de pénalité en distinguant deux catégories d'entreprises, et par conséquent deux seuils :

- **pour les entreprises dont le CA est compris entre 500 millions d'euros et un milliard d'euros**, la pénalité ne s'appliquerait que si la différence entre, l'impôt réellement dû, et l'impôt estimé, est supérieure à **10 %** et représente au moins **5 millions d'euros** ;

- d'autre part, **pour les entreprises dont le CA est supérieur à un milliard d'euros**, la pénalité ne s'appliquerait que si la différence entre, l'impôt réellement dû, et l'impôt estimé, est supérieure à **10 %** et représente au moins **10 millions d'euros**.

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

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Relèvement du seuil de l'imposition forfaitaire annuelle

Commentaire : le présent article propose de relever le seuil d'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) de 300.000 euros à 400.000 euros.

I. LA RÉFORME ISSUE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006

Instituée en 1974 pour assurer une participation minimale de l'ensemble des personnes morales à la couverture des dépenses publiques, l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) a connu une profonde transformation à l'occasion de la loi de finances pour 2006.

L'article 21 de la loi de finances pour 2006 du 30 décembre 2005 a en effet transformé l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable, et modifié sensiblement son barème.

A. LA MODIFICATION DU BARÈME

Codifiée à l'article 223 *septies* du code général des impôts, l'IFA est **une imposition due par toutes les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés et dont le chiffres d'affaires TTC, majoré des produits financiers, est égal ou supérieur à 300.000 euros.**

Le seuil d'exonération a été modifié à deux reprise en deux ans, passant de 76.000 euros à 150.000 euros avec l'adoption de l'article 4 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie du 26 juillet 2005, puis à 300.000 euros en loi de finances pour 2006.

Rappelons que les entreprises bénéficiant du seuil d'exonération ne sont pas les seuls contribuables exonérés puisque **sont actuellement exonérés d'IFA :**

- les associations et les organismes sans but lucratif, autres que les fondations reconnues d'utilité publique ;
- les personnes morales exonérées de l'impôt sur les sociétés en vertu des articles 207, 208 et 208 D du code général des impôts⁶⁵ ;
- les sociétés nouvelles, dispensées de versement pendant les trois premières années d'activité lorsque leur capital est constitué pour moitié au moins par des apports en numéraire ;

⁶⁵ Les exonérations prévues à ces articles concernent notamment les syndicats professionnels, les coopératives, les organismes HLM, les sociétés d'investissement en valeurs mobilières et sociétés assimilées, les sociétés de capital-risque, les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque.

- les sociétés en liquidation judiciaire ;
- les associations régies par la loi de 1901 dont l'activité consiste principalement à animer la vie sociale locale au bénéfice d'une ou plusieurs communes (ex : associations de commerçants, cercles ruraux exploitant des buvettes, clubs sportifs) ;
- les sociétés exerçant l'ensemble de leurs activités dans des zones d'entreprises, les zones franches urbaines ou en Corse, pour une période temporaire ;
- les groupements d'employeurs et les centres de gestion et associations de gestion agréées.

Nouveau barème de l'IFA

Chiffres d'affaires H.T majoré des produits financiers	Montants de l'IFA
< à 300.000 euros	0
Compris entre 300.000 et 750.000 euros	1.300 euros
Compris entre 750.000 et 1.500.000 euros	2.000 euros
Compris entre 1.500.000 et 7.500.000 euros	3.750 euros
Compris entre 7.500.000 et 15.000.000 euros	16.250 euros
Compris entre 15.000.000 et 75.000.000 euros	20.500 euros
Compris entre 75.000.000 et 500.000.000 euros	32.750 euros
Egal ou supérieur à 500.000.000 euros	110.000 euros

B. LA TRANSFORMATION DE L'IFA EN UNE CHARGE DÉDUCTIBLE DU BÉNÉFICE IMPOSABLE

L'article 21 de la loi de finances pour 2006 a abrogé l'article 220 A du code général des impôts, qui précisait le principe d'imputation de l'IFA sur l'impôt sur les sociétés dû pendant l'année de l'exigibilité de cette imposition et les deux années suivantes.

Cette abrogation a transformé la nature de l'imposition forfaitaire annuelle, qui est devenue **une charge déductible du bénéfice imposable**.

Concrètement, les entreprises récupéraient 100 % du montant de l'IFA versée. Le nouveau dispositif implique que **66,66 % de celui-ci resterait en définitive à leur charge** après sa déduction de leur bénéfice imposable (pour un taux d'impôt sur les sociétés égal à 33,33 %).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 8 *bis* résulte d'un amendement de notre collègue député M. Louis Giscard d'Estaing, approuvé par la commission des finances de l'Assemblée nationale ainsi que par le gouvernement.

Le présent article modifie l'article 223 *septies* du code général des impôts en remplaçant, dans le deuxième alinéa dudit article, la mention « 300.000 euros » par « 400.000 euros ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La transformation de l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 avait appelé plusieurs remarques de la part de votre rapporteur général.

Il avait souligné que le principal mérite de cette réforme était de mettre fin à un système dans lequel l'IFA constituait une charge définitive pour les entreprises en difficulté (déficitaires ou faiblement bénéficiaires) qui ne pouvaient pas imputer l'IFA sur le montant de l'IS et ce, sur au moins sur trois années consécutives.

Toutefois, il avait souligné que la transformation de l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable **représentait une nouvelle charge pour les entreprises.**

Dans cette perspective, **il avait fait adopter en séance un amendement tendant à aménager la réforme de l'IFA** de la manière suivante :

- d'une part, **en relevant le seuil d'exonération à 300.000 euros**, permettant ainsi à 75.000 entreprises supplémentaires de bénéficier de l'exonération ;

- d'autre part, **en modifiant le montant de l'IFA payé** par les entreprises relevant des quatre dernières tranches du barème afin de compenser le coût du relèvement.

Le relèvement de seuil proposé par le présent article s'inscrit dans la même perspective, à savoir la volonté d'éviter de pénaliser les plus petites entreprises, ce qu'approuve votre rapporteur général. Rappelons que le seuil d'exonération, alors fixé à 76.000 euros, introduit par la loi de finances pour 2000 correspondait à la volonté d'exonérer les très petites entreprises et plus précisément les entreprises correspondant à la catégorie fiscale des « micro-entreprises ».

Néanmoins, et comme la commission des finances le réaffirme chaque année, votre rapporteur général rappelle la nécessité d'engager notamment une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, assortie de mesures de simplification. La comparaison européenne des taux implicites

globaux d'imposition des entreprises, c'est-à-dire le rapport de tous les impôts payés par une entreprise à une mesure de son revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation, n'est pas favorable à la France. Votre rapporteur général partage l'idée selon laquelle un taux d'IS apparent plus faible sera de nature à améliorer l'attractivité de la France auprès des investisseurs.

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

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 8 bis (nouveau)

Toilettage du régime d'exonération des plus-values professionnelles

Commentaire : les quatre articles additionnels suivants visent à aménager à la marge la réforme des plus-values professionnelles intervenue en loi de finances rectificative pour 2005.

La loi de finances rectificative pour 2005⁶⁶ a profondément réformé l'imposition des plus-values. Elle a ainsi introduit un dispositif d'exonération progressive en fonction de la durée de détention (**article 150-0 D bis du code général des impôts**), en créant un abattement d'un tiers applicable aux plus-values sur titres et parts de sociétés au-delà de la cinquième année de détention des titres.

Dans le même temps, la loi de finances rectificative pour 2005 a aménagé le régime des plus-values professionnelles, et ce de manière globalement très favorable à la transmission d'entreprise. La réforme n'a évidemment pas supprimé les prélèvements sociaux de 11 %.

Elle a tout d'abord pérennisé, à l'**article 238 quindecies du code général des impôts**, la mesure dite « Sarkozy », introduite par l'**article 13 de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement**, qui instituait un régime temporaire d'exonération des plus-values professionnelles réalisées à la suite de la transmission d'une entreprise. Sous certaines conditions, la transmission à titre gratuit ou onéreux d'une PME (y compris d'une société de personnes), est totalement exonérée de l'imposition sur les plus-values lorsque la valeur des biens transmis est inférieure à 300.000 euros. L'exonération est partielle et dégressive entre 300.000 et 500.000 euros.

S'agissant des très petites entreprises, le régime applicable à l'**article 151 septies du code général des impôts**, qui trouve le plus souvent à s'appliquer dans le secteur agricole, prévoit une exonération en fonction du chiffre d'affaires. L'exonération est totale lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 250.000 euros ou 90.000 euros selon le type d'activité des entreprises, et partielle lorsque le chiffre d'affaires est compris entre 250.000 et 300.000 euros ou entre 90.000 et 126.000 euros.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2005 a introduit, en matière de cession d'entreprise, **deux dispositifs d'exonération totale**, quel que soit le montant de la transmission, en fonction de la durée de détention des titres ou de la durée d'exercice pour les entreprises individuelles, **à condition que le dirigeant cesse son activité et parte en retraite**. L'**article 150-0 D ter du code général des impôts** est applicable aux plus-values professionnelles sur

⁶⁶ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

titres et parts de société, et prévoit une exonération des plus-values réalisées depuis le 1^{er} janvier 2006 en fonction de la durée de détention (comme pour les particuliers, abattement d'un tiers par année de détention au-delà de cinq ans). **L'article 151 septies A du code général des impôts** prévoit sous conditions une exonération totale des autres plus-values professionnelles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2006 lorsque l'activité a été exercée au moins 5 ans dans l'entreprise cédée.

Certaines réalités de la transmission d'entreprise n'ont été qu'imparfaitement prises en compte dans le dispositif introduit en loi de finances rectificative pour 2005. Aussi votre rapporteur général vous propose-t-il **cinq amendements tendant à aménager à la marge ces dispositifs.**

Le **premier amendement aménage tout d'abord le régime applicable à la location-gérance.** La rédaction des régimes de faveur prévus aux articles 151 *septies*, 151 *septies A* et 238 *quindecies* (extension de la mesure dite « Sarkozy ») du code général des impôts a abouti à écarter du dispositif, dans certains cas, **les cessions de fonds de commerce mis en location-gérance.**

Seul l'article 238 *quindecies* du code général des impôts a prévu que les transmissions ou cessions d'entreprises données en location-gérance réalisées à compter du 1^{er} janvier 2006 peuvent bénéficier sous certaines conditions de l'exonération des plus-values dans le cadre de l'article 238 *quindecies*, **lorsque la valeur du fonds ne dépasse pas certains plafonds de 300.000 ou 500.000 euros.**

Les modifications du collectif 2005 ont remis en cause certaines transmissions de fonds de commerce mis en location-gérance avant le 1^{er} janvier 2006 qui bénéficiaient auparavant de l'exonération visée à l'article 151 *septies* du code général des impôts pour les plus-values des petites entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas certains seuils, et qui ne peuvent pas bénéficier de l'exonération totale ou partielle des plus-values prévue à l'article 238 *quindecies*, la valeur du fonds dépassant le seuil prévu.

Afin d'assurer la sécurité juridique de ces opérations et de fluidifier les cessions ou transmissions d'entreprises, **il est proposé que les dispositions des régimes de faveur modifiés par la loi de finances rectificative pour 2005 s'appliquent aussi aux contrats de location-gérance ou aux contrats comparables conclus avant le 1^{er} janvier 2006.**

Le **deuxième amendement** propose d'étendre l'exonération des plus-values professionnelles prévue par la loi de finances rectificative pour 2005, aujourd'hui seulement réservé au dirigeant de l'entreprise cédée, au **groupe familial du dirigeant**, dès lors que les membres du groupe familial cèdent les titres dans les mêmes conditions que le dirigeant.

Le **troisième amendement** vise à aménager les **modalités de cessation d'activité et de départ à la retraite du dirigeant qui cède ses titres.** Afin de pouvoir bénéficier du régime d'exonération des plus-values sur

les titres de sa société prévu au nouvel article 150-0 D *ter* du code général des impôts, le cédant doit, dans l'année suivant la cession, cesser toute fonction dans la société dont les titres ou droits sont cédés et faire valoir ses droits à la retraite. L'application de cette condition peut s'avérer pénalisante pour le cédant notamment lorsque celui-ci rencontre des difficultés pour céder son entreprise ce qui réduit la portée du dispositif applicable pourtant aux dirigeants de PME qui partent en retraite.

Il est proposé de faire bénéficier du dispositif les dirigeants de PME qui sont contraints dans l'année précédant la cession de partir à la retraite avant la cession et de cesser toute fonction dans la société dont les titres sont cédés lorsque ces événements sont intervenus après le 31 décembre 2005.

Le quatrième amendement aligne les conditions applicables à l'exonération pour durée de détention sur les règles applicables en matière d'impôt de solidarité sur la fortune, s'agissant de la condition de détention minimale du capital. L'article 150-0 D *ter* du code général des impôts subordonne en effet le bénéfice de l'exonération des plus-values de cessions de titres ou droits sociaux par les dirigeants de PME partant à la retraite, à la détention par le cédant, directement ou par personne interposée, pendant les cinq dernières années, d'au moins 25 % du capital de la société cédée. Pour l'appréciation des conditions de détention de 25 %, il peut être tenu compte des participations détenues par le cédant, son conjoint, leurs ascendants, descendants, frères et sœurs.

Or, l'administration fiscale a précisé par instruction que, lorsque l'exercice d'une profession libérale revêt la forme d'une société anonyme ou d'une SARL, il est admis (...) que les parts ou actions de ces sociétés constituent des biens professionnels exonérés d'ISF, si leur détenteur y exerce sa profession principale, même s'il ne remplit pas les conditions relatives au seuil minimum de participation de 25 % et à la nature des fonctions normalement exigées (D. adm. 7 S-3314 n° 48, 1^{er} octobre 1999).

L'article 150-0 D *ter* faisant, s'agissant des fonctions exercées par le dirigeant, référence aux règles de l'ISF, il serait souhaitable que, par symétrie, les parts ou actions de sociétés constituées pour l'exercice d'une profession libérale puissent bénéficier de l'abattement pour durée de détention sur les plus-values réalisées en cas de départ en retraite du cédant lorsque celui-ci y exerçait précédemment une profession libérale, et même s'il ne remplissait pas les conditions relatives au seuil de détention de 25 %.

La réforme de la fiscalité des plus-values dans le collectif 2005 (simplifiée)

LES ACTIONS	
<i>Le droit commun</i>	
<p>Particuliers et professionnels : 16 % <i>Sauf PEA</i> <i>Sauf cessions inférieures à 15.000 euros par an</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Des régimes de faveur nouveaux en fonction de la durée de détention et incitant à la cessation d'activité</i></p>
<p>Particuliers : article 150-O D bis du code général des impôts abattement d'un tiers au-delà de la cinquième année de détention Le compteur ne commence à tourner qu'à compter du 1^{er} janvier 2006 (exonération partielle des plus-values à compter du 1^{er} janvier 2011, totale à compter de 2014)</p>	<p>Dirigeants de PME partant à la retraite : article 150-O D ter du code général des impôts Sous conditions, exonération des plus-values réalisées dès le 1^{er} janvier 2006 : abattement d'un tiers au-delà de la cinquième année de détention</p>
L'IMMOBILIER	
<p>Particuliers : abattement de 10 % par an au-delà de cinq ans de détention, exonération après 15 ans.</p>	<p>Particuliers : abattement de 10 % par an au-delà de cinq ans de détention, exonération après 15 ans</p>
LES PLUS-VALUES PROFESSIONNELLES (HORS IMMOBILIER ET ACTIONS)	
<i>Le droit commun</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Entreprises soumises à l'IR <p>Court terme : barème de l'IR Long terme : 16 %</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entreprises soumises à l'IS <p>Régime de long terme : 15 %. Court terme : tarif IS.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Des régimes de faveur élargis, toilettés et un nouveau dispositif exceptionnel incitant à la cessation d'activité</i></p>
Pérennisation de la mesure Sarkozy (dispositif central)	
<p>Article 238 quinquies du code général des impôts Transmission à titre gratuit ou onéreux des PME Extension aux sociétés de personnes</p> <p>Exonération :</p> <ul style="list-style-type: none"> - totale lors que la valeur des biens (ou des droits ou parts) est < 300.000 euros - partielle et dégressive lorsque la valeur des biens est comprise entre 300.000 et 500.000 euros. 	<p style="text-align: center;">Très petites entreprises (surtout agricoles)</p> <p>Article 151 septies du code général des impôts</p> <p>Exonération</p> <ul style="list-style-type: none"> - totale lorsque le chiffre d'affaires est < à 250.000 euros ou 90.000 euros selon le type d'activité des entreprises - partielle lorsque le chiffre d'affaires est compris entre 250.000 et 300.000 euros ou entre 90.000 et 126.000 euros
Dirigeants d'entreprises individuelles partant à la retraite	
<p>Article 151 septies A du code général des impôts Même dispositif que pour les actions, PME.</p> <p>Sous conditions (5 ans d'exercice), exonération totale des plus-values réalisées dès le 1^{er} janvier 2006</p>	<p>Article 151 septies du code général des impôts Même dispositif que pour les actions, PME.</p>

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces quatre articles additionnels.

ARTICLE 9

Modification du régime fiscal des frais d'acquisition des titres de participation

Commentaire : le présent article complète l'article 209 du code général des impôts afin de modifier le traitement fiscal des frais d'acquisition des titres de participation des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Indépendamment de l'option choisie sur le plan comptable, ces frais seraient obligatoirement incorporés au prix de revient des titres, mais pourraient être amortis sur une période de dix ans.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES TITRES DE PARTICIPATION

1. Sur le plan comptable

La doctrine comptable retient des critères économiques et stratégiques pour définir les titres de participation. Il s'agit des titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une **influence notable ou un contrôle** sur la société émettrice⁶⁷.

Ces titres ne se caractérisent donc pas exclusivement par une perspective de rentabilité financière, ce qui les distingue des titres de placement, mais s'inscrivent dans une politique de détention à long terme de la société qui les détient et poursuit, le cas échéant, non seulement un objectif de valorisation financière, mais également de diversification de l'activité ou de synergies industrielles et commerciales.

2. Sur le plan fiscal

Conformément à la logique de **prééminence de la qualification comptable**, la définition fiscale des titres de participation, prévue par le troisième alinéa du *a ter* du I de l'article 219 du code général des impôts, dispose que constituent des titres de participation « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* ». L'inscription de titres au compte « *Titres de participation* » emporte ainsi présomption simple de leur qualification, mais **l'administration fiscale utilise également le faisceau de critères économiques** précédemment évoqués pour conforter son appréciation.

⁶⁷ L'article L. 233-16 du code de commerce définit les notions de contrôle exclusif ou conjoint et d'influence notable.

La définition fiscale est cependant plus large que l'acceptation comptable, puisque plusieurs types de titres sont assimilés à des titres de participation, aux termes du 5° du 1 de l'article 39 et du *a ter* du I de l'article 219 du code général des impôts, précité :

- les actions acquises en exécution d'une **offre publique d'achat ou d'échange** par l'entreprise qui en est l'initiatrice ;

- les titres ouvrant droit au **régime des sociétés mères** des articles 145 et 146 du code général des impôts, quand bien même l'entreprise n'aurait pas opté pour l'application du régime, et indépendamment de leur qualification comptable ;

- les titres dont le prix de revient est **au moins égal à 22,8 millions d'euros** et qui remplissent les conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères, **autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice**. Il s'agit en particulier d'inclure les titres détenus par certains investisseurs institutionnels, tels que les compagnies d'assurance et les établissements de crédit, dont le portefeuille comporte des participations diluées dans de grandes sociétés cotées. Il importe cependant de relever que **l'article 10 du présent projet de loi propose de ne plus assimiler cette catégorie de titres à des titres de participation**.

Pour bénéficier de l'assimilation aux titres de participation, ces actions ou titres doivent être inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable. Une détention de ces titres pour une **durée d'au moins deux ans** les rend éligibles au régime des plus et moins-values à long terme.

B. LE RÉGIME DES FRAIS D'ACQUISITION

1. Sur le plan comptable

Les frais d'acquisition, qui sont des frais non représentatifs d'une valeur vénale engagés à l'occasion de l'acquisition d'immobilisations, **se distinguent des frais accessoires**, qui font partie du coût d'acquisition. Aux termes de l'article 38 *quinquies* de l'annexe III du code général des impôts, ces frais couvrent les droits de mutation, les honoraires, les commissions et les frais d'actes.

Le règlement du Comité de la réglementation comptable (CRC) n° 2004-06 du 23 novembre 2004, relatif à la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs, et qui tend à intégrer certaines dispositions des nouvelles normes comptables internationales IFRS, a introduit une **importante modification du traitement comptable** de ces frais.

Jusqu'à l'adoption de ce règlement, ces frais étaient inscrits en charges et déductibles soit immédiatement au titre de l'exercice d'engagement,

soit sur une période maximale de cinq ans, selon le même régime que les frais d'établissement. Le régime fiscal était aligné sur ce traitement comptable.

L'article 321-15 du règlement précité a instauré, **à compter du 1^{er} janvier 2005** et pour les comptes individuels, le principe d'une **option irrévocable pour la comptabilisation en charges et la déductibilité immédiate, ou pour l'incorporation dans le prix de revient des titres** ou immobilisations auxquels se rapportent les frais⁶⁸. Cette option peut être exercée de manière différenciée mais « par bloc », pour l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles d'une part, et pour l'ensemble des titres immobilisés et des titres de placement d'autre part.

L'incorporation des frais dans le coût d'acquisition est en revanche **obligatoire pour les comptes consolidés, en application des normes internationales IFRS.**

2. Sur le plan fiscal

Le décret n° 2005-1702 du 28 décembre 2005⁶⁹ a **transposé les conséquences fiscales de ce régime comptable** en modifiant l'article 38 *quinquies* de l'annexe III du code général des impôts, précité.

Le a du I de cet article dispose ainsi que *« les droits de mutation, honoraires ou commissions et frais d'acte liés à l'acquisition peuvent être, au choix de l'entreprise, soit portés à l'actif du bilan en majoration du coût d'acquisition de l'immobilisation à laquelle ils se rapportent, soit déduits immédiatement en charges. Ce choix est exercé distinctement pour les titres immobilisés et les titres de placement, d'une part, pour les autres immobilisations acquises, d'autre part. Il est irrévocable »*.

Ces dispositions ont été précisées par l'instruction fiscale n° 4 A-13-05 du 30 décembre 2005, qui prévoit en particulier *« qu'il n'est pas possible d'exercer une option fiscale différente de l'option retenue en matière comptable, les traitements comptable et fiscal devant être cohérents »*.

3. L'impact négatif sur le traitement fiscal des opérations de LBO

Le traitement homogène fiscal-comptable des frais d'acquisition applicable depuis 2005 a exercé certains effets négatifs sur les holdings intégrantes constituées dans le cadre des opérations de rachat avec effet de levier (*leverage buy out* – LBO), en particulier des LBO dits « primaires ».

⁶⁸ Cet article dispose ainsi que « dans les comptes individuels, les droits de mutation, honoraires ou commissions et frais d'actes, liés à l'acquisition, **peuvent sur option, être rattachés au coût d'acquisition de l'immobilisation ou comptabilisés en charges** ».

⁶⁹ Décret n° 2005-1702 du 28 décembre 2005 relatif aux règles d'évaluation des immobilisations et des stocks portant application de l'article 53 A du code général des impôts et relatif aux renseignements à fournir par les entreprises en cas d'opération de fusion portant application de l'article 54 septies du code général des impôts.

Ces montages ont, en effet, généralement recours au régime favorable de **l'intégration fiscale**⁷⁰, prévue par les articles 223 A et suivants du code général des impôts, entre la holding créée pour le rachat et la société cible acquise. L'intégration permet ainsi de déduire, au niveau de la holding, les frais financiers de la dette d'acquisition du bénéfice imposable de la société cible.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, ces holdings pouvaient comptabiliser les frais d'acquisition en charges à répartir sur cinq ans, imputables sur le résultat d'ensemble, au titre des exercices au cours desquels elle était tête du groupe fiscal constitué. Le régime d'intégration fiscale étant applicable au titre de l'exercice suivant celui de l'acquisition, **les 4/5 des frais d'acquisition pouvaient ainsi être imputés sur le résultat de la holding durant la période d'intégration**. *A contrario*, le régime de déduction immédiate en charges ne présentait pas d'avantage puisqu'il concernait les déficits propres des sociétés membres du groupe fiscal, avant leur intégration, lesquels ne sont pas déductibles du résultat du groupe.

Le Conseil national de la comptabilité a été interrogé sur la possible assimilation des frais d'acquisition engagés dans des opérations de LBO à des **frais d'établissement**⁷¹, déductibles sur cinq ans et auxquels étaient assimilés les frais d'acquisition avant la réforme introduite début 2005. Il a cependant fourni une interprétation restrictive et **invalidé cette assimilation** dans son avis du 7 juin 2006, considérant que les frais d'acquisition constituaient l'accessoire d'une acquisition et n'étaient pas visés comme tels dans la liste des différentes catégories de frais d'établissement.

C. L'INCITATION APPORTÉE PAR LA RÉFORME DU RÉGIME FISCAL DES TITRES DE PARTICIPATION

L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1415 du 30 décembre 2004, introduit à l'initiative de votre rapporteur général, a mis en place une importante réforme du régime fiscal des plus et moins-values à long terme pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), et plus particulièrement des titres de participation.

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, le taux d'imposition de droit commun du montant net des plus-values à long terme a été **réduit de 19 % à 15 %**. Corrélativement, l'obligation de doter une réserve spéciale pour bénéficier de ce taux réduit a rétroactivement disparu pour les plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2004.

⁷⁰ Le régime optionnel du groupe fiscal permet à une société tête de groupe, dite « société intégrante » d'être moyennant certains retraitements la seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû par les filiales et sous-filiales dont elle détient au moins 95 % du capital et des droits de vote.

⁷¹ Ces frais correspondent aux frais de constitution, de transformation, de premier établissement, d'augmentation de capital, de fusion et de scission.

Une **exonération progressive a été instaurée pour les plus-values à long terme afférentes à certaines catégories de titres de participation**. Le taux est ainsi de 8 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, et les plus-values sont exonérées pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007, sous réserve de la réintégration dans le résultat d'une quote-part pour frais et charges égale à 5 % du montant de la plus-value nette annuelle et imposée au taux normal de l'IS.

Les catégories de titres de participation non concernées par le nouveau régime d'exonération progressive, mais qui bénéficient de la diminution du taux de droit commun, sont les titres de sociétés à prépondérance immobilière et les titres éligibles au régime des sociétés mères, dont le prix de revient est supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros et qui représentent une participation inférieure à 5 %.

Afin de financer la réforme, une **taxe exceptionnelle** (« *exit tax* »), au taux de 2,5 % et comportant deux fractions, est prélevée en deux étapes (au 15 mars 2006 et au 15 mars 2007) sur le montant des réserves spéciales de plus-values à long terme existant à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2004.

Le régime d'exonération afférent à certains titres de participation constitue pour les sociétés une **incitation à opter pour la déduction immédiate de leurs frais d'acquisition**, plutôt qu'à les incorporer dans le prix de revient de titres et à reporter la déduction à la date de dépréciation ou de cession desdits titres, dans la mesure où les plus-values correspondantes seront exonérées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter par trois alinéas l'article 209 du code général des impôts pour modifier le traitement fiscal des frais d'acquisition des titres de participation : **ces frais seraient désormais incorporés au prix de revient desdits titres, et leur montant amortissable sur une période de dix ans.**

A. LE CHAMP D'APPLICATION

1. Les titres de participation

Le texte proposé par le I du présent article pour le premier alinéa du nouveau VII de l'article 209 précité fait référence aux titres de participation mentionnés au dix-huitième alinéa du 5^o du I de l'article 39 du code général des impôts. Il s'agit donc de l'ensemble des titres de participation, dont la définition fiscale a été précisée *supra*, mais **dont le périmètre est réduit par l'article 10 du présent projet de loi** (cf. commentaire y afférent). Si l'on tient compte de ce nouveau champ, ces titres sont donc :

- « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* », ce qui inclut les titres de sociétés à prépondérance immobilière, bien que ces derniers ne bénéficient pas du nouveau régime d'exonération des plus-values sur titres de participation ;

- « *les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice* » ;

- et les « *titres ouvrant droit au régime des sociétés mères* », défini par les articles 145 et 216 du code général des impôts.

2. Les frais d'acquisition

Le même alinéa dispose que les frais d'acquisition « *s'entendent des droits de mutation, honoraires, commissions et frais d'acte liés à l'acquisition* » des titres, quelle que soit la date à laquelle ils sont engagés, soit un champ identique à celui de l'article 321-10 du plan comptable général et du a du 1 de l'article 38 *quinquies* de l'annexe III du code général des impôts.

Plus précisément, l'instruction fiscale n° 4 A-13-05 du 30 décembre 2005, précitée, considère comme tels **les frais non représentatifs d'une valeur vénale, supportés lors de l'acquisition** des immobilisations inscrites à l'actif du bilan, soit : les droits de mutation et d'enregistrement, les honoraires de notariat, les frais d'insertion et d'affiche, les frais d'adjudication, les commissions versées à des intermédiaires, les droits de succession et de donation et les honoraires versés au notaire à l'occasion d'une succession, d'une donation ou d'une donation-partage. Relèvent également de ces frais, les expertises indépendantes demandées par l'Autorité des marchés financiers, les honoraires des commissaires aux comptes, les frais d'audit et de conseil juridique ou financier.

Cette définition fiscale est conforme à celle du droit comptable, en particulier celle résultant des nouvelles normes internationales IFRS et du règlement 2004-06 du Comité de la réglementation comptable, précité. Elle inclut, dès lors, les droits de mutation et d'enregistrement, bien que leur montant puisse dans certains cas être substantiel et que leur assimilation à des frais d'acquisition soit susceptible de faire débat.

B. LA DÉCONNEXION DES TRAITEMENTS COMPTABLE ET FISCAL

Le texte proposé pour le premier alinéa du VII dispose que les frais d'acquisition **ne sont pas déductibles** du revenu imposable au titre de leur exercice d'engagement, **conduisant de facto à la suppression de l'option fiscalo-comptable aujourd'hui ouverte aux entreprises**. Ces frais doivent donc être incorporés au prix de revient des titres de participation.

Corrélativement, le texte proposé pour le second alinéa du VII prévoit la **possibilité d'amortir sur dix ans** la fraction du prix de revient correspondant à ces frais d'acquisition, à compter de la date d'acquisition des

titres. A défaut de précision, cet amortissement est **linéaire** et calculé au *prorata temporis* de la date d'acquisition sur l'exercice concerné.

La durée d'amortissement de dix ans constitue une **incitation à la détention durable des titres de participation, mais se révèle supérieure à la pratique**, en particulier celle des fonds de LBO. Ces fonds ne retrouveraient donc que partiellement l'avantage dont ils bénéficiaient avant le 1^{er} janvier 2005 (cf. *supra*). Si l'on retient l'exemple d'une détention de cinq ans assorti d'une intégration fiscale, la déductibilité ne serait en effet acquise qu'à hauteur de 50 %, au lieu de 80 % avant 2005, de la fraction correspondant aux frais.

Ce dispositif induit également une déconnexion entre les traitements fiscal et comptable des frais d'acquisition, pour les sociétés qui auront exercé l'option irrévocable – et, de surcroît, obligatoire pour l'établissement des comptes consolidés – pour la comptabilisation en charges et l'incorporation dans le prix de revient, prévue par le règlement comptable 2004-06. Ces sociétés devront opérer un **retraitement extra-comptable** du prix de revient des titres de participation acquis à compter de 2006.

Cette mesure exercera également un impact différencié sur le calcul de la plus-value fiscale de cession, selon que les titres de participation concernés relèvent du régime d'imposition au taux de 15 % (titres de sociétés à prépondérance immobilière en particulier) ou de l'exonération à compter de 2007 :

- pour les titres imposés à 15 %, le montant de l'impôt dû lors de la cession sera majoré, dans la mesure où la valeur de cession intègrera la reprise des amortissements antérieurement déduits ;

- pour les plus-values exonérées, l'assiette de la quote-part de frais et charges au taux de 5 % sera également augmentée du montant de ces amortissements.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le **II** du présent article prévoit que ce nouveau régime s'applique aux frais engagés **au cours des derniers exercices clos à compter du 31 décembre 2006** et liés à l'acquisition de titres de participation réalisée au cours de ces mêmes exercices. Il en résulte une application intégrale en 2006 pour les exercices d'une durée de douze mois et qui coïncident avec l'année civile, et une application partielle pour les frais engagés en 2006 sur deux exercices « chevauchant » l'année civile, au titre du seul exercice ouvert en cours d'année 2006. On peut également exciper deux types de conséquences :

- les sociétés ayant exercé l'option comptable de l'incorporation des frais d'acquisition dans le prix de revient des titres dès le 1^{er} janvier 2005 ne pourront pratiquer l'amortissement fiscal que pour les frais engagés en 2006 sur l'exercice concerné ;

- compte tenu du parallélisme temporel entre l'inscription des frais et la réalisation de l'acquisition à laquelle ils se rapportent, sont exclus du dispositif les frais engagés en 2006 et correspondant à une acquisition de titres réalisée au cours d'un exercice antérieur.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Denis Merville et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement tendant à raccourcir de dix à cinq ans la durée d'amortissement** des frais d'acquisition des titres de participation.

Deux principales considérations ont motivé cet amendement :

- outre le caractère pénalisant de la suppression de la déductibilité immédiate des frais d'acquisition, **le présent dispositif atténue la portée de la réforme de la fiscalité des titres de participation**, adoptée fin 2004 et dont l'objectif était de renforcer l'attractivité fiscale du territoire français ;

- **la durée de dix ans tend à méconnaître la réalité économique des participations concernées**, dont la durée de détention moyenne est plus proche de cinq ans, comme l'option qui était jusqu'à présent ouverte aux entreprises, consistant en une déduction échelonnée sur cinq ans. En outre, en cas de cession avant le terme des dix ans, les amortissements non encore effectués seraient définitivement perdus. **Cet amendement tend donc à rétablir le régime fiscal-comptable dont bénéficiaient auparavant les holdings d'acquisition constituées dans le cadre d'opérations de LBO primaires.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'a pas d'objection majeure à formuler sur cette mesure de rendement, dont le produit a été évalué par l'administration fiscale **entre 500 et 550 millions d'euros** pour l'année 2007, et approuve les aménagements opportuns apportés par l'Assemblée nationale, qui témoignent de la prise en compte de la réalité des pratiques économiques. Il rappelle également que ce dispositif a un impact positif sur la **trésorerie** de l'Etat plutôt que sur le produit net de l'IS, compte tenu de l'étalement de la déductibilité.

L'introduction de l'amortissement linéaire des frais d'acquisition constitue en soi un avantage fiscal, mais il tend à défavoriser la majorité des sociétés, qui avaient définitivement choisi l'option plus favorable de l'incorporation comptable en charges et de la déduction immédiate de ces

frais. De fait, l'extinction de la possibilité d'opérer cette déduction immédiate pourrait être perçue comme une remise en cause partielle de l'importante réforme de la fiscalité des titres de participation, introduite à l'initiative de votre rapporteur général fin 2004.

A l'instar des aménagements proposés par l'article 10 du présent projet de loi, **votre rapporteur général estime néanmoins que la réforme de la fiscalité des titres de participation n'est pas réellement dénaturée par le présent dispositif.** La fiscalité française des sociétés comporte un certain nombre de régimes favorables (exonération des titres de participation, déductibilité des frais financiers, régime des sociétés mères dès le seuil de 5 % de détention...), de telle sorte que la déductibilité étalée des frais d'acquisition ne semble pas porter une atteinte majeure à la compétitivité de notre environnement fiscal. L'impact sur l'activité de conseil des banques d'investissement françaises devrait également demeurer limité.

Votre rapporteur général regrette néanmoins que l'administration n'ait pas été en mesure de lui fournir des informations sur les régimes en vigueur chez nos principaux partenaires.

Les hypothèses retenues par l'administration fiscale pour l'évaluation des recettes se veulent relativement **prudentes** et les méthodes utilisées reposent sur trois étapes :

- la détermination du montant des acquisitions brutes de participations. Pour l'année 2004, il s'élève à 474,8 milliards d'euros ;

- au sein de cet ensemble, l'évaluation des participations acquises par des sociétés ou des groupes effectivement contributeurs à l'IS. Deux méthodes ont ici été concurremment utilisées : une approche forfaitaire traditionnelle consistant en un abattement pour évaluer les entreprises déficitaires, et une tentative d'approche de l'impact réel par une pondération selon les secteurs d'activité ;

- enfin l'évaluation du gain budgétaire en cas de non-déductibilité immédiate des frais d'acquisition. L'hypothèse retenue est celle de frais représentant **0,5 % du coût d'acquisition** des participations.

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

ARTICLE 10

Aménagement du régime des plus ou moins-values à long terme pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article modifie les articles 39 et 219 du code général des impôts pour exclure du champ des titres de participation et du régime des plus et moins-values à long terme, et donc pour les soumettre au taux d'imposition de droit commun de 33,33 %, les plus-values nées de la cession de titres de placement dont le prix de revient est supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros mais qui représentent moins de 5 % du capital de la société émettrice. Il contribue également à actualiser le régime des provisions pour dépréciation et d'imputation des moins-values à long terme.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES TITRES DE PARTICIPATION

1. Sur le plan comptable

Ainsi qu'il a été précisé dans le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi de finances, la doctrine comptable retient des critères économiques et stratégiques pour définir les titres de participation. Il s'agit des **titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise**, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une influence notable ou un contrôle sur la société émettrice⁷².

Ces titres ne se caractérisent donc pas exclusivement par une perspective de rentabilité financière, ce qui les distingue des titres de placement, mais s'inscrivent dans une politique de détention à long terme de l'investisseur, qui poursuit non seulement un objectif de valorisation financière, mais également de diversification de son activité ou de synergies industrielles et commerciales.

2. Sur le plan fiscal

Conformément à la logique de **prééminence de la qualification comptable**, la définition fiscale des titres de participation, prévue par le troisième alinéa du a *ter* du I de l'article 219 et le dix-huitième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, dispose que constituent des titres de participation « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère*

⁷² L'article L. 233-16 du code de commerce définit les notions de contrôle exclusif ou conjoint et d'influence notable.

sur le plan comptable ». L'inscription de titres au compte « *Titres de participation* » emporte ainsi présomption simple de leur qualification, mais **l'administration fiscale utilise également le faisceau de critères économiques** précédemment évoqués pour conforter son appréciation.

La définition fiscale est cependant plus large que l'acception comptable, puisque plusieurs types de titres sont assimilés à des titres de participation, aux termes du 5° du 1 de l'article 39 et du *a ter* du I de l'article 219 du code général des impôts, précité :

- les actions acquises en exécution d'une **offre publique d'achat ou d'échange** par l'entreprise qui en est l'initiatrice ;

- les titres ouvrant droit au **régime des sociétés mères** des articles 145 et 146 du code général des impôts, quand bien même l'entreprise n'aurait pas opté pour l'application du régime, et indépendamment de leur qualification comptable ;

- les titres dont le prix de revient est **au moins égal à 22,8 millions d'euros** et qui remplissent les conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères (cf. *infra*), **autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice**. Il s'agit en particulier d'inclure les titres détenus par certains investisseurs institutionnels, tels que les compagnies d'assurance et les établissements de crédit, dont le portefeuille comporte des participations diluées dans de grandes sociétés cotées. **Le présent article 10 propose de ne plus assimiler cette catégorie de titres à des titres de participation.**

Pour bénéficier de l'assimilation aux titres de participation, ces actions ou titres doivent être inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable.

Une détention de ces titres pour une **durée d'au moins deux ans** les rend éligibles au régime des plus et moins-values à long terme.

B. LE RÉGIME DES PLUS ET MOINS-VALUES À LONG TERME

Les immobilisations sont en principe destinées à demeurer durablement dans le bilan de l'entreprise, et la plus ou moins-value afférente à leur cession doit être prise en compte pour la détermination du résultat imposable de la société. Mais en raison de l'origine et de l'affectation des plus-values, souvent réinvesties pour renouveler les immobilisations, un régime dérogatoire favorable aux entreprises a été instauré, conduisant à **distinguer les plus-values à court ou long terme**, les premières étant soumises à l'impôt sur le revenu (IR) au barème progressif ou à l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de droit commun, et les secondes bénéficiant d'un taux d'imposition réduit ou d'une exonération.

1. Le champ d'application

Les plus-values réalisées dans les entreprises soumises à l'IS sont imposables quel que soit le montant du chiffre d'affaires. Le champ d'application du régime de long terme, ouvrant droit à une imposition réduite ou à une exonération, **a été progressivement réduit** à compter du 1^{er} janvier 1997, de telle sorte que la plupart des plus-values sont imposables au taux de droit commun, de la même façon que les bénéficiaires d'exploitation.

Quoique relativement restreint, le champ des plus-values de long terme peut toutefois revêtir une importance déterminante pour certaines entreprises, et en particulier pour les *holdings* de participations et les groupes.

Le régime des plus-values de long terme, défini par l'article 219 du code général des impôts, est applicable aux **titres de participation**, dont la définition a été exposée plus haut, détenus depuis au moins deux ans, et aux produits suivants :

- aux termes du 1 de l'article 39 *terdecies* du code général des impôts, les produits nets de concessions de **brevets**, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle ;

- les cessions de parts de fonds communs de placement à risque (**FCPR**) et actions de sociétés de capital risque (**SCR**), détenues depuis au moins cinq ans par l'entreprise, lorsque ces fonds ou sociétés respectent certaines conditions prévues à l'article 163 *quinquies* B du code général des impôts⁷³ et au I de l'article premier de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Les titres de portefeuille que sont les actions ou parts de sociétés constituant des **titres de placement**, les bons de souscription d'actions ou d'obligations, les obligations et titres assimilés, les parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières et de fonds communs de créances sont en revanche **exclus** du régime.

2. La réforme fiscale introduite fin 2004

Comme pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le régime fiscal dérogatoire des plus-values à long terme se caractérise, dans les sociétés assujetties à l'IS, par une imposition à un taux réduit. Jusqu'à la réforme intervenue fin 2004, **ce taux était de 19 % et subordonné à la dotation du montant net de la plus-value à une réserve spéciale**, dénommée « réserve spéciale des plus-values à long terme ». Tout prélèvement sur cette réserve, en particulier à des fins de distribution, donnait lieu à une **imposition complémentaire** au taux de 14,33 %, correspondant *in fine* à une imposition au taux normal de l'IS.

⁷³ Il s'agit, pour les FCPR dits « fiscaux », de l'exonération dont bénéficient les personnes physiques sur les plus-values réalisées.

Adopté à l'initiative de votre commission des finances, l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 a introduit une **réforme ambitieuse de la fiscalité des plus-values de long terme**, et plus particulièrement des cessions de titres de participation, consistant en la pérennisation d'un taux réduit à 15 %, sans obligation de doter la réserve précitée, et en une **exonération des plus-values sur la plupart des titres de participation**.

Les grandes lignes de ce régime, prévu par **l'article 219 du code général des impôts**, sont exposées ci-après.

Pour les exercices ouverts à compter du **1^{er} janvier 2005**, le taux d'imposition de droit commun du montant net des plus-values à long terme a été **réduit de 19 % à 15 %**. Corrélativement, l'obligation de doter une réserve spéciale pour bénéficier de ce taux réduit a rétroactivement disparu pour les plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2004.

Une **exonération progressive a été prévue pour les plus-values à long terme afférentes à certaines catégories de titres de participation** (cf. *infra*). Pour les exercices ouverts à compter du **1^{er} janvier 2006**, le montant net de ces plus-values est imposé au **taux de 8 %**. Elles sont ensuite exonérées pour les exercices ouverts à compter du **1^{er} janvier 2007**, sous réserve de la réintégration dans le résultat d'une **quote-part pour frais et charges** égale à 5 % du montant de la plus-value nette annuelle et imposée au taux normal de l'IS.

L'article 17 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a également étendu le bénéfice de l'exonération progressive aux **distributions réalisées par les fonds FCPR et SCR**, ainsi qu'aux cessions de parts de FCPR et actions de SCR détenues depuis plus de cinq ans. En outre, l'article 3 de la loi précitée a introduit une anticipation de l'exonération pour les plus-values de cession de titres de participation réalisées depuis le 17 mai 2005 dans le cadre d'une cotation sur le marché **Alternext**.

Les catégories de titres de participation non concernées par le nouveau régime d'exonération progressive, mais qui bénéficient de la diminution du taux de droit commun au même titre que les produits nets de concessions de brevets et certaines parts de FCPR et SCR (cf. *supra*), sont les titres de sociétés à prépondérance immobilière et les titres de placement éligibles au régime des sociétés mères, dont le prix de revient est supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros et qui représentent une participation inférieure à 5 %. **Rappelons que cette dernière catégorie de titres fait précisément l'objet du présent article.**

Afin de financer la réforme, une **taxe exceptionnelle** (« *exit tax* »), au taux de 2,5 % et comportant deux fractions, est prélevée en deux étapes (au 15 mars 2006 et au 15 mars 2007) sur le montant des réserves spéciales de plus-values à long terme existant à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2004. **L'imposition est obligatoire pour la fraction**

de la réserve n'excédant pas 200 millions d'euros, sous déduction d'un abattement de 500.000 euros, tendant donc à exonérer les petites et moyennes entreprises. L'*exit tax* est en revanche **optionnelle** pour les réserves spéciales d'un montant supérieur à ce seuil, de telle sorte que les entreprises ont le choix entre le paiement de l'impôt exceptionnel, qui libère les réserves de toute imposition future, et le maintien de la réserve au-delà de ce montant, avec paiement du complément d'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en cas de distribution ultérieure de la réserve.

Il est également prévu un **régime spécifique et encadré d'imputation des moins-values à long terme reportables**, passées et futures, existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, selon que ces moins-values ont trait à des cessions d'éléments imposés au taux de 15 % ou à des titres de participation exonérés.

C. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR DÉPRÉCIATION

Sans revenir sur les détails et modalités de la constitution, de la déductibilité et de la reprise des provisions⁷⁴, il importe de rappeler que le 5^o du 1 de l'article 39 du code général des impôts fait figurer, parmi les charges déductibles du bénéfice net imposable à l'IS ou à l'IR « *les provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables, à condition qu'elles aient effectivement été constatées dans les écritures de l'exercice* ».

Le traitement fiscal des reprises de provisions est analogue à celui des dotations : **si la provision a été déduite du résultat comptable lorsqu'elle a été constituée, sa reprise constituera un produit imposable**, et inversement il n'y a pas de conséquence fiscale si la provision était à l'origine non déductible. En cas de constatation de moins-value sur l'élément cédé, celle-ci se compense à due concurrence avec la reprise de la provision.

L'article 25 de la loi de finances pour 2006 a introduit un **plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation** de titres de participation à hauteur des moins-values latentes nettes à la clôture de l'exercice, cette déductibilité étant appréciée distinctement au sein de chaque catégorie de titre de participation (fonction du taux d'imposition applicable), bénéficiant ou non du nouveau régime d'exonération, selon un principe de « **sectorisation** ».

D. LE RÉGIME DES SOCIÉTÉS MÈRES ET FILIALES

Le régime fiscal des sociétés mères, qui remonte à 1920 et est défini aux articles 145 et 216 du code général des impôts, est accordé sur **option** et tend à **prévenir le risque de double imposition des dividendes provenant**

⁷⁴ On pourra, le cas échéant, se reporter utilement au commentaire de l'article 25 de la loi de finances pour 2006.

des filiales. Il prévoit ainsi la déductibilité, dans le bénéfice net de la société mère imposée en France, des dividendes et produits nets reçus de ses filiales, sous déduction d'une quote-part pour frais et charges de 5 %.

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

- les titres de participations doivent revêtir la forme nominative ou être déposés dans un établissement désigné par l'administration ;

- les titres de participation doivent représenter **au moins 5 % du capital de la société émettrice** – ce pourcentage s'appréciant à la date de mise en paiement des produits de la participation – **ou, pour certains groupes bancaires et mutualistes dotés d'un organe central, lorsque la participation est supérieure ou égale à 22,8 millions d'euros, indépendamment du seuil de détention.** Les participations plus particulièrement concernées sont ainsi celles des caisses ou banques locales et régionales dans le capital de la Caisse nationale de crédit agricole, de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, de la Caisse centrale de crédit mutuel et de la Banque fédérale des banques populaires.

Ce seuil de 22,8 millions d'euros (soit 150 millions de francs), **introduit par l'article 85 de la loi de finances pour 1987** n° 86-1317 du 30 décembre 1986, constitue une **survivance** pour les groupes bancaires après qu'il a été supprimé pour les autres participations, par l'article 9 de la loi de finances pour 2001 n° 2000-1352 du 30 décembre 2000, parallèlement à l'abaissement de 10 % à 5 % du seuil de détention.

Le régime des sociétés mères et filiales se révèle donc **favorable** et dérogeatoire à la conception de la relation entre une société mère et sa filiale en droit commercial, qui se fonde sur la notion de contrôle (direct ou indirect) ou sur une participation supérieure ou égale à la moitié du capital.

A la suite de l'allègement de certaines formalités déclaratives, introduit par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2005 n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, le c du 1 de l'article 145 du code général des impôts prévoit également que les titres de participation doivent avoir été souscrits à l'émission, et à défaut, que la personne morale participante doit **respecter un délai de conservation de deux ans⁷⁵, condition qui s'est substituée à l'engagement de conservation antérieur.**

Lorsque les titres de participation sont apportés sous le bénéfice du régime spécial des fusions, prévu par l'article 210 A, le délai de conservation est décompté à partir de la date de souscription ou d'acquisition par la société apporteuse jusqu'à la date de cession par la société bénéficiaire de l'apport.

⁷⁵ *En cas de non-respect du délai de conservation, la société participante est tenue de verser au Trésor une somme égale au montant de l'impôt dont elle a été exonérée indûment, majoré de l'intérêt de retard. Ce versement est exigible dans les trois mois suivant la cession.*

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les articles 39 et 219 du code général des impôts, qui comportent les deux occurrences de la définition fiscale des titres de participation, pour ne plus assimiler à ces titres, et donc les **exclure du régime des plus et moins-values à long terme**, les titres éligibles au régime des sociétés mères, dont le prix de revient est supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros mais qui ne respectent pas le critère de seuil plancher de 5 % du capital de la société émettrice.

Il contribue également à tirer les conséquences de ce nouveau champ sur le traitement des provisions pour dépréciation et des « stocks » de moins-values à long terme.

A. LE NOUVEAU CHAMP DES TITRES DE PARTICIPATION ET DU RÉGIME DES PLUS ET MOINS-VALUES DE LONG TERME

Le **I** du présent article modifie le dix-huitième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, relatif à la définition des titres fiscalement assimilés à des titres de participation, pour **supprimer le critère de seuil de 22,8 millions d'euros**. Il prévoit donc la suppression de la mention des titres dont « *le prix de revient est au moins égal à 22.800.000 euros, qui satisfont aux conditions ouvrant droit [au régime des sociétés mères et filiales] autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice* ».

Corrélativement, le **B** du **II**, qui modifie le **I** de l'article 219 du même code, insère un *a sexies-0* dont le premier alinéa prévoit expressément **la fin de l'application du régime des plus et moins-values à long terme pour les produits issus de la cession de cette catégorie de titres, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2006**. Cet alinéa précise également que le régime des plus et moins-values à long terme continue de s'appliquer pour les titres mentionnés au *a quinquies* du 1 de l'article 219, de telle sorte que les titres de participation bénéficiant du régime d'exonération progressive ne soient pas affectés par cette restriction du périmètre.

Les plus-values afférentes aux titres dont le prix de revient est supérieur à 22,8 millions d'euros seraient donc désormais traitées comme

celles des autres valeurs mobilières de placement et imposées au taux de droit commun de l'IS, soit **33,33 %**.

A l'appui de cette mesure, le gouvernement apporte les justifications suivantes. D'une part, ces titres ne sont pas considérés, au plan comptable, comme des titres de participation. D'autre part, **ils relèvent davantage d'une logique de placement que de participation stratégique dans le capital ou de contrôle** de la société émettrice, et ont donc vocation à être imposés au taux de droit commun.

B. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR DÉPRÉCIATION

Le présent article tire également les conséquences du nouveau régime sur la **déductibilité** et la **reprise** des moins-values latentes sur les titres concernés, constatées sous forme de **provision pour dépréciation**. Le texte proposé par le **II** pour le deuxième alinéa du a *sexies-0* du 1 de l'article 219 du code général des impôts prévoit donc, par coordination, que « *les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa cessent d'être soumises à ce même régime* ».

Il en résulte, compte tenu de la date d'entrée en vigueur du dispositif (cf. *infra*), que les provisions pour dépréciation constituées à partir de 2006 sont déductibles et reprises selon le taux de 33,33 %, et que celles constituées avant 2006 sont déduites au taux réduit et reprises à compter de 2006 au taux de droit commun.

C. L'IMPUTATION DES MOINS-VALUES À LONG TERME EN STOCK

1. Une imputation moins favorable sur les plus-values imposées à 15 %

Le texte proposé par le **II** du présent article pour le troisième alinéa du a *sexies-0* du 1 de l'article 219 du code général des impôts dispose que les moins-values à long terme afférentes à la catégorie de titres qui serait exclue du régime des plus et moins-values à long terme, et qui resteraient à reporter à l'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2006, sont **imputables sur les plus-values à long terme imposables au taux réduit de 15 %**, taux de droit commun des plus et moins-values à long terme.

Le maintien de l'imputation sur des plus-values imposées à un taux identique à celui dont bénéficiaient jusqu'en 2006 les titres qui seraient désormais exclus du régime, mais inférieur au taux de 33,33 % applicable à compter de 2006, procède de la logique de sectorisation précédemment mentionnée et liée à la mise en œuvre de la réforme du régime fiscal des titres de participation. **Cette imputation se révèle toutefois moins favorable**, compte tenu du périmètre désormais assez restreint des titres imposés à 15 %,

et donc de la perspective de ne pouvoir imputer la totalité des moins-values concernées par le présent dispositif.

Ce constat a motivé un **amendement** de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, adopté lors de l'examen à l'Assemblée nationale (cf. *infra*).

2. L'actualisation de la dérogation au profit des sociétés en liquidation

Le texte proposé par le A du **II** du présent article pour compléter le a *bis* du 1 de l'article 219 du code général des impôts, précité, tend à réparer un oubli concernant les modalités d'imputation des moins-values à long terme constatées sur des titres et produits relevant du taux d'imposition à 15 %, plus particulièrement celles applicables aux **sociétés en liquidation**.

Dans le cas d'une liquidation par cession ou cessation d'activité d'une entreprise, la moins-value nette constatée et celles encore reportables peuvent être déduites des bénéfices de l'exercice de liquidation, selon le rapport existant entre le taux d'imposition des plus-values à long terme applicable au cours de l'exercice de constatation de la moins-value et le taux applicable lors de l'exercice de cession ou de cessation d'activité de l'entreprise concernée.

Le a *bis* du 1 de l'article 219 du code général des impôts, introduit par la loi de finances pour 1995 à la suite du relèvement de 18 % à 19 % du taux réduit d'imposition des plus-values de long terme et de l'abaissement de 34 % à 33,33 % du taux de droit commun de l'IS, prévoit ainsi que « *les moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1994 sont imputées sur les plus-values à long terme imposées au taux de 19 %* ». Si les plus-values se révèlent insuffisantes pour compenser les moins-values, « *l'excédent des moins-values à long terme subies au cours d'un exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 1994 peut être déduit des bénéfices de l'exercice de liquidation d'une entreprise à raison des 19/33,33^e de son montant* ».

Une disposition analogue a été omise lors de la mise en place du nouveau régime d'imposition adopté fin 2004 et applicable aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005. Par parallélisme formel avec les dispositions existantes, le texte proposé pour la première phrase du nouvel alinéa complétant le a *bis* précité dispose ainsi que « *les moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005 sont imputées sur les plus-values à long terme au taux de 15 %* ».

Le texte proposé pour la seconde phrase de ce même alinéa tire les conséquences de l'abaissement du taux réduit de 19 % à 15 %, comme de l'exonération dont bénéficient, à compter du 1^{er} janvier 2007, les plus-values sur certains titres de participation, définis au troisième alinéa du a *quinquies* du 1 de l'article 219 précité. Il dispose ainsi que « *l'excédent des moins-values*

*à long terme subies au cours d'un exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2005 et afférentes à des éléments autres que les titres de participation définis au troisième alinéa du a **quinquies peuvent être déduits des bénéficiaires de l'exercice de liquidation d'une entreprise à raison des 15/33,33^e de son montant** ».*

L'exclusion des titres de participation bénéficiant du régime d'exonération permet, conformément au principe de sectorisation des plus et moins-values, d'éviter la déduction à hauteur de 15/33,33^e de moins-values afférentes à des titres imposés à 8 % en 2006 puis exonérés en 2007.

D. LA « PETITE RÉTROACTIVITÉ » DU DISPOSITIF

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, l'exclusion du régime des plus et moins-values à long terme pour les titres répondant au critère du prix de revient et le régime d'imputation des stocks de moins-values à long terme sont applicables **pour les exercices clos** – et non pas ouverts – **à compter du 31 décembre 2006**, quelle que soit leur date d'ouverture. Le présent dispositif est donc largement applicable au titre de l'année civile 2006, ce qui a motivé un débat à l'Assemblée nationale, initié par notre collègue député Charles de Courson, sur la portée **rétroactive** du nouveau régime.

Ce type de mesure d'entrée en vigueur est toutefois fréquent et M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a apporté les utiles précisions suivantes :

*« Il convient d'introduire une nuance. Selon le conseil des impôts, il s'agit, en l'espèce, d'une « **petite rétroactivité** », car la **disposition ne vaut que pour l'avenir ; mais elle s'applique à des situations nées antérieurement à la date de prise d'effet et en cours de réalisation.***

*« Il faut distinguer les choses. La « **rétrospectivité** » de la loi fiscale correspond à **une pratique parfaitement admise en droit et sur le plan politique.** Elle est même parfois nécessaire. Le recours à la technique de la « **petite rétroactivité** » n'a jamais été remis en cause ni devant le Conseil d'État ni devant le Conseil constitutionnel.*

« D'une manière générale, on est sur des taux d'impôt qu'on ne subira qu'en fin d'année alors que les revenus ont été constitués antérieurement. Si l'on ne pouvait plus toucher les barèmes au fil de l'eau, on bloquerait complètement le système. C'est la raison pour laquelle il me semble bon de distinguer ce que les juristes appellent la petite rétroactivité.

« En outre, l'enchaînement des majorités poserait également de graves problèmes, car la première année d'alternance ne serait plus une année utile du seul fait de l'application trop stricte de cette notion de rétroactivité.

« Par ailleurs, le recours à des dispositions fiscales ayant un caractère rétrospectif n'est pas systématiquement défavorable aux entreprises, loin s'en faut.

« En tout premier lieu, il serait abusif d'assimiler les dispositions rétrospectives à des mesures systématiquement défavorables. Ainsi, sur la période 2002-2004, sur seize dispositions rétrospectives, une seule allait dans un sens défavorable aux contribuables. Il s'agissait du plafonnement pour hausse de prix, qui touchait les entreprises pétrolières. En revanche, la mesure prise l'an dernier sur la modification du régime des acomptes de l'IS, mesure rétrospective, était favorable au contribuable.

« Les récentes mesures favorables aux sociétés adoptées par le gouvernement ont souvent comporté une rétroactivité bienveillante. Je pense par exemple aux améliorations apportées au crédit d'impôt recherche.

« Enfin, s'agissant de la mesure (...), sa petite rétroactivité peut, dans certains cas être favorable aux entreprises, car la mesure vaut aussi pour les moins-values ».

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** tendant :

- d'une part, à apporter deux précisions rédactionnelles aux quatrième et sixième alinéas du présent article ;

- d'autre part, à permettre, pour l'excédent de moins-values en stock qui ne pourraient être imputées sur des plus-values à long terme relevant des catégories de titres imposées à 15 %, leur imputation sur les plus-values sur ces mêmes titres qui seraient désormais imposées au taux de droit commun de 33 %, compte tenu de l'entrée en vigueur du nouveau champ du régime des plus et moins-values à long terme.

Cet aménagement tend donc à limiter les effets de la « petite rétroactivité » évoquée plus haut. Il est notamment motivé par le fait que certaines sociétés pourraient éprouver des difficultés à imputer leur stock de moins-values constatées sur des titres répondant au critère des 22,8 millions d'euros sur des plus-values et produits relevant du secteur d'imposition à 15 %, qui serait désormais très réduit (produits de brevets et inventions brevetables, certaines parts de SCR et de FCPR, et les titres de sociétés à prépondérance immobilière).

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a également considéré que si le principe de la « sectorisation » étanche entre les catégories d'imposition issues de la réforme de fin 2004 était effectivement

indispensable compte tenu du caractère favorable du nouveau régime, **il s'avérait d'une rigueur excessive pour des imputations de moins-values réalisées sur des titres qui bénéficiaient antérieurement du régime et seraient désormais rattachés au régime de droit commun.** La modification adoptée propose donc, dans ce cas particulier, de rattacher les moins-values aux titres sur lesquels elles ont été constatées.

Plus précisément, les moins-values réalisées au titre d'un exercice antérieur à l'exercice clos à compter du 31 décembre 2006 sur des titres répondant au critère du prix de revient devraient d'abord être imputées dans le secteur dont elles relèvent, soit les plus-values et produits imposés à 15 %. Si elles ne pouvaient l'être en totalité, **l'excédent pourrait être imputé sur le bénéfice imposable dans la limite des plus-values réalisées sur des titres répondant au critère du prix de revient et désormais imposées à 33,33 %, soit une imputation à hauteur de 45 % (15/33,33 %) de leur montant sur les plus-values dégagées sur les titres qui seraient désormais taxés au taux de droit commun.**

D'après les informations fournies par l'administration fiscale, cette mesure ne réduirait pas de plus de 20 millions d'euros le gain attendu pour 2007 du présent dispositif.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère cette disposition comme une mesure de rendement, dont le produit a été évalué par l'administration fiscale à **300 millions d'euros** pour l'année 2007, et approuve les aménagements apportés par l'Assemblée nationale, dans un souci de réalisme et d'équilibre, concernant l'imputation des moins-values nettes.

L'imposition au taux normal de l'IS pour les plus-values nées de la cession de titres qui ne sont pas nécessairement comptabilisés en titres de participation (mais assimilés à ceux-ci) et dont le prix de revient est supérieur à 22,8 millions d'euros, pourrait sembler quelque peu « abrupte » et être perçue comme une remise en cause partielle de l'importante réforme de la fiscalité des titres de participation, introduite à son initiative fin 2004.

Votre rapporteur général estime cependant que cette réforme n'est en réalité pas dénaturée par le présent dispositif, qui aurait tout aussi bien pu y figurer fin 2004. Le critère de seuil de 22,8 millions d'euros constitue en effet une « scorie », née d'une « niche » fiscale (par inclusion dans le régime des sociétés mères) originellement introduite pour faciliter la constitution de « noyaux durs » dans le cadre du premier cycle de privatisations.

Il importe cependant de garantir la pérennité de la conception économique et réaliste des titres de participation que tend à faire prévaloir leur qualification comptable, à laquelle fait référence la qualification fiscale

prévue par le 5° de l'article 39 du code général des impôts, et de n'assujettir au taux d'IS de droit commun que les titres de placement *stricto sensu*.

Plus précisément, des titres ouvrant droit à moins de 5 % du capital de la société émettrice doivent pouvoir être qualifiés de titres de participation lorsqu'ils permettent de caractériser un **lien durable** avec la société émettrice, soit en raison de **liens capitalistiques** existants par ailleurs (par exemple des sociétés « sœurs » placées sous le même contrôle), soit en raison des **pouvoirs que confèrent réellement les titres**, compte tenu, le cas échéant, des conventions entre actionnaires qui y sont liées.

Un certain nombre d'investisseurs institutionnels détiennent en effet des participations représentant un montant élevé et susceptibles de s'inscrire dans une stratégie de détention de long terme et d'influence sur l'émetteur, en particulier lorsqu'elles relèvent d'un pacte d'actionnaires et/ou d'une action de concert impliquant un engagement de conservation sur la durée, quand bien même elles se situent en deçà du seuil de 5 % du capital de l'émetteur.

Afin de bien préciser le sort de tels titres, votre rapporteur général vous propose donc un **amendement** tendant à permettre l'assimilation à des titres de participation des titres dont la détention relève d'un pacte entre actionnaires d'un même émetteur, ou qui s'inscrivent dans une action de concert ou une stratégie de contrôle ou d'influence notable sur l'émetteur.

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

ARTICLE 10 bis (nouveau)

Statut fiscal du superéthanol E 85

Commentaire : le présent article introduit par amendement du gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, définit le statut fiscal du superéthanol E 85, favorable au développement de ce nouveau biocarburant.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE SOUTIEN AUX BIOCARBURANTS

1. Définition et objectif de développement des biocarburants

Les biocarburants sont des combustibles liquides ou gazeux obtenus à partir de la biomasse⁷⁶ et utilisés comme additifs ou carburants purs pour le transport.

Les deux filières de production de biocarburant

Il s'agit :

- de celle de l'éthanol, alcool éthylique qui peut être incorporé directement dans l'essence (également appelé bioéthanol) et de l'éthyl tertio butyl éther (ETBE), composé oxygéné issu de la réaction de l'éthanol et de l'isobutylène, produit pétrolier de la famille du butane. L'éthanol est fabriqué à partir de betterave et de céréales en France ;
- de celle des esters d'huiles végétales, essentiellement d'huile de colza et d'huile de tournesol en France, utilisés sous formes d'esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV), destinés aux véhicules diesel ou au fioul domestique. Existent également les esters méthyliques d'huiles animales ;
- enfin, du biogazole de synthèse doit être développé par les grandes industries pétrolières.

La directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans le transport établit un objectif de développement de ces carburants. Leur part devrait atteindre 5,75 % des carburants fossiles en 2010. La France s'est imposé des objectifs

⁷⁶ Partie biodégradable des produits déchets et résidus provenant de l'agriculture (y compris les substances animales), de la sylviculture et de ses industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux.

d'incorporation plus ambitieux : 5,75 % en 2008, 7 % en 2010 et 10 % en 2015⁷⁷.

2. Un régime fiscal fortement incitatif

Le premier outil utilisé par la France pour soutenir le développement des biocarburants fut la **défiscalisation**, dès 2002. L'article 265 *bis* A du code des douanes prévoit ainsi que les biocarburants, produits sous contrôle fiscal, dans des unités de production agréées, peuvent bénéficier d'une **réduction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP) dans la limite de certains contingents⁷⁸. Cette diminution de fiscalité varie en fonction de la nature du biocarburant considérée. Elle s'établit à :

- **25 euros** par hectolitre pour les EMHV, les esters méthyliques d'huile animale, le biogazole de synthèse et **30 euros** par hectolitre pour les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique.

- et **33 euros** par hectolitre pour les ETBE ou l'éthanol incorporé aux supercarburants.

Notons que l'huile végétale pure utilisée comme carburant agricole, par les exploitants ayant produit les plantes dont l'huile est issue, est totalement exonérée de TIPP (article 265 *ter* du code des douanes, issu de la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006).

La défiscalisation a été complétée en 2005 par la création d'une **sanction financière** : la loi de finances pour 2005⁷⁹ a créé **un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP), défini par l'article 266 *quindecies* du code des douanes. Ce prélèvement s'applique aux supercarburants et au gazole ; en sont redevables les compagnies pétrolières et les grandes surfaces⁸⁰, c'est-à-dire les sociétés qui mettent à la consommation ces carburants fossiles.

Le taux de cette taxe est progressif dans le temps, 1,75 % en 2006, 3,5 % en 2007⁸¹. **L'incorporation des biocarburants dans les carburants fossiles permet de réduire le taux de la taxe à due proportion du pouvoir énergétique des quantités incorporées.**

⁷⁷ Ces objectifs sont fixés par l'article 4 de la loi de programme n° 2005-781 fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 dans une rédaction modifiée par l'article 48 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

⁷⁸ Soit en 2005 : 417.502 tonnes d'EMHV, 263.110 tonnes d'ETBE et 72.416 tonnes d'éthanol (pour une incorporation directe), selon la direction générale des douanes et des droits indirects.

⁷⁹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

⁸⁰ Il s'agit des grandes surfaces ayant la qualité de depositaire agréé, prévue par l'article 158 A du code des douanes, et qui exploitent directement un entrepôt fiscal de stockage de produits pétroliers. Celles qui se contentent d'acheter les carburants auprès d'une compagnie pétrolière ne sont pas redevable de la TGAP.

⁸¹ 5,75 % en 2008, 6,25 % en 2009 et 7 % en 2010.

B. LES PERSPECTIVES D'INCORPORATION ET DE PRODUCTION DES BIOCARBURANTS

Le développement de l'utilisation des biocarburants a été très lent en France, toutes filières confondues. **La création de la « TGAP biocarburant » a accéléré l'incorporation**, au point que l'objectif de 1,75 % d'intégration de biocarburants dans les carburants fossiles, fixé pour 2006 devrait être atteint, alors que le taux d'incorporation cible de la taxe pour l'année 2005, soit 1,2 % ne l'avait pas été. L'incorporation était restée limitée à 1 %.

Toutefois, **l'objectif d'incorporation est de 3,5 % en 2007**, soit un **doublement** par rapport à 2006. Entre 2007 et 2008, la progression de la cible d'incorporation atteindra **65 %**.

Il convient donc d'augmenter la production de biocarburants en France. Dans le cas contraire, des importations seraient nécessaires pour respecter le taux d'incorporation cible.

Selon le rapport d'information « Développement des biocarburants : premiers succès et nouveaux défis » de nos collègues députés Serge Poignant et Antoine Herth⁸², la répartition actuelle de la consommation d'EMHV et d'éthanol rendrait nécessaire, pour atteindre l'objectif d'incorporation fixé en 2010, **d'utiliser toutes les terres françaises** actuellement en **jachère** et de renoncer à l'ensemble des autres usages des cultures concernées. La France utiliserait donc jusqu'aux limites extrêmes ses capacités agricoles. Deux voies pourraient permettre de résoudre ces difficultés :

- le développement de **biocarburants de deuxième génération**, tirant un meilleur profit de la biomasse par hectare. Selon l'ADEME⁸³, le potentiel d'amélioration du rendement de la biomasse équivaut en valeur énergétique à **30 millions de tonnes de pétrole**. L'institut français du pétrole (IFP) développe des pistes de production de carburants de synthèse à partir de la gazéification à haute température de la biomasse ;

- **l'intensification de l'utilisation de l'éthanol**. Le rendement des céréales ou de la betterave, permettant la production de ce biocarburant, étant meilleur que celui du colza nécessaire à la production d'EMHV, les surfaces cultivées nécessaires au respect des objectifs d'incorporation seraient moins importantes. Pour cela, il serait possible de développer, à moyen terme, l'incorporation de l'éthanol dans le gazole⁸⁴, et d'une manière générale de favoriser l'incorporation directe de l'éthanol aux supercarburants.

⁸² Rapport d'information n° 3397 (XII^{ème} législature) du 25 octobre 2006 au nom de la commission des affaires économiques.

⁸³ ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁸⁴ Sous la forme d'ester éthylique d'huile végétale (EEHV). Une production industrielle paraît possible à l'horizon 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le gouvernement a déposé un amendement favorisant le développement d'un nouveau biocarburant, caractérisé par l'incorporation de 70 à 85 % d'éthanol aux supercarburants, l'E 85. Le dispositif proposé comprend un ensemble de mesures fiscales très incitatives.

Le **I** du présent article introduit la référence au superéthanol E 85, à l'indice d'identification 55 au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes relatif à l'application de la TIPP. **Le tarif de TIPP auquel ce nouveau biocarburant est soumis est de 33,43 euros.**

Le **II** du présent article complète l'article 265 *bis* A du code des douanes (le c du 1) afin de prévoir que l'incorporation du superéthanol E 85 aux supercarburants ouvre droit à une **réduction de TIPP de 33 euros par hectolitre.**

Ainsi, ce nouveau biocarburant bénéficie-t-il d'un régime de fiscalité extrêmement favorable, conforme à la réglementation européenne visant à développer l'usage des biocarburants : **la taxe sur le contenu en éthanol de l'E 85 vendu à la pompe sera réduite à 0,43 euros par hectolitre.**

L'hectolitre d'E 85 sera donc soumis à un tarif effectif de TIPP de 5,38 euros, par hectolitre⁸⁵, contre 63,96 euros par hectolitre de supercarburant et 42,84 euros par hectolitre de gazole. Le prix du litre de superéthanol E 85 devrait être de 80 centimes d'euro par litre. Compte tenu du pouvoir énergétique moindre de l'E 85, ce prix rendra son coût d'utilisation inférieur à celui de l'essence et quasiment égal à celui du gazole.

Enfin, le **III** du présent article modifie l'article 266 *quindecies* du code des douanes. Son **1°** prévoit que les personnes mettant à la consommation du superéthanol E 85 sont redevables d'un prélèvement supplémentaire de la TGAP. Son **2°** complète le dispositif en indiquant que **l'incorporation de superéthanol E 85 aux essences permet la réduction du taux de TGAP applicable.** Ce **2°** a également comme conséquence de soumettre le superéthanol E 85 au droit commun des biocarburants en la matière : ce sont les quantités, exprimées en pouvoir calorifique inférieur⁸⁶ du biocarburant qui sont prises en compte pour calculer le taux d'incorporation.

L'Assemblée nationale a adopté l'article 10 *bis* (nouveau) du projet de loi de finances pour 2007 sans modification.

⁸⁵ Soit 85 % d'éthanol soumis à $33,43 - 33 = 0,43$ euro de TIPP, c'est-à-dire 0,37 euro de la taxe due, et 15 % de super carburant soumis à 33,43 euros de TIPP, c'est-à-dire 5,01 euros de la taxe due. $0,37 + 5,01 = 5,38$ euros de TIPP par hectolitre d'E 85.

⁸⁶ Le pouvoir calorifique inférieur permet de mesurer « l'énergie utile » d'un combustible ou d'un carburant, c'est-à-dire la quantité de chaleur dégagée par sa combustion.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article s'inspirent directement des conclusions du rapport du **groupe de travail sur le soutien au développement de la filière E 85**, rendues en octobre 2006. Présidé par M. Alain Prost, ce groupe de travail s'appuyait sur les recommandations du rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural, des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants » que votre rapporteur général avaient largement soutenu lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006⁸⁷.

Le groupe de travail a abouti à des conclusions qui donnent tout leur sens au dispositif proposé par le présent article.

L'intérêt économique et environnemental du développement de l'utilisation de l'E 85 est établi :

- la réduction attendue des émissions nettes de gaz à effet de serre est de l'ordre de 60 % par rapport à l'essence⁸⁸ ;

- les transports représentent 50 % de la facture énergétique française, le développement d'un biocarburant issu pour l'essentiel de matières premières renouvelables, produites, en France, est un moyen de développer **l'indépendance énergétique** de notre pays, et qui plus est, de garantir de solides débouchés à notre agriculture ;

- enfin, l'utilisation de ce nouveau biocarburant passerait par la création d'une filière de **véhicules dits « flexfuel »** en France. Ces derniers peuvent avoir recours indifféremment au supercarburant standard ou à l'E 85, ce qui permet à l'automobiliste d'arbitrer entre l'un et l'autre, et de protéger son pouvoir d'achat en cas de forte augmentation du pétrole.

La France dispose de tous les **outils** permettant le développement rapide d'une filière de véhicules « flexfuel » :

- l'industrie automobile française commercialise déjà ces véhicules, notamment au Brésil, où ils représentent 61 % des immatriculations neuves ;

- le **surcoût** des adaptations techniques des automobiles neuves est de **l'ordre de 200 euros** par véhicule pour des productions en grande série ;

- et la **distribution pétrolière** peut être adaptée sans investissement majeur. La transformation d'une station service pour qu'elle puisse mettre à la consommation de l'E 85 entraîne un **investissement** compris entre **20.000 et 40.000 euros**.

Enfin, la France dispose d'un atout majeur dans cette nouvelle étape du développement du biocarburant : **son agriculture**. Les **surfaces agricoles** nécessaires à la production supplémentaire d'éthanol sont disponibles, avec un

⁸⁷ Cf. rapport général n° 99, Tome II (2005-2006) de M. Philippe Marini, article 13.

⁸⁸ Selon l'étude Pricewaterhouse Coopers – IFP, septembre 2002, cette mesure prend en compte la culture des plantes utilisées pour produire le superéthanol, puis leur combustion.

rendement à l'hectare satisfaisant, qui pourrait sans doute être encore amélioré.

Votre commission des finances est convaincue que le présent article favorisant l'intégration pure d'éthanol par la commercialisation du superéthanol E 85 va permettre de rattraper une partie du retard accumulé en la matière. Toutefois, dans la mesure où le parc automobile français est caractérisé par la **prédominance des motorisations diesel**, fonctionnant avec du gazole, les **pistes de recherche sur l'incorporation de l'éthanol au gazole** doivent être soutenues. Plus globalement, l'effort de recherche et développement en faveur des biocarburants de deuxième génération doit être accru.

Enfin, votre rapporteur général souhaite rappeler que les **coûts de la politique fiscale de soutien aux biocarburants sont mal connus**.

Le coût du plan biocarburant s'analyse comme une perte de recette. La perte de recette de **TIPP**, due à l'application de tarifs de TIPP réduits sur les biocarburants, atteignait **200 millions d'euros** en 2005, elle serait de **350 millions d'euros** en 2006 ; elle pourrait s'élever à **620 millions d'euros** en 2007 et **1.200 millions d'euros à l'horizon 2010**, selon les informations transmises à votre rapporteur général.

Il est plus difficile d'évaluer le « manque à gagner en recettes fiscales de **TGAP** », la réduction étant accordée si l'objectif d'incorporation de biocarburants dans les carburants est respecté. La TGAP doit être vue comme une sanction financière, qui n'est perçue par l'Etat que si les objectifs d'incorporation prévus par le plan biocarburants ne sont pas atteints.

De plus, plusieurs éléments biaisent une simple évaluation mathématique :

- la **quantité de biocarburant disponible** par rapport aux objectifs d'incorporation ;

- l'**arbitrage entre incorporation et paiement de la TGAP** réalisé par les distributeurs de carburants. L'incorporation n'est rentable, d'un point de vue économique, que si le prix d'achat des biocarburants est inférieur au montant de la taxe que leur incorporation permet d'éviter. Le prix d'achat varie en fonction de l'offre de biocarburant et du montant de réduction de la TIPP. Il semble qu'aujourd'hui les prix des biocarburants soient sensiblement inférieurs au différentiel complet de taxes que prennent en compte les distributeurs pour rendre leur arbitrage économique visant à incorporer des biocarburants ou payer la TGAP. Toutefois, les éléments sur les coûts de production des biocarburants sont rares et leur fiabilité n'est pas confirmée.

De ce fait, les évaluations sont très **aléatoires**.

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

ARTICLE 10 ter (nouveau)

Régime TVA des opérations de réhabilitation de l'immobilier touristique

Commentaire : le présent article vise à étendre le champ de l'assujettissement à la TVA des locations de locaux nus, meublés ou garnis, consenties à l'exploitant d'un établissement d'hébergement touristique. Il tend à permettre aux propriétaires des équipements en cause, en particulier les collectivités territoriales lorsqu'elles louent leurs biens à des associations, de récupérer la TVA sur les travaux engagés à cet égard.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES LOCATIONS IMMOBILIÈRES EXONÉRÉES DE TVA (EXCEPTION AU PRINCIPE D'ASSUJETTISSEMENT)

Les locations, qui constituent des prestations de service et revêtent donc un caractère commercial, sont en principe soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce principe général vaut, pour les locations immobilières, à quatre séries d'exceptions près, exonérées en application des alinéas 1 à 5 de l'article 261 D du code général des impôts (CGI). Il s'agit :

- 1° des locations de terres et bâtiments à usage agricole ;
- 2° des locations de terrains non aménagés et de locaux nus, hormis notamment les emplacements pour le stationnement des véhicules ;
- 3° des locations ou concessions de droits portant sur les immeubles visés aux 1° et 2° ci-dessus, dans la mesure où ces opérations relèvent de la gestion d'un patrimoine foncier ;
- 4° des locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation.

B. LES LOCATIONS DE LOGEMENTS MEUBLÉS EXCEPTÉES DE L'EXONÉRATION DE TVA (MAINTIEN DU PRINCIPE D'ASSUJETTISSEMENT)

Les alinéas 6 et suivants de l'article 261 D du CGI réservent quatre catégories de locations de logements meublés ou garnis à usage d'habitation (voire de locaux nus) pour lesquelles l'exonération de TVA, prévue par le 4° précité, ne s'applique pas. Il s'agit d'une exception à l'exception que constitue l'exonération, et donc d'un retour au principe de l'assujettissement à la taxe. Celle-ci, de la sorte, reste due :

- *a)* pour les **prestations d'hébergement fournies dans les hôtels de tourisme classés, les villages de vacances classés ou agréés, et les résidences de tourisme classées** lorsque ces dernières sont destinées à l'hébergement des touristes et qu'elles sont louées par un contrat d'une durée d'au moins neuf ans à un exploitant qui a souscrit un engagement de promotion touristique à l'étranger ;

- *b)* pour les **prestations de « chambres d'hôte »**, définies par la mise à disposition d'un local meublé ou garni, effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle ;

- *c)* pour les **locations de locaux nus, meublés ou garnis consenties par bail commercial à l'exploitant d'un établissement d'hébergement qui remplit les conditions** fixées au *a* ou au *b* ci-dessus ;

- *d)* pour les **prestations d'hébergement fournies dans les villages résidentiels de tourisme**, lorsque ces derniers sont destinés à l'hébergement des touristes, qu'ils sont loués par un contrat d'une durée d'au moins neuf ans à un exploitant, et qu'ils s'inscrivent dans une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs définie par l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE EXTENSION DU CHAMP D'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DES LOCATIONS DE LOGEMENTS MEUBLÉS CONSENTIES À L'EXPLOITANT D'UN ÉTABLISSEMENT TOURISTIQUE

Le présent article résulte d'un **amendement adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement et par un vote à l'unanimité**, sur l'initiative conjointe de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, Michel Bouvard et Pascal Terrasse.

Il est proposé de modifier le *c*, précité, du 4° de l'article 261 D du CGI, afin d'étendre le champ de l'assujettissement à la TVA des locations de logements meublés consenties à l'exploitant d'un établissement touristique. De la sorte, **la taxe serait due pour la location de locaux nus, meublés ou garnis, à l'exploitant d'un établissement d'hébergement remplissant les conditions requises, non seulement si cette location procède d'un bail commercial, comme en dispose le droit en vigueur, mais, plus généralement, dès lors qu'elle résulte d'un bail ou d'une convention, quelle que soit la nature de cet acte.**

B. UNE MESURE CONÇUE EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES D'ÉQUIPEMENTS DE TOURISME ASSOCIATIF

Le droit en vigueur, tel qu'il a été rappelé ci-dessus, en requérant un bail commercial, au fondement des locations de logements meublés à des exploitants d'établissements touristiques, pour que ces opérations entrent dans le champ d'application de la TVA, **conduit à exonérer de cette taxe les locations pratiquées à des associations à but non lucratif, lesquelles ne peuvent conclure de baux commerciaux.**

Ce faisant, toutefois, **cette disposition empêche les propriétaires, en particulier les collectivités locales, qui ont loué leurs biens sur le fondement d'un autre type de convention, de récupérer la TVA sur les travaux qu'ils peuvent engager en faveur des équipements touristiques concernés.** Le présent article vise à remédier à cette situation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de faciliter la réhabilitation de certains équipements touristiques, le régime d'exonération de TVA qui s'applique, en principe, aux locations de logements meublés ou garnis à usage d'habitation, a été aménagé, à plusieurs reprises, au cours des dernières années. Il s'agissait d'assujettir à la taxe les différentes structures intéressées, afin qu'elles puissent la récupérer sur les travaux qu'elles engagent pour les équipements en cause. Ainsi, comme on l'a rappelé ci-dessus, le régime en la matière des villages de vacances, des résidences de tourisme, des villages résidentiels de tourisme et de certains meublés, sous conditions, a été aligné sur celui des hôtels de tourisme classés.

Le présent article vise à compléter ce dispositif en poursuivant la même intention. Comme on l'a dit, il permettra que **les collectivités locales – propriétaires de 52 % des équipements de tourisme associatif de notre pays – récupèrent la TVA qu'elles acquittent sur les travaux menés en ce domaine, et donc en minimisent le coût. Bien que votre rapporteur général regrette que cette mesure n'ait pas fait l'objet d'un chiffrage, en termes d'estimation de coût, il souscrit aux intentions qu'elle met en œuvre.**

D'une part, **les équipements de tourisme associatif – construits, pour l'essentiel, dans la décennie 1970 – requièrent souvent, aujourd'hui, des travaux, d'ampleur variable, du fait d'un vieillissement normal mais aussi compte tenu de nouvelles normes sanitaires et de sécurité.** Il est légitime de favoriser la réalisation de ces rénovations, en permettant d'en diminuer le coût par la récupération de la TVA afférente.

D'autre part, **les équipements mis à la disposition du tourisme associatif comportent des enjeux sociaux évidents, dans la mesure où ils permettent à ceux de nos concitoyens disposant de faibles revenus de pouvoir partir en vacances.**

Enfin, **les enjeux, en la matière, sont également économiques** : tous types d'hébergement confondus, le parc du tourisme associatif français est doté d'environ **1.500 établissements, soit environ 300.000 lits**. Ce chiffre représente **près de 20 % du parc d'hébergement collectif touristique national**.

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

ARTICLE 10 quater (nouveau)

Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics

Commentaire : le présent article simplifie et allège la taxation au profit des communes, effectuée par l'administration des douanes et des droits indirects, selon le régime des contributions indirectes, des appareils automatiques récréatifs installés dans les lieux publics tels que les débits de boissons ou les fêtes foraines.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE RESTRUCTURATION DES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS RELATIVES À L'IMPOSITION DES APPAREILS AUTOMATIQUES

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale, avec un avis très favorable du gouvernement, d'un amendement de nos collègues députés Richard Mallié et Bérengère Poletti, soutenu par le rapporteur général du budget, notre collègue Gilles Carrez.

Il est proposé d'insérer dans le code général des impôts, avant le chapitre V (dispositions communes à l'ensemble des contributions indirectes) un nouveau chapitre IV *bis* qui regrouperait toutes celles des dispositions concernées qui sont relatives aux appareils automatiques.

Il devrait en résulter une restructuration et une rationalisation du recueil des contributions indirectes dans lequel les articles ayant trait à l'imposition, d'une part des appareils automatiques et, d'autre part, des autres jeux et divertissements (réunions sportives, courses automobiles, tirs aux pigeons, cercles et maisons de jeux) seraient séparés et rassemblés dans deux parties distinctes.

Le nouveau chapitre prévu reprend la définition fiscale actuelle des jeux automatiques (à l'article 1559 du CGI) qui peuvent fonctionner et être mis en marche ou arrêtés mécaniquement ou électriquement, et soit permettent à leurs usagers de jouer, soit leur procurent un autre divertissement qui peut être un spectacle ou l'audition de musiques (flippers, juke boxes...).

Ce ne sont pas des jeux d'argent car ils n'offrent aucun gain aux joueurs.

Il s'agit d'appareils, pourvus de compteurs de recettes, installés dans les lieux publics tels que des débits de boisson (bars-tabacs) ou des fêtes foraines (établissement exclusivement destinés au divertissement du public proposant des activités ambulantes⁸⁹).

⁸⁹ Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

Ne sont pas concernés les appareils, munis d'écouteurs individuels, installés dans les salles d'audition de disques dans lesquelles il n'est servi aucune consommation.

Le présent article traite de la soumission à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements, des appareils automatiques évoqués ci avant, auquel sont également assujettis les organisateurs de réunions sportives ainsi que les cercles et maisons de jeux (article 1559 du CGI).

Le redevable de cet impôt est l'exploitant des appareils en question (c'est-à-dire celui qui en assure l'entretien, encaisse les recettes et enregistre les bénéfices ou les pertes correspondantes).

C'est ce même redevable qui doit déclarer, auprès de l'administration des douanes et des droits indirects, chargée du recouvrement de l'impôt considéré, chacun desdits appareils⁹⁰.

L'impôt est liquidé à l'occasion du dépôt de cette déclaration.

B. UNE SIMPLIFICATION FISCALE ET UN ALLÈGEMENT D'IMPÔTS NOTABLES

La principale nouveauté du présent article, mis à part la dissociation et le regroupement des dispositions relatives aux appareils automatiques, consiste dans la simplification et l'allègement de leur imposition.

Auparavant, ces derniers étaient considérés par l'article 1560 du CGI comme des spectacles, jeux et divertissements de cinquième catégorie justifiant d'une taxe annuelle par appareil variable selon la population des communes (de 16 euros en dessous de 1.000 habitants à 92 euros au dessus de 50.000 habitants).

Les conseils municipaux pourraient, en outre, affecter le montant de la taxe exigible de coefficients s'élevant de 2 à 4, en distinguant les petits jeux d'adresse, à dispositifs purement mécaniques, et les jeux pour enfants, des autres divertissements.

Le cas des fêtes foraines, enfin, était traité à part (taxation au prorata de la durée d'exploitation et au tarif de la commune où a lieu l'activité).

Le dispositif proposé prévoit un seul et unique tarif d'imposition des appareils automatiques fixé à la somme modique de 5 euros par appareil et par an.

⁹⁰ Déclaration, pour chaque appareil, de première mise en service (accompagnée d'un extrait du registre du commerce), 24 heures au moins avant l'installation, l'ouverture de l'établissement ou le début de la fête foraine, ou déclaration de renouvellement, entre le 1^{er} et le 30 janvier de chaque année. Le cas échéant, la déclaration précise la part des recettes revenant à un tiers autre que l'exploitant.

II. DES MESURES BIENVENUES

Les mesures ainsi proposées sont assurément bienvenues pour les débits de boisson dont le nombre tend actuellement à diminuer fortement alors qu'ils sont des lieux de convivialité nécessaires au maintien d'un minimum de lien social dans les zones rurales menacées de dévitalisation ou dans les quartiers sensibles.

Dans le système précédent, un jeu supportait parfois une taxe annuelle allant jusqu'à 368 euros par an, ce qui pouvait représenter, par exemple, pour un baby-foot, neuf mois de recettes sur douze mois d'exploitation. 125.000 jeux sur 265.000 en service ont disparu entre 1999 et 2004, 40.000 appareils sont actuellement stockés dans des dépôts et 20.000 jeux, selon les représentants de la profession, seraient menacés de disparition.

Le rendement de la taxe a baissé, les recettes perçues par les communes baissant de 16 millions d'euros en 1999 à 9,7 millions d'euros en 2006.

L'Etat s'est engagé à compenser à l'euro près la perte de ressources que l'application des dispositions du présent article devrait entraîner pour les collectivités concernées.

Il est à espérer que cette réforme soit réellement « gagnante-gagnante », pour reprendre l'expression utilisée par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'elle bénéficie à la fois aux communes, aux bars-tabac et aux fabricants de jeux automatiques.

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

C. – Mesures diverses

ARTICLE 11

Prélèvement sur la Caisse des dépôts et consignations

Commentaire : le présent article organise le reversement au budget général de l'Etat d'un tiers de la plus-value de cession réalisée par la Caisse des dépôts et consignations à l'occasion de la cession de ses titres de participation dans la Caisse nationale des caisses d'épargne.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que l'Etat percevra un tiers de la plus-value de cession constatée à l'occasion de la cession par la Caisse des dépôts et consignations de l'intégralité de sa participation dans la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE). Ce versement sera effectué sur l'exercice 2007 quelle que soit la date de réalisation effective de la cession.

A. LES VERSEMENTS EFFECTUÉS AU BUDGET DE L'ETAT PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

L'article L. 518-16 du code monétaire et financier définit le principe du versement à l'Etat chaque année d'une fraction du résultat net de l'activité pour compte propre de la Caisse des dépôts et consignations : « *la Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'Etat, sur le résultat net de son activité pour compte propre après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, déterminée après avis de la commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général, dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement.* »

Ce dividende s'ajoute au prélèvement par l'Etat de l'intégralité des résultats des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

Le tableau suivant récapitule les versements ainsi effectués ces dernières années.

Versements de la Caisse des dépôts au budget général de l'Etat

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	LFI 2006	Révisé 2006	PLF 2007
Dividendes	642	908	264	932	471	685	696	1.500
CRIS	0	391	50	419	370	215	418	230
TOTAL CDC	642	1.298	314	1.351	842	900	1.114	1.730
Rémunération de la garantie de l'État sur les fonds d'épargne	3.049	2.893	1.550	1.614	1.197	1.850	1.409	1.000
TOTAL versements de la CDC	3.691	4.191	1.864	2.965	2.039	2.750	2.523	2.730

Source : Caisse des dépôts et consignations

Aux termes de la loi de finances pour 2004, le dividende versé à l'Etat sur l'exercice 2004 avait été majoré par un montant représentatif de toute la plus-value nette constatée à l'occasion de la cession des participations que la Caisse des dépôts et consignations détenait dans les sociétés CDC-Ixis et Compagnie financière Eulia, soit 405 millions d'euros.

L'opération qui est proposée par le présent article, à la suite de la cession par la Caisse des dépôts et consignations des titres qu'elle détenait dans la CNCE, est différente puisqu'il s'agit d'appliquer à une recette exceptionnelle le principe du prélèvement du tiers du résultat net consolidé de la section générale.

L'article prévoit en effet le versement en 2007 du tiers de la plus-value nette constatée à l'occasion de la cession des participations que la Caisse des dépôts et consignations détient dans la CNCE. De cette façon, la date de l'opération de cession est neutre pour le budget de l'Etat. Si l'opération se réalise avant le 31 décembre 2006, elle sera comptabilisée dans le résultat consolidé 2006 du groupe Caisse des dépôts et consignations, dont un tiers sera reversé à l'Etat. Si l'opération se dénoue au cours de l'année 2007, une disposition législative permet le versement du tiers de cette plus-value au cours de l'exercice 2007, sans attendre l'arrêté des comptes de l'établissement.

B. LA CESSION PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DE SA PARTICIPATION DANS LA CNCE

Le projet de rapprochement entre le Groupe Caisse d'Epargne et le Groupe Banque Populaire dans le cadre du projet Natixis a été rendu public au printemps 2006 et a fait l'objet de longues négociations avec la Caisse des dépôts et consignations.

1. Le projet Natixis

Le projet Natixis consiste, pour les groupes Caisse d'épargne et Banque populaire, tous deux mutualistes, à mettre en commun leurs activités de banque de financement, d'investissement et de services tout en maintenant l'indépendance de leurs réseaux de banque de détail.

Cette nouvelle entité commune sera créée à partir de Natexis, filiale à 81 % des banques populaires (via la Banque fédérale des banques populaires), société déjà cotée à la Bourse de Paris.

La constitution de Natixis doit se faire suivant un schéma juridique complexe, visant à répondre à différentes contraintes, en particulier l'égalité des apports entre les partenaires. Les principaux éléments en sont les suivants :

- évaluation à 9,5 milliards d'euros de Natexis (dont les banques populaires détiennent 81 %) avant l'opération ;
- cession pour 3 milliards d'euros par la CNCE aux banques populaires de Certificats Coopératifs d'Investissement (CCI) des caisses d'épargne ensuite apportés à Natixis ;
- apport par la CNCE à Natixis du solde des CCI des caisses d'épargne et de ses participations dans des filiales (en particulier Ixis CIB, Ixis AM, CACEIS), l'ensemble de ces apports étant évalués à 10,7 milliards d'euros ;
- émission par les banques populaires de CCI, à hauteur de 20 % de leur capital, réservée à Natixis ;
- placement en bourse d'ici juin 2007, par la CNCE et par la Banque fédérale des banques populaires, d'actions de Natixis en vue d'augmenter le flottant et avec l'objectif d'une détention par chacun d'eux de 34 % du capital.

Les parties seront liées par un pacte d'actionnaires d'une durée initiale de 15 ans. Le conseil de surveillance de Natixis représentera les actionnaires à parité, avec une présidence alternée, et le directoire sera choisi sur le critère des compétences.

A la suite de l'annonce en mars 2006 du projet de rapprochement entre les caisses d'épargne et les banques populaires, la **Caisse des dépôts et consignations a été conduite à déterminer sa position par rapport aux trois possibilités** dont elle disposait :

- **exercer son veto** sur cette opération stratégique, comme lui en donnaient le droit les accords de 2004 ;
- **demeurer dans le capital** de la CNCE ou accepter d'entrer dans celui de Natixis comme il lui était proposé ;
- **négoier sa sortie** de la CNCE.

La Caisse des dépôts et consignations a jugé que, sous réserve d'obtenir des conditions de sortie de la CNCE favorables, son intérêt était de choisir cette troisième voie.

Après avis favorable de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, le 31 mai 2006, puis du conseil de surveillance de la CNCE le 6 juin 2006, **un accord est intervenu**. Il prévoit la cession, par la Caisse des dépôts et consignations, de l'intégralité de sa participation dans la CNCE (représentant 35 % du capital de cette société), pour un montant de 7 milliards d'euros, accompagné d'importantes contreparties industrielles.

Caisse des Dépôts - CNCE

Le contenu des accords signés le 6 juin 2006

Le protocole d'accord prévoit les conditions de sortie de la Caisse des Dépôts du capital de la CNCE

La Caisse des Dépôts vendra de façon définitive la totalité de sa participation dans la CNCE et percevra un montant de 7 milliards d'euros (6,8 milliards d'euros + 200 millions d'euros de dividende au titre des résultats 2006 de la CNCE). Cette valorisation est favorable aux intérêts patrimoniaux de la Caisse des Dépôts.

Cette sortie sera réalisée :

- par rachat de ses propres titres par la CNCE dans le cadre d'une réduction de capital, après réalisation de l'opération Natfixis,
- à défaut de réalisation de cette opération avant le 30 juin 2007, par cession de titres à la CNCE ou aux Caisses d'épargne et de prévoyance.

Ces contreparties confortent la stratégie de la Caisse des Dépôts et le développement de ses filiales. Les opérations suivantes sont prévues :

► dans l'assurance-vie : renforcement de CNP Assurances tant au plan industriel que capitalistique :

- prolongation des accords de distribution des produits de la CNP par les Caisses d'épargne et de prévoyance et par La Poste, jusqu'en 2015,
- prolongation du pacte d'actionnaires de la CNP jusqu'en 2015,
- augmentation par la Caisse des Dépôts de sa participation au capital de la CNP de 36,5 % à 40 %,
 - ouverture de négociations avec le Groupe Banque Populaire en vue de la distribution par son réseau des produits assurance des emprunteurs (ADE) de la CNP, qui, à ce titre, bénéficierait d'une exclusivité.

Les membres du pacte d'actionnaires ont par la suite approuvé ces évolutions.

► dans le logement social et intermédiaire, la SNI conforte sa place parmi les tout premiers bailleurs en France :

- acquisition par la SNI auprès du Groupe Caisse d'Epargne, d'environ 40 000 logements sociaux (notamment la société Efidis),
 - reprise des participations du Groupe Caisse d'Epargne dans deux SEM immobilières : 60 % de la SAGI (17.000 logements et 135.000 mètres carrés d'immobilier d'entreprise en région parisienne) et 27,6 % de la RIVP (39.000 logements en région parisienne).

Ce parc de logement social et ces participations seront transférés à la SNI, filiale de la Caisse des Dépôts, confortant ainsi sa place parmi les tout premiers bailleurs en France. Ces opérations seront réalisées en concertation étroite avec la Ville de Paris.

- ▶ dans les services immobiliers, Icade se développe grâce à l'apport par la CNCE :
 - de sa participation de 67,5 % dans l'ensemble Gestrim-Lamy, 2^{ème} acteur de l'administration de biens en France,
 - En contrepartie de cet actif, la CNCE entrera au capital d'Icade à hauteur d'environ 6 %. La Caisse des dépôts et consignations conservera au minimum deux tiers du capital et des droits de vote dans Icade, sa filiale cotée spécialisée dans l'immobilier concurrentiel.
- ▶ dans le métier d'investisseur dans les entreprises non cotées : la reprise de la participation de 35 % de la CNCE dans CDC Entreprises Capital Investissement permettra à la Caisse des Dépôts de maîtriser totalement sa stratégie dans ce domaine, où elle a l'intention de renforcer substantiellement ses moyens au profit des fonds propres des PME.
- ▶ fonds d'investissement dans les infrastructures : des dispositions sont prévues avec la CNCE pour que la Caisse des Dépôts puisse renforcer sa capacité à créer un fonds d'investissement européen dans les infrastructures, qui constitue une de ses priorités stratégiques.

Source : Caisse des dépôts et consignations

Comme l'a constaté la Commission de surveillance dans son avis rendu le 31 mai 2006, « *la sortie de la Caisse des dépôts et consignations du capital de la CNCE apparaît comme la solution la plus appropriée et la plus conforme à ses intérêts patrimoniaux dans le respect de ses règles de gouvernance* ». La Commission de surveillance estime également que la « *valorisation retenue préserve au mieux les intérêts de la Caisse des dépôts et consignations* » et que « *les contreparties industrielles obtenues confortent ses orientations stratégiques* ».

La cession par la Caisse des dépôts et consignations de ces titres lui permettra de constater une plus-value importante, de l'ordre de 1,95 milliard d'euros. En reprenant la pratique de 1998, le versement exceptionnel de la Caisse des dépôts et consignations en 2007, prévu par le présent article, s'élèverait donc à environ 650 millions d'euros, soit le tiers traditionnel de la plus-value nette constatée.

2. La valorisation de la participation de la Caisse des dépôts dans la Caisse nationale des caisses d'épargne : 6,8 milliards d'euros hors dividende au titre de 2006

La Caisse des dépôts et consignations a fait établir le calcul de valorisation de sa participation de 35 % dans la Caisse nationale des caisses d'épargne par BNP Paribas, sa banque conseil. Ce calcul a été confronté à celui des banques conseils de la CNCE.

La commission des participations et des transferts, saisie par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a constaté dans son avis¹

avis¹ que « la banque conseil de la CDC a procédé à l'évaluation de la CNCE selon les deux méthodes qui étaient prévues dans le cadre de l'accord de 2004 pour la détermination du prix d'exercice de la promesse d'achat de sa participation accordée à la Caisse des dépôts et consignations par la CNCE en évaluant séparément et de façon multicritère (selon les méthodes usuelles : actualisation des flux - DCF -, multiples boursiers, régression sur le rendement du capital - ROE -, capitalisation boursière le cas échéant) :

- les différentes activités de la CNCE, c'est-à-dire essentiellement ses participations dont les plus importantes sont : Ixis CIB, Ixis AM, CFF, CNP, Ecureuil Vie, CIFG, CACEIS ;

- et les 20 % du capital des caisses d'épargne détenus via les CCI. La question de la boucle d'autocontrôle résultant de la détention par les caisses d'épargne de 65 % de la CNCE elle-même détentrice de ces CCI a été traitée. »

Elle observe « qu'après pondération des méthodes retenues, qui donnent des résultats convergents, la banque conseil aboutit à une évaluation de la participation de la Caisse des dépôts et consignations dans la CNCE comprise entre 5,9 et 6,1 milliards d'euros, selon qu'est appliquée (conformément à l'accord de 2004) ou non une décote d'illiquidité de 20 % à la valeur des CCI.

Le prix de cession convenu de 6,8 milliards (hors dividendes) comporte donc une prime stratégique de 11,5 à 15 % par rapport à cette évaluation.

Les travaux conduits par la CNCE et ses banques conseils, selon les mêmes méthodes d'évaluation, concluent à une fourchette de valeur de 5,5 à 6,1 milliards, ce qui fait apparaître une prime de 11,5 à 23,6 % ».

3. Le calcul de la plus-value : 1,95 milliard d'euros

Le calcul de la plus-value réalisée par la Caisse des dépôts et consignations, qui sert de base à la détermination de la contribution au budget de l'Etat, a été effectué en soustrayant plusieurs éléments de la valorisation actée par l'accord du 6 juin 2006 :

- le dividende versé en septembre 2006 par la CNCE à la Caisse des dépôts et consignations au titre des résultats 2006 de la CNCE, pour 200 millions d'euros ;

- le coût fiscal résultant de l'opération en raison de l'imposition des plus-values réalisées par CDC Holding Finances ;

- les frais encourus par la Caisse des dépôts et consignations, notamment juridiques, lors de cette opération de cession ;

¹ Avis n° 2006-A.6 du 6 juillet 2006 publié au Journal Officiel du 5 août 2006.

- la valeur comptable de la participation de 35 % de la CNCE, soit 3.775 millions d'euros ;

- les quotes-parts, pour 2005 et 2006, de réserve non distribuée incluses dans les titres CNCE, après exclusion des dividendes ;

- les réserves indirectes dans la CNP et CDC Entreprises que la Caisse des dépôts et consignations détenait via ses participations dans la CNCE ;

- la plus-value de fusion Eulia / CNCE, lors de l'opération Refondation, qui n'a pas été extériorisée par le groupe CNCE et apparaît donc dans ses comptes consolidés.

Au total, la Caisse des dépôts et consignations réalisera une plus-value de 1.950 millions d'euros sur la cession de sa participation dans la CNCE.

Compte tenu du calendrier envisageable de réalisation de l'opération Natixis et des incertitudes quant à la date de réalisation effective de la cession, le texte proposé a pour objet de préciser que le versement sera effectué en 2007.

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable** à une disposition qui conforte le versement en 2007 d'une **recette non fiscale de l'ordre de 650 millions d'euros**, représentative du tiers de la plus-value réalisée grâce à l'opération de cession de la participation de la Caisse des dépôts dans la Caisse nationale des caisses d'épargne.

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

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 12

Reconduction du contrat de croissance et de solidarité

Commentaire : le présent article ne se limite pas à ce que pourrait laisser attendre son intitulé. Non seulement il reconduit, pour l'année 2007, le contrat de croissance et de solidarité, qui définit la croissance globale de 70 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, mais en outre :

- **il élargit les pouvoirs du comité des finances locales (CFL) en matière de fixation des taux d'évolution de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des départements et des régions, dans un sens favorable à la péréquation ;**
- **il réforme le mode de calcul de la quote-part de la dotation de péréquation perçue par les régions d'outre-mer ;**
- **il introduit de nouvelles règles de périodicité pour le versement de la DGF des régions.**

Les différents paragraphes du présent article

Paragraphe	Objet
Reconduction du contrat de croissance et de solidarité	
I.	Extension à l'année 2007 de la norme d'évolution de l'enveloppe normée
II.	Extension à l'année 2007 du rôle de variable d'ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)
Evolution de la dotation forfaitaire de la DGF, et autres dispositions	
III. 1°	La dotation de garantie de la DGF des communes ne pourra plus progresser que d'au plus 25 % du taux de progression de la DGF (contre actuellement une règle d'augmentation automatique de 25 %)
1° bis (nouveau)	Coordination avec le 1° ter précisant que le 1° ter augmente le montant global de la DGF des communes de 3 millions d'euros en 2007.
1° ter (nouveau)	Fixation à 3 millions d'euros en 2007 du montant de la « dotation parc national » de la DGF des communes. Indexation désormais identique à celle de la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie (et non identique à celle de la DGF, comme actuellement).
2°	Taux de croissance de la dotation de garantie de la DGF des départements désormais compris entre 0 % et 50 % du taux de croissance de la DGF (et non entre 35 % et 70 % du taux de croissance de la DGF, comme actuellement)
3°	La dotation forfaitaire de la DGF des régions fait l'objet de versements mensuels, sa dotation de péréquation d'un versement intervenant avant le 1 ^{er} juillet
4°	La dotation forfaitaire de la DGF des régions augmente à un taux compris entre 60 % et 90 % de celui de la DGF (et non entre 75 % et 95 % de ce taux, comme actuellement)
5° et 6°	Réforme de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer

Afin de simplifier la lecture, le présent commentaire d'article présente successivement :

- la reconduction du contrat de croissance et de solidarité (I) ;
- l'élargissement des pouvoirs du CFL (II) ;
- la modification des conditions de versement de la DGF des régions (III) ;
- la réforme de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer (IV).

Par ailleurs, les V et VI du présent commentaire synthétisent, respectivement, les modifications apportées par l'Assemblée nationale, et la position de votre commission des finances.

I. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Le I et le II du présent article reconduisent, pour l'année 2007, le contrat de croissance et de solidarité.

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le mécanisme de l' « enveloppe normée »

Depuis 1996, les deux tiers des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont régis par un mécanisme dit de « l'enveloppe normée ».

Cette enveloppe, d'environ 45 milliards d'euros, consiste essentiellement en la dotation globale de fonctionnement (DGF), de l'ordre de 40 milliards d'euros.

L'enveloppe normée et la DGF, qui en fait partie, n'obéissent pas aux mêmes règles d'indexation :

- d'un côté, le taux de croissance réel de la **DGF** est égal à **la moitié de celui du PIB**, selon l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de l'autre, **l'enveloppe normée** augmente à un taux, dont le mode de détermination a varié au cours du temps, et qui lui est **inférieur**.

Pour permettre cette double règle d'indexation, la DGF augmentant plus vite que l'enveloppe dont elle fait partie, il est prévu qu'une dotation de l'enveloppe, la **DCTP** (dotation de compensation de la taxe professionnelle, créée en 1987), évolue au taux nécessaire, c'est-à-dire **diminue**, pour permettre à l'enveloppe d'évoluer au taux prévu.

2. Le « contrat de croissance et de solidarité »

Les règles d'indexation de l'enveloppe normée sont définies depuis **1999** par le « **contrat de croissance et de solidarité** », qui résulte de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, et a depuis été reconduit chaque année par la loi de finances initiale¹.

Le contrat de croissance et de solidarité est **plus avantageux**, pour les collectivités territoriales, que le « **pacte de stabilité** » qui l'avait précédé, en vigueur de 1996 à 1998. Alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, que de l'indice de progression des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, en outre, du **taux de croissance du produit intérieur brut (PIB)**. Cette prise en compte a été progressive, puisque le taux de croissance du PIB a été intégré pour le calcul de l'indice de progression du contrat de croissance et de solidarité à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à compter de 2001².

Ainsi, désormais, l'enveloppe normée de l'année n évolue chaque année selon le taux suivant :

<p>Croissance de l'enveloppe normée pour l'année n</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p>Inflation hors tabac prévue pour l'année $n + 33$ % de la croissance du PIB prévue pour l'année $n-1$.</p>
--

B. LA RECONDUCTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE EN 2007

1. Le dispositif proposé par le présent article

La rédaction du I et du II du présent article est, si l'on excepte quelques différences purement formelles – et, bien entendu, la référence à l'année 2007 au lieu de l'année 2006 –, **identique** à celle de l'article 36 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

¹ Le contrat de croissance et de solidarité a été successivement reconduit par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2002, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003, l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2005, et l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2006.

² Par ailleurs, on rappellera que le III de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999 avait prévu un dispositif visant à réduire de moitié les baisses de DCTP des communes les plus défavorisées. Ce dispositif a été supprimé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003, qui a reconduit le contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2003.

Le **I** du présent article modifie le **II** de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), afin d'étendre les règles d'évolution de l'enveloppe normée à l'année 2007. Le fait que le texte modifié soit un article de la loi de finances initiale pour 2004 vient du fait que ce même article intégrait diverses dotations au sein de la DGF, et modifiait de ce fait la liste des dotations comprises dans l'enveloppe normée¹.

Le **II** du présent article prévoit que le respect de la norme globale du contrat de croissance et de solidarité se traduit, comme les années précédentes, par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), en disposant qu'en 2007, comme le prévoit l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), le « *taux d'évolution* » de la DCTP « *est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), compte tenu du montant total des autres dotations (...)* ».

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité par la loi de finances initiale pour 2006 et le présent article

Article 36 de la loi de finances initiale pour 2006	I et II du présent article
I. - Dans le II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), les mots : « En 2004 et en 2005 » sont remplacés par les mots : « En 2004, en 2005 et en 2006 ».	I. – Dans le premier alinéa du II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), les mots : « et en 2006 » sont remplacés par les mots : « , en 2006 et en 2007 ».
II. - Dans le douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), les mots : « En 2004 et en 2005 » sont remplacés par les mots : « En 2004, en 2005 et en 2006 ».	II. – Dans le douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), les mots : « En 2004, en 2005 et en 2006 » sont remplacés par les mots : « En 2004, en 2005, en 2006 et en 2007 ».

¹ Depuis 2004, sont intégrées dans la DGF : la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutations à titre onéreux (DMTO), la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, la compensation des baisses de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) entre 1999 et 2001, les dotations de péréquation du fonds national de péréquation (FNP) et 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD).

2. Le montant des différentes composantes de l'enveloppe normée

Comme on l'a indiqué ci-avant, le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 dispose que les dotations sous enveloppe « *forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement* ».

En 2007, la croissance de l'enveloppe normée est définie de la manière suivante :

<p style="text-align: center;">Inflation hors tabac prévue pour 2007 de 1,8 %</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">33 % de la prévision de croissance du PIB pour 2006, de 2,25 %</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p style="text-align: center;">2,5425 %</p>
--

Après prise en compte des divers ajustements, le taux de croissance est de 2,22 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

L'enveloppe normée en 2006 et en 2007

(en millions d'euros)

Crédits ouverts en lois de finances initiales	2006	2007	Croissance (en %)
Dotations sous enveloppe			
Dotation globale de fonctionnement	38.252,264	39.227,224	
Régularisation de la DGF		-17,925	
DGF ouverte en LFI après imputation de la régularisation négative et avant mouvements de périmètre sur la DGF des départements	38.252,264	39.209,299	2,50%
Dotations spéciales instituteurs	135,704	139,099	2,50%
Dotations élus locaux	60,544	62,059	2,50%
Dotations globales d'équipement	671,629	691,106	2,90%
Dotations générales de décentralisation	1.032,203	1.058,027	2,50%
Dotations générales de décentralisation Corse	264,611	271,231	2,50%
Dotations générales de décentralisation formation professionnelle	1.814,372	1.859,766	2,50%
Dotations régionales d'équipement scolaire	640,347	658,917	2,9%
Dotations départementales d'équipement des collèges	317,992	327,214	2,9%
Dotations de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I et après prélèvement au profit du financement des CA)	1.108,289	986,250	-11,01%
Compensation de la suppression de la part salaire dans les bases de la taxe professionnelle (FDPTP)	115,824	118,722	2,50%
TOTAL	44.413,779	45.399,615	2,22%

Source : ministère de l'intérieur

II. L'ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES EN MATIÈRE DE FIXATION DES TAUX D'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DGF

Le III du présent article propose **d'élargir les pouvoirs du comité des finances locales (CFL)** en matière de fixation des taux d'évolution des différentes composantes de la DGF. Désormais, le CFL pourrait retenir des normes d'évolution **plus favorables à la péréquation**.

A. L'AUGMENTATION DES POUVOIRS DU CFL DANS LE CAS DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI

Le tableau ci-après synthétise le droit actuel et la modification proposée par le présent article dans le cas de la **DGF des communes et des EPCI**.

**La réforme proposée par le présent article dans le cas de la dotation forfaitaire de la DGF
des communes et des EPCI
(article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales)**

(montants en millions d'euros)

Composantes de la dotation forfaitaire	Création législative	Détermination du montant 2005	Montant 2006 (1)	Indexation annuelle par le comité des finances locales	
				Droit existant	Modifications proposées par le présent article
1° Dotation de base	Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	Population x montant de 60 euros par habitant à 120 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune	6.083	Au plus à 75 % du taux de progression de la DGF	
2° Dotation proportionnelle à la superficie		3 euros par hectare et 5 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne	211	Comme la dotation de base	
3° Compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et dotation de compensation des baisses de DCTP		-	2.112	Au plus 50 % du taux de progression de la DGF	
4° Garantie		Montant défini, pour chaque commune, comme celui permettant de ne pas voir sa dotation forfaitaire augmenter de moins de 1 % par rapport à celle de 2004	5.299	25 % du taux de progression de la DGF	Au plus 25 % du taux de progression de la DGF
5° Dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le coeur d'un parc national	Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux	-	3 en 2007	Comme la DGF	Comme la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie

(1) En 2007 pour la dotation parc national.

Les modifications proposées par le présent article sont **encadrées en gras**.

Sources : code général des collectivités territoriales, ministère de l'intérieur, présent projet de loi de finances

1. Le droit existant

Le taux d'augmentation de la DGF des communes et des EPCI est fixé par la loi de finances, selon les règles d'indexation indiquées ci-avant, figurant dans le code général des collectivités territoriales¹.

La DGF des communes (21,8 milliards d'euros en 2006) comprend deux composantes :

- d'une part, la « dotation forfaitaire » (13,7 milliards d'euros) ;
- d'autre part, la « dotation d'aménagement » (8,1 milliards d'euros), qui comprend essentiellement la DGF des EPCI (6,1 milliards d'euros) et les trois dotations de péréquation : la dotation de solidarité urbaine, ou DSU (880 millions d'euros), la dotation de solidarité rurale, ou DSR (572 millions d'euros), et la dotation nationale de péréquation, ou DNP (652 millions d'euros).

La dotation forfaitaire est elle-même constituée de cinq composantes, dont le taux de croissance est, pour trois d'entre elles, fixé par le CFL (pour plus de précisions, on peut se reporter au tableau ci-avant). Ainsi, **le CFL contrôle le taux de croissance de la dotation forfaitaire.**

Comme le montant global de la DGF des communes et des EPCI est fixé par la loi de finances, ce qui « reste » de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI après l'augmentation de la dotation forfaitaire, **bénéficie automatiquement à la dotation d'aménagement**, et donc, après que le CFL a fixé le taux de croissance de la DGF des EPCI², à la péréquation. En conséquence, à croissance de la DGF et de la DGF des EPCI données, **moins la dotation forfaitaire augmente, plus la péréquation augmente.**

Actuellement, **les règles d'indexation** sont fixées de manière à ce que **la dotation forfaitaire augmente nécessairement moins vite que la dotation d'aménagement**, afin de **renforcer la péréquation**. Le présent article propose de **renforcer légèrement ce différentiel.**

¹ L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que ce taux est égal à la somme de l'inflation hors tabac de l'année de versement de la DGF, et de la moitié du taux de croissance du PIB de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

² En pratique, la DGF des EPCI comprend deux composantes. La dotation de compensation des EPCI – qui correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001 –, de 4 milliards d'euros en 2006, évolue comme la part « compensations » de la dotation forfaitaire des communes, dont le taux d'évolution est fixé par le CFL à, au plus, 50 % du taux de croissance de la DGF. La dotation d'intercommunalité, de 2,1 milliards d'euros, voit également son taux d'évolution indirectement fixé par le CFL, qui fixe les dotations par habitant pour chaque catégorie d'EPCI, ce qui détermine le montant total de la dotation d'intercommunalité.

2. La modification proposée par le présent article

Le III du présent article propose **d'accroître les pouvoirs du CFL, dans un sens plus favorable à la péréquation**, pour la détermination des taux de croissance de **deux** des cinq composantes de la dotation forfaitaire des communes :

- la dotation de garantie ;
- la dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le coeur d'un parc national.

a) L'instauration de la possibilité de « geler » la dotation de garantie des communes

La dotation de garantie – qui, du fait de son taux d'indexation, égal à **25 % de celui du taux de croissance de la DGF**, a vocation à voir sa part dans la DGF diminuer progressivement – avait pour objet, lors de la réforme de la DGF réalisée par la loi de finances initiale pour 2005, de faire en sorte qu'aucune commune ne voie sa dotation forfaitaire augmenter de moins de 1 % en 2005. Elle regroupe donc, pour chaque commune, le montant de DGF qu'elle perçoit en excédent de ce que, selon la logique de la réforme de 2005, elle devrait percevoir.

On rappelle en effet que **la réforme de 2005 poursuivait un double objectif** : faire de la dotation forfaitaire une « vraie » dotation forfaitaire, attribuée en fonction de critères démographiques et physiques, et faire des dotations de péréquation de « vraies » dotations de péréquation, tout en accroissant leur part dans le montant global de la DGF. Or, la dotation forfaitaire, telle que les communes la perçoivent aujourd'hui, est le fruit de la sédimentation historique de nombreuses dotations, aujourd'hui disparues. La survivance de ces anciennes dotations au sein de la dotation forfaitaire fait que deux communes ayant des caractéristiques physiques et démographiques analogues continuent de percevoir des dotations forfaitaires différentes.

C'est pour cette raison que **le droit actuel prévoit que la dotation de garantie augmente à un taux de seulement 25 % de celui de la DGF**. Ainsi, sa part dans le montant total de la DGF diminuera progressivement.

Le **présent article** propose d'accélérer ce mouvement, **en prévoyant que le CFL a la possibilité de fixer le taux de croissance de la dotation de garantie à un taux inférieur à 25 % de celui de la DGF**. Autrement dit, **le CFL pourrait, dans le cas de figure le plus favorable à la péréquation, « geler » la dotation de garantie**.

b) Le cas de la dotation parc national

(1) Présentation de la dotation parc national

La **dotation parc national** a été récemment instaurée par l'article 20 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Selon les termes de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, cette dotation est versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le « *coeur* » d'un parc national. Elle est fonction de la part de la superficie de la commune comprise dans ce « *coeur* ».

L'article 20 précité, qui était l'article 12 du projet de loi initial, a été **favorablement accueilli par la commission des affaires économiques du Sénat**, dont le rapporteur était notre collègue **Jean Boyer**. Notre collègue estime cependant, comme votre rapporteur général, que l'« *on peut regretter que le mécanisme choisi ait été celui d'une modification des critères d'affectation de la DGF alors que celle-ci [venait] d'être réformée en profondeur en 2005 et qu'il avait été admis qu'il ne serait plus introduit de nouveaux critères de répartition* ». L'encadré ci-après reproduit le commentaire de cet article par notre collègue.

La position de la commission des affaires économiques du Sénat sur la « dotation parc national » : commentaire de l'article concerné

« L'article 12 du projet de loi répond à une demande latente et jamais satisfaite des élus locaux, s'agissant des compensations financières, à verser aux communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans le coeur d'un parc national.

*« Le rapport de M. Jean-Pierre Giran, précité, rappelle ainsi que **les communes dont tout ou partie du territoire est inscrit dans le périmètre du coeur s'estiment de fait définitivement privées, au nom d'un intérêt supérieur, de ressources fiscales potentielles découlant d'un développement économique que la création du parc national a rendu impossible**, fût-il utopique. En outre, est-il souligné, les enjeux écologiques majeurs de ces territoires imposent souvent **des « charges de gestion » communales supérieures à celles des autres communes**. Ces deux considérations alimentent souvent, dans les 140 communes actuellement concernées dans les sept parcs nationaux, le sentiment que la collectivité nationale n'assume pas son devoir de solidarité.*

*« Pour répondre positivement à cette revendication, que votre rapporteur estime tout à fait légitime, le projet de loi introduit un cinquième critère au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), calculé au prorata de la superficie communale comprise dans le coeur d'un parc national, **cette part étant doublée lorsque cette superficie dépasse 5.000 km²**. Cette majoration tend à prendre en compte les spécificités des communes guyanaises.*

*« Selon l'exposé des motifs, les sommes en jeu s'élèveraient à **2,45 millions d'euros** à répartir entre les 140 communes concernées au titre de l'un des sept parcs nationaux existants.*

« Etant donné les retards pris pour l'adoption du projet de loi, l'Assemblée nationale a adopté un amendement repoussant à 2007 l'entrée en vigueur du dispositif.

*« Selon les informations transmises à votre rapporteur, **on peut regretter que le mécanisme choisi ait été celui d'une modification des critères d'affectation de la DGF alors que celle-ci vient d'être réformée en profondeur en 2005 et qu'il avait été admis qu'il ne serait plus introduit de nouveaux critères de répartition.***

« Un autre amendement, déposé par M. Michel Bouvard, cosigné par quarante députés, présentait l'avantage de ne pas introduire de nouveaux critères dans la DGF, tout en aménageant le calcul de la dotation surfacique, pour prendre en compte les superficies des territoires des communes concernées par le coeur d'un parc national. Cette proposition pourrait constituer un compromis acceptable, sous réserve d'une expertise financière approfondie que le Gouvernement s'est engagé à faire, notamment pour évaluer son incidence à la Réunion et en Guyane.

« De façon alternative, la solution d'un prélèvement sur recettes (PSR), inspiré de ce qui existe pour les dotations aux communes a été un temps envisagée.

« En l'état actuel des informations reçues par votre rapporteur, aucune modification du dispositif n'est envisagée.

« En tout état de cause, votre rapporteur souhaite instamment qu'un dispositif pérenne de compensation soit mis en place, ce qui exclut toute solution d'abondement par subvention.

*« **Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.** »*

Source : rapport n° 159 (2005-2006) de M. Jean Boyer, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 18 janvier 2006, sur le projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins

(2) La modification proposée par le présent article

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements du gouvernement**, insérant, respectivement, un 1° bis et un 1° ter au III du présent article. Ces dispositions poursuivent un **double objectif**.

Tout d'abord, elles fixent le montant de la dotation parc national à **3 millions d'euros** en 2007. En effet, le II de l'article 20 précité de la loi du 14 avril 2006 prévoit que *« le montant initial de la dotation prévue au 5° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est fixé par la loi de finances pour 2007 »*. Ce montant est fixé par le 1° ter du III, alors que le 1° bis du III précise que cette somme de 3 millions d'euros n'est pas prélevée sur les autres composantes de la DGF des communes, mais vient s'y ajouter.

Ensuite, le 1° ter du III du présent article modifie le droit existant, afin **d'aligner l'indexation de la dotation parc national sur celles, identiques, de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie**. En effet, actuellement l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette dotation progresse **comme la DGF**, alors que, pour favoriser la péréquation, il prévoit que la dotation de base et la

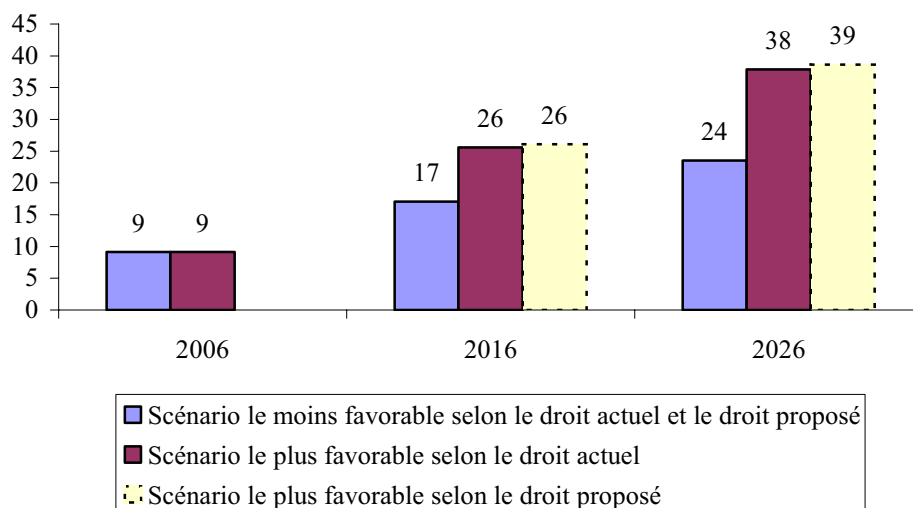
dotations proportionnelles à la superficie évoluent à un taux fixé par le CFL, égal au plus à 75 % de celui de la DGF. Comme il n'y a pas de raison que la dotation parc national bénéficie d'un traitement particulier, le présent article prévoit qu'elle évolue chaque année au taux de ces deux dotations.

c) Le présent article n'accroîtrait que faiblement la péréquation dans le cas de la DGF des communes et des EPCI

Le présent article n'aurait qu'un impact modeste sur la péréquation de la DGF des communes et des EPCI, comme l'indique le graphique ci-après.

La part des trois dotations de péréquation (1) dans la DGF des communes et des EPCI, selon les décisions du comité des finances locales

(en %)



(1) Dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation.

On suppose que la DGF augmente de 2,6 % par an, ce qui correspond par exemple à une croissance du PIB de 2 % et à une inflation de 1,6 %, et que la dotation d'intercommunalité augmente de 4 % par an.

Source : calculs de votre commission des finances

Actuellement, les trois dotations de péréquation (DSU, DSR et DNP), représentent 9 % de la DGF des communes et des EPCI.

La réforme de la DGF réalisée par la loi de finances initiale pour 2005 va considérablement bénéficier aux EPCI et à la péréquation. En effet, même si le CFL retenait systématiquement les taux d'indexation des différentes composantes de la dotation forfaitaire les moins favorables à la péréquation, les trois dotations de péréquations représenteraient 17 % de la DGF des communes et des EPCI dans 10 ans, et 24 % dans 20 ans. Toujours selon le droit actuel, le CFL peut considérablement aller au-delà de ce

renforcement de la péréquation, puisqu'il peut porter ces taux à respectivement **26 %** et **38 %**.

Par rapport à ce pouvoir dont dispose le CFL, **le présent article ne propose qu'une modification marginale**. En effet, **si le CFL décidait de retenir les indexations les plus favorables à la péréquation**, la part des trois dotations de péréquation dans la DGF des communes et des EPCI serait toujours de l'ordre de **25 % en 2016**, et de **39 % en 2026 (contre 38 % selon le droit actuel)**.

Cela vient du fait que le CFL a d'ores et déjà la possibilité de « geler » la dotation de base, la dotation proportionnelle à la superficie et la part « compensation ». Le fait de lui permettre de « geler » également le complément de garantie, qui représente certes 40 % de la dotation forfaitaire, mais augmente, selon le droit actuel, à seulement 25 % du taux de croissance de la DGF, aurait un impact modeste.

En **2007**, le présent article permettrait en théorie au CFL d'accroître les dotations de péréquation des communes d'environ **30 millions d'euros** par rapport à ce que permettrait le droit actuel.

B. L'AUGMENTATION DES POUVOIRS DU CFL DANS LE CAS DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS

Le 2° du III du présent article effectue une réforme analogue, dans le cas de **l'indexation de la dotation forfaitaire de la DGF des départements**.

Le tableau ci-après synthétise le droit actuel et la modification proposée.

La réforme proposée par le présent article dans le cas de la dotation forfaitaire de la DGF des départements

(article L.3334-3 du code général des collectivités territoriales)

(montants en millions d'euros)

Composantes de la dotation forfaitaire	Création législative	Détermination du montant 2005	Montant 2006	Indexation annuelle par le comité des finances locales	
				Droit existant	Modification proposée par le présent article
Dotations de base	Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	70 euros par habitant	4.424	Entre 35 % et 70 % du taux de croissance de la DGF	Entre 35 % et 70 % du taux de croissance de la DGF
Garantie		Montant défini, pour chaque département, comme celui permettant de ne pas voir sa dotation forfaitaire augmenter à un taux inférieur à 60 % de celui de la DGF	3.133	Comme la dotation de base	Entre 0 % et 50 % du taux de croissance de la DGF

Les modifications proposées par le présent article sont **encadrées en gras**.

Sources : code général des collectivités territoriales, ministère de l'intérieur, présent projet de loi de finances

1. Le droit actuel

La DGF des départements voit son **taux de progression global** fixé en loi de finances, selon les mêmes règles d'indexation que la DGF des communes et des EPCI.

L'article 49 de la loi de finances initiale pour 2005 a procédé à une réforme en profondeur de l'architecture de la DGF des départements, selon une logique analogue à celle de la réforme de la DGF des communes et des EPCI. Elle est désormais composée de trois parties.

En 2006, sur les **11,458 milliards d'euros** de la DGF des départements :

- la **dotation forfaitaire** représente **7,557 milliards d'euros**, se décomposant entre une dotation de base de 4,424 milliards d'euros et une dotation de garantie de 3,133 milliards d'euros ;

- la dotation de compensation représente 2,794 milliards d'euros ;

- les dotations de péréquation (DPU et DFM) représentent 1,107 milliard d'euros, répartis entre 473 millions d'euros pour la DPU et 634 millions d'euros pour la DFM.

La dotation forfaitaire est elle-même subdivisée en deux parts :

- une première, dite « **dotation de base** », est attribuée en fonction de la population ;

- une seconde, dite « **dotation de garantie** », complète la dotation de base. En 2005, elle a été calculée de telle manière que le département puisse percevoir sa dotation forfaitaire pour 2004 (soit avant la réforme) indexée sur 60 % de l'évolution de la DGF. **Cette dotation de garantie était donc destinée à « lisser » l'impact de la réforme, en garantissant que les départements n'y « perdraient pas ».**

A compter de 2006, le CFL fixe l'évolution de la dotation forfaitaire, donc, de la dotation de base par habitant et de la dotation de garantie, suivant un taux compris **entre 35 % et 70 %** du taux de croissance de la DGF. Comme, par ailleurs, la dotation de compensation évolue au même taux que la DGF, le CFL détermine du même coup la part de l'augmentation de la DGF des départements revenant aux dotations de péréquation (DPU et DFM), qui constituent le solde.

En 2006, le comité des finances locales a fixé l'évolution de la dotation forfaitaire à 50 % du taux d'évolution de la DGF.

2. La modification proposée

a) L'instauration de la possibilité de « geler » la dotation de garantie des départements

Comme dans le cas de la DGF des communes et des EPCI, le présent article propose de **renforcer pour le futur la part de la péréquation** en modifiant l'indexation de la dotation forfaitaire.

Alors qu'actuellement, les deux composantes de la dotation forfaitaire évoluent de la même manière, il est proposé de différencier leur évolution. Elle serait comprise entre :

- **35 % et 70 %** de l'évolution de la DGF pour la dotation de base, soit la même fourchette que dans le droit actuel ;

- entre **0 % et 50 %** du taux d'évolution de la DGF pour la dotation de garantie.

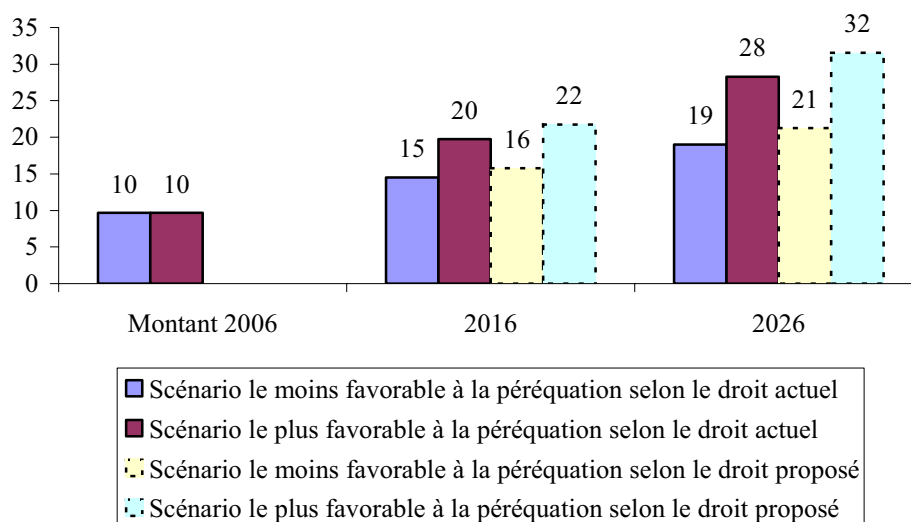
Le comité des finances locales disposera en conséquence de marges de manœuvre plus importantes pour déterminer l'évolution de la dotation forfaitaire, et en conséquence de la péréquation.

b) *Le présent article n'accroîtrait que faiblement la péréquation dans le cas de la DGF des départements*

Comme dans le cas de la DGF des communes et des EPCI, **l'impact sur la péréquation serait modeste**, comme le montre le graphique ci-après.

La part des deux dotations de péréquation (1) dans la DGF des départements, selon les décisions du comité des finances locales

(en %)



(1) Dotation de fonctionnement minimale (DFM) et dotation de péréquation urbaine (DPU).

On suppose que la DGF augmente de 2,6 % par an, ce qui correspond par exemple à une croissance du PIB de 2 % et à une inflation de 1,6 %.

Source : calculs de votre commission des finances

Les deux dotations de péréquation (DPU et DFM) représentent aujourd'hui **10 %** de la DGF des départements.

Comme dans le cas de la DGF des communes, la réforme de la DGF des départements réalisée par la **loi de finances initiale pour 2005** va significativement renforcer la péréquation. En effet, même si le CFL retenait systématiquement les taux d'indexation les moins favorables à la péréquation, les deux dotations de péréquation représenteraient 15 % de la DGF des communes et des EPCI dans 10 ans, et 19 % dans 20 ans. Toujours selon le droit actuel, le CFL peut considérablement aller au-delà de ce renforcement de la péréquation, puisqu'il peut porter ces taux à respectivement 20 % et 28 %.

Par rapport à ce pouvoir dont dispose le CFL, **le présent article ne propose qu'une modification marginale**. En effet, **si le CFL décidait de retenir les indexations les plus favorables à la péréquation**, la part des deux dotations de péréquation dans la DGF des départements serait de **22 % en 2016 (contre 20 % selon le droit actuel)** et **32 % en 2026 (contre 28 %**

selon le droit actuel). Les écarts seraient également faibles si le CFL décidait de retenir les indexations les moins favorables à la péréquation.

En **2007**, le présent article permettrait en théorie au CFL d'accroître les dotations de péréquation des départements d'environ **30 millions d'euros** par rapport à ce que permettrait le droit actuel.

C. L'AUGMENTATION DES POUVOIRS DU CFL DANS LE CAS DE LA DGF DES RÉGIONS

Le 4° du III du présent article prévoit une réforme analogue, dans le cas de la DGF des régions.

On rappelle que la DGF des régions, de 5.075 millions d'euros en 2006, a deux composantes :

- une dotation forfaitaire, de 4.961 millions d'euros en 2006 ;
- une dotation de péréquation, de 114 millions d'euros en 2006.

Le droit actuel et le droit proposé sont synthétisés par le tableau ci-après.

La réforme proposée par le présent article dans le cas de la dotation forfaitaire de la DGF des régions

(article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales)

(montant en millions d'euros)

Dotation	Création législative	Montant 2006	Indexation annuelle par le comité des finances locales	
			Droit existant	Modification proposée par le présent article
Dotation forfaitaire	Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004	4.961	Entre 75 % et 95 % du taux de progression de la DGF	Entre 60 % et 90 % du taux de progression de la DGF

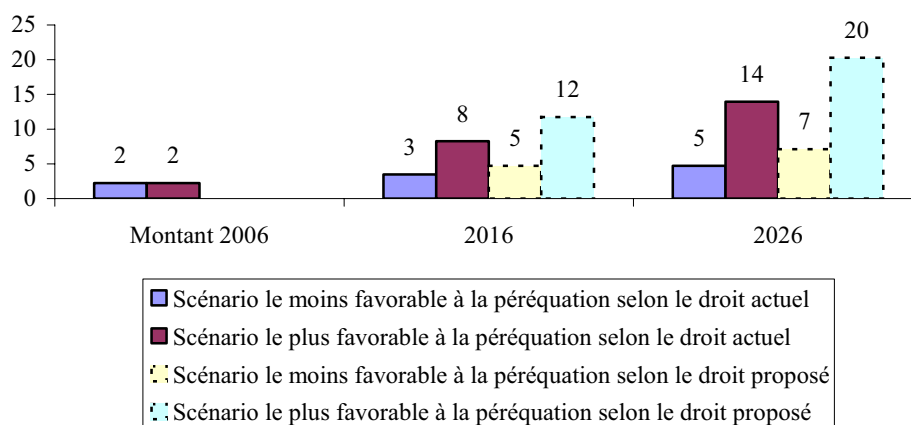
Les modifications proposées par le présent article sont **encadrées en gras**.

Sources : code général des collectivités territoriales, ministère de l'intérieur, présent projet de loi de finances

La réforme proposée aurait **un impact plus significatif** que dans le cas des communes et des départements, comme l'indique le graphique ci-après.

La part de la dotation de péréquation dans la DGF des régions, selon les décisions du comité des finances locales

(en %)



On suppose que la DGF augmente de 2,6 % par an, ce qui correspond par exemple à une croissance du PIB de 2 % et à une inflation de 1,6 %.

Source : calculs de votre commission des finances

Actuellement la dotation de péréquation représente seulement 2 % de la DGF des régions.

Le fait que la part de la péréquation soit nettement plus faible dans le cas de la DGF des régions que dans ceux de la DGF des communes et de la DGF des départements est, en lui-même, justifié. En effet, les régions constituant des entités nettement plus grandes que les communes et les départements, les inégalités entre régions sont, pour des raisons statistiques, moindres que les inégalités entre communes ou entre départements.

La réforme proposée par le présent article aurait l'impact suivant :

- si le CFL fait le choix de la péréquation minimale, la dotation de péréquation représentera 5 % de la DGF des régions en 2016 et 7 % en 2026, ce qui représente une faible augmentation par rapport au droit actuel (respectivement 3 % et 5 %) ;

- si le CFL fait le choix de la péréquation **maximale**, la dotation de péréquation passera en revanche à **12 %** de la DGF en 2016 et à **20 %** en 2026, ce qui est **une augmentation modeste, mais significative**, par rapport au droit actuel (respectivement 8 % et 14 %).

En **2007**, le présent article permettrait en théorie au CFL d'accroître les dotations de péréquation des régions d'environ **20 millions d'euros** par rapport à ce que permettrait le droit actuel.

III. DE NOUVELLES PÉRIODICITÉS POUR LE VERSEMENT DES DGF ET DOTATION DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS

Le 3° du III du présent article, ajoutant un alinéa à l'article L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales, introduit de nouvelles règles de périodicité pour le versement de la DGF et de l'éventuelle dotation de péréquation des régions. Ces dispositions, qui visent à **faciliter aux régions la gestion de leur trésorerie**, ne peuvent qu'être approuvées.

A. LA MENSUALISATION DES VERSEMENTS DE DGF

En ce qui concerne la DGF, créée, pour les régions, par la loi de finances initiale pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, article 48), **aucune règle, quant aux modalités de versement, n'est actuellement fixée par la loi**. L'article L. 4332-4, précité, du code général des collectivités territoriales, en effet, se borne à fixer le principe du versement, aux régions, de cette dotation. **La plus récente circulaire administrative suivie en ce domaine** (en date du 14 février 2006) **préconise un versement mensuel**, par douzième, **mais certains versements en deux fois, voire une seule, ont pu subsister**, au cas par cas. Les régions sont la seule catégorie de collectivités territoriales dans une telle situation.

Le faible étalement annuel du versement s'avère susceptible d'engendrer certaines difficultés de trésorerie pour les régions. En vue d'y remédier, la première phrase du nouvel alinéa de l'article L. 4333-4 proposé par le 3° du III du présent article entend généraliser **un versement mensuel de la dotation**, en fixant cette exigence au niveau législatif.

B. UN VERSEMENT UNIQUE, AVANT LE 31 JUILLET, DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION

En ce qui concerne la dotation de péréquation, qui s'intègre dans la DGF des régions telle que la loi de finances initiale pour 2004 l'a mise en place, **actuellement, deux versements annuels sont effectués**, l'un avant le 31 juillet, l'autre avant le 31 décembre, conformément au dernier alinéa de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales. Compte tenu du faible poids, en proportion, représenté par cette dotation au sein de la DGF globalement versée aux régions (de l'ordre de 2 %), et afin de permettre à ces collectivités une meilleure prévisibilité de leur ressources, la seconde phrase du nouvel alinéa de l'article L. 4333-4 proposé par le 3° du III du présent article prévoit que la dotation fasse l'objet, à l'avenir, d'**un versement en une seule fois** aux régions éligibles, intervenant **avant le 31 juillet de l'exercice**.

Par mesure de **coordination** avec cette dernière disposition, le **b du 5°** du III du présent article abroge le dernier alinéa, précité, de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales.

IV. UN NOUVEAU MODE DE CALCUL DE LA QUOTE-PART DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS D'OUTRE-MER

A. LE DROIT EXISTANT

Le premier alinéa de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales prévoit le versement de la **dotacion de péréquacion en faveur des régions d'outre-mer et des régions métropolitaines éligibles**, c'est-à-dire les régions dont le potentiel fiscal, établi selon les modalités fixées par l'article L. 4332-5 du même code, par habitant, est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. En 2006, 13 régions sont éligibles¹. Conformément au deuxième alinéa du même article, le **montant total de la dotacion de péréquacion** se présente comme le **solde de l'enveloppe totale de la DGF des régions, après déduction de la part correspondant à la dotacion forfaitaire** de ces collectivités (calculée suivant les dispositions de l'article L. 4332-7 du même code).

Le troisième alinéa du même article dispose que **les régions d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de la dotacion de péréquacion**, « *déterminée par application au montant total de la dotacion de péréquacion du rapport entre la population des régions d'outre-mer, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, et la population totale des autres régions bénéficiaires de la dotacion de péréquacion* ». Cette disposition peut être schématisée par l'équation suivante :

$$\begin{aligned} & \textit{Quote-part de la dotacion de péréquacion attribuée aux régions d'outre mer} \\ & = \\ & \frac{\textit{montant total de la dotacion de péréquacion des régions}}{\textit{population des régions d'outre-mer}} \\ & * \\ & \frac{\textit{population totale des régions métropolitaines bénéficiaires de la péréquacion}}{\textit{population totale des régions métropolitaines bénéficiaires de la péréquacion}} \end{aligned}$$

De la sorte, **la quote-part de la dotacion de péréquacion attribuée aux régions d'outre mer dépend** notamment, chaque année, **de la combinaison des critères d'éligibilité à cette dotacion**, appliqués à l'ensemble des régions, **et de l'évolution de la population des régions concernées**.

¹ La constitution d'une enveloppe distincte en faveur de la péréquacion des régions d'outre-mer se justifie par l'application de critères spécifiques pour la répartition de la dotacion entre ces collectivités. En effet, pour celles-ci, contrairement à la répartition prévue pour les régions de métropole, seule la première moitié de la dotacion est répartie en fonction d'un critère de richesse relative (potentiel fiscal, population, effort fiscal) : la seconde moitié se trouve répartie au prorata des dépenses totales de chaque région bénéficiaire.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Compte tenu de son mode de calcul ci-dessus exposé, **la quote-part de la dotation de péréquation attribuée aux régions d'outre-mer se trouve particulièrement sensible aux entrées et sorties, dans le dispositif de péréquation, des régions métropolitaines**, notamment les plus peuplées. **En vue d'éviter d'éventuels effets arithmétiques préjudiciables à la péréquation** organisée en faveur de l'outre-mer, le 6° du III du présent article introduit, en modifiant le premier alinéa de l'article L. 4434-9 du code général des collectivités territoriales, de **nouvelles modalités pour le calcul de la dotation de péréquation des régions.**

Ainsi, à l'avenir, **la quote-part de dotation de péréquation des régions perçue par les régions d'outre-mer sera déterminée par la population des régions d'outre-mer rapportée à la celle de l'ensemble des régions** – et non plus à la population des seules régions métropolitaines bénéficiaires de la dotation. Ce nouveau mode de calcul **neutralise les effets de l'application des critères d'éligibilité** dans la détermination de la quote-part ultramarine.

Techniquement, cette modification de la référence de population prise en compte par le calcul implique une double opération de multiplication (par trois) et de majoration (du tiers) du rapport entre la population des régions d'outre-mer et celle de l'ensemble des régions. De cette façon, suivants les termes du présent article, la quote-part des régions d'outre-mer sera déterminée *« par l'application au montant total de la dotation de péréquation du triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, et la population de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse »*. La disposition peut être ainsi résumée :

$$\begin{aligned} & \text{Quote-part de la dotation de péréquation attribuée aux régions d'outre mer} \\ & = \\ & \text{montant total de la dotation de péréquation des régions} \\ & * \\ & 3 * \frac{\text{population des régions d'outre-mer}}{\text{population totale des régions}} \end{aligned}$$

L'opération n'est pas rigoureusement neutre quant à la quote-part elle-même que recevront les régions d'outre-mer. En 2005 et en 2006, en effet, cette quote-part représentait 8,24 % de la dotation : la mise en place du nouveau calcul est estimée conduire à un rapport de 8,31 %. Ainsi,

une progression se trouve induite, bien qu'elle s'avère très modérée (0,92 %).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, sur la proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général (mais en son nom propre), a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, **deux amendements**.

Le premier, purement rédactionnel, a précisé le numéro d'alinéa modifié, par le 6° du III du présent article, au sein de l'article L. 4434-9 du code général des collectivités territoriales.

Le second amendement a évité que les régions d'outre-mer voient leur dotation de péréquation considérablement réduite. En effet, dans le premier état du 6° du III du présent article, le coefficient multiplicateur affecté, dans le nouveau mode de calcul de la quote-part de la dotation de péréquation, au rapport entre la population des régions d'outre-mer et celle de l'ensemble des régions, était non de 3, mais de **2,66¹**. Ce coefficient aurait conduit à une forte réduction de la quote-part des régions ultramarines, en 2006 : 7,37 % de la dotation de péréquation, au lieu de 8,24 % en 2005 et en 2006.

Le tableau ci-après synthétise le droit actuel, et les différentes solutions proposées, tout en indiquant celle qui assurerait la neutralité totale du dispositif.

¹ Plus précisément, il était du double, mais la part des régions d'outre-mer dans la population de l'ensemble des régions était majorée de 33 %, ce qui correspondait à un coefficient de $2 * 1,33 = 2,66$.

La population DGF

Population outre-mer	Population totale	Population métropole bénéficiaire
1.667.436	60.185.831	2.0245.996
A	B	C

Les différents coefficients (1) proposés

	Formule	Montant	Variation de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer par rapport au droit actuel (en %)
Droit actuel	A/C	0,082358803	-
Texte initial	2,66*(A/B)	0,07369475	- 10,52
Texte adopté par l'Assemblée nationale	3*(A/B)	0,08311438	+ 0,92
Coefficient qui assurerait la neutralité totale	2,972727595* (A/B)	0,08236635	0

(1) Il s'agit du coefficient par lequel il faut multiplier la dotation de péréquation des régions pour avoir la quote-part des régions d'outre-mer.

Le texte initialement proposé aurait eu pour effet de réduire de 10,52 % (soit environ 1 million d'euros) la dotation de péréquation des régions d'outre-mer. Le texte adopté par l'Assemblée nationale l'augmenterait au contraire de 0,92 % (soit environ 90.000 euros).

V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont été présentées ci-avant.

Pour mémoire, on rappelle qu'il s'agit :

- à l'initiative du gouvernement, de la fixation à 3 millions d'euros en 2007 du montant de la dotation par commune nationale de la DGF des communes et des EPCI, et de l'indexation de cette dotation sur la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie ;

- à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, de deux amendements techniques relatifs au calcul de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer.

VI. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Votre commission des finances approuve la reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2007, effectuée par les I et II du présent article, dont le principe avait été décidé à l'occasion de la conférence nationale sur les finances publiques du 11 janvier 2006.

Elle tient cependant à rappeler que cette reconduction, qui ne revêt aucun caractère automatique, **présente un coût élevé.**

A titre d'illustration, selon les calculs du gouvernement, l'application à l'enveloppe normée des règles du « zéro volume » ou du « zéro valeur » permettrait à l'Etat de réaliser en 2007 une économie de respectivement **184,4 millions d'euros** et **985,8 millions d'euros.**

Aussi, selon les termes du rapport du gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2007, *« le Premier ministre a souhaité qu'une discussion avec les associations d'élus puisse s'ouvrir concernant les règles d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, afin que ceux-ci puissent progressivement rejoindre un rythme compatible avec celui que l'Etat impose à ses propres dépenses ».*

Selon les indications transmises par le gouvernement à votre commission des finances, celui-ci prévoit qu' *« à compter de 2008 néanmoins, l'indexation du contrat assise sur la croissance, devrait diminuer et passer de 33 % à 15 % en 2008, puis à 0 % à partir de 2009 ».* Autrement dit, **le gouvernement envisage que l'enveloppe normée évolue à partir de 2009 selon la règle du « zéro volume », comme tel était le cas de 1996 à 1998, alors que s'appliquait le « pacte de stabilité ».**

Votre rapporteur général considère que, compte tenu de la situation dégradée des finances de l'Etat, le passage à une norme de stabilisation en volume des dotations de l'enveloppe normée est, malheureusement, inéluctable à moyen terme.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LE III DU PRÉSENT ARTICLE

Tout en relevant que la quasi-totalité de ses dispositions auraient davantage eu leur place en seconde partie du projet de loi de finances, votre commission des finances est **favorable** aux dispositions du III du présent article.

1. L'élargissement des pouvoirs du CFL en matière de péréquation

Comme cela a été indiqué ci-avant, l'élargissement des pouvoirs du CFL en matière de fixation des taux de progression de la dotation forfaitaire de la DGF des communes, des départements et des régions, est **favorable à la péréquation**.

Son effet, **modeste** dans le cas des communes et des départements, serait **plus important** dans celui des **régions**.

Dans le cas des communes et des départements, **cette réforme parachève la réforme de l'architecture de la DGF réalisée par la loi de finances initiale pour 2005**. En effet, la dotation de garantie que comprend la dotation forfaitaire de chacune de ces deux catégories de collectivités est une « subsistance » de l'ancien système, qui a vocation à voir sa part dans le montant total de la dotation forfaitaire se réduire progressivement. Le fait de permettre au CFL de fixer librement le taux de progression de la dotation forfaitaire, éventuellement à un taux très bas, permettra d'accélérer ce processus.

2. La modification des conditions de versement de la DGF des régions

Votre commission des finances juge également pertinentes les dispositions du présent article concernant la **modification des conditions de versement de la DGF des régions**. Désormais, la dotation forfaitaire de la DGF des régions fera l'objet de versements mensuels, sa dotation de péréquation d'un versement intervenant avant le 1^{er} juillet. Ces dispositions devraient faciliter la gestion de leur trésorerie par les régions.

3. La réforme de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer

Votre commission des finances juge également pertinente la réforme de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer.

Elle relève que, comme cela a été indiqué ci-avant, le texte adopté par l'Assemblée nationale entraînerait une augmentation de 0,92 % (soit environ 90.000 euros) de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer.

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

ARTICLE 13

Compensation des transferts de compétences aux régions

Commentaire : le présent article proroge les modalités, mises en place en 2006, de la compensation financière dont les régions bénéficient au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette compensation, pour les régions métropolitaines, est assurée par l'attribution, à chaque collectivité, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette régionale : le présent article fixe, pour 2007, le montant de chaque fraction de tarif ainsi attribuée. Comme le prévoit déjà le droit existant, cette fraction, désormais, pourra faire l'objet d'une certaine modulation, à l'initiative des régions.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRINCIPES DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LA LOI DU 13 AOÛT 2004

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu **d'importants transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales**, essentiellement en direction des départements et des régions. Ces transferts doivent être réalisés de manière progressive, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 ; certains d'entre eux interviendront à l'initiative des collectivités territoriales bénéficiaires.

Le titre VI (articles 118 et suivants) de la loi « libertés et responsabilités locales » a organisé les modalités de la **compensation financière** des transferts de compétences ainsi prévus et qui, suivant les termes du premier alinéa du I de l'article 119 de cette loi, ont « *pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements* ». Ces dispositions, d'une manière générale, mettent en œuvre le quatrième alinéa de 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* ».

Ainsi, suivant les deuxième, troisième et cinquième alinéas du I de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » :

- d'une part, « *les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du*

montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. » Ce principe général d'une compensation intégrale des charges transférées, par l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat), se trouve actuellement inscrit à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Conformément à l'article L. 1614-3 du même code, le **constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges** est effectué par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales ;

- d'autre part, le **droit à compensation des charges d'investissement** transférées par la loi « libertés et responsabilités locales » correspond à « *la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences* », tandis que le **droit à compensation des charges de fonctionnement** transférées « *est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences* ». Ce mode de calcul en moyennes vise à limiter, au besoin, l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat lors de la dernière année précédant le transfert.

Les aménagements du calcul de la compensation financière des régions au titre des transferts de compétences en matière de formation des travailleurs sanitaires et sociaux

Par dérogation expresse au quatrième alinéa du I de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », le I de l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) prévoit que **les charges de fonctionnement des régions résultant des transferts de compétences dont ces collectivités ont bénéficié, en 2005, en ce qui concerne la formation des travailleurs sanitaires et sociaux (voir l'encadré ci-après), sont compensés sur la base du niveau de dépenses constaté, en la matière, en 2004. En ce qui concerne les formations paramédicales – pour lesquelles il n'est pas possible de reconstituer la dépense exécutée en 2004 par l'assurance-maladie –, selon le II du même article 4 de la loi de finances rectificative pour 2005, la compensation est fondée sur la dépense constatée à partir des subventions de ces établissements, et au vu des budgets annexes qu'ils ont l'obligation de mettre en place, pour 2005.**

Cet aménagement correspondait à une demande de la CCEC. Pour les transferts en cause, en effet, la moyenne triennale prévue par le « droit commun » de la compensation ne reflétait pas le niveau de dépenses atteint par l'Etat au moment de la décentralisation : en vue de faire face à des besoins croissants en travailleurs sociaux et en professionnels de la santé, infirmiers notamment, une augmentation *progressive* des quotas de places avait été mise en œuvre, sur trois ans, entre 2002 et 2004.

Deux précisions majeures sont apportées par le II de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » :

- d'une part, « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* » ;

- d'autre part, « *si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales.* »

Les compétences transférées aux régions

A compter du 1^{er} janvier 2005, les compétences suivantes ont été transférées aux régions :

- le financement des **établissements de formation des travailleurs sociaux** (conformément aux articles L. 451-2 et L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles, issus respectivement des articles 53 et 54 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;

- les **aides aux étudiants de ces établissements** de formation des travailleurs sociaux (suivant l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles, issu de l'article 55 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;

- les **aides aux élèves et étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** (suivant l'article L. 4383-4 du code de la santé publique, issu de l'article 73 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;

- le financement de l'**inventaire général du patrimoine culturel** (conformément à l'article 95 de la loi « libertés et responsabilités locales »).

En outre, à compter du **1^{er} juillet 2005** – date fixée par le II de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 – un même transfert de compétences aux régions a concerné le financement des **écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** (conformément à l'article L. 4383-5 du code de la santé publique, issu de l'article 73 de la loi « libertés et responsabilités locales »).

Par ailleurs, au 1^{er} juillet 2005 également, **la participation de la région Ile-de-France au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) a été accrue**, en application de l'article 38 de la loi « libertés et responsabilités locales ».

A compter du 1^{er} janvier 2006, deux nouvelles séries de compétences ont été transférées aux régions :

- l'organisation du **réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience** (conformément au deuxième alinéa de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, issu de l'article 8 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;

- le financement des **vacations, des agents contractuels de droit public et des emplois aidés dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées** (suivant l'article L. 214-6-1 du code de l'éducation, inséré par l'article 82 de la loi « libertés et responsabilités locales »). Il convient de noter, à cet égard, que le déroulement du transfert de la gestion des agents TOS relevant du statut de la fonction publique découle de l'exercice, par ces personnels, du droit d'option offert par l'article 109 de la loi « libertés et responsabilités locales », et n'interviendra, en pratique, qu'à partir de 2007.

En vue de la détermination du droit à compensation financière des régions, il y a également lieu de prendre en compte l'**extension, en année pleine** :

- d'une part, du transfert, susmentionné, du financement des **écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** ;

- d'autre part, de l'accroissement de la **participation de la région Ile-de-France au STIF**.

Par ailleurs, conformément à la faculté offerte par l'article 13 de la loi « libertés et responsabilités locales », **certaines régions peuvent bénéficier du transfert anticipé** – qui interviendra au plus tard le 31 décembre 2008 – des compétences qui leur sont reconnues en matière de formation professionnelle (par les dispositions, issues de l'article 8 de la même loi, des articles L. 214-12 du code de l'éducation et L. 118-7 du code du travail), notamment pour le financement **des stages de l'Agence nationale pour la formation des adultes (AFPA)**. A cette fin, la conclusion préalable d'une convention entre l'Etat, la région concernée et l'AFPA doit intervenir ; la compensation financière prend effet à compter de la date d'entrée en vigueur de cette convention. **A ce jour, seule la région Centre a bénéficié d'un tel transfert anticipé, en 2006. Une dizaine d'autres régions devraient en bénéficier en 2007.**

B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS MISE EN ŒUVRE EN 2005

Conformément aux dispositions, rappelées ci-dessus, de la loi « libertés et responsabilités locales », la compensation des transferts de compétences réalisés en application de celle-ci a été organisée, au titre de l'année 2005, par l'**article 52 de la loi de finances initiale pour 2005** (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) – notamment en ce qui concerne les régions, y compris les régions d'outre-mer, et la collectivité territoriale de Corse. Le principe de la compensation, en 2005, tenait à **l'attribution, à l'ensemble des régions, d'une part du produit de la TIPP, par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette nationale**. Les modalités de ce dispositif sont rappelées dans l'encadré ci-dessous.

Les modalités de la compensation des transferts de compétences aux régions en 2005

En vertu du premier alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, les ressources attribuées aux régions, y compris les régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse, au titre de la compensation financière, pour 2005, des transferts de compétences, ont consisté dans **une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**. Sur le modèle du dispositif retenu par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) pour la compensation aux départements du transfert du RMI et de la création du RMA, il ne s'est pas agi d'attribuer aux régions une quote-part du produit total de la TIPP, mais, à leur ensemble, **une fraction du tarif de cette taxe pour le supercarburant sans plomb (SP) et pour le gazole, appliquée aux quantités de ces carburants vendues sur l'ensemble du territoire national**.

On peut résumer cette disposition par l'équation suivante :

part du produit de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions

=

fraction de tarif de la TIPP x assiette nationale de la TIPP (volume de carburants consommés)

On rappelle que **le produit de la TIPP est défini, non par l'application d'un taux, mais par l'application d'un tarif, à un volume** : chaque produit pétrolier raffiné mis à la consommation – le SP et le gazole sont les plus courants – fait l'objet d'un tarif d'imposition fixé en euros par hectolitre.

Le deuxième alinéa du même I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 indiquait la manière, téléologique, dont **la fraction de tarif de la TIPP** était calculée : « **de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse** ». L'équation, ici, était par conséquent la suivante :

fraction de tarif de la TIPP x assiette nationale de la TIPP en 2004

=

droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005

En d'autres termes, la fraction de tarif correspondait au droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005 rapporté à l'assiette nationale de la TIPP l'année précédente ; soit l'équation :

fraction de tarif de la TIPP =

droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005

—————
assiette nationale de la TIPP en 2004

Enfin, en application du septième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, **chaque région a reçu un produit de TIPP correspondant à un pourcentage de la fraction de tarif ainsi déterminée** pour l'ensemble des régions. Ce pourcentage était **égal, pour chacune, au droit à compensation de la collectivité rapporté au droit à compensation de l'ensemble**. Cette disposition peut être présentée sous la forme de l'équation qui suit :

produit de la TIPP attribué à une région =

fraction de tarif de la TIPP x droit à compensation de la région

—————
droit à compensation de l'ensemble des régions

Le troisième alinéa du I de l'article 52 de **la loi de finances initiale pour 2005 n'a fixé que de manière provisoire la fraction de tarif de la TIPP** à appliquer à l'assiette nationale de cette taxe, en vue de déterminer la part de son produit attribuée aux régions : expressément, « *jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation* ». En effet, **ni l'assiette nationale de la TIPP en 2004, ni le montant du droit à compensation des régions pour 2005, n'étaient connus, de manière précise**, au moment de l'adoption de cette loi. C'est par conséquent sur la base d'évaluations de ces éléments que la fraction de tarif a été calculée.

Conformément aux dispositions du sixième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, **il est revenu à la loi de finances rectificative pour 2005 d'arrêter le niveau définitif de la fraction de tarif de la TIPP**, le montant définitif du droit à compensation des régions, d'une part, et l'assiette nationale de la TIPP en 2004, d'autre part, ayant alors été définitivement constatés. **La compensation fixée en loi de finances initiale a été corrigée, à raison de la différence entre le montant déjà versé aux régions, calculé à titre provisoire selon les modalités rappelées ci-dessus, et le montant effectivement dû par l'Etat, tenant compte du niveau définitif du droit à compensation**¹.

C. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS MISE EN ŒUVRE EN 2006

1. Le principe de la compensation, à partir de 2006

Les dispositions du neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 prévoient les modalités de détermination des ressources attribuées aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse, **à compter du 1^{er} janvier 2006**, au titre de la compensation financière des transferts de compétences réalisés en application de la loi « *libertés et responsabilités locales* »².

¹ Sur cette base, la fraction définitive de tarif de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions a été fixée, par le III de l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2005, à 1,11 euros par hectolitre, s'agissant du supercarburant sans plomb ; à 0,79 euros par hectolitre, s'agissant du gazole.

² Il convient de préciser que sont réglées par le même dispositif (et non plus, comme en 2005, par dotation budgétaire), la compensation, prévue par l'article 39 de la loi « *libertés et responsabilités locales* », due à la région Ile-de-France au titre de l'accroissement de sa participation au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), mais également (en application du V de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006) la compensation dite « *SRU* » versée à cette région, depuis 2001, au titre de son entrée dans le STIF (conformément à l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, disposition introduite par l'article 120 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

Cette compensation consiste dans l'**attribution, à chaque région** directement – et non plus, comme en 2005, à l'ensemble des régions – **d'une fraction de tarif de la TIPP perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région** concernée. On peut résumer cette disposition par l'équation suivante :

$$\frac{\text{part du produit de la TIPP perçue par une région}}{\text{fraction de tarif de la TIPP attribuée à la région}} = \text{assiette régionale de la TIPP}$$

La « régionalisation » de l'assiette de la TIPP

La TIPP est exigible lors de la « mise à la consommation » des produits concernés, notion définie par l'article 6 de la directive CE n° 92/81 du 19 février 1992 ; **le redevable de la TIPP est l'opérateur qui met à la consommation les volumes de produits pétroliers**. En pratique, il s'agit du raffineur de pétrole brut dont les installations sont établies en France, ou du transporteur qui achemine un volume de produit raffiné sur le territoire national. Dans ces conditions, la TIPP est exigible, par les services des douanes : **soit au moment de la sortie des produits des raffineries et entrepôts situés sur le territoire national** (établissements dits « suspensifs », dans la mesure où la taxe n'est pas acquittée tant que les produits s'y trouvent stockés) ; **soit au moment du passage de ces produits aux frontières françaises**, dès lors qu'ils sont destinés à être consommés sur le territoire national.

Cette situation explique qu'il existe des écarts considérables entre les sommes de TIPP recouvrées, selon les régions sur le territoire desquelles sont opérés les recouvrements. Aussi, en vue de l'attribution équitable, à chaque région, d'une part du produit de la TIPP par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à une assiette « régionalisée », **il est nécessaire que l'assiette nationale de la taxe soit répartie entre les régions au prorata des ventes aux consommateurs finals constatées dans chacune d'elles, et non pas en fonction des sommes de TIPP recouvrées sur leurs territoires respectifs**.

La détermination d'assiettes régionales de la TIPP, en fonction des quantités de carburants effectivement vendues aux consommateurs finals sur le territoire de chaque région, requiert des **instruments de mesure de ces ventes**. C'est à cette fin que le dixième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 a prévu l'intervention d'un décret, chargé de définir, « notamment » : en premier lieu, « les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe » (c'est-à-dire les entrepositaires agréés, compagnies pétrolières ou grandes surfaces, et les importateurs) ; en second lieu, les obligations « des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe ». Outre les stations-service, des négociants, dits « distributeurs de carburants en acquitté », sont en effet spécialisés dans la vente de produits pétroliers ayant préalablement supporté la TIPP.

Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2005-958 du 9 août 2005, relatif aux obligations des opérateurs pour la détermination de la fraction régionale de la TIPP, a fixé les **nouvelles exigences déclaratives imposées, à compter du 1^{er} janvier 2006, aux redevables de la TIPP et aux distributeurs de carburants ayant déjà supporté la taxe**. En synthèse :

- d'une part, les redevables de la TIPP sont tenus de préciser, à l'occasion de chaque livraison de gazole et de SP, la destination régionale des quantités ainsi mises à la consommation, que ce soit auprès de consommateurs finals ou de distributeurs de carburants en acquitté ;

- d'autre part, les distributeurs de carburants en acquitté, enregistrés, doivent indiquer à l'administration des douanes et droits indirects, par une déclaration trimestrielle, les ventes ou transferts de carburants effectués par leurs soins à destination d'autres régions que celles où ils ont reçu les carburants en droits acquittés.

Cependant, **le niveau des fractions régionales de tarif ne pourra être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière, ce qui ne pourra pas être le cas avant 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences – notamment des transferts de personnel – résultant de la loi « libertés et responsabilités locales ».** **Dans cette attente, le Parlement devra, chaque année, de manière provisionnelle en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative pour régularisation, réviser les fractions attribuées aux régions,** en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré.

Par ailleurs, le dispositif de compensation ci-dessus présenté s'avère **par nature inapplicable aux régions d'outre-mer, où la TIPP n'est pas perçue.** Conformément à l'article 266 *quater* du code des douanes, en effet, ces régions perçoivent le produit d'une taxe spéciale de consommation sur les carburants, dont elles fixent le tarif. Par conséquent, pour elles, **la seule modalité de compensation praticable consiste désormais en une dotation budgétaire.**

2. La mise en œuvre de la compensation en 2006

a) Une minoration de la compensation due, en contrepartie de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

Le transfert en 2006, aux régions (s'agissant des lycées) et aux départements (s'agissant des collèges), **de la gestion des agents TOS, a entraîné la disparition des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI),** créées sur le fondement de l'article 2 du décret (modifié) n° 85-934 du 4 septembre 1985, relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement. Chaque académie disposait d'un tel fonds, destiné au financement des rémunérations versées aux personnels d'internat et de demi-pension des établissements publics du second degré ; la gestion en était confiée, par le recteur, à un établissement public local d'enseignement désigné à cet effet. **Ces fonds recueillaient la participation de l'Etat pour une part (60 %), des familles pour l'autre part (40 %),** conformément aux dispositions du décret n° 85-934 précité.

Les FARPI supprimés, la gestion des dépenses d'internat et de restauration a été confiée, avec l'ensemble des TOS, aux départements (pour les collèges) et aux régions (en ce qui concerne les lycées). Conformément au régime du droit d'option offert, à l'ensemble des personnels relevant de services transférés, par l'article 109 de la loi « libertés et responsabilités locales », les personnels en cause doivent choisir, avant le 31 décembre 2007, entre, d'une part, un détachement sans limitation de durée auprès des départements ou régions (position où il seront placés par défaut, en l'absence

d'exercice positif de l'option avant la date butoir) et, d'autre part, une intégration dans les cadres de la fonction publique territoriale. La rémunération des agents qui n'ont pas encore exercé leur droit d'option reste à la charge de l'Etat, celle des agents ayant opté est transférée aux départements et aux régions. Une fois ce dispositif transitoire achevé, le traitement de l'ensemble des personnels sera mis à la charge des collectivités, et compensé par l'Etat.

Le cas des personnels en charge de l'internat et de la restauration s'avère toutefois plus complexe que celui des autres TOS décentralisés, compte tenu de la participation des familles précitée. En effet, en théorie, l'Etat devrait : d'une part, compenser aux départements et aux régions 60 % de la rémunération des agents ayant exercé leur droit d'option et qui, de ce fait, ont été mis à la charge des collectivités, le solde de 40 % étant assuré par la participation des familles ; d'autre part, verser l'intégralité du salaire des agents n'ayant pas encore opté et restant, par conséquent, à sa charge, mais, dès lors, continuer à percevoir la participation des familles.

Afin d'éviter les difficultés de suivi administratif que supposerait un tel schéma, notamment sur le plan de la tenue de données délicates à rassembler dans des délais brefs, un autre système a été mis en place. On ne considère, ci-après, que le cas des régions, mais celui des départements est réglé d'une façon semblable, mutatis mutandis :

- les régions, dès 2006, bénéficient de l'intégralité de la participation des familles. Le principe de cette affectation a été posé par le deuxième alinéa du I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006. Conformément à cette disposition, le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 (relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public) est venu préciser les conditions dans lesquelles ces collectivités perçoivent les sommes en cause ;

- cependant, l'Etat compense aux régions 100 % du salaire des personnels transférés, via l'attribution d'une fraction de TIPP. Cette compensation suit les modalités plus haut décrites ;

- en contrepartie de l'affectation de la participation des familles, le troisième alinéa du I et, en ce qui concerne les régions d'outre-mer, le II de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006 ont posé le principe d'une minoration des ressources attribuées aux régions au titre de la compensation financière des compétences transférées en application de la loi « libertés et responsabilités locales ». Le montant de cette minoration est calculé par référence à celui de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration « constaté en 2004 », année ayant précédé les premiers transferts de compétences – soit, concrètement, 127,36 millions d'euros pour les régions métropolitaines et 1,76 millions d'euros pour les régions d'outre-mer.

L'opération est donc neutre, pour les régions comme pour l'Etat, et conforme aux règles de la compensation financière des transferts de compétence : il n'y a aucun accroissement de charges non compensé, l'Etat

assurant « comptablement » 100 % du traitement des rémunérations ; il ne fait que « reprendre » la part de 40 %, correspondant à la participation des familles, qu'il percevait déjà auparavant.

Le calcul du montant de la compensation effectivement due en 2006

Le droit à compensation des **régions métropolitaines**, en 2006, au titre des transferts de compétence issus de la loi « libertés et responsabilités locales », s'élevait, **selon les calculs réalisés pour la loi de finances initiale pour 2006**, à 869 millions d'euros au total. Conformément au V de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, à ce montant, a été additionné celui de la compensation « SRU » associée à l'entrée dans le STIF de la région Ile-de-France, soit 203 millions d'euros. En outre, suivant le schéma exposé ci-dessus, en contrepartie de l'affectation de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration, ce droit « brut » a été **minoré, au total, de 128 millions d'euros**. Le calcul a déterminé un **droit global net à compensation de 943 millions d'euros**.

Le droit à compensation « brut » des **régions d'outre-mer**, quant à lui, se montait, selon les calculs réalisés pour la loi de finances initiale pour 2006, à 19 millions d'euros au total. Ce montant a été **minoré de 1,7 million d'euros**, en contrepartie de l'affectation de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration. Il en est résulté un **droit global net à compensation de 17,34 millions d'euros**.

b) Les modalités de réalisation de la compensation pour les régions métropolitaines

Conformément au dispositif, ci-dessus exposé, prévu par le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, la loi de finances initiale pour 2006 a organisé la compensation financière des transferts de compétences réalisés au bénéfice des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse, par **l'attribution, à chaque collectivité, d'une fraction de tarif de la TIPP perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région concernée**. Ainsi, aux termes du premier alinéa du I de l'article 40 de cette dernière loi, la fraction de TIPP attribuée a été calculée, *« pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un produit égal au droit à compensation »*.

Cette disposition, compte tenu de la minoration du droit à compensation, ci-dessus exposée, au titre de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration, peut être schématisée par l'équation suivante :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2006} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ & = \\ & \text{droit net à compensation de la région pour 2006} \\ & \text{(au titre des transferts intervenus en 2005 et en 2006)} \end{aligned}$$

Soit, autrement présentée, l'équation :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2006} \\ & = \\ & \text{droit net à compensation de la région pour 2006} \\ & \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ & \text{(au titre des transferts intervenus en 2005 et en 2006)} \end{aligned}$$

Rapporté à l'assiette régionale estimée de la TIPP en 2006, le droit net à compensation de chaque région (déterminé suivant les modalités plus haut exposées) a conduit au calcul des **fractions de TIPP attribuées, à chaque région**, par le quatrième alinéa du I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006. Cette attribution a été expressément réalisée « **jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation** ». En effet, **ni les assiettes régionales de la TIPP en 2006, ni le montant du droit à compensation des régions au titre de l'année, n'étaient encore connus avec précision**. Par conséquent, les fractions de tarif ont été déterminées **sur la base d'évaluations**. **Il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2006 d'arrêter le montant définitif de ces fractions**, les montants définitifs des droits à compensation des régions ayant alors été définitivement constatés, et les assiettes respectives de TIPP déterminées.

c) Les modalités de réalisation de la compensation pour les régions d'outre-mer

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, **la TIPP n'est pas perçue dans les régions d'outre-mer** et, par conséquent, celles-ci n'entrent pas dans le champ d'application du dispositif de compensation instauré à compter de 2006 pour les autres régions. Aussi, conformément au II de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, **la compensation financière versée à ces régions d'outre-mer, à partir de 2006**, au titre des transferts de compétences dont elles ont bénéficié en application de la loi « libertés et responsabilités locales », **se trouve attribuée sous forme de dotation générale de décentralisation** (pour 2006, en attendant la régulation à laquelle procédera la loi de finances rectificative pour l'exercice, cette dotation s'élève, suivant les modalités de calcul plus haut décrites, à **17,3 millions d'euros**).

D. L'ATTRIBUTION AUX RÉGIONS MÉTROPOLITAINES D'UN DROIT DE MODULATION DU TARIF DE LA TIPP À COMPTER DE 2007

1. L'autorisation communautaire

Un pouvoir de modulation des impositions qui leur sont attribuées au titre de la compensation financière des compétences décentralisées est *a priori* reconnu aux collectivités territoriales par l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales ». **Toutefois, s'agissant du tarif de la TIPP, accise qui relève en grande partie du droit communautaire, notamment quant à la fixation des niveaux *minima* de taxation, une décision préalable d'autorisation du Conseil des ministres de l'Union européenne s'avérait nécessaire**, à titre de dérogation, conformément à l'article 19 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.

Suivant la procédure définie par le même article, en **juin 2004, les autorités françaises ont transmis à la Commission européenne une demande** d'autorisation, en vue d'appliquer un niveau de taxation différencié du gazole et de l'essence sans plomb dans le cadre de la décentralisation de compétences actuellement assumées au niveau central. Toutefois, **le gazole professionnel a été exclu de la demande de dérogation**, compte tenu des risques de distorsion de concurrence qui seraient induits par une telle mesure. En **septembre 2004, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil**, autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole (hors gazole professionnel) pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011. L'article 19, précité, de la directive 2003/96/CE, en effet, fixe à 6 ans la période maximale de validité de l'autorisation ; celle-ci, cependant, est renouvelable suivant la même procédure.

La décision du Conseil est intervenue le 24 octobre 2005, conforme à la proposition précitée de la Commission européenne, sauf en ce qui concerne la période d'autorisation, ramenée à trois ans après négociation avec nos partenaires européens. Ainsi, **la France pourra appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole (hors gazole professionnel) pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009**. La reconduction de cette autorisation supposera une nouvelle procédure, et les négociations diplomatiques dont elle s'accompagne.

2. La mise en œuvre de l'autorisation communautaire

Formellement, le Conseil des ministres de l'Union européenne, dans sa décision précitée du 24 octobre 2005, a autorisé la France, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009, à appliquer une *réduction* différenciée de TIPP sur l'essence sans plomb et le gazole. En effet, **l'encadrement communautaire du régime de taxation des carburants ne permet que de *diminuer* les tarifs de TIPP**, et non pas directement de les *moduler*, comme il est en réalité

souhaité au bénéfice des régions. Aussi, **la France s'est engagée**, auprès des autorités communautaires, **à augmenter son tarif de TIPP**, de 1,77 euro par hectolitre s'agissant du SP et de 1,15 euro par hectolitre s'agissant du gazole – **avant d'autoriser les régions à réduire ce tarif, jusqu'à hauteur du double de l'augmentation**, soit une réduction de 3,14 euros par hectolitre pour le SP et de 2,30 euros par hectolitre pour le gazole. Ce **relèvement préalable** de tarif a été mis en œuvre par le I de l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2005, modifiant, à cet effet, les tarifs de la TIPP prévus au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes¹.

L'augmentation du tarif de la TIPP réalisée comme il vient d'être dit, « artifice » préalable pour satisfaire aux dispositions communautaires qui ne permettent pas directement la modulation, n'a **pas eu d'incidence pour le consommateur**. En effet, le II du même article 84 de la loi de finances initiale pour 2005 (en rétablissant un 2 à l'article 265, précité, du code des douanes) a organisé la « **neutralisation** » de ce relèvement :

- d'une part, il a été posé en **principe qu'une réfaction peut être effectuée sur les tarifs de TIPP** applicables à l'essence sans plomb et au gazole (article 265 du code des douanes, 2, premier alinéa) ;

- d'autre part, **une telle réfaction a été fixée, en 2006, à hauteur de l'augmentation** prévue par le I de l'article 84 précité ; soit une réfaction de 1,77 euro par hectolitre pour le SP, et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole (article 265 du code des douanes, 2, deuxième alinéa).

Ce faisant, l'Etat a mis immédiatement en œuvre sa possibilité de diminution du tarif, conformément à l'autorisation communautaire. Ce dispositif visait évidemment à **maintenir ce tarif au niveau existant, avant les éventuelles modulations régionales**. De cette façon, **le tarif actuel de la TIPP a vocation à devenir, à partir de 2007, le cours pivot par rapport auquel les régions pourront exercer leur droit de modulation**.

Enfin, les troisième et quatrième alinéas du 2 de l'article 265 du code des douanes, issus du II de l'article 84 de la loi de finances initiale pour 2005, ont reconnu et organisé un **droit des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse de moduler – « réduire ou augmenter » – le montant de la réfaction** fixée par le deuxième alinéa de cet article comme il vient d'être exposé. Ce droit est expressément instauré **à compter du 1^{er} janvier 2007**.

Deux limites enserrant ce droit de modulation. La première est inhérente au système mis en place : elle tient à la fraction de tarif de la TIPP attribuée à chaque région. La seconde limite a trait à l'ampleur autorisée pour la modulation. En effet, la **fourchette de modulation** prévue est : **s'agissant de l'essence sans plomb, de plus ou moins 1,77 euro par hectolitres autour du tarif pivot ; pour le gazole, de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour du tarif pivot**. Les régions bénéficieront ainsi de la possibilité :

¹ Cette augmentation du tarif « d'Etat » a conduit en pratique à passer, théoriquement : pour le SP, d'un tarif de 58,92 euros par hectolitre à 60,69 euros par hectolitre ; s'agissant du gazole, d'un tarif de 41,69 euros par hectolitre à 42,84 euros par hectolitre.

- soit de revenir sur la réfaction décidée par l'Etat, en augmentant leur tarif dans la limite de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb, et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole ;

- soit, au contraire, d'approfondir cette réduction, en utilisant l'autorisation communautaire, c'est-à-dire en baissant leur tarif, au maximum, de 1,77 euro par hectolitre pour le SP, et de 1,15 euro pour le gazole.

De la sorte, **il s'agira, du point de vue des régions, d'une capacité de modulation des tarifs autour de tarifs pivots, mais, du point de vue du droit communautaire, de la mise en œuvre de l'autorisation de réduction** – d'abord par l'Etat puis, différenciée, par les régions¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

*A. LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DE MINORATION DU DROIT À COMPENSATION DES RÉGIONS, EN CONTREPARTIE DE L'AFFECTATION DE LA PARTICIPATION DES FAMILLES AUX DÉPENSES D'INTERNAT ET DE RESTAURATION*²

1. La prorogation, pour 2007 et 2008, de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

Le 1^o du I du présent article, modifiant le deuxième alinéa du I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, permet la **perception par les régions – initialement établie pour l'année 2006 seulement –, en 2007 et 2008, de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration**. On rappelle que cette participation, avant 2006, était versée aux FARPI, supprimés à l'occasion du transfert aux régions de la gestion des agents TOS des lycées (cf. *supra*).

Après 2008, l'Etat, en effet, n'aura plus à sa charge aucun des personnels en cause : **le 1^{er} janvier 2009 correspondra à la dernière vague de transferts, en ce domaine, aux régions, compte tenu des règles de prise d'effet dans le temps, établies par l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2006, de l'exercice du droit d'option**, ci-dessus présenté, entre un

¹ La procédure de modulation des tarifs de TIPP a fait l'objet d'une triple précision de la part du législateur. En premier lieu, les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse ne pourront intervenir qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié. En deuxième lieu, ces délibérations devront être notifiées à la direction générale des douanes et droits indirects. Celle-ci devra procéder à la publication des tarifs de la TIPP ainsi modifiés, au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre. En dernier lieu, les tarifs publiés entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.

² Il convient de souligner qu'un même mécanisme est mis en place, à l'égard des départements, par l'article 14 du présent projet de loi de finances.

détachement sans limitation de durée et une intégration dans la fonction publique territoriale, offert aux personnels relevant de services décentralisés – cet exercice conditionnant le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. En effet, conformément au second alinéa de l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2006, les agents qui auront opté entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année 2007 (y compris ceux qui, faute d'option explicite avant cette dernière date, limite fixée pour l'opération, se trouveront placés dans la position « par défaut » d'un détachement sans limite de durée) seront confiés à la gestion des régions à compter du 1^{er} janvier 2009 seulement. Il convient de rappeler que ce régime d'entrée en vigueur différée a été aménagé par le législateur **afin que la loi de finances initiale se rapportant à l'année d'effectivité de l'option – et du transfert de compétence associé – puisse prendre en compte les conséquences budgétaires induites** par le droit à compensation des collectivités territoriales.

Au-delà du 31 décembre 2008, il reviendra donc aux régions (comme aux départements, en ce qui concerne les collègues) d'organiser les modalités de leurs relations financières avec les parents d'élèves.

2. La pérennisation de la minoration du droit à compensation des régions à hauteur du montant, constaté en 2004, de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

Le 2^o du I du présent article, modifiant le troisième alinéa du I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, **pérennise (« à compter de 2006 ») le principe – initialement fixé pour l'année 2006 seulement – de la minoration du droit à compensation des régions à hauteur du montant, constaté en 2004, de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration.** Le 4^o du I du présent article procède **de même en ce qui concerne les régions d'outre-mer.**

Il convient ici de rappeler le schéma, plus haut détaillé, qui a été mis en place dès 2006 :

- l'Etat compense aux régions 100 % du salaire des personnels TOS transférés (par l'attribution d'une fraction de tarif de TIPP appliqué à son assiette régionale pour les régions métropolitaines, par dotation budgétaire en ce qui concerne les régions d'outre-mer) ;

- les régions perçoivent l'intégralité de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration ;

- en contrepartie, le droit à compensation des régions au titre des transferts de compétences est minoré du montant de cette participation, tel qu'il a été constaté en 2004 (année ayant précédé les premiers transferts de compétences), au bénéfice, à cette époque, des FARPI.

Comme il a déjà été mentionné, cette minoration du droit à compensation s'élèvera ainsi, **au total, chaque année, pour les régions métropolitaines, à 127,36 millions d'euros ; pour les régions d'outre-mer, à 1,76 millions d'euros.**

B. L'INTÉGRATION DU « FORFAIT D'EXTERNAT » DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SOUS CONTRAT DANS LE DISPOSITIF DE COMPENSATION PAR L'ATTRIBUTION D'UNE PART DU PRODUIT DE LA TIPP¹

Le **II** du présent article, modifiant le II de l'article 121 de la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, **intègre le forfait dit « d'externat » dans le dispositif de compensation, par l'attribution d'une part du produit de la TIPP**, organisé par le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

Ce forfait correspond à la subvention de rémunération des personnels non enseignants d'établissements privés sous contrat, traditionnellement versée par l'Etat. Par symétrie avec la décentralisation des personnels TOS relevant du statut de la fonction publique, ce forfait sera décentralisé à partir du 1^{er} janvier 2007 : confié aux régions, en ce qui concerne les lycées, et aux départements, pour les collèges. Il s'agit d'un transfert de charge non corrélé à un transfert de gestion, les agents en cause continuant de relever de leurs établissements respectifs, privés. La dépense, **pour les régions, est évaluée à 113,927 millions d'euros.**

Suivant les prévisions de l'article 121 de la loi « libertés et responsabilités locales », le forfait d'externat devait abonder la dotation générale de décentralisation des collectivités concernées. Par mesure de simplification, il sera finalement pris en compte, conformément au présent article, dans le droit à compensation satisfait par l'attribution de fractions régionales de TIPP.

C. LA FIXATION, POUR 2007, DES FRACTIONS DE TARIF DE TIPP ATTRIBUÉES À CHAQUE RÉGION MÉTROPOLITAINE POUR LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Le **3° du I** du présent article modifie le tableau figurant au I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, en vue de fixer les fractions de tarif de TIPP attribuées à chaque région métropolitaine, en 2007, dans le cadre de la compensation des transferts de compétences, selon le dispositif organisé par le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005. (Eu égard aux **modifications apportées, sur ce point, par l'Assemblée nationale**, ce tableau est reproduit *infra*, III.)

¹ L'effet de la mesure s'étend à la compensation due, au titre du forfait d'externat, aux départements, réalisée par l'attribution d'une part du produit de la TSCA. Cet effet est pris en compte par l'article 14 du présent projet de loi de finances.

On rappelle que **ces tarifs pourront faire l'objet de la modulation, à l'initiative des conseils régionaux, prévue par l'article 265 du code des douanes** (cf. *supra*, I).

Conformément au premier alinéa du I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, déjà cité, chaque fraction de TIPP a été calculée, « **pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un produit égal au droit à compensation** ». Il convient de noter que l'assiette régionale, « figée » à l'année 2006, permet de faire bénéficier les régions du dynamisme de la taxe.

Compte tenu de l'opération de minoration du droit à compensation, ci-dessus exposée, au titre de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration, le calcul des fractions attribuées s'est donc ramené aux équations suivantes :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2007} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ & = \\ & \text{droit net à compensation de la région pour 2007} \\ & \text{(au titre des transferts en 2005, 2006 et 2007)} \end{aligned}$$

Soit, autrement présenté :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2007} \\ & = \\ & \frac{\text{droit net à compensation de la région pour 2007}}{\text{assiette régionale de la TIPP en 2006}} \\ & \text{(au titre des transferts en 2005, 2006 et 2007)} \end{aligned}$$

Les trois tableaux suivants récapitulent, par tranche annuelle (transferts réalisés en 2005, 2006 ou 2007) et par catégorie de transferts, **le montant du droit à compensation des régions** employé pour le calcul des fractions de TIPP attribuées pour 2007. **Avant minoration au titre de l'affectation de la participation des familles**, ce droit s'élève, **au total**, à **1,979 milliard d'euros** (1.979.593.651 euros précisément). **Le droit net à compensation, déduction faite de la participation des familles** (soit, exactement, 127.369.858 euros), est ainsi établi à **1,852 milliard d'euros** (1.852.223.793 euros).

Droit à compensation brut des régions métropolitaines, en 2007, au titre des transferts intervenus en 2005

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Formation des travailleurs sociaux	130.243.902
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	19.846.771
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215.682.857
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	61.788.617
Inventaire général du patrimoine culturel	2.078.119
Total	429.640.266

Source : direction générale des collectivités locales

Droit à compensation brut des régions métropolitaines, en 2007, au titre des transferts intervenus en 2006

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	5.436.870
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215.682.857
TOS (total vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	74.492.794
STIF (région Ile-de-France, dont compensation « SRU »)	391.507.400
AFPA (région Centre)	24.112.000
Total	711.231.921

Source : direction générale des collectivités locales

Droit à compensation brut des régions métropolitaines, en 2007, au titre des transferts intervenant en 2007

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (1)	92.550.924
TOS (total vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	628.758.849
Forfait d'externat	113.927.747
Inventaire culturel (2)	3.503.943
Total	838.721.464

(1) Différence entre le droit à compensation des régions calculé pour 2005 (un semestre) et 2006 (extension en année pleine, soit un semestre de compensation supplémentaire) et le montant définitif établi.

(2) Frais de fonctionnement associés au transfert de compétence intervenu en 2005, la partition des services du ministère de la culture ne prenant effet qu'en 2007.

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient de noter que les montants, ci-dessus indiqués, de la compensation due au titre des transferts intervenus en 2006, sont ceux qu'il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2006 de prendre en compte, en vue des ajustements nécessaires pour l'exercice.

Par ailleurs, on note pour mémoire que **la compensation financière versée aux régions d'outre mer** (où, comme on l'a déjà signalé, la TIPP n'est pas perçue), **en 2007, comme en 2006, se trouvera attribuée sous forme de dotation générale de décentralisation**. Les crédits de celle-ci (**24 millions d'euros** après minoration de 1,76 millions d'euros au titre de la participation des familles) sont inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Michel Mercier.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, **sur la proposition du gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances, a adopté un **amendement tendant à ajuster, en tenant compte des plus récentes estimations disponibles, les fractions de tarif de TIPP attribuées aux régions**, par le 3^o du I du présent article, au titre de la compensation, en 2007, des transferts de compétences. La mesure, d'ordre technique, tient compte des montants ci-dessus retracés¹.

¹ *Un autre amendement du gouvernement, similaire, a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'article 14 du présent projet de loi de finances, en ce qui concerne la compensation dont bénéficient les départements.*

**Les fractions de TIPP attribuées aux régions par le présent article
après modification par l'Assemblée nationale**

(en euros par hectolitre)

Région	Gazole	SP
ALSACE	2,83	4,00
AQUITAINE	1,52	2,14
AUVERGNE	1,77	2,50
BOURGOGNE	1,42	2,01
BRETAGNE	1,94	2,74
CENTRE	1,95	2,76
CHAMPAGNE-ARDENNE	1,50	2,12
CORSE	0,95	1,34
FRANCHE-COMTÉ	1,97	2,79
ILE-DE-FRANCE	7,87	11,13
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1,34	1,89
LIMOUSIN	1,75	2,47
LORRAINE	1,96	2,76
MIDI-PYRÉNÉES	1,45	2,04
NORD-PAS-DE-CALAIS	2,59	3,66
BASSE-NORMANDIE	1,60	2,26
HAUTE-NORMANDIE	1,81	2,55
PAYS DE LOIRE	1,72	2,43
PICARDIE	1,89	2,67
POITOU-CHARENTES	1,60	2,26
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	1,88	2,66
RHÔNE-ALPES	2,09	2,96

Source : présent projet de loi de finances

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'ensemble des dispositions du présent article, qui, sur le fond, ne procède qu'à **des ajustements du système mis en place en 2006, qu'il pérennise.**

Il convient de rappeler, en premier lieu, que **le financement, par l'attribution aux régions de fractions de TIPP, c'est-à-dire l'attribution de ressources fiscales, des transferts de compétences** prévus au bénéfice de ces collectivités par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, dans son principe, **s'inscrit, à la fois, dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités territoriales**, garantie par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, et dans le respect des dispositions de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » elle-même.

En second lieu, il y a lieu d'observer que les transferts de compétences aux régions ont fait l'objet, avec l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, qui permet l'attribution de fractions du tarif de TIPP appliquées à des assiettes régionales, **d'un mode de compensation rénové,**

traduisant la volonté d'accroître la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de ces collectivités. En outre, **la modulation de tarif à laquelle pourront procéder les conseils régionaux à partir de 2007 permettra d'assurer, non seulement l'autonomie financière des régions** – au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 –, **mais encore leur autonomie fiscale**, à laquelle votre commission des finances est attachée.

Votre rapporteur général, au demeurant, tient à rappeler que, conformément aux termes exprès du paragraphe II de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées aux régions au titre de la compensation financière des compétences qui leur ont été transférées diminueraient**, « *pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation* » par ailleurs reconnu à ces collectivités, **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 14

Compensation financière en 2007 des transferts de compétences aux départements

Commentaire : le présent article permet d'établir le niveau de l'assiette de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) attribuée aux départements afin de compenser les transferts de compétences réalisés en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

I. LE TRANSFERT D'UNE FRACTION DE TSCA AUX DÉPARTEMENTS

Le cadre général des transferts de compétence a été étudié dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances. Le présent article réalise une même opération d'attribution de fiscalité, mais au profit des départements.

A. LE CHOIX DE LA TSCA

Le **III** de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 organise le transfert aux départements, en compensation des compétences transférées à partir de 2005 par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, **d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur.**

La taxe sur les contrats d'assurance est régie par les dispositions des articles 991 à 1004 *bis* du code général des impôts. L'article 991 précité, qui prévoit les principes généraux applicables à la taxe, dispose que « *toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger est soumise, quels que soient le lieu et la date auxquels elle est ou a été conclue, à une taxe annuelle et obligatoire moyennant le paiement de laquelle tout écrit qui constate sa formation, sa modification ou sa résiliation amiable, ainsi que les expéditions, extraits ou copies qui en sont délivrés, sont, quel que soit le lieu où ils sont ou ont été rédigés, exonérés du droit de timbre et enregistrés gratis lorsque la formalité est requise.*

« *La taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré* ». Par ailleurs, les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent, dont le détail figure à l'article 1001 du code général des impôts.

Le **III** du même article 52 ne porte pas sur l'ensemble de la taxe sur les conventions d'assurance, mais seulement sur celle perçue « *en application du 5° bis de l'article 1001 du code général des impôts* », qui prévoit que « *le tarif de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est fixé (...) à 18 % pour les assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur* ».

B. LA FRACTION DE TAUX AFFECTÉE À L'ENSEMBLE DES DÉPARTEMENTS

Pour l'ensemble des départements, le montant de la compensation est défini par une **fraction du taux de la taxe**, calculée de sorte qu'appliquée à l'**assiette nationale 2004**, elle conduise à un produit égal au **droit à compensation** de l'ensemble des départements. Ce taux a été **provisoirement** fixé à **0,91 %** par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

Le calcul du montant de la compensation qui revient à chaque département nécessite deux éléments :

- d'une part, le montant de l'assiette nationale de TSCA pour l'année 2004 ;

- d'autre part, le **montant exact du droit à compensation**, c'est-à-dire des dépenses que l'Etat a consacrées, pendant la période de référence, aux missions désormais confiées aux départements. Ce montant est arrêté après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), ce qui constitue une forte garantie pour les collectivités territoriales.

Ainsi, le troisième alinéa du III de l'article 52 précité précisait que « *jusqu'à connaissance des montants des droits à compensation et de l'assiette 2004 susmentionnée, cette fraction est fixée à 0,91 %* ».

En ce qui concerne l'assiette nationale de TSCA pour l'année 2004, elle a été arrêtée en **2005**. En conséquence, l'article 41 de la loi de finances pour 2006, qui modifie l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, ne fait plus référence qu'à la « *connaissance définitive des droits à compensation* », et fixe la fraction à **1,787 % pour 2006**.

Il convient de relever que comme les transferts de compétence s'étaleront jusqu'en 2008 (et ultérieurement pour certains transferts de personnels), **les fractions de taux attribuées à chaque département seront modifiées dans chaque loi de finances, afin de tenir compte :**

- d'une part, des évaluations définitives du coût des compétences transférées, le calcul pouvant prendre plus d'un an ;

- d'autre part, des nouveaux transferts de compétence qui restent à effectuer.

C. LA FRACTION DE TAUX AFFECTÉE À CHAQUE DÉPARTEMENT

Une fois le taux « national » connu, on peut déterminer la fraction qui revient à chaque département. Chacun se voit attribuer un pourcentage de la fraction de taux. Ce pourcentage est égal au produit de la fraction de taux national par le rapport entre le droit à compensation du département et le droit à compensation de l'ensemble des départements.

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 comporte un tableau qui, pour chacun des départements, établit suivant ces modalités de calcul un taux de la taxe lui étant attribué pour l'année 2005.

Le montant définitif de la fraction de taux attribuée pour l'ensemble des départements puis à chaque département a été fixé de manière provisoire. En effet, pour l'année 2005, les données relatives à l'assiette totale de la TSCA, ainsi que le montant des droits à compensation n'étaient pas définitivement arrêtés. Le quatrième alinéa du III de l'article 52 précité de la loi de finances initiale pour 2005 indique que « **le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation** ».

D. LE DYNAMISME DE LA TSCA PROFITE AUX DÉPARTEMENTS

La TSCA est une ressource dynamique, qui a affiché ces dernières années de forts taux de progression, comme le montre le tableau suivant.

Evolution de l'assiette de TSCA depuis 2001

(en millions d'euros)

Année	Assiette	Recette	Progression annuelle
2001	12.311	2.189	+ 7,8 %
2002	12.625	2.272	+ 3,8 %
2003	13.044	2.348	+ 3,3 %
2004	13.800	2.484	+ 5,8 %
2005	13.955	2.512	+ 1,1 %

Source : DGCL

Le mode de calcul, qui retient pour base l'assiette 2004, permet ainsi aux départements de bénéficier du dynamisme de la ressource : en effet, c'est sur une assiette plus importante que s'applique le taux fixé par la loi.

Cependant, il faut relever que, dans le rapport général sur le projet de loi de finances initiale pour 2006, votre rapporteur général faisait état d'une progression prévue pour 2005 de **4,7 %** et de **5,3 %** en 2006. Selon les éléments transmis à ce stade, la croissance devrait être moindre ce qui, sans entraîner de pertes pour les départements, limite le « gain » qu'ils pouvaient attendre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA COMPENSATION DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN 2005 ET 2006

Les transferts de compétences intervenus en 2006 ont maintenant été évalués avec précision, et validés par la CCEC : leur montant est donc connu, et donné dans le tableau suivant. Pour plus de détail sur chacun de ces transferts, votre rapporteur général renvoie à ses observations des années antérieures.

Les transferts de compétence intervenus depuis 2006

(en euros)

Année du transfert	Compétence transférée	Montant	Observations
2005	FAJ	13.857.911	Arrêté du 6 avril 2006
	CLIC	17.164.993	Arrêté du 6 avril 2006
	CODERPA	1.101.392	Arrêté du 6 avril 2006
	FSL	81.778.362	Arrêté du 6 avril 2006
	Fonds eau-énergie	11.749.054	Arrêté du 6 avril 2006
	Convention de restauration	5.637.466	Arrêté du 6 avril 2006
	Conservation du patrimoine rural non protégé	5.837.000	La CCEC a validé les modalités de calcul de ce transfert de crédits le 5 octobre 2006
	Total 2005	136.676.178	
2006	Suppression vignette automobile	132.495.100	Il ne s'agit pas d'un transfert de compétence, mais de la compensation d'une perte de ressource
	STIF	42.403.000	Arrêté en cours de publication
	FARPI (1)	-122.219.290	Reprise (principe expliquée en infra)
	Non titulaires de droit public Education nationale	32.802.848	CCEC du 14 novembre 2006
	Crédits de suppléance de l'Education nationale	21.860.121	CCEC du 14 novembre 2006
	Emplois aidés éducation nationale	17.386.468	CCEC du 14 novembre 2006
	Total 2006	122.818.234	
TOTAL 2005 et 2006		259.494.413	

(1) : Fonds académiques de rémunération des personnels d'internat

On constate que le montant total au titre des années 2005 et 2006 s'élève à 259 millions d'euros, si l'on tient compte des 122 millions prélevés au titre des FARPI. **Le principe de la « reprise FARPI », relativement complexe, est détaillé dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances.**

Par ailleurs, il faut relever que les modalités de calcul de ces transferts ont été discutées au sein de la CCEC, ce qui constitue un gage pour les collectivités.

B. LA SUPPRESSION DES FARPI ET LE DISPOSITIF TRANSITOIRE

Les modalités d'application de la « reprise FARPI » ont été décrites dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances. Il convient de rappeler qu'elle est financièrement neutre pour les départements.

Les départements touchent donc **l'intégralité** de la participation des familles aux dépenses d'internat, comme le précise le deuxième alinéa du présent article, qui propose de modifier l'article 52 de la loi de finances pour 2004 afin de proroger cette perception en **2006, 2007 et 2008**

Pour sa part, l'Etat prélève de manière pérenne, c'est-à-dire à **compter de 2006**, une somme égale aux montants versés aux FARPI en **2004**, montant pris sur la fraction de TSCA attribuée aux départements, comme le prévoit le 3^{ème} alinéa du présent article, qui modifie l'article 52 de la loi de finances précitée ;

- l'Etat compense aux départements 100 % du salaire des personnels transférés, *via* l'attribution d'une fraction de TSCA.

Concrètement, cela se traduit par :

- la perception par les départements des contributions versées par les familles au titre des anciens FARPI ;

- la reprise, par l'Etat, de **122,219 millions d'euros**, soit le montant versé par les ménages en 2004, et **non encaissé par l'Etat à partir de 2006**.

L'opération est donc neutre pour les départements comme pour l'Etat, et conforme au droit qui régit les transferts de compétence : il n'y a aucun accroissement de charges non compensé, l'Etat assurant « comptablement » 100 % du traitement des rémunérations, tout en « reprenant » son ancienne part de 40 %.

C. LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN 2007

1. Le transfert des TOS

Comme on vient de le voir, l'ensemble des personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale ont deux ans pour exercer leur droit d'option et choisir entre le détachement sans limitation de durée ou une intégration dans la fonction publique territoriale.

Le droit à compensation des départements est donc augmenté d'une somme égale au coût du nombre d'agents ayant opté avant le 31 juillet 2006, le solde étant réglé dès les chiffres définitifs connus.

Cela correspond, pour l'année 2007, à une somme de **334 millions d'euros**, cette estimation étant temporaire.

2. Le transfert d'une partie de la voirie nationale

Les transferts de route prévus en 2007, qui correspondent aux dépenses d'entretien et d'investissement, représentent **182,8 millions d'euros**. Des difficultés sont cependant apparues dans certains cas, notamment en Seine-Saint-Denis, en Guyane et à la Réunion. De nouveaux transferts devraient donc avoir lieu d'ici 2008.

3. Le calcul de la compensation en 2007

Conformément aux dispositions de l'article 52 précité de la loi de finances initiale pour 2006, la fraction de taux de TSCA attribuée aux départements est égale à la somme des droits à compensation divisée par l'assiette nationale de la TSCA en 2004, soit :

- droit à compensation 2005 : 136,6 millions d'euros ;
- droit à compensation 2006 : 122,8 millions d'euros (avec la correction liée à la reprise des FARPI) ;
- droit à compensation 2007 : 517,2 millions d'euros ;
- soit un total de **776,7 millions d'euros**.

L'assiette nationale de TSCA en 2004 étant de 13.801,9 millions d'euros, le taux est fixé à **5,622 %**.

Il convient de rappeler que ce taux s'appliquera à l'assiette pour 2007, et non 2004, **ce qui permet aux départements de bénéficier de la progression de l'assiette de TSCA**. Le produit estimé est donc de 855 millions d'euros, soit un « bonus » pour les départements d'environ **79 millions d'euros**.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements sur le présent article.

Le premier amendement augmente la fraction de l'assiette de TSCA attribuée aux départements, la faisant passer de 5,622 % à **6,531 %**, soit une recette supplémentaire de **135,9 millions d'euros** pour les départements, au titre du transfert du **forfait d'externat**.

Le second amendement réalise les ajustements pour chaque département, en modifiant les fractions de TSCA qui leurs sont attribuées.

Il s'agit donc de modifications techniques, qui permettent d'actualiser le montant des compensations compte tenu des derniers éléments connus.

Il convient de souligner que toutes les précisions apportées lors de l'évaluation des compétences transférées doivent être intégrées dans la plus prochaine loi de finances. En conséquence, il est probable que les tableaux fournis seront de nouveau modifiés pour tenir compte de la réunion de la CCEC du 14 novembre.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A l'origine, il avait été prévu de laisser aux départements la possibilité de moduler la TSCA, afin de les faire bénéficier d'une ressource fiscale indépendante.

Comme votre rapporteur général l'a relevé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement, après avoir exploré toutes les pistes, a dû se résoudre à ne pas laisser aux départements la possibilité de moduler le taux de la TSCA, en raison de difficultés pratiques. Cet abandon, pour regrettable qu'il soit au plan des principes, a cependant recueilli l'adhésion de votre rapporteur général et du Parlement qui a été convaincu du bien fondé de l'analyse du gouvernement.

La modulation étant impossible à mettre en œuvre, **il convient d'être particulièrement vigilant sur l'évaluation des compétences transférées**, afin que la compensation soit conforme au cadre fixé par la Constitution et la loi. De ce point de vue, il convient de saluer le travail de la CCEC, qui a su associer dans une même instance les élus et les représentants de l'administration afin de trouver des accords sur des sujets complexes et particulièrement techniques.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)

Eligibilité au FCTVA pour les travaux réalisés sur des monuments historiques inscrits ou classés mis à la disposition d'un tiers

Commentaire : le présent article propose d'assouplir la règle de non mise à disposition d'un tiers des biens éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dans le cas des travaux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975¹ a créé le fonds d'équipement pour les collectivités territoriales (FECL), prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, permettant de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. La loi de finances initiale pour 1978 a renommé le FECL fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative, inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour devenir un **prélèvement sur recettes** de l'Etat dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités territoriales.

Ce prélèvement est estimé par le projet de loi de finances initiale pour 2007 à **4,7 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.**

Les prélèvements sur recettes au titre du FCTVA

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	LFI 2006	Prévisions 2006	PLF 2007
3.200	3.125	3.326	3.583	3.613	3.664	3.710	3.791	4.030	4.532	4.711

Source : ministère de l'intérieur

¹ Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non assujettie à la TVA.

Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un **taux de compensation forfaitaire** fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Ce taux a été fixé à 16,176 % pour 2001, 15,656 % pour 2002 et 15,482 % depuis 2003.

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la **pénultième année**, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées **l'année même** et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

B. DES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ STRICTES

1. Les règles de base

Les principales règles d'éligibilité aux attributions du FCTVA sont synthétisées par la circulaire Intérieur - Finances NOR INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994.

Selon cette circulaire, « *sont éligibles au FCTVA les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine, pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA* ».

Autrement dit, le FCTVA est exclusivement destiné aux dépenses présentant la **triple caractéristique** suivante :

- elles doivent correspondre à des **investissements** ;
- ces investissements doivent être **grevés de TVA**, mais correspondre à une **activité non assujettie** à la TVA ;
- les biens **ne doivent pas être cédés à un tiers** non éligible aux attributions du FCTVA¹, les **misés à disposition** étant strictement encadrées.

¹ Les collectivités bénéficiaires sont : les communes, départements et régions ; leurs groupements ; leurs régies ; les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles ; les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; les centres communaux d'action sociale ; les caisses des écoles ; le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale.

2. La règle la plus contestée : le bien concerné ne doit pas être cédé ou mis à disposition d'un tiers

L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du [FCTVA] ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds* ».

a) De nombreuses dérogations

Le code général des collectivités territoriales prévoit **de nombreuses dérogations** à la règle de non mise à disposition d'un tiers.

L'article **L. 1615-7** précité du code général des collectivités territoriales prévoit des dérogations, concernant :

- certaines constructions, affectées à l'usage de gendarmerie, à l'habitation principale, ou données en gestion par des communes de moins de 3.500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social ;

- les acquisitions ou rénovations de bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie nationales, réalisées, jusqu'au 31 décembre 2007, par des communes ou des EPCI dans le cadre de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ;

- les dépenses d'investissement exposées, par les communes et leurs EPCI, sur leurs immobilisations affectées à l'usage d'alpage ;

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en matière de **téléphonie mobile**, dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

De même, l'article **L. 1615-2** du code général des collectivités territoriales prévoit que font l'objet d'une dérogation :

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales concernant des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

- en application de l'article 23 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les fonds de concours versés par les collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2005 à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre pour les dépenses réelles d'investissement que ceux-ci effectuent sur leur domaine public routier.

b) La réforme de la loi de finances initiale pour 2006

L'article 42 de la **loi de finances initiale pour 2006 a considérablement atténué**, par une **norme générale**, la règle de **non mise à disposition** du bien à un tiers. Cette réforme avait été annoncée au Sénat le 2 décembre 2004 par M. Dominique de Villepin, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ainsi, désormais, l'article **L. 1615-7** précité du code général des collectivités territoriales prévoit que les immobilisations confiées à un tiers non éligible au FCTVA donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1^{er} janvier 2006 si :

- le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité territoriale lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité une prestation de services ;

- le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ;

- le bien est confié à titre gratuit à l'Etat.

Cet assouplissement est subordonné à la condition que le tiers exerce une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la TVA ayant grevé le bien¹.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article additionnel résulte de deux amendements identiques, présentés, respectivement, par nos collègues députés **Gilles Carrez**, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, et **Michel Bouvard**, adoptés avec un avis **favorable** du gouvernement.

Il complète l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que sont éligibles au FCTVA « *les dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quelle que soit l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices.* »

En effet, la réforme réalisée par la loi de finances initiale pour 2006 ne rend pas nécessairement de tels travaux éligibles :

¹ En effet, les collectivités territoriales obtiennent parfois du tiers qu'il leur verse la TVA récupérée auprès de l'administration fiscale, par exemple par une clause conclue dans le cadre d'une convention d'affermage. Cela est rendu possible par le fait que, selon l'article 216 bis de l'annexe II au code général des impôts, « la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé certains biens constituant des immobilisations et utilisés pour la réalisation d'opérations ouvrant droit à déduction peut être déduite (...) par l'entreprise utilisatrice qui n'en est pas propriétaire ».

- elle ne concerne que les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1^{er} janvier **2006** ;

- le tiers, s'il n'est pas l'Etat, doit être chargé soit de gérer un service public délégué ou de fournir une prestation de services à la collectivité, soit d'une mission d'intérêt général.

Lors de la discussion de cet amendement à l'Assemblée nationale, notre collègue Michel Bouvard a précisé qu'il concernait « *des édifices [qui seraient mis] à la disposition de structures qui en assureraient la gestion et l'entretien dans le cadre d'activités autres que les activités traditionnelles muséographiques* ».

Comme cela a été indiqué ci-avant, l'assiette des dépenses éligibles est en principe établie au vu du compte administratif de la **pénultième année**. Les travaux concernés par le présent article additionnel étant ceux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2005, cette mesure devrait avoir un coût à compter de **2007**¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'une manière générale, votre commission des finances **n'est pas favorable** à la multiplication des **dérogations** à la règle selon laquelle, pour être éligible aux attributions du FCTVA, un investissement doit porter sur un bien qui n'est pas mis à disposition d'un tiers.

Elle considère que la réforme réalisée par l'article 42 précité de la loi de finances initiale pour 2006 devrait, en toute logique, **limiter les revendications** à ce sujet.

Elle constate néanmoins que le présent article additionnel **ne déroge à aucune des trois règles fondamentales du FCTVA**, selon lesquelles les dépenses doivent correspondre à des investissements grevés de TVA, mais correspondant à une activité non assujettie à la TVA, et le bien ne doit pas être **cedé** à un tiers.

Par ailleurs, le fait qu'un monument historique ne soit pas utilisé dans le cadre d'un service public délégué, d'une prestation de services à la collectivité, ou d'une mission d'intérêt général, ne remet pas en cause l'intérêt de sa restauration.

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

¹ Elle se distingue en cela de la réforme réalisée par l'article 42 précité de la loi de finances initiale pour 2006, qui, retenant la date du 1^{er} janvier 2006, ne fera pleinement sentir son coût qu'à partir de 2008.

ARTICLE 15

Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Il s'agit de la mise en œuvre d'une disposition de la LOLF : jusqu'à la loi de finances initiale pour 2006, seul le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes faisait l'objet d'un article spécifique.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF

1. L'existence d'un article spécifiquement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Le présent article est spécifiquement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Il s'agit d'une nouveauté, depuis la loi de finances initiale pour 2006. Elle résulte de la LOLF.

L'article 6 de la LOLF prévoit : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Par ailleurs, l'article 34 de la LOLF précise que « *dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6* ».

Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2006, seul le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes faisait partie d'un tel article, traditionnellement placé à la fin du titre I de la première partie de la loi de finances.

2. Une normativité limitée

Le **caractère normatif** du présent article est **limité**.

Tout d'abord, le montant de certains prélèvements est purement **évaluatif**, comme dans le cas du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), ou celui de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Ensuite, le montant d'autres prélèvements est **fixé par d'autres textes**. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est le principal prélèvement sur recettes, voit son montant fixé par l'application de la règle d'indexation définie par l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que le taux de croissance réel de la DGF est égal à la moitié de celui du PIB.

3. L'évaluation par des objectifs et des indicateurs en annexe à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Les prélèvements sur recettes n'étant pas des crédits, ils ne peuvent faire partie d'un programme, et la LOLF n'oblige pas à leur associer des objectifs et des indicateurs. Cependant, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) comprend en annexe les objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes.

Votre rapporteur général se contentera ici de rappeler les principales conclusions de notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission RCT, et de renvoyer à son rapport spécial pour davantage de précisions.

Il ressort de l'analyse de notre collègue, partagée par votre rapporteur général, que l'évaluation de l'efficacité de ces prélèvements sur recettes n'est, par nature, pas possible dans le cadre de la « logique LOLF ». En effet, l'Etat a compétence liée pour l'attribution des dotations concernées, de sorte que l'efficacité des dotations est indépendante de l'action du responsable des programmes concernés.

Dans la mesure où l'annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, notre collègue Michel Mercier et votre rapporteur général jugent cependant souhaitable de la maintenir en l'état.

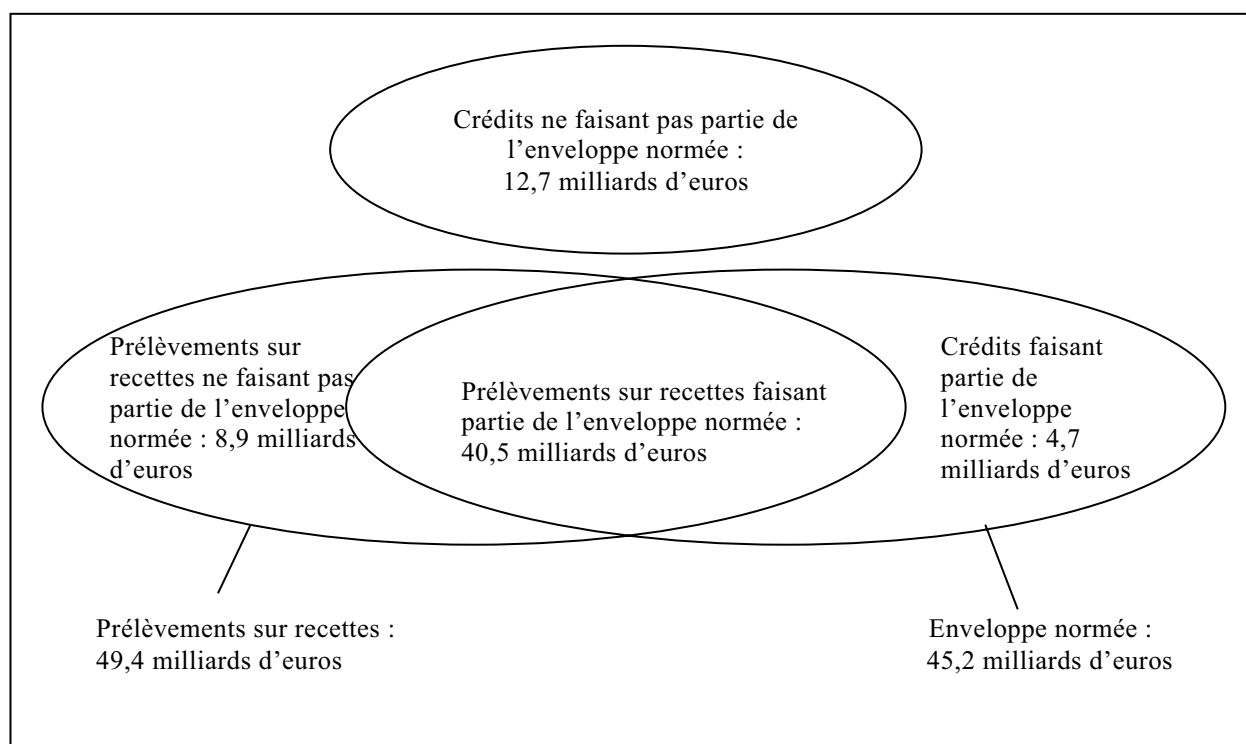
On rappelle que les objectifs retenus concernent le renforcement de la péréquation et le développement de l'intercommunalité.

B. LES DIFFÉRENTS ENSEMBLES DE DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'architecture générale des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales est peu lisible, à cause de la coexistence de plusieurs ensembles de dotations, qui souvent se chevauchent.

Ainsi, **les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (49,4 milliards d'euros en 2007) ne correspondent pas parfaitement aux dotations faisant partie de l'« enveloppe normée »**, alors qu'il existe diverses dotations ne faisant partie ni des prélèvements sur recettes, ni de l'enveloppe normée, comme l'indique le schéma ci-après.

Les périmètres de l'« enveloppe normée » et des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (2007)



Total des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales : 66,8 milliards d'euros

Source : d'après le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Ainsi, sur les 66,8 milliards d'euros de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales :

- la quasi-totalité consistent en des prélèvements sur recettes qui font également partie de l'enveloppe normée (40,5 milliards d'euros) : DGF (39,2 milliards d'euros), dotation spéciale instituteurs, dotation élu local, compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;

- une partie importante des dotations de l'Etat consistent en des crédits ne faisant pas partie de l'enveloppe normée (12,7 milliards d'euros) : dotation de développement rural (DDR)¹, subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères, et, surtout, diverses compensations d'allègements de fiscalité locale (14,1 milliards d'euros, correspondant au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission Remboursements et dégrèvements) ;

- un montant moins important de dotations est constitué de prélèvements sur recettes qui ne font pas partie de l'enveloppe normée (8,9 milliards d'euros), comme le prélèvement au titre du FCTVA (4,7 milliards d'euros) ;

- enfin, quelques dotations consistent en des crédits faisant partie de l'enveloppe normée, qui figurent pour la plupart dans la mission RCT, dotée de 3,1 milliards d'euros² : dotation globale d'équipement (DGE), dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire, dotation générale de décentralisation, la DGD « formation professionnelle », de 1,9 milliard d'euros³, portant ce total à 4,7 milliards d'euros.

II. L'ÉVALUATION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EFFECTUÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

En application des articles 6 et 34 précités de la LOLF, le présent article évalue les prélèvements opérés en 2007 sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Le tableau ci-après indique les principaux facteurs d'évolution prévus pour 2007.

¹ La DDR fait partie de la mission RCT.

² Les dotations de la mission RCT ne faisant pas partie de l'enveloppe normée sont la dotation de développement rural (DDR) et les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

³ Les crédits relatifs à la DGD « formation professionnelle » sont intégrés dans le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » de la mission « Travail et Emploi ».

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

(en milliers d'euros)

		Evaluations initiales pour 2006	Evaluations révisées pour 2006	Effet de l'évolution spontanée	Autres facteurs de variation	Aménagements des droits	Evaluations proposées pour 2007
3101	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	38.252.919	38.112.435	1.114.789	-27.176	35.815	39.235.863
3102	Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	620.000	620.000	60.000	-	-	680.000
3103	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	135.704	135.704	-47.512	-	-	88.192
3104	Dotation de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164.000	164.000	0	-	-	164.000
3105	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1.193.694	1.193.694	-122.039	-	-	1.071.655
3106	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la T.V.A.	4.030.000	4.531.666	179.334	-	-	4.711.000

		Evaluations initiales pour 2006	Evaluations révisées pour 2006	Effet de l'évolution spontanée	Autres facteurs de variation	Aménagements des droits	Evaluations proposées pour 2007
3107	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2.699.350	2.677.440	76.220	-	-	2.753.660
3108	Dotation élu local	60.544	60.544	1.515	-	-	62.059
3109	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	30.053	30.053	541	-	-	30.594
3110	Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	115.824	115.824	2.898	-	-	118.722
3111	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	100.000	500.000	0	-	-	500.000
	TOTAL	47.402.088	48.141.360	1.265.746	-27.116	35.815	49.415.745

Source : fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances

En 2007, l'augmentation du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales par rapport à l'estimation révisée pour 2006 serait de **2,6 %**, soit **1,2 milliard d'euros**. Du fait de ses règles d'indexation, la DGF augmenterait de **2,9 %**.

Le montant de la DGF est majoré de 35,8 millions d'euros par l'effet des dispositions de la loi de finances initiale pour 2006 relatives à la réforme de la DGE des départements. En sens inverse, il est minoré de 17,9 millions d'euros par l'imputation de la régularisation du montant de la DGF 2005, ainsi que d'un transfert de 9,3 millions d'euros, en application de l'article 71 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, prévoyant la recentralisation de certaines compétences sanitaires des départements.

B. LE FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTALE POUR L'INSERTION

A l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a inséré à la loi de finances initiale pour 2006 un article 37, qui met en place un **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)**. Le FMDI constitue un prélèvement sur recettes.

L'article 37 précité prévoyait que ce fonds serait doté de **100 millions d'euros** en 2006, et **80 millions d'euros** en 2007.

Le Premier ministre a ensuite annoncé le 9 février dernier, à l'issue d'une réunion avec l'Assemblée des départements de France, sa décision d'accroître cet effort de l'Etat, en portant le FMDI à **500 millions d'euros** et de le maintenir à ce niveau durant **trois ans**, c'est-à-dire en **2006, 2007 et 2008**.

Du fait notamment de cette augmentation prévue du montant du fonds pour 2006, **les départements n'ont pour l'instant perçu aucune allocation du FMDI**.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, le gouvernement prévoit de procéder de la manière suivante :

- le **présent projet de loi de finances**, et en particulier le présent article, prévoit d'ores et déjà que le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du FMDI sera de **500 millions d'euros** en 2007 ;

- le **projet de loi de finances rectificative** pour 2006 prévoirait que le montant du FMDI serait de **500 millions d'euros** en 2006¹ et en 2008, tout en fixant de **nouvelles règles d'attribution** des allocations du fonds.

Concrètement, les départements percevraient, au début de l'année 2007, les allocations dues au titre des années 2006 et 2007, soit au total un milliard d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de coordination :

- l'un majore la DGF de 3 millions d'euros, afin de prendre en compte le fait que l'article 12 du présent projet de loi de finances, tel que modifié par deux amendements du gouvernement, prévoit que la dotation parc national de la dotation forfaitaire des communes s'élève à 3 millions d'euros en 2007 ;

¹ Ce qui correspond d'ores et déjà à la prévision pour 2006 du fascicule « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances.

- l'autre majeure de 9 millions d'euros le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Comparaison entre le texte initial et le texte adopté par l'Assemblée nationale

(en milliers d'euros)

	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Ecart
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	39.235.863	39.238.863	3.000
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	680.000	680.000	0
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	88.192	88.192	0
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164.000	164.000	0
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1071.655	1.071.655	0
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	4.711.000	4.711.000	0
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2.753.660	2.762.660	9.000
Dotation élu local	62.059	62.059	0
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	30.594	30.594	0
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	118.722	118.722	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500.000	500.000	0
Total	49.415.745	49.427.745	12.000

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES QUI RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ETAT D'ENVIRON 2 MILLIARDS D'EUROS CHAQUE ANNÉE

En moyenne, le **prélèvement sur recettes a réduit les marges de manœuvre de l'Etat d'environ 2 milliards d'euros chaque année depuis 2001**, comme l'indique le tableau ci-après.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	PLF 2007	MOYENNE HORS ANNEE 2004
Niveau	31,7	34,8	36,6	45,7	46,4	48,1	49,4	-
Augmentation	2,8	3,1	1,8	9,1 (2)	0,7	1,7	1,3	1,9
Croissance (en %)	9,7	9,8	5,2	24,9 (2)	1,5	3,7	2,7	5,4

(1) Estimation révisée.

(2) Année marquée par un important changement de périmètre, lié à la réforme de la DGF.

Sources : Cour des comptes, présent projet de loi de finances

Cependant, la **croissance « structurelle »** du prélèvement sur recettes semble de l'ordre d'**un milliard d'euros** par an.

Ceci provient des **règles d'indexation** des dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales. En effet, 70 % du prélèvement sur recettes fait partie de l'« enveloppe normée », et évolue donc en volume à 33 % de la croissance du PIB, selon le « **contrat de croissance et de solidarité** », défini par la loi de finances initiale pour 1999 pour la période 1999-2001, et reconduit ensuite chaque année¹. Si on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 2,2 % par an et d'une inflation hors tabac de 1,5 %, correspondant aux taux moyens observés depuis 1995, on arrive à un taux de progression « structurel » du prélèvement sur recettes de $1,5 + 0,7 = 2,2$ %, soit **1 milliard d'euros**.

On peut rappeler à cet égard que la croissance des recettes fiscales de l'Etat n'est que de 10 milliards d'euros par an environ : si 2,5 milliards d'euros sont préemptés par l'augmentation des crédits permise par la règle du « moins un volume », si les mesures fiscales nouvelles entrant en vigueur chaque année allègent la fiscalité de plusieurs milliards d'euros, et si les prélèvements sur recettes augmentent de 1,5 milliard d'euros², on conçoit que le déficit de l'Etat ne pourra pas connaître de réduction durable.

Le maintien du rythme de croissance actuel du prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales ne sera donc possible que si les gouvernements mènent par ailleurs une politique budgétaire rigoureuse : réduction des dépenses de l'Etat en volume, et absence d'allègement substantiel de la fiscalité.

¹ Les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996.

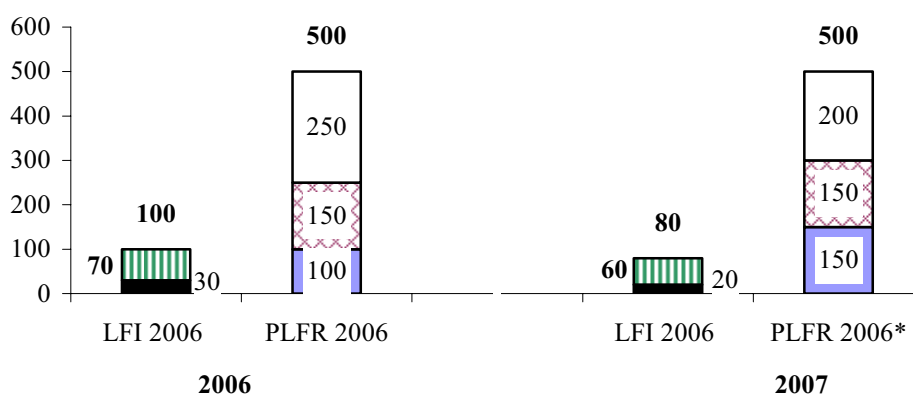
² Il convient également de prendre en considération le prélèvement au profit des Communautés européennes, qui augmente d'environ 0,5 milliard d'euros par an.

B. LA RÉFORME DU FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTALE POUR L'INSERTION PRÉVUE PAR LE GOUVERNEMENT RÉCOMPENSE-T-ELLE SUFFISAMMENT LES DÉPARTEMENTS « VERTUEUX » ?

Selon les indications obtenues par votre rapporteur général, le gouvernement envisagerait, dans le prochain projet de loi de finances rectificative, de retenir **un mode de répartition des attributions du fonds sensiblement différent de celui prévu par le droit actuel.**

Comparaison entre le dispositif actuel et celui que le gouvernement pourrait proposer dans le cadre du PLFR 2006

(en millions d'euros)



* Le FMDI serait reconduit, avec des montants identiques, en 2008.

Les critères prévus par le droit actuel :

- Nombre d'allocataires du RMI, pondéré en fonction de la proportion d'allocataires bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi, et de la proportion d'allocataires ayant repris une activité professionnelle
- Projets présentés par les conseils généraux et ayant pour objet de favoriser le retour à l'activité des allocataires du revenu minimum d'insertion

Les critères que le gouvernement pourrait proposer dans le PLFR 2006 :

- Part "Complément de compensation", répartie au prorata de l'écart entre la compensation constitutionnelle et les dépenses de l'année précédente
- Part "péréquation", répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements
- Part "Retour à l'emploi", attribuée en fonction du nombre d'allocataires bénéficiant d'intéressements, de contrats d'avenir, de CI-RMA, au 31 décembre de l'année précédente

Sources : loi de finances initiale pour 2006, direction générale des collectivités locales

La logique de votre commission des finances, dans le cadre de l'article 37 précité de la loi de finances initiale pour 2006, était de **récompenser les départements qui faisaient le plus d'effort pour l'insertion** :

- une **première part**, dotée de 70 millions d'euros en 2006 et 60 millions d'euros en 2007, devait être attribuée en fonction du nombre d'allocataires du RMI, pondéré en fonction de deux critères (proportion d'allocataires bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi, et proportion d'allocataires ayant repris une activité professionnelle) ;

- une **seconde part**, dotée de 30 millions d'euros en 2006 et 20 millions d'euros en 2007, devait être répartie entre les départements pour concourir à des projets présentés par les conseils généraux et ayant pour objet de favoriser le retour à l'activité des allocataires du RMI.

La réforme que le gouvernement devrait proposer dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative **obéit en partie à cette logique**. En effet, une part, dénommée « Retour à l'emploi », serait attribuée en fonction du nombre d'allocataires bénéficiant d'intéressements, de contrats d'avenir, ou de CI-RMA. Cette part serait dotée de 100 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2007 et en 2008. Dans le cas de l'année 2006, ce montant correspond à celui prévu par le droit actuel pour la totalité du FMDI, et dans celui de l'année 2007, il s'agit d'un montant près de deux fois supérieur, le droit actuel ne prévoyant qu'un montant de 80 millions d'euros en 2007.

La réforme prévue par le gouvernement relève pourtant, essentiellement d'une **logique différente**.

La principale part du FMDI, dotée de 250 millions d'euros en 2006 et de 200 millions d'euros en 2007 et en 2008, dénommée « **complément de compensation** », aurait pour objet de tenir compte de **l'écart** entre la compensation du **transfert du RMI** établie conformément aux règles constitutionnelles d'une part et la dépense exposée par les départements en 2005 d'autre part. Elle serait répartie au prorata de l'écart entre la compensation constitutionnelle et les dépenses 2005. Pour les années suivantes, elle serait répartie en tenant compte de l'écart entre le droit à compensation et les dépenses des années 2006 puis 2007.

La part poursuivant un objectif de **péréquation** serait répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements, tels que le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI, rapporté au nombre d'habitants.

Votre rapporteur général approuve, bien entendu, la mesure prévue par le gouvernement. Il déplore cependant que le nouveau FMDI n'obéisse pas davantage à une logique de « récompense » des départements faisant le plus d'efforts en matière d'insertion.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 15

Définition des bases de taxe professionnelle en cas de restructuration

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de préciser la détermination des bases de taxe professionnelle en cas de restructuration entre entreprises liées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ENCADREMENT DE LA DÉTERMINATION DU PRIX DE REVIENT

Le code général des impôts prévoit, que, lorsqu'un bien est cédé par une entreprise à une autre, la valeur locative prise en compte pour la fixation des bases d'imposition de la taxe professionnelle de l'acquéreur est, en principe, **déterminée à partir du prix de revient du bien pour cet acquéreur**. Le rapport entre le prix de revient et la valeur locative est notamment fonction de la durée d'amortissement du bien considéré.

Ce principe a cependant pu donner lieu à **des pratiques d'optimisation abusive lorsque ces cessions avaient lieu entre entreprises liées**. Il a ainsi été constaté certains montages consistant à réaliser des cessions d'immobilisations entre des sociétés liées, alors que ces immobilisations demeuraient en pratique implantées dans les mêmes établissements, et que l'activité de ces dernières sociétés demeurait identique. Ces cessions à des prix de revient minorés pouvaient conduire à des baisses sensibles de la valeur locative des biens concernés, et *in fine* à une minoration des bases de taxe professionnelle.

A l'initiative de votre rapporteur général, le législateur est ainsi intervenu en 2004 **pour mettre un terme à ces pratiques et encadrer la définition du prix de revient lorsque des cessions interviennent entre entreprises liées**.

L'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2004 a ainsi complété l'article 1469 du code général des impôts par un 3° *quater* précisant **qu'en cas de cession entre entreprises liées, le prix de revient retenu pour l'établissement des bases de taxe professionnelle est maintenu à sa valeur avant la cession :**

- lorsque le bien demeure rattaché au même établissement avant et après la cession ;
- et lorsque qu'il existe des liens de contrôle entre l'entreprise cessionnaire et l'entreprise cédante, ou qu'elles sont contrôlées par la même

entreprise. Cette condition a été précisée dans un récent décret du 25 avril 2006¹.

B. L'ENCADREMENT DE LA DÉFINITION DE LA VALEUR LOCATIVE DANS LE CAS DE RESTRUCTURATIONS INTRA-GROUPES

Les opérations de cessions d'établissements, d'apports partiels d'actif, de fusions et de scissions d'entreprises et de transmission universelle de patrimoine, notamment à l'intérieur d'un même groupe, peuvent a priori constituer des opportunités de réduction de la base de taxe professionnelle afférente aux immobilisations transmises.

Ces opérations de restructuration permettent à l'entreprise acquéreuse, bénéficiaire de l'apport ou **absorbante de procéder à la minoration de la valeur locative des immobilisations cédées**. En outre, **ces opérations peuvent conduire à sortir des équipements anciens du bilan des entreprises concernées**.

Le législateur a dès lors mis en place, peu de temps après la création de la taxe professionnelle, un seuil plancher pour la valeur locative. Les septième à dixième alinéas de l'article 1518 B du code général des impôts, tels qu'introduits par l'article 87 de la loi de finances pour 2006, disposent ainsi que la valeur locative des immobilisations corporelles acquises à la suite d'apports, de scissions, de fusions de sociétés ou de cession d'établissements **ne peut être inférieure soit à 90 %² de la valeur locative retenue avant l'opération**, lorsque les opérations concernent des sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré, au sens de l'article 223 A du code général des impôts, soit à 80% de la valeur locative précitée pour les autres opérations .

Un seuil spécifique de 50 % a également été introduit pour les opérations de reprise d'immobilisations intervenant dans le cadre d'une procédure collective (procédure de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire).

Le législateur a ainsi souhaité limiter les conséquences **des opérations de restructuration intra-groupe pour les ressources des collectivités territoriales**. **L'article 1518 B concerne aussi bien l'assiette de la taxe professionnelle que celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties**.

¹ Le décret n° 2006-476 du 25 avril 2006 pris pour l'application du 3° quater de l'article 1469 du code général des impôts relatif à la valeur locative des biens cédés entre entreprises liées prévoit qu'après l'article 324 de l'annexe III au code général des impôts, il est ajouté un article 324-0 A ainsi rédigé :

« Art. 324-0 A. - Les conditions d'exercice du contrôle prévu au 3° quater de l'article 1469 du code général des impôts doivent être remplies à un moment quelconque au cours des six mois qui précèdent ou suivent la cession du bien. ».

² Ce pourcentage étant calculé pour chacune des catégories d'immobilisations suivantes : terrains, constructions, équipements et biens mobiliers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel tend à compléter le dernier alinéa de l'article 1518 B du code général des impôts, afin de préciser que ses dispositions ne s'appliquent que « *sans préjudice des dispositions du 3^o quater de l'article 1469* » du code général des impôts.

Votre rapporteur général estime en effet nécessaire de préciser que l'ensemble des cessions effectuées entre entreprises liées, c'est-à-dire aussi bien les cessions isolées que les cessions groupées, doit répondre aux mêmes conditions, c'est-à-dire à celles posées par le 3^o quater de l'article 1469 du code général des impôts.

Il s'agit de garantir l'application d'un régime fiscal uniforme pour l'ensemble des biens cédés entre entreprises liées, s'agissant de la valeur locative retenue pour les bases de taxe professionnelle. Les précédents débats parlementaires ayant traité de manière distincte les deux articles 1469-3^o quater et 1518 B, la volonté du législateur nécessitait d'être clarifiée.

Votre rapporteur général a déjà eu l'occasion de souligner la nécessité de garantir les ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et par conséquent de limiter toute possibilité d'optimisation des bases d'impôts directs locaux.

En outre, **il ne lui paraît pas justifié, dans le cas d'entreprises liées, qu'un biais ou une incitation d'ordre fiscal intervienne dans les choix de restructurations.** Ces choix doivent en effet être essentiellement motivés par des réflexions sur la stratégie, l'organisation industrielle, les marchés et les synergies de coûts ou de revenus de l'entité résultant de la restructuration.

Ainsi, dans le cadre de la définition de la valeur locative des biens cédés entre entreprises liées, il convient de procéder en deux étapes successives :

- d'une part, **une première étape visant à encadrer le prix de revient** qui sert à la détermination de la valeur locative. Cette étape correspond à l'application du 3^o quater de l'article 1469 aux cessions isolées ou groupées d'immobilisations corporelles, réalisées entre des entreprises liées, ce qui inclut notamment par nature les groupes fiscalement intégrés, au sens de l'article 223 A du code général des impôts. Les termes de cession et de contrôle doivent être entendus de manière extensive afin de couvrir l'ensemble des situations ;

- d'autre part, une seconde étape qui concerne les immobilisations transmises dans le cadre de restructurations, à la suite d'apports, de scissions ou de fusions de sociétés ou de cessions d'établissements. La valeur locative définie lors de la première étape ne peut alors pas être inférieure à 90 %, 80 % ou 50 %, selon le cas, de la valeur locative retenue l'année de l'opération.

Le 3° *quater* de l'article 1469 ressortit donc au droit commun de la taxe professionnelle, auquel il convient de se référer en premier lieu, alors que les dispositions précitées de l'article 1518 B traitent des situations plus spécifiques, c'est-à-dire uniquement des cessions globales. Toutefois, dans le cas des groupes fiscalement intégrés, les dispositions de l'article 1518 B trouvent aussi à s'appliquer pour la détermination de la valeur locative afférente aux bases de **taxe foncière** sur les propriétés bâties, alors que le 3° *quater* de l'article 1469 ne concerne que la seule taxe professionnelle.

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

B. – Autres dispositions

ARTICLE 16

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2007, « sous réserve des dispositions de la présente loi », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

L'article premier de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

La loi de finances initiale doit ainsi confirmer les dispositions relatives aux affectations de certaines recettes à certaines dépenses, sous forme notamment de budgets annexes ou de comptes spéciaux, en application des dispositions de l'article 16 de la LOLF¹.

En conséquence, le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2007, « sous réserve des dispositions de la présente loi », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

¹ *L'article 16 de la LOLF dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ».*

ARTICLE 17

Création du budget annexe dénommé « Publications officielles et information administrative »

Commentaire : le présent article tend à créer un nouveau budget annexe réunissant dans une mission intitulée « Publications officielles et information administrative » deux programmes intitulés « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et « Édition publique et information administrative » correspondant respectivement aux activités de la direction des Journaux officiels et à celles de la direction de la Documentation française.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS, MISSION MONO-PROGRAMME

L'article 18-1 (1^{er} alinéa) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a institué un nouveau régime pour les budgets annexes.

De tels budgets « peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Dès lors, une incertitude a pesé sur la qualification des paiements reçus par le budget annexe des Journaux officiels.

L'article 4 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État (...). Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

Le décret en Conseil d'Etat, n° 2005-1073 du 31 août 2005 a défini « les rémunérations pour services rendus perçues par les Journaux officiels » et, par là même, les a qualifiées implicitement de « redevances ».

Ce décret a été ratifié par l'article 164 de la loi de finances pour 2006.

Enfin, le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme en 2006, se devait d'être en conformité avec l'article 7 de la LOLF alinéa 2, selon lequel une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie...* ».

Sur ce sujet, le Conseil constitutionnel saisi sur la loi de finances pour 2006, a considéré, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérant 26, que la présentation des « *missions mono-programme s'inscrivait dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions mono-programme et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007.* »

Dans son considérant 37, le Conseil constitutionnel précise « *que le budget annexe « Journaux officiels » ne comporte qu'un programme ; ...qu'une mission ne saurait comporter un programme unique ; que ce budget annexe et les nouvelles règles organiques devront être mis en conformité à compter de l'année 2007 ; que, sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de le déclarer contraire à la Constitution ;* »

Le budget annexe des Journaux officiels se doit par conséquent d'être mis en conformité à l'occasion du projet de loi de finances pour 2007. Tel est l'objet de cet article.

B. LE STATUT DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Créée en 1945, la direction de la Documentation française est une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, placée sous l'autorité du Secrétaire général du gouvernement.

Par ailleurs, la Documentation française bénéficie d'un compte de commerce (n° 902-32) créé par l'article 58 de la loi de finances pour 1979, qui retrace l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'élaboration, l'édition et la diffusion des études et documents d'information générale et de vulgarisation réalisés par la direction, de même que la diffusion, sous toutes formes et sur tout support, des documents et informations des administrations et services publics.

Le double mode de financement de la Documentation française par le budget général d'une part, et des ressources propres inscrites au compte de commerce d'autre part, traduit la dualité de ses missions, qui ne relèvent que pour partie du secteur commercial et concurrentiel.

Au 1^{er} janvier 2003, la situation débitrice totale nette du compte de commerce a été évaluée à 5,6 millions d'euros (soit le tiers des ressources commerciales annuelles de la Documentation française), 2,6 millions d'euros correspondant au solde des créances et des dettes accumulées par la Documentation française et 3 millions d'euros correspondant au découvert autorisé par le Trésor public.

Notre collègue François Marc¹ avait souligné, dès 2003, l'opportunité d'une réforme du statut de la Documentation française.

Un rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels a été engagé en 2005 par le Secrétariat général du gouvernement, en réponses aux demandes de la Cour des comptes et dans le cadre de modernisation de l'État.

Les missions menées par la DJO et la DF concourent à une information publique de qualité, accessible à l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale et contribue au bon fonctionnement de la nation. Dans la double perspective de mutualisation des tâches et de conformité à l'article 7 de la LOLF, il est apparu cohérent de rassembler ces actions publiques convergentes au sein d'une mission unique « Publications officielles et information administrative ».

Dans cet objectif de rassemblement des synergies, le décret du 11 mai 2006 a rattaché le Secrétariat général des Centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) à la Documentation française, confirmant son rôle interministériel en matière d'information administrative sur tous supports et moyens de communication.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit :

I. – La clôture au 31 décembre 2006 du compte de commerce « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » et du budget annexe « Journaux officiels ».

Par coordination, le **III** du présent article tend à supprimer les articles 37 et 58 de la loi de finances pour 1979 qui ont créé respectivement le budget annexe « Journaux officiels » et le compte de commerce « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française ».

II – La création, à partir du 1^{er} janvier 2007, d'un budget annexe intitulé « Publications officielles et information administrative », dont le Premier ministre est l'ordonnateur principal.

Le premier alinéa du II indique la liste des recettes du nouveau budget annexe qui seraient constituées du produit des rémunérations de services rendus par les directions des Journaux officiels et de la Documentation française, les produits exceptionnels et les recettes diverses et accidentelles.

¹ *Rapport d'information n° 394 (2003-2004) de M. François Marc.*

Recettes des Journaux officiels et de la Documentation française

(en euros)

	Loi de finances initiale 2006	Projet de loi de finances pour 2007
Journaux officiels	170.537.304	182.850.000
Documentation française		17.000.000
Total	170.537.304	199.850.000

Ce nouveau budget annexe reprendrait en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées sur le compte de commerce « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » et le budget annexe « Journaux officiels ».

La bonne situation financière des Journaux officiels permettra d'apurer le déficit de la Documentation française.

L'endettement du compte de commerce à fin 2005 s'élevait à 8,55 millions d'euros de dettes financières, dont 4,78 millions d'euros d'avoirs des administrations, 2,79 millions d'euros de découvert au Trésor et 0,98 million d'euros d'autres dettes et charges à payer.

Les **recettes** correspondent au produit des rémunérations de services rendus par les directions des Journaux officiels et de la Documentation française, des produits exceptionnels et des recettes diverses et accidentelles, soit en **prévision pour 2007, 199,85 millions d'euros**.

Le deuxième alinéa du II indique la liste des dépenses, soit les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, des directions des Journaux officiels et de la Documentation française. Les crédits de paiement demandés pour 2007 se monteraient à **196,95 millions d'euros**.

Crédits demandés pour 2007

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Journaux officiels	142.016.704	148.741.704
Documentation française	48.215.000	48.215.000
Total	190.231.704	196.956.704

Le décret n° 2006-1208 du 3 octobre 2006 énumère les prestations de la direction de la Documentation française qui peuvent donner lieu

rémunération de services rendus. Et selon les prescriptions de l'article 4¹ de la LOLF, ce décret devra être ratifié à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2007, comme cela avait été fait en 2006 pour les recettes des Journaux officiels.

La direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française participeront ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2007, à une mission élargie intitulée « Publications officielles et information administrative ». Cette mission rassemblera deux programmes :

- le programme 621 « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » correspondant à l'activité des Journaux officiels.

- et le programme 622 « Edition publique et information administrative », correspondant à l'activité de la Documentation française, et dont les structures étaient rattachées en 2006 à l'action 05 « Information administrative » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et au compte de commerce n° 902-32.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création de la mission « Publications officielles et information administrative » répond à plusieurs nécessités :

- mettre en conformité la mission monoprogramme « Journaux officiels » avec l'article 7 de la LOLF ;

- optimiser l'offre de service aux usagers et aux acteurs de la vie publique en rassemblant les potentialités de chacune des directions en matière de diffusion, d'édition, d'impression et d'information publique ;

- rationaliser les moyens de l'administration afin de réduire les coûts des entités publiques concernées et de réaliser des économies pour le contribuable.

D'autres organismes éditeurs pourraient rejoindre cette nouvelle entité. En effet, un audit lancé en octobre 2006, dans le cadre de la réforme de l'Etat, sur l'« Etat éditeur », tendra à mettre en évidence les économies induites par les suppressions des doublons et les mutualisations de moyens entre les centres, ainsi qu'une rationalisation de l'action de l'administration dans ce domaine.

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

¹ Article 4 de la LOLF : « la rémunération pour services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat (...). Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

ARTICLE 18

Suppression du budget annexe des Monnaies et médailles et création de l'établissement public dénommé « La Monnaie de Paris »

Commentaire : le présent article vise à supprimer le budget annexe des Monnaies et médailles et à créer un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « La Monnaie de Paris » en modifiant le code monétaire et financier.

L'administration des Monnaies et médailles est une direction centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dont les dépenses et recettes font l'objet d'un budget annexe subdivisé en deux programmes : « Activités régaliennes » et « Activités commerciales ».

S'agissant du premier, elle bénéficie du monopole pour le compte de l'Etat, de la frappe de la monnaie et des médailles françaises ainsi que de la fabrication des poinçons. Sa mission de service public comprend également l'expertise des monnaies présumées fausses et la gestion du musée de la Monnaie, sis Quai de Conti.

S'agissant des activités commerciales, celles-ci s'exercent en secteur concurrentiel et recouvrent la production des monnaies courantes des gouvernements étrangers, des monnaies de collection, des médailles de décoration, des fontes d'art et des bijoux.

Elle dispose de deux sites, l'établissement monétaire de Pessac en Gironde et l'Hôtel de la Monnaie de Paris.

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2007 propose la suppression de ce budget annexe et la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dénommé « La Monnaie de Paris ».

I. LE CONTEXTE ACTUEL : LE BUDGET ANNEXE DES MONNAIES ET MEDAILLES AU SEIN DE LA LOLF

A. UNE INSTITUTION HISTORIQUE EN CRISE

La préparation du passage à l'euro, au tournant de l'année 2000, a précipité la direction des monnaies et médailles dans la crise.

Par crainte de pénurie de **pièces métalliques** au moment du changement de monnaie, tous les établissements **monétaires européens ont fabriqué des stocks excessifs d'euros. En août 2002, la France a produit 9,1 milliards de pièces**, sur un programme de frappe initial de 10,5 milliards, alors que le circuit économique n'en avait accepté que 5,2 milliards : le stock

de pièces représente alors 75 % de la masse monétaire en circulation au lieu du traditionnel seuil de sécurité de 10 %.

La France a donc été conduite à interrompre ce programme, entraînant la sous activité de l'usine de Pessac dont le rythme journalier de frappe est passé de 15 millions à 1,3 million de pièces. Le chiffre d'affaires du poste monnaie courantes a brutalement chuté de 121,9 millions d'euros en 2002 à 13,5 millions en 2003. Un nouveau directeur a alors été désigné, encourageant la direction des monnaies et médailles à **développer ses activités commerciales pour sauver son avenir**.

Ce repositionnement a nécessité tout d'abord une **réorganisation structurelle** permettant la réduction du « point mort¹ » de la fabrication de l'euro, de **130 millions d'euros, aux alentours de 80 millions d'euros**. La direction des monnaies et médailles, qui comptait 973 salariés, n'en comptabilise plus, fin 2006, que **690**.

Le montant de la subvention d'exploitation nécessaire pour assurer l'équilibre des opérations courantes, a diminué de moitié entre le projet de loi de finances initiale pour 2005 et celui pour 2006².

B. UNE MISSION BI-PROGRAMMES

Le budget annexe des Monnaies et médailles a fait l'objet, lors du premier examen de la loi de finances en mode LOLF, d'une mission, hors budget général, composée de **deux programmes** dont le **responsable** est le directeur des Monnaies et médailles, **M. Dov Zérah**.

1. Le programme 631 « Activités régaliennes »

Il regroupe toutes les activités exercées pour le compte de l'État français, en situation de monopole, et principalement la frappe des pièces de monnaie courante.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, il représentait un budget de **49,1 millions d'euros** (43,5 % de la mission) et s'appuyait sur 282 équivalents temps plein travaillés (ETPT : 42,8 % de la mission).

2. Le programme 632 « Activités commerciales »

Il rassemble les activités réalisées en secteur concurrentiel, notamment celles relatives aux monnaies courantes étrangères, aux monnaies de collection (françaises et étrangères), aux médailles, décorations et divers objets d'art.

¹ Il s'agit du niveau de ventes nécessaire pour assurer l'équilibre d'exploitation.

² Voir *infra*.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, il représentait un budget de 63,6 millions d'euros (56,5 % de la mission) et s'appuyait sur 377 ETPT (57,2 % de la mission).

3. Une nécessaire subvention de l'Etat

Comme le prévoit l'article 18 de la LOLF, le budget annexe est présenté, en dépenses et en recettes, selon les normes du plan comptable général et en deux sections : une section des opérations courantes (92,5 millions d'euros) et une section des opérations en capital (20,2 millions d'euros¹).

La section des opérations courantes, composée principalement des achats et des charges de personnel (poste structurellement en diminution), s'équilibre au moyen d'une **subvention**² du budget général de **1,3 million d'euros**³.

C. UN CHANGEMENT DE STATUT RENDU NECESSAIRE

1. Sur la forme

L'article 18 de la LOLF réserve le recours à un budget annexe à la triple condition que le service ne soit **pas doté de la personnalité morale** (ce qui est le cas, la direction des monnaies et médailles étant une direction centrale du MINEFI), qu'il perçoive des **redevances** et ce, **à titre principal**⁴. Or, le budget annexe des Monnaies et médailles perçoit, outre un produit de cession (prix de cession × quantités produites) pour ses activités régaliennes, des **recettes commerciales** dans le cadre de ses activités exercées en situation de concurrence, recettes majoritaires depuis 2002. **L'existence du budget annexe des monnaies et médailles est donc contraire à la LOLF.**

2. Sur le fond

Depuis 2002, le poids relatif des activités régaliennes a diminué par rapport à celui des activités commerciales dont les recettes ont atteint **70 % du chiffre d'affaires en 2003** et **64,9 % en 2004**. Après une baisse sensible en 2005, les résultats commerciaux de 2006 sembleraient se redresser grâce à la réorganisation structurelle déjà évoquée qui a permis de dépenser moins et mieux mais surtout, d'abaisser sensiblement le « point mort ».

¹ Hors augmentation du fonds de roulement.

² Cette subvention, qui atteignait 2,7 millions d'euros en loi de finance pour 2005, était inscrite en charge dans le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

³ Voir le tableau général des recettes et des charges p.10.

⁴ « Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal [...] ».

Il faut néanmoins à la direction des monnaies et médailles un **véritable projet industriel** pour survivre parmi les grands monnayeurs européens. En tant que direction d'administration centrale, qui ne dispose ni de la personnalité morale, ni de la compétitivité requise sur le marché concurrentiel, elle est actuellement soumise à des règles de gestion publique qui la contraignent, notamment dans le cadre des appels d'offres internationaux. **Elle a besoin de davantage de souplesse.**

Après avoir rejeté la forme du compte de commerce et de la société anonyme, le gouvernement a opté pour **une transformation en EPIC.**

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION DE L'EPIC « LA MONNAIE DE PARIS »

En raison du monopole de la frappe de la monnaie dont dispose « La Monnaie de Paris », celle-ci représente, selon le gouvernement, une catégorie *sui generis* d'établissement public au sens où l'entend le Conseil constitutionnel¹. **Sa création en incombe donc au législateur** conformément à l'article 34 de la Constitution de la V^{ème} République qui prévoit que « *la loi fixe également les règles concernant (...) la création de catégorie d'établissements publics* ».

Outre le fait que ce statut lui assure la **personnalité morale**, il reconnaît son existence en tant qu'acteur industriel et commercial en secteur concurrentiel. De plus, ce statut permet de maintenir les **personnels** dans le secteur public.

A. MODIFICATIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Il résulte de cette création, une **nouvelle section consacrée aux pièces métalliques** au sein du premier chapitre « Les monnaies métalliques » développé dans le titre II « La monnaie fiduciaire » du livre I « La monnaie » du code monétaire et financier. Cette nouvelle section est appelée à comprendre deux articles dont le premier, (article L. 121-1, relatif au rejet des caisses de l'Etat des pièces françaises ou étrangères n'ayant pas cours légal) ne fait l'objet d'aucune modification.

En revanche, le deuxième article est réécrit. Le nouvel article L. 121-2 disposerait que « les pièces métalliques ayant cours légal et pouvoir libératoire destinées à la circulation en France sont fabriquées par La Monnaie de Paris

¹ Il considère qu'un établissement public constitue à lui seul une catégorie particulière lorsqu'il est sans équivalent sur le plan national ou qu'il n'existe pas d'établissement ayant une spécialité comparable ou une spécialité analogue.

Il convient de relever cependant que cette nouvelle rédaction ne mentionne **que les pièces métalliques ayant cours légal, pouvoir libérateur et destinées à la circulation**, ce qui a pour conséquence **la fin de l'exclusivité de l'Etat sur la fabrication des monnaies de collection françaises**. Par ailleurs, un toilettage de l'article est également opéré, en supprimant la référence à la monnaie de billon, ancienne monnaie divisionnaire, totalement tombée en désuétude.

Une seconde section intitulée « La Monnaie de Paris », empruntant son nom à l'appellation commerciale déposée de la direction des monnaies et médailles, **et composée de quatre articles, serait créée** afin de définir les **missions** du nouvel établissement public (article L. 121-3), de le rattacher au régime de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (article L. 121-4), et de détailler ses **ressources** (article L. 121-5). L'article L. 121-6 prévoirait un décret d'application en conseil d'Etat.

B. LA REDÉFINITION DES MISSIONS DE LA MONNAIE DE PARIS

Les missions confiées à l'EPIC « La Monnaie de Paris » sont énumérées en six points. Leur analyse peut toutefois être facilitée en les regroupant en deux thèmes, reprenant l'ancienne distinction fonctionnelle de la direction des monnaies et médailles entre activités régaliennes et activités commerciales.

1. Le maintien de fonctions régaliennes

a) Le monopole de la frappe de la monnaie courante française.

Le libellé du 1° du futur article L. 121-3 serait ainsi rédigé :

« A titre exclusif, [La Monnaie de Paris est chargée] de fabriquer, pour le compte de l'Etat, les pièces métalliques mentionnées à l'article L. 121-2 ».

La mention « à titre exclusif » a remplacé la notion de monopole. Il s'agit de la frappe **de l'euro français ayant cours légal, pouvoir libérateur et destiné à la circulation en France**¹.

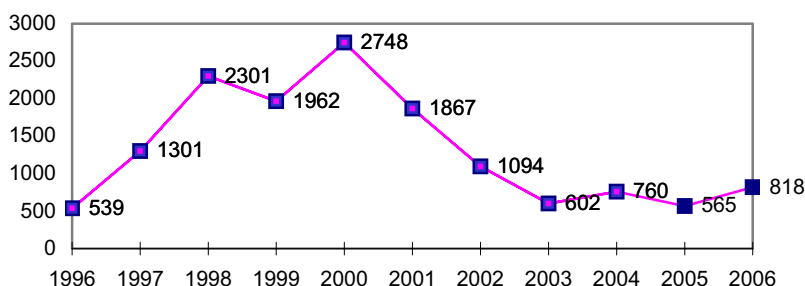
Cette première mission constituait historiquement l'attribution principale de la direction des monnaies et médailles. Au premier rang des missions du nouvel EPIC, cette place lui confère une primauté symbolique (le poids financier de la frappe de monnaie courante française ayant ces dernières années, nettement reculé).

¹ Il convient de relever que les mentions relatives à l'outre-mer ont disparu de cette nouvelle rédaction.

(1) Chiffrage et résorption des stocks

La responsabilité du chiffrage des besoins de pièces de monnaie courante appartient à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), en concertation avec la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer. Le programme de frappe est ainsi passé de 1.867 millions de coupures d'euros en 2002 à 600 millions en 2003, après le record de l'an 2000 (2.748 millions d'unités). Il s'est, depuis, légèrement redressé : 760 millions en 2004, 565 millions en 2005 et 818 millions en 2006. Les prévisions de commandes pour 2007 et 2008 atteignent 700 à 800 millions de coupures.

Evolution de l'activité de frappe de monnaies courantes françaises
(en millions de pièces)



Source : rapport spécial n° 99 de M. Bertrand Auban sur le budget annexe des Monnaies et médailles. Loi de finances pour 2006

Le volume des stocks des plus grosses coupures, constitués lors du passage à l'euro, est toujours préoccupant mais, dès 2007, La Monnaie de Paris, recommencerait à produire des pièces de 0,20 centimes.

Evolution de la circulation de l'euro et résorption des stocks

Coupures	Reste à délivrer	Réserves et production 06	Mises en circulation	Stocks excédentaires	Résorption des stocks	
					Par an	Date estimée
2 €	166	0	151	15	28	19/10/2011
1 €	346	0	341	5	8	11/11/2048
0.50 €	388	0	382	6	17	11/10/2028
0.20 €	134	0	107	27	65	16/01/2008
0.10 €	130	24	107	47	113	09/05/2007
0.05 €	68	86	116	37	155	28/02/2007
0.02 €	161	74	176	59	278	17/01/2007
0.01 €	132	114	177	69	355	29/11/2006

Source : données simplifiées de la direction des Monnaies et médailles – juillet 2006

(2) Prix de cession et chiffre d'affaires

Chaque année, en accord avec la DGTPE, les prix unitaires de cession par coupure font l'objet de très fortes variations. Ils résultent, en effet, de trois éléments variables : le prix prévisionnel des matières premières (15 % d'augmentation en 2006), la valeur ajoutée de la direction des monnaies et médailles et la « marge du fabricant » (10 %). Outre la variabilité des prix unitaires, la structure du plan de frappe influe sur la recette perçue par la direction des monnaies et médailles, certaines coupures « rapportant » plus que d'autres.

Prix unitaires de cession

(en centimes d'euro)

Coupure	2003	2004	2004/2003	2005	2005/2004	2006	2006/2005
10 centimes	-	-	ns	7,3	ns	6,5	-11,0%
5 centimes	2,9	4,0	37,9%	5,7	42,5%	4,6	-19,3%
2 centimes	2,5	3,1	24,0%	5,2	67,7%	3,9	-25,0%
1 centime	2,1	2,5	19,0%	4,5	80,0%	3,4	-24,4%

Source : rapport spécial n° 99 de M. Bertrand Auban sur le budget annexe des Monnaies et médailles. Loi de finances pour 2006

De ce fait, il n'existe pas de lien direct entre le programme de frappe et le produit régalién de cession. Ainsi, pour l'exercice 2006, alors que les quantités cédées progressent de 45 %, le produit de la cession n'augmente que de 14 % pour s'établir à **32,67 millions d'euros**.

b) La lutte contre la contrefaçon

Le 3° du futur article L. 121-3 du code monétaire et financier reconnaît la participation de « La Monnaie de Paris » à la lutte contre la contrefaçon des pièces métalliques ainsi qu'à « leur expertise et à leur contrôle dans les conditions prévues à l'article L. 162-2 ». Cet article du chapitre II « *Infractions relatives à la monnaie* » du Titre VI « *Dispositions pénales* » du Livre I « *La monnaie* », habilitait la Banque de France et la direction des monnaies et médailles à retenir et à détruire les « *signes monétaires qu'elles reconnaissent comme contrefaits ou falsifiés* ». Les références à la direction des monnaies et médailles seraient, dans la nouvelle rédaction de cet article, remplacées par « La Monnaie de Paris ».

Dans la lutte contre la contrefaçon, la direction des monnaies et médailles assure actuellement deux missions distinctes, **l'une au titre d'une obligation communautaire** au sein du **Centre National d'Analyse des Pièces (CNAP)** et **l'autre au titre du dispositif international de lutte contre les contrefaçons**, dans le cadre du **Centre Scientifique et Technique**

Européen (CTSE). Ces deux missions, sont maintenues en l'état, parmi les activités de « La Monnaie de Paris ».

c) Les activités patrimoniales

Le 5° du nouvel article L. 121-3 du code monétaire et financier consacre le transfert des activités patrimoniales de la direction des monnaies et médailles au nouvel EPIC.

Il s'agit en premier lieu de la **conservation des collections du musée de la Monnaie**, sis Quai de Conti, et de leur présentation au public.

Le second volet de cette activité recouvre **la gestion patrimoniale**. En effet, la direction des monnaies et médailles est chargée de l'entretien et de la rénovation de l'Hôtel des Monnaies.

2. Les activités commerciales

Il s'agit des prestations exécutées pour divers clients (banques centrales étrangères, revendeurs, collectivités locales, ou particuliers) en secteur concurrentiel, sous l'appellation « La Monnaie de Paris ».

a) Les monnaies de collection françaises ayant cours légal et libératoire

La fabrication et la commercialisation de ces pièces figure au 2° du nouvel article L. 121-3.

« La Monnaie de Paris » fabrique pour, une clientèle de collectionneurs, des monnaies de collection françaises. Celles-ci n'étant pas destinées à la circulation, elles se trouvent **désormais exclues du champ du monopole** fixé par le nouvel article L. 121-2 du code monétaire et financier, contrairement à ce que prévoit l'actuelle rédaction de l'article L. 121-2 qui accorde à l'État le monopole de fabrication de **toutes** les pièces métalliques françaises.

Celles-ci se sont stabilisées en 2005 autour de 11 millions d'euros.

b) Les instruments de marque et les poinçons de garantie des matières précieuses, les monnaies métalliques courantes étrangères, les monnaies de collection étrangères et les décorations

Le 4° du nouvel article L. 121-3 du code monétaire et financier mission énumère **l'essentiel des activités commerciales** de « La Monnaie de Paris ». Il attribue à « La Monnaie de Paris » la mission de fabrication et de commercialisation des instruments de marque, de tous les poinçons de garantie des matières d'or, d'argent et de platine, des monnaies courantes et de collection étrangères ainsi que des décorations.

Le programme de frappe des monnaies françaises étant limité, **la fabrication de monnaies courantes pour le compte d'Etats étrangers** occupe désormais une place prépondérante dans sa politique commerciale. Ce

marché fonctionne par appels d'offre internationaux : les recettes sont par conséquent dépendantes de leur attribution¹. Elles s'élevaient à 6,47 millions d'euros en 2003, 10,41 millions en 2004 et 13,33 millions en 2005. Les prévisions 2006 fixées à 10,5 millions d'euros pourraient être dépassées, le carnet de commande pour 2007 et 2008 est déjà fourni.

Pour lutter face à la concurrence des autres monnayeurs européens ou nord américains « La Monnaie de Paris » peut compter sur les capacités de production de l'établissement de Pessac (1,7 milliard de pièces annuelles)² ainsi que sur la reconnaissance de la qualité de sa production qui a obtenu la certification ISO 9001.

Elle souffre néanmoins de **coûts de production élevés et d'un manque de souplesse dans l'organisation du travail.**

Les monnaies de collection étrangères et les décorations françaises sont des petits marchés. Ces dernières sont incluses dans une ligne comptable qui rassemble aussi bien médailles, fontes, bijoux et autres objets. Dans ce cadre sont fabriquées notamment les décorations de l'ordre de la légion d'honneur, de l'ordre national du mérite ou de l'ordre du mérite agricole.

c) La préservation, le développement et la transmission du savoir-faire artistique

Enfin, le dernier alinéa (6°) du nouvel article L. 121-3 du code monétaire et financier consacre la **préservation, le développement et la transmission de son savoir-faire artistique** et lui reconnaît, la faculté de « *fabriquer et commercialiser des médailles, jetons, fontes, bijoux et autres objets d'art* ».

Cette rédaction pourrait laisser entendre que la production des médailles, jetons, bijoux et autres objets d'art pourrait disparaître si le futur EPIC se recentrait sur son cœur de métier, à savoir la frappe de la monnaie courante ou de collection, dans le cas de nouvelles difficultés financières.

En conclusion, les missions dévolues au nouvel EPIC ne connaissent pas de grandes modifications par rapport à celles de l'actuelle direction des monnaies et médailles, **la fin du monopole en matière de frappe des monnaies de collection françaises exceptée.**

¹ Les derniers marchés remportés par La Monnaie de Paris concernent la frappe de monnaie israélienne et, tout récemment luxembourgeoise.

² L'établissement de Pessac doit frapper, en 2006, 1,4 milliard de pièces dont 818 millions d'euros.

Chiffre d'affaires
(en millions d'euros)

	2005	Prévisions 2006	Evolution	
			montant	%
RECETTES				
Monnaies courantes (cession au Trésor)	28,77	32,70	3,93	13,7%
Monnaies courantes étrangères et TOM	13,88	11,30	-2,58	-18,6%
Monnaies de collection (françaises et étrangères)	12,30	15,30	3,00	24,4%
Médailles, fontes, décorations, jetons, bijoux et autres produits	15,80	18,00	2,20	13,9%
Fabrications annexes (IMG*)	0,59	0,35	-0,24	-40,7%
Autres recettes d'exploitation (variations stocks, provisions, reprise d'amortissement)	14,70	11,50	-3,20	-21,8%
Produit des activités annexes	0,80	0,70	-0,10	-12,5%
Prestations de services (musée...)	1,12	1,35	0,23	20,5%
SOUS-TOTAL	87,96	91,20		
CHARGES COURANTES				
Exploitation (brut)	90,20	92,50	2,30	2,6%
<i>dont personnel</i>	40,00	41,22	1,22	3,0%
SOUS-TOTAL BRUT	90,20	92,50	2,30	2,6%
SOLDE	-2,24	-1,30		
SUBVENTION	2,24	1,30		

Source : données simplifiées de la direction des monnaies et médailles. Novembre 2006.

C. LE PERSONNEL DE LA MONNAIE DE PARIS

Le personnel du futur EPIC est mentionné dans plusieurs paragraphes (II et IV) du présent article. Dans un souci de cohérence et pour en faciliter l'étude, il est proposé d'en commenter les différents aspects au sein d'une même partie en distinguant d'une part, le volet représentation et participation et, d'autre part, le volet statutaire.

1. L'organisation de la représentation et de la participation du personnel

a) Les dérogations aux dispositions législatives en vigueur dans le secteur public

Le nouvel article L. 121-4 proposé fait, en premier lieu, référence aux dispositions de **la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public** qui régira le nouvel EPIC, et inclut ce dernier dans les catégories d'établissement énumérées en son article premier¹.

En effet, le personnel de la direction des monnaies et médailles est hétérogène. Ses 690 membres se répartissent, à la date du 31 octobre 2006, entre 115 fonctionnaires techniques, 40 fonctionnaires mis à disposition par le MINEFI, 506 ouvriers relevant du droit du travail² et 29 contractuels de droit public ou de droit privé.

Le deuxième alinéa de ce nouvel article apporte une dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II de la loi précitée du 26 juillet 1983, qui prévoit la présence des salariés au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des établissements publics et organise les modalités de l'élection de leurs représentants, selon le principe du collège unique. Le présent article propose une représentation par **collèges distincts** afin d'assurer la représentation de toutes les catégories de personnel. La définition de ces différentes catégories de personnels interviendra dans un décret d'application en Conseil d'État.

Le nouvel article L. 121-4 proposé fait, en outre, référence à l'article 9 de la **loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires** qui prévoit, notamment, que « *les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* » et aux dispositions du chapitre II de la **loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat**, concernant les organismes consultatifs « *au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires de l'Etat* »³.

¹ « *Etablissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, autres que ceux dont le personnel est soumis à un régime de droit public; autres établissements publics de l'Etat qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, lorsque la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé* »

² *Bien que les syndicats de la DMM les aient longtemps assimilés à des ouvriers d'Etat, la chambre sociale de la cour de Cassation a réaffirmé leur rattachement à l'ordre judiciaire dans deux arrêts du 28 avril 2006.*

³ *Il s'agit du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, des commissions administratives paritaires par corps, des comités techniques paritaires (pour les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial) et des comités d'hygiène et de sécurité.*

Le présent article propose, de manière dérogatoire, de permettre aux fonctionnaires techniques de « La Monnaie de Paris » de participer à l'organisation et au fonctionnement de ce nouvel établissement public dans le cadre des institutions prévues aux titres II et III du livre IV du code du travail, à savoir des **délégués du personnel et des comités d'entreprise**.

b) Les dispositions transitoires

Le **V** du présent article organise la transition en matière de représentation du personnel au sein du futur conseil d'administration du futur établissement. En effet, au 31 décembre 2006 les institutions représentatives du budget annexe des Monnaies et médailles et le mandat de ses représentants n'auront plus de d'existence. Afin d'éviter une absence de représentation du personnel et dans l'attente de la proclamation des résultats des élections au conseil d'administration de « La Monnaie de Paris », **les représentants seront désignés par décret** sur proposition des organisations syndicales en fonction de leur représentativité actuelle.

Cette disposition est d'importance dans la mesure où des accords d'entreprise relatifs au statut de certains personnels doivent être conclus rapidement.

2. La situation statutaire des différentes catégories de personnels

Le **IV** du présent article régit la situation des différents personnels de la direction des monnaies et médailles.

Le **A** est ainsi rédigé : « *Les personnels en fonction au 31 décembre 2006 dans les services relevant du budget annexe Monnaies et médailles sont placés de plein droit (...) sous l'autorité du président du conseil d'administration* ». Ce dernier est nommé par décret en Conseil des ministres.

Le **B** prévoit la substitution de « La Monnaie de Paris » à l'Etat dans les contrats conclus antérieurement au 1^{er} janvier 2007 avec les personnels de la direction des monnaies et médailles, qu'ils relèvent du droit public ou privé.

Les **C, D et E** du **IV** du présent article visent la situation particulière des différents personnels.

a) Les ouvriers de la direction des monnaies et médailles

Comme vu précédemment, les ouvriers de la direction des monnaies et médailles n'entrent pas dans la catégorie des ouvriers d'Etat.

Ils relèvent, par conséquent, du code du travail et de l'ordre judiciaire en matière de contentieux.

Le régime maladie de ces ouvriers est régi par un décret spécifique, n° 79-076 du 19 décembre 1979.

Leur régime de retraite est fixé par cinq décrets d'application générale dont les deux plus importants sont les décrets n° 2004-1056 et 2004-1057 du 5 octobre 2004. Les cotisations de retraite sont versées au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). Ce fonds, créé en 1928, constitue un régime spécial qui fonctionne selon le principe de répartition, et dont la gestion est confiée depuis une quarantaine d'années à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les cotisations sont assurées par retenue à la charge des ouvriers et contribution des établissements employeurs.

Au titre des cotisations patronales, la direction des monnaies et médailles verse, en 2006, environ 3 millions d'euros au FSPOEIE. En outre, elle est assujettie au versement d'une contribution d'équilibre d'un montant de 5 millions d'euros.

Au 31 octobre 2006, le nombre d'ouvriers ou ayants droits pensionnés est de 711, **soit un rapport de 1,4 pensionné pour 506 ouvriers en activité.**

Le présent article propose le maintien des règles statutaires relatives au régime de retraite FSPOEIE jusqu'à la conclusion d'un accord d'entreprise entre le personnel ouvrier et la future « Monnaie de Paris ». **Aucune condition de délai pour la conclusion de cet accord ne figure dans la rédaction initiale de cet article. Faute d'accord, les droits et avantages existants seraient actés par convention collective.**

b) Les fonctionnaires techniques des Monnaies et médailles

Le **D** du **IV** traite du statut des fonctionnaires du MINEFI régis par le statut particulier des fonctionnaires techniques de la direction des monnaies et médailles.

Le premier alinéa les place « *en position d'activité* » au sein du nouvel EPIC, qui prend en charge leur rémunération. Un décret en Conseil d'État précisera les actes de gestion individuelle qui pourront être accomplis à l'égard de ces fonctionnaires par le président du Conseil d'administration. Ceux-ci comprendront principalement les modalités de calcul de leur pension de retraite, ainsi que les modalités de définition de l'assiette et de la retenue de ladite pension, dérogoires au code des pensions civiles et militaires des retraites et permettront le maintien des conditions dont ils bénéficient actuellement dans la structure du budget annexe des Monnaies et médailles.

Ces fonctionnaires techniques (au nombre de 115 à fin 2006), régis par le décret n° 68-270 du 19 mars 1968 relatif à l'organisation de l'administration des Monnaies et médailles et au statut particulier des fonctionnaires techniques de cette administration, **continueront à constituer un corps** au sens des dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et

obligations des fonctionnaires et de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat¹.

Les différentes primes intégrées dans l'assiette servant de base au calcul de leur pension (prime de rendement à hauteur de 12 % de leur traitement indiciaire et « allocation spécifique » à hauteur de 18 % de leur traitement indiciaire) devraient être conservées.

Enfin, à l'instar des autres personnels du futur EPIC « La Monnaie de Paris », les fonctionnaires techniques seront soumis aux dispositions du livre II du code du travail « *Réglementation du travail* » et en particulier à la totalité du titre III (« *Hygiène, sécurité et conditions de travail* »), aux chapitres III (« *Hygiène et sécurité* ») et IV (« *Service social du travail* ») du livre VI (« *Pénalités* ») et au titre IV (« *Services de santé au travail* »).

c) Les autres fonctionnaires de la direction des Monnaies et médailles

Visés au **E** du **IV** du présent article, il s'agit des fonctionnaires mis à disposition de la direction des monnaies et médailles par le MINEFI. Au nombre de 40 à fin octobre 2006, ils devraient être 22 à la fin de l'exercice. Ils sont par le présent **article mis de plein droit à la disposition du nouvel établissement public** à compter de sa création.

D. LES RESSOURCES DE L'EPIC

Le **A** du **II** du présent article 18 propose, dans ses deux derniers alinéas, d'insérer deux nouveaux articles inclus dans la nouvelle section 2 « *La Monnaie de Paris* ».

Le nouvel article L. 121-5 prévoit que les ressources de l'EPIC seront « *notamment* » constituées des **recettes tirées des activités mentionnées à l'article L. 121-3, mais aussi des recettes liées à l'exploitation des biens qui lui sont apportés, remis en dotation ou acquis en propre** (cela recouvre par exemple les produits des locations ponctuelles des salons de réception de l'Hôtel de la Monnaie évoqués précédemment), et enfin, **des dons et legs ainsi que des produits d'emprunts et autres dettes financières**.

Les résultats d'exploitation des précédents exercices de la direction des monnaies et médailles étant équilibrés au moyen d'une subvention (à l'exception de l'exercice 2004), et les nouvelles charges pesant sur le futur EPIC (prise en charge des dépenses de personnel relatives aux fonctionnaires mis à disposition par Bercy, entretien de l'Hôtel de la Monnaie, « *coûts des travaux d'aménagement et des grosses réparations afférentes à cet immeuble* »²) et financement du désamiantage de l'établissement monétaire de Pessac) peuvent laisser **craindre une insuffisante rentabilité**.

¹ Sous réserve des dérogations prévues par le nouvel article L. 121-4 du code monétaire et financier. Voir *infra*.

² 4^{ème} alinéa du III du présent article. Voir *supra*.

Le nouvel EPIC devra **poursuivre les efforts de réduction des coûts et charges et améliorer la rentabilité de ses outils de production afin de réduire le niveau du « point mort »** (actuellement estimé aux alentours de 80 millions d'euros comme indiqué précédemment) et de ne plus avoir recours à la subvention d'équilibre. Il en va de la viabilité de cette future entité industrielle.

L'article L. 121-6, prévoit que les modalités de la seconde section seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

E. LE TRANSFERT DES BIENS ET DROITS A CARACTERE MOBILIER ET IMMOBILIER

Le **III** du présent article vise le transfert de l'ensemble des biens et droits et obligations attachés à l'attribution de la personnalité morale.

Le premier alinéa du III du présent article transfère, de plein droit et en pleine propriété au nouvel EPIC, tous les **biens immobiliers et mobiliers relevant du budget annexe des Monnaies et médailles, à l'exception de l'Hôtel des Monnaies** du quai de Conti à Paris, qui **est mis gratuitement à la disposition de l'établissement public « La Monnaie de Paris »**, à titre de dotation. Ces biens constitueront le domaine privé de « La Monnaie de Paris » qui pourra les gérer, voire les céder, en fonction de l'évolution de son activité.

Le dernier alinéa, dédié à l'Hôtel des Monnaies, indique que l'EPIC est substitué à l'Etat pour sa gestion et son entretien et devra supporter le coût des travaux d'aménagement et des grosses réparations de l'immeuble.

Votre rapporteur général s'interroge sur cette mise à disposition à titre gratuit : l'absence de loyer constitue un abandon de revenus pour l'Etat, *a fortiori* dans le contexte actuel qui soumet les ministères au paiement de loyers budgétaires en contrepartie de l'occupation de leurs locaux. Ce manque à gagner pour l'Etat pourrait être évalué à environ 7 millions d'euros, sur l'hypothèse d'un loyer budgétaire fixé à 5,4 % de la valeur vénale de l'immeuble, estimée, et sous-estimée (la valeur réelle serait de l'ordre de 1 milliards d'euros) à 131 millions d'euros par le service France Domaine.

III. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Au cours de l'examen en séance publique du **19 octobre 2006**, l'Assemblée nationale a adopté **13 amendements** sur l'article 18 du projet de loi de finances pour 2007, dont 11 rédactionnels. Les deux amendements portant modification substantielle concernent, respectivement, la **fixation d'un délai pour la conclusion de l'accord d'entreprise** sur le statut des personnels ouvriers (amendement adopté à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson) et la reconnaissance de **la faculté pour le nouvel EPIC**,

d'assurer tout ou partie de la fabrication des flans (amendement adopté à l'initiative du gouvernement).

A. FIXATION D'UNE DATE BUTOIR POUR L'ACCORD D'ENTREPRISE

Il s'agit de compléter l'alinéa 27 de l'article 18, relatif à la conclusion d'un accord d'entreprise en matière de règles statutaires régissant les personnels ouvriers de la direction des monnaies et médailles, comme suit :

« avant le 30 juin 2008. A défaut d'accord, une convention collective fixée par le président acte les droits et avantages existants ».

La fixation d'un délai de 18 mois semble raisonnable, néanmoins, votre rapporteur général considère que, faute d'accord, les personnels sont reconduits dans un régime particulièrement favorable, à l'origine de surcoûts structurels pour le nouvel EPIC.

B. LA FACULTÉ D'ASSURER EN TOUT OU PARTIE LA FABRICATION DES FLANS

La fabrication des flans, nécessaires à la frappe de certaines monnaies métalliques, figurait uniquement dans l'exposé des motifs du présent article alors qu'elle constituait la troisième action du programme « Activités régaliennes » du budget annexe des Monnaies et médailles.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, cette action n'était certes pas valorisée mais la direction des monnaies et médailles n'excluait pas la possibilité de redémarrer cette activité « *si l'évolution des conditions économiques ou de production devaient permettre de la réaliser dans des conditions acceptables* ». En effet, pour être rentable par rapport à l'achat de flans étrangers, l'internalisation nécessite la **mobilisation d'équipes en continu 7 jours sur 7**. Or, aucun accord avec les organisations syndicales n'a pu être mis en place sur le travail en équipe et les horaires décalés.

L'amendement du gouvernement **permet au futur EPIC « La Monnaie de Paris » de reprendre, en tout ou en partie, la découpe et le cuivrage des flans, sous la réserve que les coûts de production redeviennent compétitifs**. L'exposé des motifs du présent amendement précise donc que la direction des monnaies et médailles « *doit rester maître d'une option essentiellement industrielle* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général formulera plusieurs observations.

En premier lieu, **la viabilité financière future de l'établissement constitue un facteur d'inquiétude**.

En effet, le régime spécial de retraite FSPOEIE bénéficie d'une **subvention annuelle d'équilibre d'environ 5 millions d'euros**, versée par la direction des monnaies et médailles, subvention qui grève d'autant les efforts de réduction des coûts salariaux mis en œuvre par celle-ci. En outre, et en dépit de la réduction des effectifs à 690 ETPT, résultant essentiellement du non remplacement des départs en retraite, la compétitivité de la direction des monnaies et médailles semble handicapée par un important **sureffectif persistant**.

En « contrepartie » de ces deux difficultés majeures, la direction des monnaies et médailles bénéficie néanmoins, d'une sorte de **régime de faveur**, se traduisant par trois principaux éléments :

- **le prix de cession**, qui représente une véritable subvention déguisée, permettant à la direction des monnaies et médailles d'être compétitive sur les marchés étrangers sans pour autant avoir mis en place de plan social ;

- **le fonds de réserve de 190 millions d'euros** dont bénéficie la direction des monnaies et médailles et qui lui permet de couvrir ses frais, quelque soit les résultats d'exploitation de l'année. L'existence de ce fonds conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur la nécessité d'une dotation en capital, équivalente au montant du point mort, à savoir 80 millions d'euros, qui serait demandée à l'Agence des participations de l'État (APE) ;

- **la mise à disposition gratuite de l'immeuble du Quai Conti** dans le contexte actuel de généralisation des loyers budgétaires. Ainsi, sur l'hypothèse d'un loyer budgétaire fixé à 5,4 % de la valeur vénale de l'immeuble, estimée à 131 millions d'euros, l'économie de loyer budgétaire consentie par l'Etat à la direction des monnaies et médailles pourrait être chiffrée à environ **7 millions d'euros**.

Interrogé sur l'équilibre financier du futur EPIC, M. Dov Zérah, directeur des monnaies et médailles a estimé que celui-ci pourrait être atteint en 2009 ou 2010.

La mise à disposition gracieuse du Quai Conti prévue au III de l'article 18, suscite une difficulté liée à l'**affectation d'une parcelle**, dite parcelle de l'an IV, de l'Institut de France à l'administration des monnaies et médailles depuis 1795.

La parcelle du jardin du Collège des Quatre Nations (1443 m²) avait alors été distraite du domaine de l'Institut de France et affectée provisoirement à l'administration des monnaies et médailles. Le décret du 20 mars 1805 a affecté l'ensemble du domaine précité à l'Institut de France, qui n'a, depuis, jamais cessé de revendiquer sur cette parcelle. En 2004, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie, s'est déclaré favorable à cette restitution avant la fin de l'année 2010.

Bien que ce sujet semble demeurer en dehors du champ de la dotation immobilière prévue par l'article 18, ce dernier prévoyant en effet que l'immeuble du Quai Conti serait exclu de cette dotation immobilière et

seulement mis à disposition de « La Monnaie de Paris » à titre gratuit, **vo**tre **commission des finances vous propose un amendement de clarification réaffirmant le principe de l'affectation première de ladite parcelle au ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'Institut de France et de son affectation temporaire au futur établissement public « La Monnaie de Paris ».**

Par ailleurs, s'agissant de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, votre rapporteur général vous propose un **amendement rédactionnel**. En effet, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, le texte prévoit désormais que *« les règles statutaires régissant les personnels ouvriers en fonction à la direction des monnaies et médailles relevant pour leur retraite du régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat demeurent applicables jusqu'à la conclusion d'un accord d'entreprise pour l'établissement public La Monnaie de Paris avant le 31 juin 2008. A défaut d'accord, une convention collective fixée par le président acte les droits et avantages existants. »* Il apparaît que ces derniers termes paraissent en décalage avec les règles du droit du travail : la notion de *« convention collective fixée par le Président »* n'existe pas en droit du travail. Il est donc proposé de substituer à la dernière phrase précitée la phrase suivante : *« à défaut d'accord, une décision du président fixe les droits et avantages applicables ».*

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 19

Répartition du produit de la taxe d'aviation civile et tarif applicable aux passagers à destination de la Confédération suisse

Commentaire : le présent article fixe la répartition du produit de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » et le budget général. Il étend également à la Suisse l'application du tarif intracommunautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Chaque année, comme le prévoit l'article 302 *bis* K du code général des impôts, introduit par l'article 51 de la loi de finances pour 1999, la loi de finances doit fixer le **taux** et les **modalités de répartition** de la taxe d'aviation civile (TAC).

A l'origine, le produit de cette taxe, perçue sur les passagers et le fret à bord d'un vol commercial, était réparti entre le budget annexe de l'aviation civile (**BAAC**) et le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (**FIATA**).

Depuis la loi de finances pour 1999, le cadre législatif et réglementaire a profondément évolué, conduisant :

- à la suppression du FIATA¹ par les articles 57 et 58 de la loi de finances pour 2005, ses missions étant désormais assurées par le budget général de l'Etat ;

- à la mutation du BAAC, devenu budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) afin de se conformer au cadre fixé par la LOLF. En effet, son **article 18** dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de **production de biens ou de prestation de services** donnant lieu au paiement de **redevances**, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ». En conséquence, le financement des missions de prestations de service doit être assuré, à titre principal, par des redevances, **et non par des taxes**

Ainsi, l'article 120 de la loi n° 2004-1485 de finances rectificative pour 2004 a instauré, en plus des redevances déjà existantes, **dix nouvelles redevances**, qui permettent de mettre à la charge des bénéficiaires le coût des prestations de contrôle technique dans le domaine de la sécurité et de la sûreté

¹ Voir à ce propos l'analyse de votre rapporteur général, dans rapport général, tome II (2004-2005).

aéronautique. Leur produit estimé pour 2006 s'établit à **35 millions d'euros**. En conséquence, l'article 61 de la loi de finances pour 2006 a procédé à une baisse des taux de la taxe d'aviation civile de 56 centimes d'euros, quelque soit la destination, cette baisse étant destinée à rendre « neutre » la création des redevances.

Il convient de relever qu'il n'est pas prévu de cesser d'affecter une fraction de la taxe d'aviation civile au budget annexe. En effet, si la jurisprudence du Conseil d'Etat précise qu'une redevance ne peut être d'un coût supérieur à la charge qu'elle représente, il existe des possibilités qu'elle soit à l'opposé **inférieure**, notamment en cas d'exonérations, d'exemptions, et de sous-recouvrement. Or le budget annexe, qui ne regroupe plus que des activités de prestations de services, ne peut répercuter intégralement le coût de certains services, notamment la **navigation aérienne en outre-mer**. Cette interprétation, qui a été jugée conforme à la LOLF, lui permet de continuer à percevoir une fraction d'une taxe afin d'assurer son équilibre financier.

La taxe est actuellement de :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un Etat membre de la communauté européenne ou d'un Etat membre de l'espace économique européen ;

- 7,04 euros par passager embarqué vers une autre destination ;

- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarqué.

L'article 61 de la loi de finances précitée a également fixé les parts du budget annexe et du budget général à respectivement **43,73 %** et à **56,27 %**, soit un produit de 143,43 millions d'euros et 184,56 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. TARIF APPLICABLE AUX PASSAGERS À DESTINATION DE LA SUISSE

A l'heure actuelle, les passagers à destination de la Suisse acquittent une taxe de 7,04 euros, contre 3,92 euros pour l'Europe communautaire. Il est apparu qu'une telle différence de traitement était contraire à l'accord sur le transport aérien conclu le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne.

En conséquence, le présent article propose d'aligner les tarifs pour la Suisse sur ceux en vigueur au sein de la Communauté européenne et de l'espace économique européen, soit 3,92 euros par passager. **Le manque à gagner a été estimé à environ 5 millions d'euros en année pleine.**

B. LES NOUVELLES QUOTITÉS DE RÉPARTITION

L'évaluation du produit de la taxe d'aviation civile est étroitement dépendante des hypothèses économiques formulées sur la croissance du transport aérien. En effet, par construction, le budget annexe doit équilibrer ses ressources (taxes et redevances) et ses dépenses, avec un emprunt limité comme seul marge de manœuvre.

Le produit de la taxe pour 2007 a été calculé en tenant compte des données suivantes:

- à compter du 1^{er} janvier 2007, l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie, avec un trafic estimé pour 2007 à 250.000 passagers ;

- l'application à la Suisse du tarif intra communautaire, avec un trafic estimé pour 2007 à 1.200.000 passagers.

En tenant compte de ces changements de périmètre, les hypothèses de progression du trafic sont présentées dans le tableau suivant.

Evolution à périmètre constant du trafic

Destination	Progression du trafic
Intra-communautaire	+ 5,24 %
Extra-comunautaire	- 2,57 %
Evolution globale	+ 3,06 %

Source : DGAC

Le produit de la taxe d'aviation civile en 2007 devrait s'établir à **336,95 millions d'euros**. Le présent article propose d'affecter les quotités suivantes :

- 49,56 % au budget annexe, pour une recette de **167 millions d'euros**, soit environ 10 % des dépenses, qui s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2007, à 1.643,7 millions d'euros ;

- 50,44 % au bénéfice du budget général, soit **169,9 millions d'euros**.

Deux éléments doivent être relevés :

- d'une part, la **hausse de la part consacrée au budget annexe**, et, corrélativement, la hausse des ressources provenant de la taxe pour ce budget : 143,5 millions d'euros en 2006, 167 millions d'euros en 2007 ;

- **la stabilité en 2007 du taux de cette taxe**, qui avait entamé en 2006 un mouvement de baisse.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, l'explication se trouve dans la montée en puissance moins rapide que prévu

des redevances pour contrôle technique instituées à l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004 au bénéfice du budget annexe. Le projet de loi de finances pour 2006 prévoyait en effet **35 millions d'euros** de recette, alors que les résultats devraient être plus proches de **20 millions d'euros**. Cette moindre recette a donc dû être compensée par la stabilité du taux de la TAC, et l'augmentation de la fraction du produit qui est affectée au budget annexe.

Pour l'année 2007, les recettes, hors autofinancement et emprunt, du budget annexe, sont données dans le tableau suivant. On remarque que les prévisions de recette des redevances de contrôle et de certification sont relativement « optimistes », puisque, si l'on prend pour base une recette **réelle** de 20 millions d'euros en 2006, le chiffre de 38 millions d'euros implique presque un **doublément**. Les services du ministère des transports jugent cependant cet objectif atteignable en 2007.

Recettes de la mission « contrôle et exploitation aériens » hors emprunt et autofinancement
(en millions d'euros)

Type de ressource	Montant prévu en 2007	Progression par rapport à 2006
Redevances de navigation aérienne	1.281,6	+ 2,6 %
Redevances de surveillance et de certification	38,0	+ 8,6 %
Taxe de l'aviation civile	167,0	+ 16,4 %
TOTAL (en comptant les recettes divers, l'emprunt et les fonds de concours)	1.663,3	- 4,5 %

Note : la baisse totale des recettes du budget annexe en 2007 s'explique par un montant d'emprunt inférieur de 152 millions d'euros, emprunt qui avait été contracté en 2006 afin de rembourser à ADP ses investissements en matière de navigation aérienne afin de « solder les compte » avant l'introduction sur le marché de la société.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est tout à fait favorable à une disposition qui permet, d'une part, de se mettre en conformité avec un accord international, d'autre part, ne pénalise pas le transport aérien en augmentant les taux de la taxe d'aviation civile, et ce conformément aux engagements du gouvernement.

Il conviendra toutefois d'être particulièrement attentif en 2007 à la poursuite de la mise en place des nouvelles redevances. En effet, ces redevances doivent à terme permettre d'abaisser de manière important le niveau de la TAC, en facturant les prestations aux personnes qui en bénéficient directement.

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

ARTICLE 20

Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

Commentaire : le présent article a pour objet d'actualiser pour 2007 les prévisions de recouvrement de la redevance audiovisuelle, tout en reconduisant le mécanisme de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public dans l'hypothèse où les recouvrements seraient inférieurs aux prévisions budgétaires.

I. LE DROIT EXISTANT

Les ressources des organismes de l'audiovisuel public¹ financées par la redevance audiovisuelle sont retracées au compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Les ressources du compte d'avances proviennent de la collecte de la redevance audiovisuelle, ainsi que du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle accordées pour des motifs sociaux.

En 2005 puis en 2006, sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias », **le Parlement a adopté un mécanisme de garantie des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public** : si les encaissements de redevance audiovisuelle sont inférieurs aux prévisions des lois de finances, le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle est majoré à due concurrence.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article propose de rehausser de 440 à 509 millions d'euros le montant des exonérations de redevance audiovisuelle : il s'agit de mettre fin à une sous-évaluation déplorée de longue date par notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la mission « Médias ».

Le 2° du présent article a pour objet de reconduire en 2007 le mécanisme de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public, dans l'hypothèse où les encaissements seraient inférieurs aux prévisions de la loi de finances, fixés prudemment à 2.281,4 millions d'euros pour l'année 2006 (contre 2.280,5 millions d'euros en 2005).

¹ France Télévisions, Radio France, Radio France Internationale (RFI), ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Le tableau ci-dessous fait apparaître que, après déduction des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie, d'une part, et déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable au taux de 2,1 %, d'autre part, **les ressources nettes prévues pour les organismes de l'audiovisuel public en 2007 s'élèvent à 2.733 millions d'euros, en augmentation de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.**

**Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public
prévues dans le projet de loi de finances pour 2007**

(en millions d'euros)

	LFI 2006	PLF 2007	Ecart PLF/LFI
Encaissements nets de redevance de l'année (TTC)	2 304,5	2 305,4	0,9
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	- 24	-24	0,0
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	440,0	509,0	69,0
Total disponible pour répartition (TTC)	2 720,5	2 790,4	69,9
Total (HT*) disponible sur le compte d'avances n° 903-60	2 665,0	2 733,0	68,0

** Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.*

Source : direction du développement des médias

Le montant de la redevance audiovisuelle reste inchangé en 2007, à 116 euros par foyer en France métropolitaine et à 74 euros dans les départements d'outre-mer.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que **les prévisions d'encaissements de recettes audiovisuelles pour 2007, quasi-stables par rapport à 2006, prennent en compte des réalisations inférieures aux prévisions en 2005 puis en 2006.** Pour 2005 (dernière année pour laquelle les données sont disponibles en exécution budgétaire), cet écart s'est élevé à 29,6 millions d'euros et s'est traduit par un abondement équivalent du budget général de l'Etat au titre du remboursement des exonérations.

Le mécanisme de garantie des ressources, utilisé en 2005 et 2006, pourrait ainsi ne pas devoir être mis en œuvre en 2007.

Par ailleurs, les économies annuelles de près de 50 millions d'euros réalisées au titre de la réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle, désormais adossé à celui de la taxe d'habitation pour les particuliers (et à la TVA pour les professionnels), atteste de l'efficacité d'une réforme emblématique pour le secteur public.

L'ajustement en 2007 des prévisions aux réalisations témoigne donc d'un effort de sincérité budgétaire, sans remettre en cause un rythme de progression des ressources de l'audiovisuel public (+ 2,6 %) toujours supérieur à l'évolution moyenne des dépenses budgétaires grâce, en 2006, à une réévaluation du remboursement des exonérations de redevance.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 21

Création du compte de commerce dénommé « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire »

Commentaire : le présent article prévoit de créer un compte d'affectation spéciale (CAS) « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CANTINE DES DÉTENUS

Afin d'améliorer les conditions matérielles de détention sans augmenter la dépense publique, l'administration pénitentiaire a mis en place depuis longtemps un **système de cantine** qui permet à la **population carcérale d'effectuer des achats de biens et services à l'intérieur de la prison** (produits alimentaires, hygiénique, location d'un téléviseur...).

L'article **D. 343** du code de procédure pénale prévoit qu'*« à moins d'en être privés par mesure disciplinaire, les détenus ont la possibilité d'acquérir avec les sommes figurant à leur part disponible divers objets, denrées ou prestations de service en supplément de ceux qui leur sont octroyés »*. Cette faculté s'exerce sous le contrôle du chef d'établissement et dans les conditions prévues au règlement intérieur.

L'article **D. 345** du même code précise, en outre, que *« les vivres vendus en cantine comprennent seulement les denrées d'usage courant qui peuvent être consommées sans faire l'objet d'aucune préparation, à moins que le règlement intérieur de l'établissement ait prévu l'installation d'une cuisine spéciale »*, la vente de toute boisson alcoolisée étant quant à elle interdite par l'article **D. 346** du même code.

L'article **D. 344** précise enfin que *« les prix pratiqués doivent être portés à la connaissance des détenus. Ces prix sont fixés périodiquement par le chef d'établissement. Sauf en ce qui concerne le tabac, ils doivent tenir compte des frais exposés par l'administration pour la manutention et la préparation »*.

Dans les faits, un établissement pénitentiaire a deux possibilités d'assurer ce service de cantine aux détenus :

- la **gestion en régie** ;
- la **gestion déléguée**, par l'intermédiaire d'un appel d'offre, en application du troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, qui dispose que *« dans les*

établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en Conseil d'Etat. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre [d'un] appel d'offres avec concours ».

B. LE TRAVAIL DES DÉTENUS

Depuis la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire précitée, l'objectif assigné au **travail en prison** a été profondément modifié. D'**obligation**, le travail en établissement pénitentiaire est devenu un **droit** inscrit dans le code de procédure pénale qui s'exerce désormais sous la forme du volontariat.

Les détenus peuvent être affectés au service général de l'établissement (cuisine, entretien, maintenance...) ou à des activités de production. Ces dernières sont pourvues soit par la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), soit par des entreprises privées concessionnaires.

En application de l'article **D. 103** du même code, « *les conditions de rémunération et d'emploi des détenus qui travaillent sous le régime de la concession [...] sont fixées par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral* ». Si le droit du travail n'est pas applicable, un contrat de droit public dit « *contrat de concession de main d'œuvre pénitentiaire* » est conclu entre l'administration pénitentiaire et l'entreprise privée.

Dans un premier temps, l'administration pénitentiaire répartit sur le compte nominatif de chaque détenu la **rémunération nette** qui lui revient.

Dans un second temps, elle **facture** à chaque entreprise concessionnaire une somme équivalente au total des rémunérations brutes et au montant des charges sociales patronales. Le paiement doit intervenir dans les 30 jours à compter de la fin du mois correspondant au travail facturé.

D'après le ministère de la justice, en 2004, parmi les **20.866** détenus qui ont travaillé, **1.184** ont été employés par la RIEP, **8.875** par des concessionnaires, **6.635** participaient au service général, **1.331** travaillaient à l'extérieur et **2.841** suivaient une formation professionnelle rémunérée.

C. UN AMÉNAGEMENT DES RÉGLES EN 2006

La gestion de l'activité de cantine comme des rémunérations des détenus posaient de délicats problèmes de **trésorerie** à l'administration pénitentiaire.

S'agissant de la cantine, les marchandises sont naturellement achetées en gros et revendues ensuite au détail aux détenus, entraînant un décalage de trésorerie entre le décaissement lié à l'achat des marchandises et l'encaissement des recettes résultant de leur revente au sein des cantines des établissements pénitentiaires. Ce **décalage de trésorerie** était géré au cas par cas par les régisseurs des établissements pénitentiaires, **en dehors des règles comptables générales**.

Ce décalage de trésorerie se retrouvait également ce qui concerne la rémunération de la main-d'œuvre pénitentiaire, en particulier celle mise à disposition d'entreprises privées dans le cadre de concessions. En effet, les entreprises concessionnaires ont imposé à l'administration pénitentiaire des délais de paiement de 60 ou 90 jours, alors même que celle-ci doit légalement créditer mensuellement le compte nominatif des détenus. De même qu'en matière de cantine, les agents comptables des établissements pénitentiaires ont géré en dehors des règles comptables générales ce décalage de trésorerie afin que les rémunérations des détenus soient versées à la date prévue.

L'administration pénitentiaire s'appuyait en fait, jusqu'au 31 décembre 2005, sur un système comptable *sui generis* qui échappait tant aux règles de la comptabilité publique qu'au contrôle de la Cour des comptes.

L'entrée en vigueur de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 a cependant été l'occasion de le remettre à plat et de **budgetiser ces dépenses de stocks de cantine et de paiement des rémunérations des détenus** qui correspondent juridiquement à des **dépenses de l'Etat**.

Comme ces dépenses donnent lieu par la suite à un **remboursement** (vente des stocks de cantines aux détenus et paiement par les entreprises concessionnaires de l'équivalent de la rémunération des détenus) le dispositif du **rétablissement de crédits** s'est imposé de lui-même.

Si cette procédure de rétablissement de crédits est en tout point conforme aux nouvelles règles comptables, elle n'en est pas moins apparue en pratique **inadaptée** à la situation des établissements pénitentiaires. En effet, la procédure de rétablissement de crédits est une **procédure lourde**, qui comporte un nombre important d'étapes et la production de pièces comptables et justificatives très nombreuses.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA STRUCTURE DU COMPTE DE COMMERCE « CANTINE DES DÉTENUS ET TRAVAIL DANS LE CADRE PÉNITENTIAIRE »

La procédure de rétablissement de crédits s'étant révélée en pratique inadaptée à la gestion des cantines et du travail des détenus, le présent article propose que les **recettes et les dépenses** afférentes à celles-ci soient désormais retracées dans un **compte de commerce**.

La procédure du compte de commerce est parfaitement conforme à l'article 22 de la LOLF qui dispose que « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État 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* ».

Le I du présent article propose d'ouvrir dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire », dont l'ordonnateur principal serait le ministre chargé de la justice.

Le montant des recettes et des dépenses retracées sur ce compte est évalué pour 2007 à **100 millions d'euros**, dont **40 millions** au titre de la première section relative à la cantine des détenus et 60 millions au titre de la seconde section relative au travail des détenus.

1. La section « cantine des détenus »

La première section, dénommée « Cantine des détenus » retracerait les **opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire** et leur **revente aux détenus**.

D'après le projet annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au présent projet de loi de finances, les recettes seraient réparties comme suit :

(en millions d'euros)

Section/ligne	PLF 2007
<i>Section 1 : Cantine des détenus</i>	<i>40</i>
11. Ventes de biens de cantine	30
12. Ventes des prestations de services de cantine	7,2
13. Recettes diverses et accidentelles	2,4
14. Versements du budget général	0,4

D'après le projet annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au présent projet de loi de finances, les dépenses seraient réparties comme suit :

(en millions d'euros)

Section/ligne	PLF 2007
<i>Section 1 : Cantine des détenus</i>	40
51. Achat de biens de cantine	30
52. Achat de prestations de services	7,2
53. Dépenses de matériels, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine	2
54. Dépenses diverses et accidentelles	0,4
55. Versement au budget général	0,4

Il est précisé dans le même document que les opérations liées aux lignes 54 et 55 de la première section du compte de commerce (qui ne sont pas connues à l'heure actuelle) seraient ajustées à l'issue de la première année de fonctionnement du compte.

2. La section « travail des détenus »

La seconde section, dénommée « Travail des détenus en milieu pénitentiaire », retracerait les opérations liées au **travail des détenus** accompli dans les conditions fixées par les sections IV et V du chapitre II du titre II du livre V du code de procédure pénale.

D'après le projet annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au présent projet de loi de finances, le montant des recettes serait réparti comme suit :

(en millions d'euros)

<i>Section 2 : Travail des détenus en milieu pénitentiaire</i>	60
21. Produit du travail des détenus	58,4
22. Recettes diverses et accidentelles	0,6
23. Versement du budget général	1

D'après le projet annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au présent projet de loi de finances, le montant des dépenses serait réparti comme suit :

(en millions d'euros)

<i>Section 2 : Travail des détenus en milieu pénitentiaire</i>	60
61. Versements aux détenus	44,4
62. Impôts et cotisations sociales dus au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	14,4
63. Dépenses diverses et accidentelles	0,6
64. Versement au budget général	0,6

Il est précisé dans le même document que les opérations liées aux lignes 63 et 64 de la seconde section du compte de commerce (qui ne sont pas connues à l'heure actuelle) seraient ajustées à l'issue de sa première année de fonctionnement.

B. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT ET D'ENTRÉE EN VIGUEUR

1. Le découvert autorisé

Si le montant des dépenses et des recettes n'a qu'un caractère évaluatif, l'article 22 précité de la LOLF impose que soit fixé, pour chaque compte de commerce, un **découvert limitatif qui plafonne le décalage maximal instantané entre le montant des dépenses effectuées et celui des recettes encaissées.**

Le compte de commerce « cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire » aurait une autorisation de découvert pour 2007 de **25 millions d'euros.**

2. L'entrée en vigueur

En application du **II** du présent article, ces dispositions entreraient en vigueur à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le **1^{er} mars 2007.**

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de l'examen en séance publique du **20 octobre 2006**, l'Assemblée nationale a adopté **2 amendements rédactionnels** sur le présent article.

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

ARTICLE 22

Modifications apportées à certains comptes spéciaux

Commentaire : le présent article vise à modifier quatre comptes spéciaux, créés par la loi de finances initiale pour 2006, situés hors du budget général de l'Etat. D'une part, des corrections sont apportées quant aux modalités de gestion des comptes de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». D'autre part, le périmètre des opérations retracées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » se trouve élargi.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TROIS COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS CONCERNÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE : DES RECONFIGURATIONS EN « MODE LOLF » DE COMPTES DE PRÊTS ET DE COMPTES D'AVANCES PRÉEXISTANTS

1. Les prescriptions du législateur organique

L'article 24 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a organisé l'**unification du régime des comptes de concours financiers de l'Etat**. Ces derniers, en effet, dans le cadre de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, relevaient de deux catégories :

- **les comptes d'avances**, dont la durée ne pouvait excéder deux ans en principe, ou quatre ans en cas de renouvellement explicite ;

- **les comptes de prêts**, pour les durées supérieures à quatre ans.

Le régime des nouveaux comptes de concours financiers a été défini par le législateur organique comme suit (voir l'encadré). Il convient de noter que, conformément à l'article 20 de la LOLF, **chaque compte de concours financiers constitue une mission** au sens des articles 7 et 47 de ce texte.

Le régime des comptes de concours financiers

(LOLF, article 24)

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

*« Les comptes de concours financiers sont dotés de **crédits limitatifs**, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.*

*« Les prêts et avances sont **accordés pour une durée déterminée**. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.*

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général ».

2. La mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2006

L'ensemble des dispositions de la LOLF étant entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005, il y avait lieu, l'année dernière, d'opérer la **transformation effective des comptes de prêts et comptes d'avances en comptes de concours financiers**. C'est ce qu'a réalisé l'article 46 (paragraphe II à VII) de la loi de finances initiale pour 2006 (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), en créant **six comptes** de concours financiers.

Les six comptes de concours financiers créés par la loi de finances initiale pour 2006
(article 46, paragraphes II à VII)

Le compte « **Avances aux collectivités territoriales** » comporte deux sections. La première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer. La seconde section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Michel Mercier, également rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le compte « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** » retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport, aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat, et aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement, ainsi que des avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général et des prêts pour le développement économique et social. Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Bernard Angels, également rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Le compte « **Prêts à des États étrangers** » comporte trois sections. La première section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure. La deuxième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à des États étrangers pour consolidation de dette envers la France. La troisième section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts consentis à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers. Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Michel Charasse, également rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ».

Le compte « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** » retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances du Trésor octroyées, d'une part, à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (afin de permettre le préfinancement des dispositifs couverts par la politique agricole commune) et, d'autre part, à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics (notamment, au besoin, à la Caisse de la dette publique, en vue d'interventions sur le marché de la dette de l'Etat si ce marché se trouve perturbé par des événements exceptionnels). Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Bernard Angels, déjà cité.

Le compte « **Avances à l'audiovisuel public** » retrace les opérations afférentes à la redevance audiovisuelle. Il fait apparaître, en dépenses, le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public et, en recettes : d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances ; d'autre part, le montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'Etat. Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Claude Belot, également rapporteur spécial de la mission « Médias ».

Le compte « **Accords monétaires internationaux** » retrace, respectivement en dépenses et en recettes, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Au Sénat, le rapporteur spécial de ce compte est notre collègue Michel Charasse, déjà cité.

Ces créations supposaient l'**abrogation des anciens comptes de prêts et comptes d'avances correspondants**, également réalisée par l'article 46 (paragraphe I) de la loi de finances initiale pour 2006. Au reste, **plusieurs de ces anciens comptes se sont parfois trouvés « fusionnés » dans le nouveau compte de concours financiers équivalent**, dans la mesure où ils ne se sont trouvés repris qu'au titre d'une section de ce compte.

De la sorte, pour s'en tenir aux trois comptes de concours financiers affectés par le présent article, il y a lieu de rappeler que :

- le compte « Avances aux collectivités territoriales » a pris la suite des anciens comptes d'avances n° 903-53, « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer », et n° 903-54, « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

- le compte « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés » a pris la suite du compte de prêts n° 903-05, « Prêts du Fonds de développement économique et social », et du compte d'avances n° 903-59, « Avances à des particuliers et associations » ;

- le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », enfin, a pris la suite du compte d'avances n° 903-58, qui portait le même intitulé.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » : LA CRÉATION D'UN OUTIL DE PILOTAGE DE LA GESTION PATRIMONIALE DE L'ETAT

1. Une création *ex nihilo* sous l'impulsion parlementaire

Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et dont la LOLF n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la loi de finances initiale pour 2006 (déjà citée, article 47) et de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, article 8). Le législateur, en créant ce compte, a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le Gouvernement depuis 2003, et conçue comme un élément important de la réforme de l'Etat lui-même.

On doit rappeler que c'est **sous l'impulsion des travaux du Parlement** que cet outil a été introduit.

**Les travaux du Parlement précurseurs du compte spécial
« Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

Au Sénat, un débat sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères s'est tenu en séance publique le 10 mai 2005 (*JO débats Sénat*, 10 mai 2005, p. 3629 et suivantes). Ce débat faisait suite au contrôle budgétaire de notre ancien collègue Jacques Chaumont sur l'outil diplomatique en Turquie (rapport d'information n° 395, 2003-2004). Il avait été inscrit à l'ordre du jour du Sénat à l'initiative de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial sur la mission « Action extérieure de l'Etat », qui s'est situé dans la continuité de ces travaux. De ces derniers, ressortait notamment la nécessité d'une politique immobilière de l'Etat fortement centralisée.

A l'Assemblée nationale, le rapport de notre collègue député Georges Tron, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle, « *sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics* », a été publié le 6 juillet 2005 (rapport d'information n° 2457, XII^e législature). Ce rapport pointait l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat, et les ^{surco}ûts résultant des effets induits (sous-occupation des locaux disponibles, entretien insuffisant, accroissement tendanciel du parc, etc.).

2. Un instrument de suivi des cessions immobilières de l'Etat

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF : il retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Ainsi, tel que l'a organisé, notamment, la loi de finances initiale pour 2006, ce compte fait apparaître :

- **en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** (lequel figure au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances initiale, ligne 2211) ;

- **en dépenses, celles requises en termes d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat.**

Le compte a également vocation à retracer, **en recettes comme en dépenses, des transferts avec le budget général de l'Etat**, qu'il s'agisse de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions à l'Etat d'une partie du produit des cessions immobilières afin de contribuer au désendettement.

Aujourd'hui, avec la réforme du service France Domaine (réforme commencée en 2006 et devant se poursuivre en 2007), les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères (documents à présent tous finalisés) et l'introduction de loyers budgétaires (mesure expérimentale pour trois ministères en 2006, généralisée en 2007 à l'ensemble des administrations centrales situées en Ile-de-France, sur la base de conventions devant être progressivement mises en place), ce compte peut être considéré comme **l'un**

des piliers de la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Il constitue en effet un véritable « tableau de suivi » des opérations de cessions et, en particulier, retrace la part du produit de ces ventes affectée au désendettement public. Au Sénat, le rapporteur spécial en est notre collègue Paul Girod, également rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES CORRECTIONS APPORTÉES AUX MODALITÉS DE GESTION DE TROIS COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le **paragraphe I** du présent article, en modifiant l'article 46, précité, de la loi de finances initiale pour 2006, apporte trois séries de corrections dans l'actuelle organisation des comptes de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

1. L'ordonnateur principal de chaque compte

La création d'un compte spécial constituant une dérogation au principe d'unité budgétaire, la création d'un tel compte relève de la compétence législative, dans le cadre d'une loi de finances, conformément aux dispositions de l'article 19 de la LOLF. **Lors de la création des six comptes de concours financiers par la loi de finances initiale pour 2006 (*ut supra*), la compétence d'ordonnancement a été partagée entre le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget.** Un réexamen de la pertinence administrative des options alors retenues a conduit aux **remaniements proposés par le présent article.**

En premier lieu, les 2° (premier membre de phrase) et 3° du A du paragraphe I procèdent à la **désignation du ministre chargé de l'économie comme ordonnateur principal de chacune des deux sections du compte « Avances aux collectivités territoriales ».** Le 1° de la même disposition, par cohérence, supprime la référence au ministre chargé du *budget* comme ordonnateur de l'ensemble du compte.

En second lieu, le C du même paragraphe I substitue, au ministre chargé du *budget*, **le ministre chargé de l'économie, comme ordonnateur principal du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».**

Il convient de noter qu'un aménagement comparable est réalisé par le présent article en ce qui concerne le compte « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés », à l'occasion de la réorganisation plus générale de celui-ci (cf. ci-après, 3).

2. L'intitulé de la première section du compte « Avances aux collectivités territoriales »

Le second membre de phrase du 2° du A du paragraphe I du présent article modifie **l'intitulé de la première section du compte « Avances aux collectivités territoriales »**. Cette section, actuellement désignée par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 comme retraçant « *le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer* », fera désormais apparaître « *le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, y compris la Nouvelle-Calédonie* ».

La **modification, purement formelle**, se trouve justifiée par l'inscription dans le programme n° 832, correspondant à cette première section du compte « Avances aux collectivités territoriales », d'une action spécifique dénommée « Avances à la Nouvelle-Calédonie au titre de la fiscalité du nickel ». Cette action, pour laquelle aucun crédit n'est inscrit depuis sa création en 2006, constitue un legs de l'ancien dispositif d'avances du Trésor par lequel l'Etat a compensé, de 1975 à 1994, la réforme de la fiscalité du nickel.

3. L'architecture du compte « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés »

a) Une division du compte en deux sections

Le 2° du B du paragraphe I du présent article réforme l'organisation du compte « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés », afin de **scinder celui-ci, actuellement unifié, en deux sections**. Le 1° de la même disposition est de coordination.

La **première section** du compte retracera, respectivement en dépenses et en recettes, les quatre premières catégories de versements et remboursements (sur cinq, déjà mentionnées) que fait apparaître le compte en son état actuel. Elles concernent, suivant l'ordre du texte :

- les avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport ;
- les avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat ;
- les avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général ;
- les avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement.

La **seconde section** du compte fera apparaître, respectivement en dépenses et en recettes, les versements et remboursements de prêts pour le développement économique et social, dernière des catégories de mouvements retracés par le compte en son état actuel.

L'ordonnateur principal de la première section sera le ministre chargé du budget (qui est actuellement l'ordonnateur principal du compte dans son ensemble) ; **celui de la seconde section, le ministre chargé de l'économie.**

b) La prise en compte d'exigences organiques rappelées par le Conseil constitutionnel

La restructuration du compte « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés », à laquelle procède le présent article, trouve sa principale raison d'être dans la **nécessité de mettre fin, en 2007, au caractère « mono-programme » de la mission correspondante.** En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005** (*Loi de finances pour 2006*), a rappelé qu'une mission – et, partant, un compte spécial – ne pouvait comporter un programme unique, selon les prescriptions de la LOLF, au-delà de la première année de mise en œuvre de cette dernière.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005

(Loi de finances pour 2006) – extraits

« 24. Considérant qu'en vertu de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la même loi organique : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » ; que son article 47, combiné avec les dispositions figurant à cet article 7, offre aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ; qu'il résulte de ces dispositions que, comme le font valoir les requérants, **une mission ne saurait comporter un programme unique** ;

« 25. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du II de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme » ; que, dès lors, en l'état de la législation, **les comptes spéciaux ne devraient pas comporter un programme unique** ;

« 26. Considérant, toutefois, que la présentation du compte d'affectation spéciale critiqué et des autres missions « mono-programme » s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, **la mise en conformité des missions « mono-programme » et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 ; [...]** »

Conformément à ces exigences, **les deux sections aménagées au sein du compte permettront de donner corps à deux programmes distincts :**

- le programme n° 861, « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations », lequel, en même temps que la nouvelle première section du compte, recoupera de fait l'ancien compte d'avances n° 903-59, déjà mentionné ;

- le programme n° 862, « Prêts pour le développement économique et social », qui recoupera quant à lui, outre la nouvelle seconde section du compte, l'ancien compte de prêts n° 903-05, également précité.

***B. UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES OPÉRATIONS RETRACÉES
PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU
PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »***

En vue de perfectionner l'outil de pilotage que constitue, pour la politique de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, le compte d'affectation spéciale dédié, le paragraphe II du présent article, modifiant l'article 47, précité, de la loi de finances initiale pour 2006, opère une double extension du périmètre des opérations retracées par ce compte.

1. L'extension du champ des recettes

Le 1° du paragraphe II du présent article vise à intégrer les **fonds de concours** aux recettes retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui ne comprennent actuellement, comme on l'a signalé, que le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat et les versements du budget général. **Cet élargissement doit permettre au compte de retracer des versements en provenance d'autres acteurs que l'Etat, qui seraient parties prenantes d'opérations immobilières concernant celui-ci, en particulier les collectivités territoriales.** A cet égard, la mesure vise notamment celles de ces collectivités dont les services sont logés dans des « cités administratives ».

2. L'extension du champ des dépenses

Le 2° du paragraphe II du présent article vise à faire figurer, parmi les dépenses retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », notamment **à côté de celles d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat, des dépenses de même nature réalisées, sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat, par des établissements publics.** Le 3° de la même disposition est de coordination.

Cette extension du périmètre des dépenses retracées par le compte vise d'abord à **permettre que les opérations précitées puissent être légalement conduites, le cas échéant, par les services compétents des établissements publics** concernés, et non exclusivement par ceux de l'Etat comme c'est actuellement le cas.

La mesure a également pour effet d'**intégrer les établissements publics dans le dispositif d'intéressement à la cession d'immeubles qui bénéficie actuellement aux ministères**, tel qu'il a été mis en place par le Gouvernement (voir l'encadré ci-après). De la sorte, dès lors que les immeubles en cause appartiendront au domaine de l'Etat et que, par conséquent, le produit de leur cession se trouvera retracé en recettes dans le compte, ces établissements pourront prétendre, en principe, à une récupération de 85 % du produit des ventes, pour financer les relogements de services qui s'avèreraient nécessaires.

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Modifiant le dispositif antérieurement fixé par la circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat (circulaire dite « Cresson »), le Gouvernement, depuis 2004, a défini un nouveau régime d'intéressement des ministères à la cession d'immeubles. En son état actuel, ce dispositif se présente comme suit.

Dans l'hypothèse de cessions donnant lieu à relogement de services, les ministères bénéficient, de manière automatique en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros, d'un retour de **85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières. Les 15 % restant sont affectés au désendettement de l'Etat. S'agissant des cessions d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, les conditions de relogement font l'objet d'une validation préalable par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur la base des propositions des administrations concernées et après une instruction centralisée qui associe le service France Domaine, la direction du budget et le secrétariat général du conseil de l'immobilier de l'Etat.

Dans le cas de cessions d'immeubles inoccupés, les ministères bénéficient de **50 %** du produit des ventes si celui-ci est supérieur à deux millions d'euros, **85 %** s'il est inférieur. Les 50 % et 15 % restant respectivement sont affectés au désendettement de l'Etat.

Pour les immeubles militaires, par dérogation, l'intéressement du ministère de la défense a été fixé à **100 %** du produit des cessions réalisées.

Enfin, des « **contrats de performance** » **souscrits individuellement par les ministères peuvent conduire à l'adaptation de ces règles**. Ainsi, le ministère de l'équipement récupère 95 % du produit de vente des immeubles dont il dispose ; le ministère des affaires étrangères, et la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, bénéficient quant à eux, en ce qui concerne les immeubles situés à l'étranger, d'un intéressement de 100 % du produit des cessions.

Source : présent projet de loi de finances, annexe « Comptes spéciaux »

III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'une et l'autre des deux séries de dispositions proposées par le présent article.

D'une part, **les modifications apportées dans l'organisation de trois comptes de concours financiers** – les comptes « Avances aux collectivités territoriales », « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » –, **essentiellement formelles, ont été conçues en vue d'une meilleure gestion administrative de ces comptes**. Il en va ainsi,

notamment, des changements qui concernent la compétence d'ordonnancement de chaque compte et de la nouvelle structuration en deux sections du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Du reste, cette dernière mesure, comme on l'a vu, vise principalement à soutenir la mise en conformité de l'architecture de la mission correspondante avec les prescriptions de la LOLF, telles que le Conseil constitutionnel, en 2005, les a rappelées.

D'autre part, **l'opportunité de l'extension du périmètre des opérations retracées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** n'est pas douteuse.

En ce qui concerne les recettes de ce compte, l'insertion des fonds de concours parmi les mouvements retracés permettra une **visibilité plus complète des ressources dégagées à l'occasion des opérations immobilières de l'Etat**.

S'agissant des dépenses, il n'y a pas lieu de réserver aux services de l'Etat la réalisation d'opérations, sur des bâtiments occupés par un établissement public, que les services de cet établissement peuvent eux-mêmes conduire. Surtout, **l'intéressement des établissements publics à la vente d'immeubles appartenant à l'Etat est de nature à appuyer utilement la politique volontariste de cessions** engagée, depuis 2003, par le Gouvernement, et dont le Parlement observe les réalisations avec une toute particulière attention

A cet égard, il convient de rappeler que la loi de finances initiale pour 2006 a prévu 479 millions d'euros de produit de cessions, dont 139 millions doivent contribuer au désendettement de l'Etat, et le présent projet de loi de finances, pour 2007, 500 millions d'euros, dont 75 millions en faveur du désendettement. Il importe que ces objectifs soient tenus. **Votre rapporteur général, d'ailleurs, estime qu'il serait possible d'aller plus vite dans la politique de restructuration de l'immobilier de l'Etat, et que l'on devrait en attendre des montants beaucoup plus importants.**

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

ARTICLE 23

Mesures relatives à la répartition du droit de consommation sur les tabacs et aux cotisations sociales

Commentaire : le présent article a trois objets : il modifie la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs ; il précise les règles applicables en cas d'excédent du produit des taxes affectées pour compenser à la sécurité sociale les allègements généraux de charges sociales par rapport au coût réel de ces allègements ; il instaure un allègement total de charges sociales au niveau du SMIC pour les entreprises de moins de 20 salariés.

I. LA SUPPRESSION TOTALE DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES AU NIVEAU DU SMIC DANS LES ENTREPRISES DE MOINS DE 20 SALARIÉS

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le principe

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale pose le principe, dans son premier paragraphe, d'une réduction des cotisations sociales patronales.

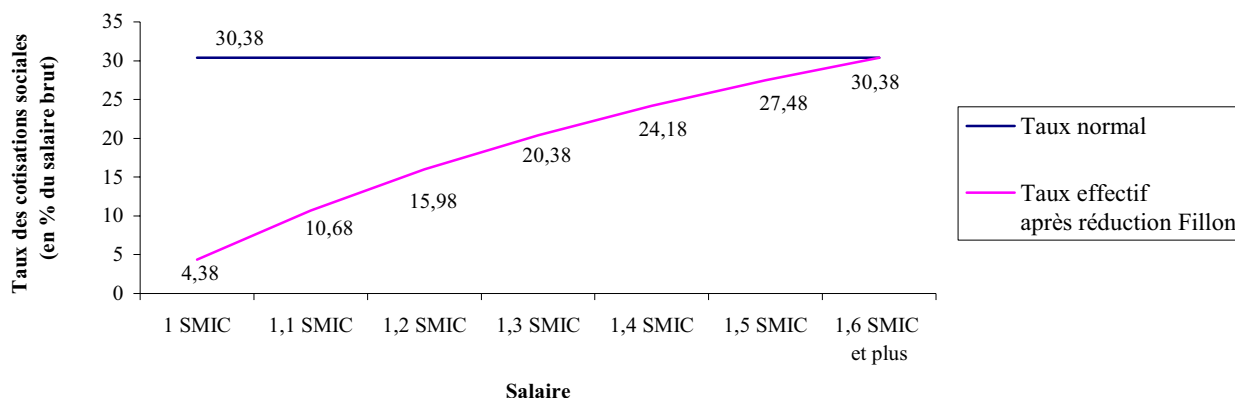
Son troisième paragraphe précise que le montant de la réduction est calculé chaque mois civil, pour chaque salarié. Il est égal au produit de la rémunération mensuelle par un coefficient, déterminé par application d'une formule fixée par décret. Ce coefficient est fonction de la rémunération horaire du salarié concerné calculée en divisant la rémunération mensuelle par le nombre d'heures rémunérées au cours du mois considéré.

Il est précisé que, pour les gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} juillet 2005, le coefficient maximal est de 0,26. Il est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance. Ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance majoré de 60 %.

2. Les effets : des cotisations sociales patronales progressives

Ces mesures de réduction générale des cotisations sociales patronales ont conduit à rendre ces dernières progressives, ainsi que le montre le graphique suivant, qui retrace le profil des taux de cotisations sociales patronales au 1^{er} janvier 2006 :

La structure progressive des cotisations sociales patronales



Source : commission des finances du Sénat

Il convient toutefois de préciser que cette progressivité ne vaut que pour les cotisations de sécurité sociale au sens strict : les cotisations patronales versées au titre des régimes complémentaires et du régime d'assurance chômage sont quant à elles proportionnelles, ainsi que le montre le tableau qui suit.

Structure des taux de cotisations sociales patronales

(en pourcentage du salaire brut au 1er janvier 2006)

	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et plus
Cotisations de sécurité sociale (hors AT-MP)	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10	28,10
Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)	2,28	2,28	2,28	2,28	2,28	2,28	2,28
Total cotisations de sécurité sociale	30,38	30,38	30,38	30,38	30,38	30,38	30,38
Réduction "Fillon"	26,00	19,70	14,40	10,00	6,20	2,90	0,00
Cotisations de sécurité sociale après réduction "Fillon"	4,38	10,68	15,98	20,38	24,18	27,48	30,38
Régimes complémentaires	5,92	5,92	5,92	5,92	5,92	5,92	5,92
Assurance chômage	4,29	4,29	4,29	4,29	4,29	4,29	4,29
Autres cotisations	4,53	4,53	4,53	4,53	4,53	4,53	4,53

Source : rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. l'annulation des cotisations sociales patronales au niveau du SMIC pour les employeurs de moins de 20 salariés

Le tableau qui précède montre que la réduction maximale des cotisations sociales patronales s'applique au niveau du SMIC, avec une réduction de 26 points pour une base de 28,1 points. Cette réduction s'applique quelle que soit la taille de l'entreprise en cause.

Le dispositif proposé par le **V du présent article** modifie ce dispositif, en prévoyant de compléter les dispositions du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

Il propose en effet que le coefficient maximal de réduction des cotisations sociales patronales soit fixé à 0,281 pour les gains et rémunérations versés à compter du **1^{er} juillet 2007** par les employeurs de **un à 19 salariés**. Comme c'est le cas actuellement, il est précisé que le coefficient de réduction serait maximal au niveau du SMIC et nul à partir de 1,6 SMIC.

Ceci revient à annuler les cotisations sociales patronales au niveau du SMIC pour les employeurs de moins de 20 salariés. Les autres entreprises ne connaîtraient aucune modification de leur situation au regard du dispositif d'allègement de charges.

2. Un coût de 320 millions d'euros en 2007 et 650 millions d'euros en année pleine

Le coût de ce dispositif, qui n'entrerait en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2007, est évalué à **320 millions d'euros en 2007** et à **650 millions d'euros en année pleine**.

II. « L'INVENTAIRE À LA PRÉVERT » : UN EXCÉDENT DE RECETTES DE 300 MILLIONS DEUROS POUR LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE EN 2006

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 56 de la loi de finances pour 2006 (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) a affecté à la sécurité sociale neuf taxes ou fractions de taxes, que votre rapporteur général avait qualifiées d'« *inventaire à la Prévert* », en compensation des exonérations générales de cotisations sociales patronales.

La réforme du financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales opérée par l'article 56 de la loi de finances pour 2006

Pour assurer le financement de la perte de recettes résultant des allègements généraux de cotisations sociales patronales, l'article 56 de la loi de finances pour 2006 a substitué à la dotation budgétaire auparavant inscrite sur le budget du travail les **neuf taxes ou fractions de taxes** suivantes, aujourd'hui affectées à la sécurité sociale :

- a) une fraction égale à 95 % de la taxe sur les salaires ;
- b) le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ;
- c) le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;
- d) le droit de consommation sur les produits intermédiaires ;
- e) les droits de consommation sur les alcools ;
- f) la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ;
- g) la taxe sur les primes d'assurance automobile ;
- h) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ;
- i) la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs.

Les régimes et caisses de sécurité sociale concernés par les mesures d'allègement général de cotisations sociales bénéficient d'une **quote-part de ces recettes, au prorata de la part relative de chacun d'entre eux dans la perte de recettes**. Cette quote-part devrait être définie définitivement avant le 1^{er} juillet 2007, sur la base des données effectives de l'année 2006.

Trois mécanismes sont prévus afin de garantir à la sécurité sociale, au travers des taxes qui lui sont transférées, une compensation équitable du manque à gagner résultant des allègements généraux de cotisations sociales :

- une **régularisation en 2007** pour tenir compte du montant effectif des exonérations de cotisations sociales constaté en 2006 ;
- une **modification de la liste des impôts et taxes affectés** dans le cas où les allègements de charges seraient eux-mêmes modifiés ;
- **des « rendez-vous » en 2008 et en 2009**, le gouvernement devant remettre un rapport analysant les écarts éventuels entre les recettes des impôts et taxes affectés et la perte de recettes résultant des allègements de charges l'année précédente, c'est-à-dire en 2007 et en 2008. En cas d'écart supérieur à 2 %, une « commission indépendante » serait alors chargée de rendre un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement. Ceci signifie que la compensation ne serait pas forcément intégrale, en cas d'écart de moins de 2 %.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le IV du présent article prévoit que, en cas d'écart positif constaté entre le produit en 2006 des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes liée aux allègements généraux de cotisations sociales pour cette même année, **le montant correspondant à cet écart est affecté en 2007 à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés**, selon des modalités fixées par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale.

L'exposé des motifs du présent article précise ainsi que le montant de cet écart devrait s'élever à environ **300 millions d'euros**.

Signalons que, par ailleurs, l'article 14 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 prévoit que, à compter de l'exercice 2007, **en cas d'écart positif** entre le produit des impôts et taxes affectées et le montant de la perte de recettes liée aux allègements généraux de cotisations sociales patronales, le montant correspondant à cet écart **est affecté à la sécurité sociale**, dans les conditions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale. En 2007, il est affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et fixé par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale. Le surplus de recettes attendu est évalué, selon l'exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale, à **250 millions d'euros pour 2007**.

Le surplus de recettes devrait donc s'élever au total à 550 millions d'euros entre les années 2006 et 2007. Toutefois, l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 ne prévoit qu'un surplus de 350 millions d'euros au titre de ces deux années, car elle intègre en parallèle les diminutions de droits sur les tabacs prévues par le présent article (cf. infra).

Tout écart positif se traduira donc à l'avenir par un surcroît de recettes au profit de la sécurité sociale.

Votre rapporteur général observe que la clause selon laquelle, en cas d'écart supérieur à 2 %, une « *commission indépendante* » serait chargée de rendre un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement, n'est pas modifiée. **La symétrie n'est donc pas parfaite** entre les surplus éventuels résultant de l'évolution du produit des taxes affectées, qui reviendront obligatoirement à la sécurité sociale en application des dispositions précitées du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et les pertes éventuelles, qui pourraient toujours donner lieu à ajustement en cas de perte supérieure à 2 % (soit, sur la base d'un montant d'exonérations d'environ 20 milliards d'euros, une marge d'erreur de près de 400 millions d'euros).

III. LA NOUVELLE RÉPARTITION DU PRODUIT DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

A. LE DROIT EXISTANT

Le produit du droit de consommation sur les tabacs a fait l'objet de nombreuses répartitions différentes au cours des dernières années, ainsi que le rappelle le tableau qui suit, qui intègre également le dispositif proposé par le présent article.

Evolution de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

Bénéficiaire	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)	84,45%	*	*	*	*
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	15,20%	21,42%	32,50%	32,46%	30,00%
Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	*	52,06%	*	*	*
	(recevait alors l'intégralité du produit de la taxe sur les tabacs fabriqués)		(n'existe plus)	(n'existe plus)	(n'existe plus)
Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)	*	0,30%	52,36%	52,36%	52,36%
	(n'existait pas à cette date)				
Budget général	*	25,91%	14,83%	11,51%	6,43%
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,35%	0,31%	0,31%	0,31%	0,31%
Fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C)	*	*	*	1,88%	4,34%
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	*	*	*	1,48%	1,48%
Compensation de la mesure de suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC - montant réparti entre les organismes de sécurité sociale concernés au prorata des pertes de recettes supportées	*	*	*	*	3,39%
Prise en charge des intérêts induits par les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale - montant réparti entre la CNAMTS, la CNAVTS et la CNAF au prorata du montant des intérêts supportés à ce titre	*	*	*	*	1,69%
Montant total du produit des taxes sur les tabacs (en millions d'euros)	8 859	9 197	9 801	9 410 (P)	9 450 (P)

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article modifie la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs. **Les II et III** du présent article sont des mesures de coordination.

Deux éléments ressortent du dispositif proposé :

1- la part du produit du droit de consommation revenant à l'Etat est très nettement réduite, sous l'effet de deux mesures :

a) d'une part, le financement des **charges financières résultant**, pour les caisses du régime général, **des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale**¹ : une fraction de 1,69 % (159,7 millions d'euros) est ainsi affectée à la CNAMTS, à la CNAVTS et à la CNAF, le produit lié à cette fraction devant être réparti entre ces trois caisses au prorata des charges financières qu'elles supportent à ce titre ;

¹ Celles-ci s'élèvent à plus de 5 milliards d'euros au 30 juin 2006, envers l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006).

b) d'autre part, le financement de la mesure de **suppression des cotisations sociales patronales au niveau du SMIC pour les entreprises de moins de 20 salariés** : une fraction de 3,39 % est ainsi affectée aux organismes de base de sécurité sociale et répartie entre ces organismes en fonction des pertes qu'elles supportent à ce titre, selon les mêmes modalités que celles prévues pour les autres impôts et taxes affectés en compensation des exonérations générales de cotisations sociales ;

2- la part du droit de consommation revenant à la CNAMTS est réduite de 232,5 millions d'euros, cette part étant réaffectée au Fonds de financement de la couverture universelle du risque maladie. Ce fonds étant équilibré par une dotation de l'Etat, cette modification a un effet positif sur le budget de l'Etat, puisqu'elle permet de réduire à due concurrence les dotations versées à partir du programme « Protection maladie » de la mission « Solidarité et intégration ». Celle-ci passerait ainsi de 323,53 millions d'euros en 2006 à 114,66 millions d'euros en 2007.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE GLOBAL DES MESURES PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE ET DE CELLES QUI EN DÉCOULENT OU Y SONT LIÉES

Le tableau qui suit retrace l'impact global, en 2007, des mesures proposées par le présent article, mais également par l'article 14 du projet de loi de financement de la sécurité sociale et les crédits inscrits sur la mission « Solidarité et intégration », au titre du programme « Protection maladie ».

**Impact global en 2007 des mesures du présent article, de l'article 14 du PLFSS
et des crédits inscrits sur la mission "Solidarité et intégration"**

(en millions d'euros)

	Etat	Sécurité sociale	Fonds de financement de la CMU
Suppression des cotisations sociales au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés		-320	
Affectation d'une fraction de droit sur les tabacs pour compenser la suppression des cotisations sociales au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés	-320	320	
Prise en charge des frais financiers supportés par la sécurité sociale du fait des dettes de l'Etat à son égard	-160	160	
Affectation des surplus de recettes fiscales liés à la compensation des exonérations générales de cotisations sociales (au titre de 2006 et 2007)	-550	550	
Transfert d'une fraction de droit de consommation sur les tabacs de la CNAMTS vers le fonds de financement de la CMU		-232,5	232,5
Réduction de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au fonds de financement de la CMU (mission "Solidarité et intégration")	232,5	0	-232,5
Solde	-797,5	477,5	0

Il montre que, lorsque l'on agrège l'ensemble de ces mesures, l'Etat subit en 2007 une perte de recettes de 797,5 millions d'euros alors que la sécurité sociale voit ses ressources accrues de 477,5 millions d'euros, le solde des mesures étant nul pour le fonds de financement de la CMU.

Cette photographie vaut toutefois uniquement pour 2007. En effet, sous l'hypothèse d'une stabilité des sommes en cause, en l'absence d'affectation nouvelle de recettes au titre de la suppression des cotisations sociales patronales au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés, la sécurité sociale enregistrerait une perte de recettes à ce titre de 330 millions d'euros en 2008. L'éventuel excédent au titre des allègements généraux, que l'on suppose maintenu au niveau de 2007 (soit 250 millions

d'euros) ne parviendrait ainsi pas à compenser ces pertes et la sécurité sociale serait alors déficitaire à hauteur d'environ 80 millions d'euros au titre des allègements généraux de cotisations sociales.

Si l'on neutralise les données relatives à la prise en charges des frais financiers liés aux dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale et celles relatives au fonds de financement de la CMU, la contribution de l'Etat serait ainsi nettement revue à la baisse en 2008 (de 797,5 millions d'euros à 250 millions d'euros) tandis que la sécurité sociale passerait d'une situation excédentaire (+ 477,5 millions d'euros) à une situation déficitaire (- 80 millions d'euros).

Il convient toutefois de rappeler que, **d'un point de vue budgétaire global et « maastrichtien », les transferts opérés entre l'Etat et la sécurité sociale sont neutres.** Si l'on se place sur ce plan, l'impact réel sur les finances publiques est une **dégradation du solde de 320 millions d'euros en 2007 et de 650 millions d'euros en année pleine** du fait de la suppression des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés.

B. L'APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

1. Sur la suppression des cotisations sociales au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés

Cette mesure, dans la mesure où elle ne concerne que les petites entreprises, au nombre d'environ 2,4 millions, paraît ciblée sur la catégorie d'entreprise qui est probablement la plus sensible à la baisse du coût du travail. D'un point de vue budgétaire, le dispositif est également moins coûteux que s'il avait été appliqué de manière uniforme, comme le sont les autres dispositifs d'allègements généraux de charges sociales.

Pour autant, cette mesure n'est pas exempte de critiques. En effet, on peut observer qu'elle crée un **effet de seuil important** entre les entreprises de moins de 20 salariés et les autres.

En outre, **elle amène à nouveau à s'interroger sur la portée réelle et le bilan coût/avantage de ces dispositifs d'allègements** de cotisations sociales. Votre rapporteur général a noté, dans son récent rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution¹, la **nécessité de mener une évaluation de l'impact de ces allègements, avant le cas échéant de les intégrer au barème des cotisations sociales pour afficher le coût réel du travail.** Il ne peut que réitérer ici cette approche.

¹ « *Quels prélèvements obligatoires ? Pour quels besoins collectifs ?* », rapport d'information n° 41 (2006-2007).

2. Sur les transferts de recettes fiscales

Votre rapporteur général observe que les dispositions du présent article ne **contribuent pas à clarifier des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale déjà très complexes**. De ce point de vue, il sert plus de révélateur que de remède et ne peut qu'inciter votre rapporteur général à renouveler le constat et les propositions formulées dans le cadre de son rapport précité sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Il observe par ailleurs que, **toutes choses égales par ailleurs, le transfert de recettes fiscales de l'Etat vers la sécurité sociale lié à un écart positif entre le montant des taxes affectées et le montant d'exonérations générales de cotisations sociales réellement constaté**, opéré tant par le présent article au titre de 2006 que par l'article 14 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour les années 2007 et suivantes, **jouera en 2007 uniquement** : en 2008, la sécurité sociale devrait être déficitaire à hauteur de 80 millions d'euros au titre des exonérations générales de cotisations sociales patronales, ce qui reste dans la fourchette de 2 % de marge prévue par le V de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, et ne devrait donc donner lieu à aucune mesure de régularisation.

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

ARTICLE 24

Affectation de taxe sur les installations nucléaires de base (INB) à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Commentaire : le présent article propose d'affecter, en 2007, une partie de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), à concurrence de 10 millions d'euros, à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

L'IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial né en 2001 de la fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI). Rassemblant plus de 1.500 experts et chercheurs, il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé.

L'IRSN exerce pour le compte des pouvoirs publics des missions d'expertise et de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire, la sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayons ionisants, la protection et le contrôle des matières nucléaires et produits susceptibles de concourir à la fabrication d'armes, la protection et des transports contre les actes de malveillance. En pratique, **il joue essentiellement le rôle d'expert technique de l'Autorité de sûreté nucléaire.**

L'Etat et l'IRSN ont signé, le 5 juillet 2006, un contrat d'objectif quadriennal.

Le budget prévisionnel de l'IRSN s'élevait, en 2006, à 291,131 millions d'euros, ainsi répartis :

- **236,779 millions d'euros de subventions de l'Etat**, provenant de l'action n° 3 « Evaluation et prévention des risques nucléaires » du programme n° 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), l'IRSN étant l'opérateur unique de cette action ;

- **50,352 millions d'euros de « ressources propres et autres »**, ces ressources incluant les participations aux contrats de recherche versées notamment par l'Union européenne ;

- **4 millions d'euros de ressources fiscales, provenant de l'affectation partielle de la taxe sur les INB.**

Cette dernière source de financement trouve son origine dans l'article 26 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, introduit par un amendement de notre collègue député Jean-Michel Fourgous, guidé par le sentiment que la dotation de l'Etat en faveur de l'IRSN, insuffisante, devait être complétée « *afin de financer ses charges de long terme, concernant notamment le démantèlement de ses installations nucléaires de recherche* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter le financement de l'IRSN, dont la subvention prévue par le présent projet de loi de finances au sein de la MIREs est inchangée par rapport à 2006 (soit 236,779 millions d'euros), **par l'affectation d'une partie de la taxe sur les INB, à hauteur de 10 millions d'euros.** L'exposé des motifs précise qu'il s'agit de « *permettre à l'établissement de financer le renouvellement de ses équipements de recherche et de mesure de la radioactivité* ».

Ladite taxe a été instituée par l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000. Elle est due par l'exploitant de chacune des installations nucléaires de base françaises à compter de son autorisation de création et jusqu'à son déclassement. Dans la période séparant l'autorisation de mise à l'arrêt définitif de son déclassement, c'est-à-dire pendant la période de démantèlement, la taxe est réduite de 50 %.

Le montant de la taxe est égal au produit d'une imposition forfaitaire, fixée dans la loi, par un coefficient multiplicateur (de 1 à 4) fixé par décret en Conseil d'État, dans des limites déterminées par la loi, en fonction de l'importance des installations, classées en 8 catégories, dont la définition a été mise à jour par l'article 28 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 sur la transparence et la sécurité en matière nucléaire. Le tableau en vigueur est le suivant :

Imposition forfaitaire et fourchette de coefficient multiplicateur par catégorie d'INB

Catégorie	Imposition forfaitaire (en euros)	Coefficient multiplicateur
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche (par tranche)	2.118.914,54	1 à 4
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche (par tranche)	1.197.470,86	1 à 2
Autres réacteurs nucléaires	263.000,45	1 à 3
Installations de séparation des isotopes des combustibles nucléaires. Usines de fabrication de combustibles nucléaires	618.824,59	1 à 3
Usines de traitement de combustibles nucléaires usés	1.856.473,79	1 à 3
Installations de traitements d'effluents liquides radioactifs et/ou de traitement de déchets solides radioactifs ; usines de conversion en hexafluore d'uranium ; autres usines de préparation et de transformation des substances radioactives	278.471,07	1 à 4
Installations destinées au stockage définitif de substances radioactives	2.165.886,09	1 à 3
Installations destinées à l'entreposage temporaire de substances radioactives ; accélérateurs de particules et installations destinées à l'irradiation ; laboratoires et autres installations nucléaires de base destinées à l'utilisation de substances radioactives	24.752,98	1 à 4

L'article 16 de la loi du 13 juin 2006 précitée prévoit que le président de l'Autorité de sûreté nucléaire est chargé de l'ordonnancement et de la liquidation, pour le compte de l'État, de la taxe sur les INB.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du produit total de cette taxe, incluant, le cas échéant, les sommes affectées à l'IRSN, depuis 2001.

Evolution du produit de la taxe sur les INB

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
Produit de la taxe sur les INB (en millions d'euros)	128	128	213	344	347	341	344

Source : direction du budget

* Préviation figurant dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances

Le produit de cette taxe est affecté au budget général de l'Etat, sous réserve des dispositions du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005, **vostra commission des finances constate que ce transfert ne détournerait pas l'objet de la taxe sur les INB**, qui est de financer le contrôle de sécurité sur les installations nucléaires de base.

De plus, ce complément de financement permet de **répondre en partie aux difficultés résultant du statut fiscal de l'IRSN**, analysées dans le rapport d'information¹ de 2004 de notre collègue député Philippe Rouault. Ledit rapport montrait que le fait d'ériger l'IRSN en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) a conféré à l'Institut un statut de droit privé, même si 85 % de ses recettes sont d'origine budgétaire, le ministère des finances considérant, de ce fait, que ces ressources devaient être assujetties à la TVA. Il ajoutait que la subvention initiale de l'Institut qui s'établissait (et s'établit toujours) aux alentours de 235 millions d'euros, hors taxe, se réduisait à environ 200 millions d'euros toutes taxes comprises. Il concluait que cette baisse de la subvention effectivement mise à la disposition de l'Institut n'allait pas sans poser problème et pourrait même conduire, d'après les responsables de l'IRSN, à l'abandon, total ou partiel, de certaines de ses activités.

¹ Rapport d'information n° 1580 (XII^{ème} législature), de M. Philippe Rouault au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

En outre, dans la mesure où le produit de la taxe est affecté au budget de l'Etat, **il ne pénaliserait ni l'Autorité de sûreté nucléaire ni aucun autre organisme spécialisé dans la sûreté nucléaire.**

Cependant, votre commission des finances s'interroge quant aux conséquences de ce financement public dual (subvention d'une part, affectation de taxe d'autre part) de l'IRSN en termes de transparence budgétaire. En particulier, **elle souligne que le fait de pallier le sous-financement récurrent de cet institut**, par l'attribution d'une fraction de la taxe sur les INB, constitue un moyen de faciliter de façon artificielle le respect de la norme **de dépenses de l'Etat.**

Par ailleurs, sur le modèle de l'article 27 du présent de loi de finances, **votre commission des finances souhaite préciser que le reliquat éventuel du produit de la taxe sur les INB est affecté au budget général de l'Etat.**

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

ARTICLE 25

Affectation de l'intégralité du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Commentaire : le présent article tend à affecter la totalité du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable.

Il a pour mission de protéger, par l'acquisition de terrains, le littoral français. Au 1^{er} juillet 2006, le Conservatoire possède 880 kilomètres de rivages métropolitains sur un total de 8.760 kilomètres, soit plus de 10 % du linéaire côtier. La superficie totale (métropole et outre-mer) relevant du Conservatoire est de 100.000 hectares répartis sur 394 grands ensembles naturels, pour un total de 541 sites. Le Conservatoire acquiert en moyenne 2.000 hectares par an.

Jusqu'en 2005, son budget émanait en quasi-totalité de subventions, provenant du budget de l'écologie et du développement durable, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne.

L'article 59 de la loi de finances pour 2006¹ lui a attribué 80 % du produit du droit de francisation et de navigation, ce qui devait remplacer la totalité des dotations versées par le ministère de l'écologie et du développement durable.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Le droit de francisation et de navigation

En application des articles 223 à 226 du code des douanes, les navires francisés sont soumis au paiement annuel, dénommé droit de francisation et de navigation, à la charge des propriétaires.

Depuis la loi de finances pour 2006 (article 59), le produit de ce droit est affecté à hauteur de 80 % au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à hauteur de 20 % à l'Etat, sauf pour les navires francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée. Dans ce dernier cas, le produit du droit revient à la collectivité territoriale de Corse, qui fixe elle-même les taux de ce droit.

L'Etat prélève toutefois, pour frais d'assiette et de recouvrement, un montant égal à 2,5 % du montant du produit revenant à la collectivité territoriale de Corse.

L'assiette de ce droit a été modifiée par l'article 100 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de modifier le premier alinéa du 1 de l'**article 224 du code des douanes**, afin d'affecter au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres **la totalité du produit** du droit de francisation et de navigation, **à l'exception de la part revenant à la Collectivité territoriale de Corse**, qui ne fait l'objet d'aucune modification.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'**avis favorable de la commission et du gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** présenté par notre collègue député Michel Bouvard, tendant à préciser que l'affectation du produit du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres **ne vaut que pour 2007**.

L'exposé des motifs de l'amendement de notre collègue député Michel Bouvard précise que cette modification a pour but « *de désigner et de remédier aux problèmes que posent la multiplication des affectations de recettes issues du budget général non limitées dans le temps à des organismes publics* », qui contreviennent au principe de l'universalité budgétaire et tendent à réduire le contrôle parlementaire sur l'efficacité de la dépense publique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres n'aurait pas dû percevoir en 2006 de subvention en provenance de la mission « Ecologie et développement durable » (programme « Gestion des milieux et biodiversité »), compte tenu de l'affectation de 80 % du droit de francisation et de navigation.

Toutefois, **à la suite de la réforme de l'assiette de cette taxe opérée par l'article 100 de la loi précitée de finances rectificative pour 2005, le produit constaté s'est révélé moindre qu'attendu, ce qui a conduit le ministère à accorder au Conservatoire une subvention de 2,3 millions d'euros**, obtenus grâce à un dégel de crédits.

La réforme du droit de francisation et de navigation intervenue en loi de finances rectificative pour 2005

L'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2005, issu d'une rédaction adoptée en commission mixte paritaire, a modifié l'assiette et le calcul du droit de francisation et de navigation à compter du 1^{er} janvier 2006. L'objectif recherché était de réévaluer de 20 % le droit sur les moteurs, pour actualiser le barème mis en place en 1992, et de modifier le barème du droit sur la coque, pour asseoir le calcul sur la longueur et non plus sur le tonnage. Il n'est donc désormais plus tenu compte de la jauge du navire mais de sa longueur de coque ainsi que, comme précédemment, de la puissance administrative de la motorisation.

Modalités de calcul du droit de francisation et de navigation

Longueur de coque	Tarif
<i>a) Droit sur la coque en fonction de la longueur de coque</i>	
De moins de 7m	Exonération
De 7 mètres inclus à 8 mètres exclus	92 €
De 8 mètres inclus à 9 mètres exclus	131 €
De 9 mètres inclus à 10 mètres exclus	223 €
De 10 mètres inclus à 12 mètres exclus	342 €
De 12 mètres inclus à 15 mètres exclus	573 €
De 15 mètres et plus	1 108 €
<i>b) Droit sur le moteur des navires de 7 mètres et plus (puissance administrative)</i>	
Jusqu'à 5 CV inclusivement	Exonération
De 6 à 8 CV	10 € par CV au dessus du cinquième
De 9 à 10CV	12 € par CV au dessus du cinquième
De 11 à 20 CV	25 € par CV au dessus du cinquième
De 21 à 25 CV	28 € par CV au dessus du cinquième
De 26 à 50 CV	31 € par CV au dessus du cinquième
De 51 à 99CV	35 € par CV au dessus du cinquième
<i>c) taxe spéciale</i>	
Moteurs ayant une puissance administrative égale ou supérieure à 100 CV	Le droit prévu au b) est remplacé par une taxe spéciale de 45,28 € par CV

Source: direction générale des douanes et des droits indirects

Le propriétaire du navire est exonéré du paiement du droit lorsque celui-ci est inférieur à 76 euros, ce qui était déjà le cas auparavant.

Un coefficient de vétusté est également appliqué en fonction de l'âge de la coque. Il s'applique aussi bien à la coque qu'à la motorisation pour les navires de moins de 100 chevaux et s'élève à - 25% pour les bateaux de 10 à 20 ans inclus, à - 50% pour les bateaux de 21 à 25 ans inclus et à - 75% pour les bateaux de plus de 25 ans.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le droit dû est souvent plus élevé que le droit antérieur pour les voiliers et inférieur pour les navires à moteur, notamment pour ceux ayant une longueur inférieure à sept mètres qui sont exonérés quelle que soit la puissance de la motorisation. La réforme aurait eu pour effet d'exonérer du droit 33.500 plaisanciers.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur général que le montant revenant au Conservatoire se limiterait à environ 24 millions d'euros en 2006, au lieu des 27 millions d'euros prévus initialement après déduction des frais de gestion retenus par l'Etat (4 %).

En affectant la totalité du produit du droit de francisation et de navigation au Conservatoire, le présent article conduit à permettre à ce dernier de bénéficier de ressources de **34 millions d'euros en 2007**. Comme l'indique le ministère de l'écologie et du développement durable dans une réponse adressée à notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Ecologie et développement durable », ce nouveau transfert de recettes fiscales *« devrait représenter, en 2007 et pour les années suivantes, une **augmentation importante de son budget**, sur la base de laquelle le Conservatoire sera en mesure de poursuivre voire d'accélérer sa politique d'acquisition des espaces fragiles ou menacés du littoral, mais aussi d'intensifier les travaux de restauration des sites dégradés et d'aménagement »*.

Si ce nouveau transfert de recettes fiscales ne fait que prolonger ce qui a été entamé l'an passé, votre rapporteur général observe toutefois que, d'une part, **les taxes affectées sont contraires au principe d'universalité budgétaire** réaffirmé par la LOLF et que, d'autre part, ceci revient à **soustraire le Conservatoire à toute contrainte budgétaire** pouvant résulter des régulations menées en cours d'année, **tout en lui accordant, de surcroît, des moyens supplémentaires**.

Aussi votre rapporteur général est-il en accord avec la modification apportée par l'Assemblée nationale, qui tend à limiter cette affectation du produit du droit de francisation et de navigation à la seule année 2007.

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

ARTICLE 26

Prélèvement de solidarité pour l'eau

Commentaire : le présent article tend à reconduire le montant global du prélèvement de solidarité pour l'eau (83 millions d'euros), tout en modifiant les modalités de répartition de ce prélèvement entre les agences de l'eau, ainsi que l'affectation de son produit.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PRÉLÈVEMENT DE 83 MILLIONS D'EUROS SUR LES AGENCES DE L'EAU, AFFECTÉ AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Le prélèvement de solidarité pour l'eau est un prélèvement à la charge des agences de l'eau, qui a été initialement institué, par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000¹, au profit du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Celui-ci a toutefois été budgétisé à compter de 2004, ce dont votre commission, qui s'était montrée critique à l'égard de ce fonds, s'était félicitée². L'article 38 de la loi de finances pour 2004³ a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », dont le FNSE constituait la seconde section. Les opérations en compte au titre de ce fonds ont été reprises au sein du budget général, sur lequel ont été reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes.

Le budget du ministère de l'écologie et du développement durable a ainsi vu ses dotations majorées de 83 millions d'euros au titre des dépenses auparavant financées par le FNSE, tandis que le prélèvement de solidarité pour l'eau a été maintenu et son montant, affecté au budget général.

Son montant est déterminé chaque année en loi de finances. Il est fixé à 83 millions d'euros depuis 2004.

Ce prélèvement est versé au comptable du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année. Il est recouvré selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

² Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 21 figurant dans le rapport n° 73 (2003-2004), Tome II, fascicule 1, de votre rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2004.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Le montant de ce prélèvement est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau. Il est actuellement fonction, pour deux tiers, de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

B. LES CRITIQUES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES

Cette assiette avait fait l'objet de critiques de la Cour des comptes, dans le cadre d'une enquête remise à votre commission des finances. En effet, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur le Fonds national de solidarité pour l'eau, qui a fait l'objet d'un rapport de notre collègue Philippe Adnot, alors rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable².

La Cour des comptes s'était montrée critique envers l'assiette de ce prélèvement, ainsi que le rappelle le passage suivant, extrait de la communication transmise à votre commission des finances :

*« L'assiette de ce prélèvement appelle l'observation suivante. Compte tenu du mode de fixation des redevances des agences, leurs niveaux sont d'autant plus élevés dans un bassin hydrographique donné que le montant des interventions de l'agence de ce bassin prévu à son programme pluri-annuel est lui-même élevé. Un montant élevé de redevances traduit donc des besoins importants ou une solidarité à l'échelle du bassin intense. Dans ces conditions, la solidarité ou la péréquation entre les bassins devrait se traduire plutôt par un transfert des bassins où les taux de redevance sont relativement bas - c'est-à-dire des bassins où les besoins sont eux-mêmes relativement bas ou bien où la solidarité est faible - vers les bassins où les taux de redevances sont relativement élevés - c'est-à-dire vers les bassins où les besoins sont aussi élevés ou bien où la solidarité est forte. Pour deux tiers, l'assiette du prélèvement pour l'eau est fonction d'un critère indirectement lié aux niveaux des redevances et provoque un **transfert entre bassins opposé à ce que l'objectif de solidarité ou de péréquation pourrait laisser imaginer.** »*

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

² Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

Le tableau suivant montre l'importance de ce transfert :

Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences
selon le seul critère démographique (année 2001)

Agences de l'eau	Populations des bassins	Répartition démographique (1)	Répartition légale (2)	Ecart (1)-(2)
Adour-Garonne	6 484 000	8,46 M€	7,01 M€	-1,45 M€
Artois-Picardie	4 814 000	6,29 M€	5,84 M€	- 0,44 M€
Loire-Bretagne	11 605 000	15,15 M€	12,15 M€	- 3,00 M€
Rhin-Meuse	3 962 000	5,17 M€	6,45 M€	+ 1,28 M€
Rhône-Méditerranée-Corse	14 138 000	18,46 M€	17,56 M€	- 0,90 M€
Seine-Normandie	17 386 000	22,70 M€	27,21 M€	+ 4,52 M€
Total	58 389 000	76,22 M€	76,22 M€	0,00 M€

Source : estimation Cour des comptes pour la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre bassins selon le seul critère de la population de ces bassins, in Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

La Cour estimait que « indirectement, le prélèvement de solidarité pour l'eau organise donc un transfert supplémentaire des ménages urbains vers les autres usagers de l'eau qui s'ajoute à celui opéré par les agences et, marginalement, par le FNDAE¹ ». En outre, elle mettait en évidence l'**opacité de ce prélèvement** fiscal assis sur les redevances établies et recouvrées par les agences de l'eau : « si aucun principe de droit ne s'oppose à une telle superposition, que le Conseil constitutionnel n'a pas censurée, elle est évidemment opaque pour les redevables puisqu'une partie des sommes qu'ils versent à une personne publique, l'agence, pour financer ses missions, est en réalité destinée à une autre personne publique, l'Etat, qui finance ainsi d'autres missions ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RECONDUCTION DU MONTANT GLOBAL DU PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU, FIXÉ À 83 MILLIONS D'EUROS

Le présent article reconduit le montant global du prélèvement de solidarité pour l'eau : comme les années précédentes, il sera fixé à **83 millions d'euros en 2007**.

¹ Fonds national de développement des adductions d'eau.

B. LA MODIFICATION DE LA RÉPARTITION DE LA CHARGE ENTRE LES AGENCES

S'il maintient la charge globale pesant sur les agences de l'eau, le présent article modifie la répartition de cette charge entre les agences, comme le montre le tableau suivant :

Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences de l'eau

(en euros)

	Part dans le financement du prélèvement 2006	Part dans le financement du prélèvement 2007	Montant du prélèvement 2006	Montant du prélèvement 2007
Agence de l'eau Adour-Garonne	9,20%	8,33%	7 636 000	6 917 000
Agence de l'eau Artois-Picardie	7,66%	6,67%	6 358 000	5 533 000
Agence de l'eau Loire-Bretagne	15,94%	15,09%	13 230 000	12 527 000
Agence de l'eau Rhin-Meuse	8,46%	5,83%	7 022 000	4 842 000
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	23,04%	22,22%	19 123 000	18 444 000
Agence de l'eau Seine-Normandie	35,70%	41,85%	29 631 000	34 737 000
Total	100%	100%*	83 000 000	83 000 000

* Le total n'est pas égal à 100% en raison des arrondis opérés.

Source: commission des finances, d'après l'article 35 de la loi de finances pour 2006 et le présent article

L'exposé des motifs du présent article précise que la répartition prévue pour 2007 est établie en proportion du PIB de chaque bassin, auquel est appliqué un coefficient de modulation qui tient compte du rapport entre la population totale et la population rurale de chaque bassin (données INSEE 1999).

Il indique que « ce mode de calcul permet d'introduire une solidarité entre bassins, au bénéfice des bassins les plus ruraux, et la modulation correspondante permet de faire varier les prélèvements sur les budgets des agences de l'eau dans une fourchette pouvant aller jusqu'à 10 % ».

En pratique, on constate que **toutes les agences voient leur contribution diminuer, à l'exception de l'agence de l'eau Seine-Normandie, qui voit sa contribution significativement relevée.**

C. L'AFFECTATION D'UNE PARTIE DU PRODUIT DU PRÉLÈVEMENT AU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE

Le présent article apporte également une modification s'agissant du mode de répartition du produit de ce prélèvement, qui **revenait en totalité au budget général de l'Etat** depuis la suppression du fonds national de solidarité pour l'eau.

Il prévoit en effet que ce prélèvement est affecté à hauteur de **27,7 % au Conseil supérieur de la pêche** (soit environ 23 millions d'euros) et à hauteur de **72,3 % au budget général de l'Etat** (soit environ 60 millions d'euros).

Cette modification s'inscrit dans le cadre de l'évolution du Conseil supérieur de la pêche programmée par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

En effet, **l'article 41 de ce projet de loi propose d'instituer un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, qui se substituerait au Conseil supérieur de la pêche et devrait constituer le « bras armé » du ministère de l'écologie et du développement durable. Cet office serait chargé :

- de participer à la connaissance, à la protection et à la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, de leur faune et de leur flore, et de contribuer à la prévention des inondations ;

- d'apporter son appui aux services de l'Etat, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en oeuvre de leurs politiques ;

- d'assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information sur l'eau ;

- de garantir une solidarité financière entre les bassins et de conduire ou de soutenir des programmes de recherche et d'études qui leur sont communs ou revêtent un intérêt général ;

- de mener et de soutenir des actions nationales de communication et de formation.

Les ressources de l'ONEMA seraient de deux types :

- les contributions des agences de l'eau, dont le montant global annuel sera plafonné à 108 millions d'euros sur la période 2007-2012 ;

- des subventions versées par des personnes publiques.

En contrepartie, l'article 49 de ce projet de loi propose de supprimer le prélèvement de solidarité pour l'eau.

Ce prélèvement de solidarité pour l'eau devrait donc être le dernier opéré avant la mise en place de l'ONEMA et des contributions des agences de l'eau prévues par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a **pas apporté de modification** au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette année apparaît comme une année de transition, liée à la durée d'examen du projet de loi pour l'eau et les milieux aquatiques. Le prélèvement de solidarité pour l'eau ainsi défini est appelé à disparaître, pour être remplacé par des contributions des agences de l'eau versées à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

La refonte de l'assiette du prélèvement opérée par le présent article se traduit par un nouveau transfert entre agences, l'agence de l'eau Seine-Normandie étant mise à contribution pour permettre une diminution du prélèvement opéré sur les autres agences de l'eau.

Votre rapporteur général observe que **cette nouvelle modalité de calcul correspond aux dispositions du V de l'article 35 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours de navette**, puisque celui-ci prévoit que le montant de la contribution financière versée par l'agence de l'eau à l'ONEMA est calculé **en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale**.

Il constate toutefois que **cette modalité de calcul va à l'encontre des remarques formulées par la Cour des comptes** sur l'assiette du prélèvement de solidarité pour l'eau.

En outre, suivant les observations générales qu'il a formulées sur l'affectation de taxes aux établissements publics, il est **réservé sur l'opportunité d'affecter au Conseil supérieur de la pêche**, établissement public sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, **une part du produit de ce prélèvement en 2007**, selon une clé de répartition avec l'Etat qui mériterait, de surcroît, de faire l'objet de justifications complémentaires.

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

ARTICLE 27

Contribution à l'effort national de recherche

Commentaire : le présent article propose d'affecter, en 2007, une partie de la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB) à l'Agence nationale de la recherche (ANR), dans la limite de 825 millions d'euros, et à l'établissement public OSEO, dans la limite de 130 millions d'euros.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

A. L'ANR

1. Statut et missions

Constituée le 7 février 2005 sous la forme de groupement d'intérêt public (GIP), l'ANR a été transformée en établissement public par l'article 16 de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret n° 2006-963 du 1^{er} août 2006. **L'ANR est l'une des pièces les plus importantes du « pacte de la Nation avec sa recherche »** lancé par le gouvernement et détaillé dans l'exposé des motifs du projet de loi de programme pour la recherche. Dans son rapport¹, la commission spéciale chargée d'examiner ledit projet de loi l'avait qualifiée « *d'agence de moyen au cœur de la nouvelle gouvernance de la recherche* ».

Concrètement, l'ANR est une agence de financements de projets de recherche, dont l'objectif est d'accroître le nombre de projets de recherche, venant de toute la communauté scientifique, financés après mise en concurrence et évaluation par les pairs.

Ainsi, en 2005, plus de 30 appels à projets ont été lancés, suscitant la soumission de plusieurs milliers de projets. Les décisions de financement ont été prises sur la base d'un processus de sélection fondé sur des expertises, effectuées par des chercheurs et enseignants-chercheurs français et étrangers, et des propositions collégiales effectuées pour chaque appel à projet par un comité d'évaluation puis un comité stratégique.

¹ Rapport n° 121 (2005-2006) de MM. Maurice Blin, Henri Revol et Jacques Valade, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de programme pour la recherche.

2. Financement

Pour l'année 2005, sa première année (partielle) d'activité, l'ANR a été dotée, pour ces crédits d'intervention, de **700 millions d'euros d'AE et de 350 millions d'euros de CP**. Pour 2006, ces montants se sont élevés respectivement à **800 millions d'euros et 590 millions d'euros**. Ils sont issus d'une **dotation du compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-24 « Participations financières de l'Etat »**

Par ailleurs, l'ANR a été dotée pour l'année 2006, au titre de ses crédits de fonctionnement, de 6,4 millions d'euros provenant de l'action n° 2 « Actions incitatives et soutien à l'innovation » du programme n° 172 « Orientation et pilotage de la recherche » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs).

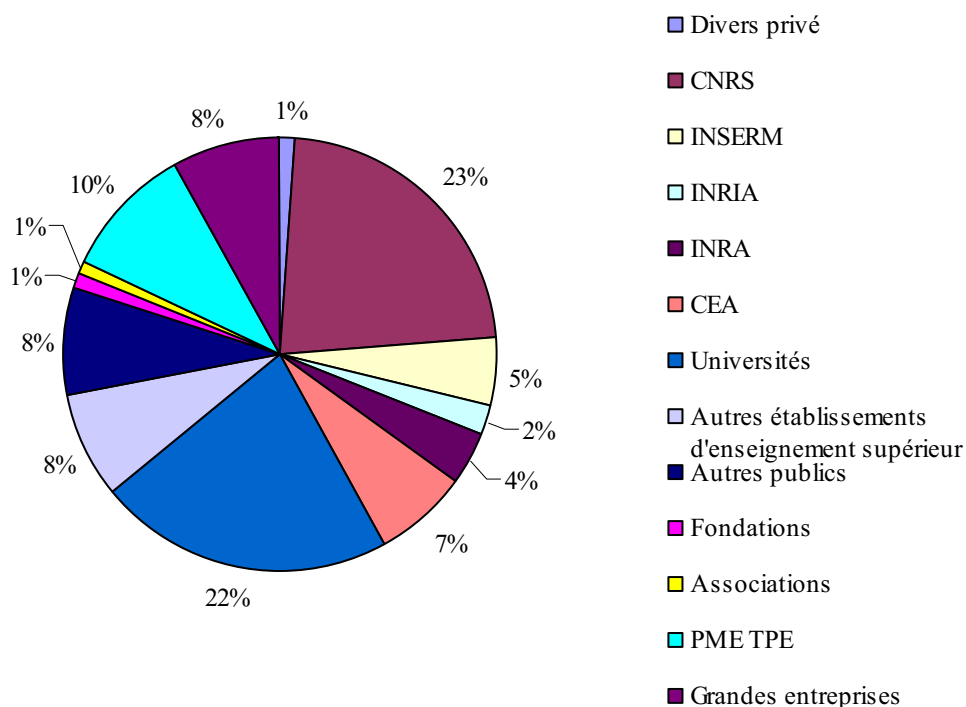
Selon le rapport d'activité de l'agence, l'ANR a notifié 98,6 % de ses crédits au 31 décembre 2005. **Sur les 689 millions d'euros ainsi engagés, 539,2 millions d'euros, soit 78,3 %, l'ont été sur la base d'appels à projets**, le solde étant constitué de concours financiers de l'agence à différents dispositifs auparavant soutenus par les services du ministère chargé de la recherche (Institut national du cancer, projets Eurêka, compléments de financement aux pôles de compétitivité, etc.).

L'ANR indique avoir reçu 5.652 dossiers en réponse à ses appels à projets, 1.454 (soit 25,7 %) ayant finalement été retenus. Le « projet type » financé par l'agence dure 32 mois, rassemble 3,2 partenaires et bénéficie d'un financement de 370.840 euros.

Les partenaires des différents projets proviennent de l'ensemble de la communauté scientifique française. Cependant, **les établissements publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur (publics et privés) sont particulièrement bien représentés**, puisqu'ils ont obtenus, en 2005, **près de 80 % des financements**. A elles seules, les équipes rattachées au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et aux différents établissements universitaires ont bénéficié de 45 % de ces aides.

Le schéma *infra* présente la répartition des financements de l'ANR au titre des appels à projets, c'est-à-dire 539,2 millions d'euros, entre les principales catégories de bénéficiaires.

Répartition des financements par bénéficiaires des appels à projets de l'ANR en 2005



Source : rapport d'activité 2005 de l'ANR

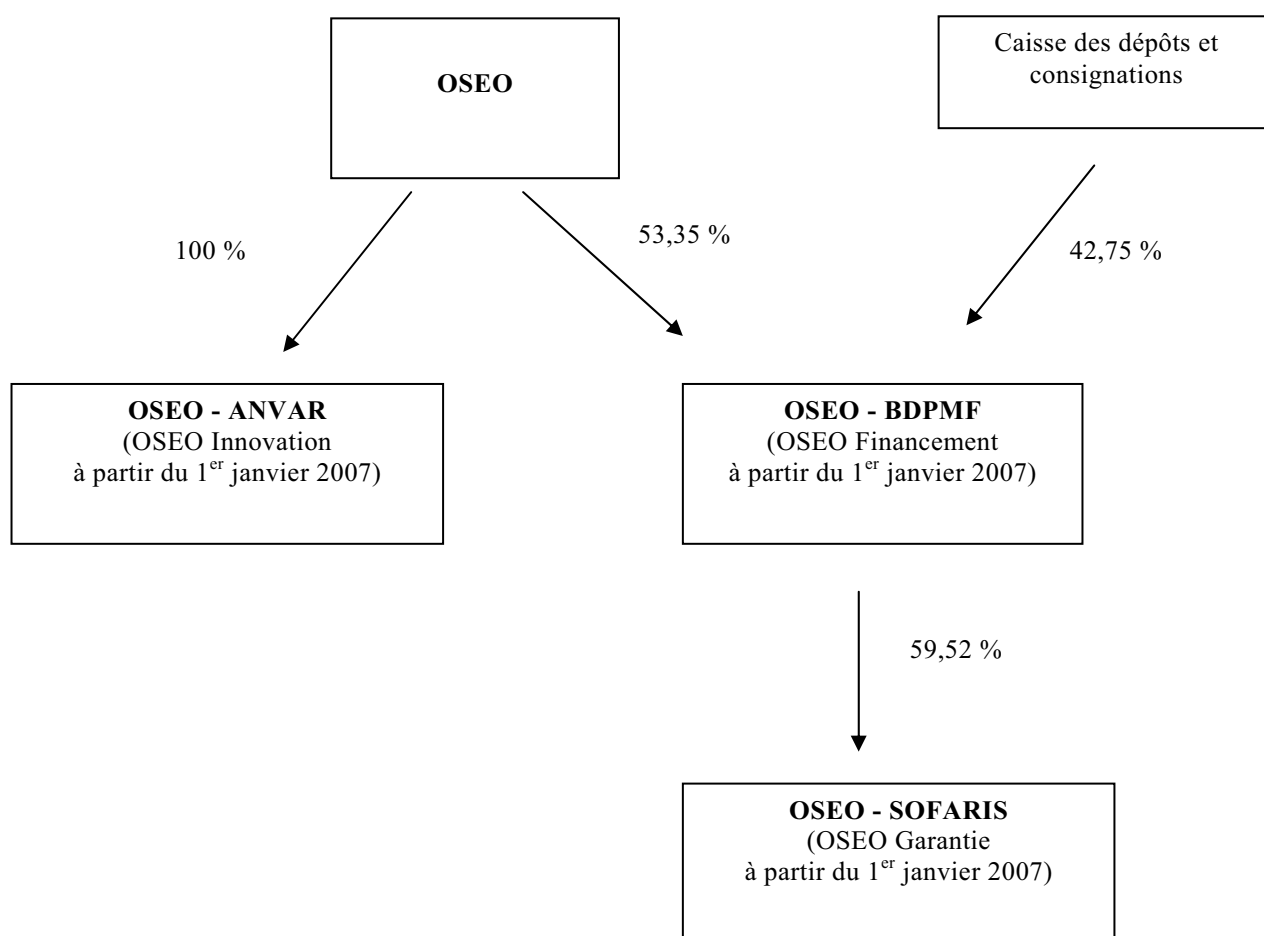
B. OSEO

1. Statut et missions

OSEO est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a été institué par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005. Il est **issu du regroupement de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar, dite Agence française de l'innovation) et de la banque de développement des PME (BDPME) ainsi que de sa filiale Sofaris.**

La structure du groupe préserve l'identité de chacun. Ainsi, comme le montre le schéma *infra*, si OSEO est un établissement public, ses filiales OSEO-Anvar et OSEO BDPME, ses filiales, sont des sociétés anonymes, de même que Sofaris, qui demeure une filiale d'OSEO BDPME.

Structure du groupe OSEO



Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 précitée, **OSEO a pour objet**, directement ou par l'intermédiaire de ses filiales directes ou indirectes :

- **de promouvoir et de soutenir l'innovation**, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies ;
- **de favoriser la création, le développement et le financement des petites et moyennes entreprises.**

A cette fin, les filiales de l'établissement public OSEO sont chacune spécialisée sur un métier :

- le soutien à l'innovation au moyen du financement et de l'accompagnement de projet, pour ce qui concerne OSEO Anvar ;
- le financement des investissements et du cycle d'exploitation, en partenariat avec les établissements bancaires, pour ce qui concerne OSEO BDPME ;

- la garantie des financements bancaires et des interventions en fonds propres, pour ce qui concerne OSEO Sofaris.

2. Financement

Le financement public d'OSEO est complexe car l'Etat subventionne directement ses filiales par le biais de plusieurs programmes. Le schéma *infra* résume le circuit des dotations de l'année 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Comme indiqué *supra*, le présent article propose d'affecter, en 2007, le produit de la contribution mentionnée à l'article 235 ter ZC du code général des impôts, dite CSB, dans la limite de 955 millions d'euros, d'une part à l'ANR, à hauteur de 86,4 % (soit 825 millions d'euros), d'autre part à OSEO, à hauteur de 13,6 % (soit 130 millions d'euros).

Instituée par l'article 6 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, cette contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, dont le produit était, à l'origine, destiné au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales, a été affecté intégralement au budget de l'Etat par l'article 41 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

Dans le cas de l'ANR, ce financement remplacerait la dotation du CAS pour les crédits d'intervention. Le seul complément, au titre de ses crédits de fonctionnement, proviendrait, comme actuellement, du programme n° 172 « Orientation et pilotage de la recherche » de la MIREs, le présent projet de loi de finances prévoyant d'ailleurs de le porter à 9 millions d'euros.

Le financement d'OSEO demeurerait plus complexe, ses filiales continuant par ailleurs d'être financées par les crédits de plusieurs missions. Le schéma *infra* résume le dispositif proposé par le présent projet de loi de finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

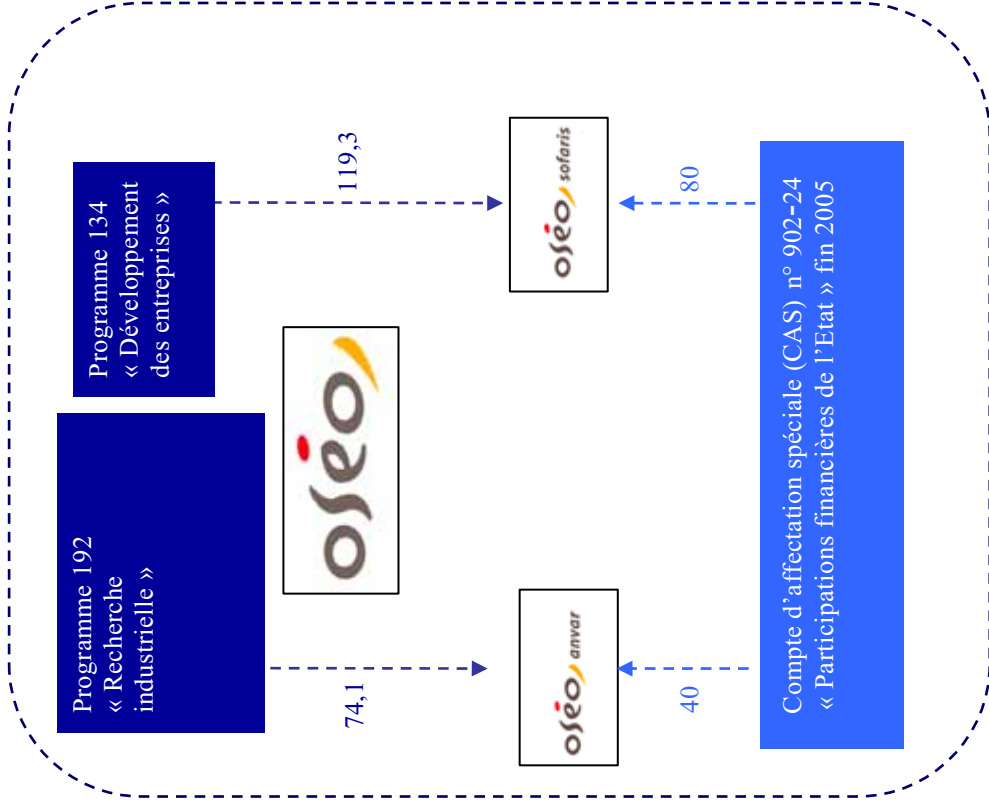
A. L'OBLIGATION DE RÉFORMER LE FINANCEMENT DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ANR

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2006, de l'article 21 de la LOLF, imposait de modifier les modalités de financement de l'ANR.

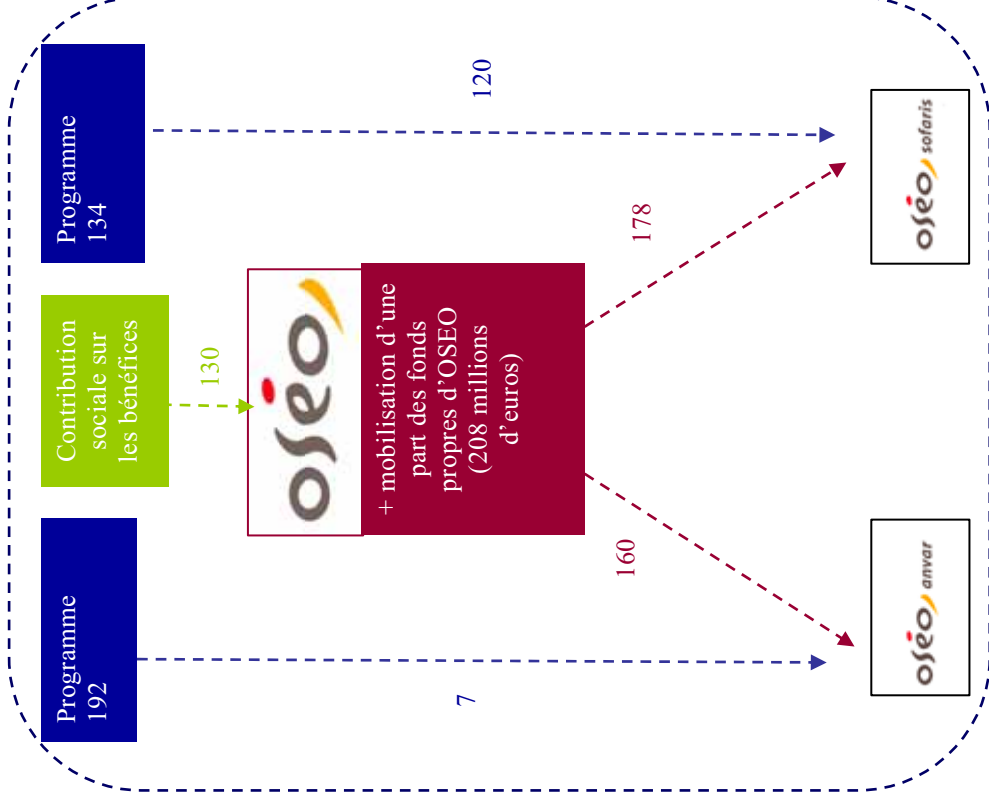
En effet, ledit article dispose que seules les dépenses relevant de la politique patrimoniale de l'Etat pouvaient provenir du CAS n° 902-24 « Participations financières de l'Etat ».

Financement 2006-2007 du groupe OSEO (en millions d'euros)

Loi de finances pour 2006



Projet de loi de finances pour 2007



Source : Direction du budget

B. UNE AUGMENTATION DE MOYENS QUI RESPECTE LES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

Votre rapporteur général se félicite de ce que le dispositif proposé permette à l'Etat de tenir ses engagements figurant dans l'article 1^{er} de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 précitée.

En outre, pour ce qui concerne OSEO, **le présent article permet au gouvernement de respecter sa promesse de doubler, entre 2005 et 2007, les moyens dévolus à OSEO-Anvar** (si l'on tient compte du financement complémentaire de cet opérateur par le programme « Recherche industrielle » de la MIREs).

A cet égard, votre rapporteur général ne peut que rappeler l'attachement de votre commission des finances de développer, à côté des grands organismes de recherche, la recherche par appels à projets d'une part, la recherche et l'innovation privées d'autre part, notamment dans le monde des PME.

C. LA MÉTHODE CHOISIE EST TRÈS CRITIQUABLE

Malgré ces incontestables points positifs, le dispositif proposé ne peut satisfaire votre rapporteur général.

En premier lieu, il constate que le produit de la CSB n'est guère plus élevé que les 955 millions d'euros devant être affectés à l'ANR et à OSEO-Anvar. Ainsi, le montant initialement prévu des recettes de CSB de l'Etat en 2006 n'était que de 930 millions d'euros. Certes, depuis, ce montant a été revu à la hausse (à 1.050 millions d'euros) et les prévisions pour 2007 indiquent une recette totale de 1.150 millions d'euros. Concrètement, l'ANR et OSEO ne devraient donc pas souffrir de problème de financement du fait du choix de ce véhicule, mais la marge n'est pas très grande.

En second lieu et surtout, **le lien entre la dépense et la recette affectée est inexistant**. Certes, il peut y avoir une logique de faire financer en partie OSEO, qui soutient la recherche et l'innovation dans les PME, directement par les entreprises. Mais cette cohérence apparaît moins clairement pour l'ANR, **dont les crédits financent très majoritairement des projets provenant d'organismes publics de recherche**, même s'il est vrai que l'ANR s'ouvre davantage aux entreprises, celles-ci devant, en particulier, bénéficier de 25 % des financements de l'agence. L'évolution de l'affectation de la CSB depuis sa création (voir *supra*) semble d'ailleurs être le signe d'une certaine interrogation des pouvoirs publics quant à la vocation de cette contribution. On a, à cet égard, de la peine à comprendre pourquoi elle s'intitule « sociale »...

De plus, votre rapporteur général ne peut que partager les préoccupations de notre collègue Maurice Blin qui, dans son dernier rapport spécial¹, regrettait, notamment pour des raisons de clarté budgétaire, que les crédits d'intervention de l'ANR ne figurent pas au sein du programme « Orientation et pilotage de la recherche » de la MIREs. Il est essentiel de les y intégrer, pour permettre au Parlement d'exercer son contrôle sur des crédits publics dont l'utilité concrète doit être vérifiée.

Enfin, dans le même esprit, **votre rapporteur général constate que cette affectation de ressources contribue à la limitation quelque peu artificielle de la hausse des dépenses de l'Etat**, particulièrement dans le cas d'OSEO, puisque ladite affectation s'accompagne d'une baisse importante des crédits budgétaires d'OSEO-Anvar. Au demeurant, il faudrait pouvoir apprécier l'adéquation des sommes concernées aux besoins d'OSEO, alors que le présent dispositif présente toutes les caractéristiques d'une « boîte noire ».

Au total, **le présent article soulève de fortes objections de méthode. Il ne peut être admis, cette année, qu'en raison de la nécessité de respecter les objectifs quantitatifs de la loi de programme pour la recherche précitée. Mais les complexités supplémentaires qu'il apporte ne sont pas de bon augure et s'écartent résolument des objectifs d'une LOLF dont on prétend, par ailleurs, faire une « bible » de la réforme de l'Etat.**

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

¹ Rapport n° 99 (2005-2006) – Tome III – Annexe 21 par MM. Philippe Adnot et Maurice Blin au nom de la commission de finances « Recherche et enseignement supérieur ».

ARTICLE 28

Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés

Commentaire : le présent article affecte une fraction du produit des taxes de délivrance des passeports, dans la limite de 45 millions d'euros, à la nouvelle Agence nationale des titres sécurisés.

I. LA FUTURE AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS

La biométrie désigne l'ensemble des technologies de reconnaissance physique ou biologique des individus.

En application du règlement européen CE n° 2252/2004 du Conseil européen du 13 décembre 2004, les futurs passeports biométriques permettront d'identifier leurs possesseurs grâce à la numérisation de leur photographie et au stockage, sur une puce électronique, de leurs empreintes digitales. S'agissant de ces empreintes, les Etats membres ont jusqu'au 28 juin 2009 pour en permettre le stockage sur les passeports.

Par ailleurs, afin de permettre à ses ressortissants de pouvoir continuer à entrer sur le territoire des Etats-Unis sans visa, la France s'est dotée d'un passeport qui comporte déjà la photographie numérique de son titulaire et une puce contenant son état civil.

En outre, en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, dans le cadre du projet expérimental de la Commission européenne intitulée BIODÉV (programme ARGO) et servant de laboratoire à la négociation d'un règlement communautaire créant un système européen d'information sur les visas, le ministère des affaires étrangères met en place progressivement des visas biométriques dans ses consulats à l'étranger : le dispositif repose sur la numérisation de l'empreinte digitale du demandeur de visa, au guichet. La loi précitée prévoit que les empreintes digitales et la photographie des demandeurs de visa peuvent être relevées et faire l'objet d'un traitement automatisé. Lorsque le visa est accordé, le relevé est obligatoire.

L'enjeu représenté par la biométrie est majeur : il s'agit de lutter contre la fraude documentaire qu'un récent rapport d'information de la commission des lois du Sénat¹ a qualifiée de « *difficile à quantifier, mais réelle* ».

¹ Rapport d'information n° 439 (2004-2005) de M. Jean-René Lecerf au nom de la commission des lois.

Si les projets en cours en matière de biométrie concernent essentiellement à ce stade, les passeports et les visas, ils pourraient être étendus à la carte d'identité et à la carte grise.

Dans ce contexte, compte tenu du coût de ces techniques (un passeport biométrique coûte 4 fois plus cher qu'un passeport traditionnel) et du caractère interministériel des enjeux liés à la biométrie (sont ainsi notamment concernés le ministère de l'intérieur pour les cartes d'identité, les passeports et les titres de séjour, le ministère des affaires sociales pour les titres de travail et le ministère des affaires étrangères pour les visas) a été décidée la création d'une agence nationale des titres sécurisés. L'agence devrait être placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur, mais dirigée par un conseil d'administration composé des différentes administrations concernées par la production de titres sécurisés.

L'agence vise à regrouper en une structure unique l'ensemble des compétences relatives aux titres sécurisés, qui sont appelés à être produits de manière centralisée. Elle devrait être chargée de gérer la production et l'expédition de titres sécurisés, ainsi que d'assurer un soutien aux dispositifs locaux de délivrance. Toutefois, elle ne pourra assurer la production des titres sécurisés par elle-même : la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 confie à l'Imprimerie nationale le monopole de la fabrication des titres réglementaires.

Elle devrait permettre à la France de respecter les normes et les délais fixés au niveau international en ce qui concerne l'emploi des nouvelles technologies pour la production des titres sécurisés. Elle devra offrir à l'Etat les solutions les plus compétitives au plan technique et industriel et mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

Un audit de modernisation, conduit par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires étrangères, a été lancé en juin 2006 dans le but d'aider à la préfiguration du nouvel établissement public administratif qui sera créé par décret.

Cet audit vise à :

- préciser le champ d'action et l'organisation de la structure, qui a vocation à intégrer à court terme, le passeport électronique et le nouveau système d'immatriculation des véhicules puis, progressivement, d'autres titres sécurisés ;

- déterminer si l'agence pourrait être chargée de l'exploitation des systèmes et de la maintenance, ainsi que du service d'appui du système d'immatriculation des véhicules, chargé de gérer les anomalies du système d'immatriculation et de remplir des missions de centre d'appel ;

- examiner les conséquences de la mise en place de l'agence en termes d'organisation dans les préfectures ;

- définir les relations entre l'établissement public et l'Etat, qui resterait en charge de la réglementation et de l'accès aux fichiers nationaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'affecter une fraction égale à 70 % du produit des taxes de délivrance des passeports, dans la limite de 45 millions d'euros, à l'Agence nationale des titres sécurisés à compter de la création de cet établissement public de l'Etat, et au plus tard le 1^{er} juillet 2007.

En contrepartie, le périmètre du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » sera substantiellement modifié.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Une telle affectation directe en loi de finances de recettes jusqu'alors affectées à l'Etat à des dépenses effectuées par des tiers est conforme à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (articles 2 et 36). Dans le cas présent, une affectation paraît correcte, puisque les recettes ont un lien direct avec la dépense.

Si votre rapporteur général s'est récemment interrogé sur le point de savoir si « l'agencisation de l'Etat » constituait un nouveau mode de gestion ou une facilité budgétaire, il considère que la création de l'agence visée par le présent article constitue une **indéniable modernisation de la gestion publique**.

L'agence conduit, d'une part, à mutualiser les moyens relatifs à la production de titres sécurisés, et, d'autre part, à créer une véritable culture interministérielle dans la lutte contre la fraude documentaire. Sur le seul aspect de la maîtrise des flux migratoires, elle constitue peut-être la préfiguration d'une grande agence de l'immigration qui permettrait d'effacer les cloisonnements actuels entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères.

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

ARTICLE 29

Majoration des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS)

Commentaire : le présent article a pour objet de majorer de 20 millions d'euros en 2007 le prélèvement complémentaire de 23 millions d'euros sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux qui est affecté au CNDS dans le cadre du Programme national de développement du sport 2006-2008 (PNDS).

I. LE DROIT EXISTANT

Selon les dispositions de l'article 21 de la LOLF, les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « par nature en relation directe avec les dépenses concernées ». Or, moins de 10 % des recettes du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), qui appartenait à cette catégorie, étaient liées à des activités sportives. C'est ainsi que le FNDS a été clos le 31 décembre 2005 et que l'établissement public CNDS a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006.

Le CNDS a repris les attributions du FNDS pour les subventions d'équipement aux collectivités territoriales et aux associations, ainsi que des subventions d'équipement sportif aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics relevant des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », conformément aux dispositions des articles 45 et 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Par ailleurs, le CNDS est l'instrument de la mise en œuvre du Programme national de développement du sport 2006-2008 (PNDS), présenté par le ministre au Conseil des ministres du 18 janvier 2006, financé à hauteur de 120 millions d'euros sur ces 3 années.

Le CNDS est financé par l'affectation de recettes par l'Etat :

- le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ;

- un prélèvement de 1,78 % sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, dans la limite de 150 millions d'euros (valeur 2006) indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac. L'article 53 de la loi de finances pour 2006 précitée a augmenté ce prélèvement de 0,22 % (plafonné à 23 millions d'euros par an) pour les années 2006, 2007 et 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter l'article 53 de la loi de finances pour 2006 précitée afin de porter **le taux et le plafond du prélèvement complémentaire** sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux au bénéfice du CNDS respectivement à **0,45 % et 43 millions d'euros pour l'année 2007**, contre 0,22 % et 23 millions d'euros actuellement.

Au total, le taux de prélèvement sur les sommes mises à la Française des jeux serait élevé, en 2007, au niveau de 2,23 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN OBJECTIF : RENFORCER LE PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT 2006-2008 (PNDS)

La mesure proposée par le présent article vise à satisfaire, pour la seule année 2007, la revendication récurrente du mouvement sportif français de porter, de façon pérenne, le taux de prélèvement sur les sommes mises à la Française des jeux au bénéfice du CNDS à 2,23 %.

En pratique, le prélèvement complémentaire proposé permettrait de **porter à 120 millions d'euros sur 3 ans (au lieu de 100 millions d'euros) le financement du Plan national de développement du sport 2006 – 2008 (PNDS)**, dont le principe avait été annoncé par le président de la République et le Premier ministre en juillet 2005, après l'échec de la candidature parisienne à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2012. Ce plan affiche un triple objectif : développer la pratique sportive pour le plus grand nombre, mieux préparer les élites sportives pour les grandes compétitions internationales et renforcer le rayonnement sportif international de la France.

Pour ce qui concerne le développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, l'augmentation des ressources du CNDS lui permettra de **mieux répondre aux demandes de subventions en faveur des équipements sportifs locaux**, le ministère pouvant désormais s'appuyer sur le recensement national des équipements sportifs.

Or, **la demande locale est très forte**, le nombre de dossiers déposés ayant ainsi quasiment doublé en 2 ans. De ce fait, le conseil d'administration du CNDS n'a pu retenir que 99 dossiers sur 673 demandes déposées lors du dernier conseil de juillet 2006, soit un dossier sur 7. En outre, cette inflation du nombre des demandes a conduit le CNDS à réduire le taux moyen de financement à 7,7 % du montant de la dépense pouvant être subventionnée, alors que ce taux moyen était de l'ordre de 12 % il y a quelques années.

B. UNE AUGMENTATION DE RESSOURCES QUI DÉPENDRA DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA FRANÇAISE DES JEUX

Votre rapporteur général observe que les plafonds associés aux différents taux de prélèvement sur ces recettes n'offrent pas la même marge :

- le **plafond de 150 millions d'euros associé au prélèvement de 1,78 % est largement dépassé** et remplit donc pleinement son rôle ;

- en revanche, le **plafond de 23 millions d'euros associé au prélèvement complémentaire de 0,22 %** défini à l'article 53 de la loi de finances pour 2006 précitée, qui constituait, il est vrai, autant un objectif qu'un plafond, **n'a pas été atteint**. L'évolution des recettes de la Française des jeux a, dans les faits, limité à **20 millions d'euros** cette partie des ressources du CNDS.

Ce moindre dynamisme des mises enregistrées par la Française des jeux a été provoqué par le développement des paris en ligne en 2006, à l'occasion de la Coupe du monde de football. La grande exposition médiatique dont bénéficient plusieurs sociétés spécialisées dans ce type de paris augure peut-être de la croissance de ce segment de marché, ce qui pourrait peser sur les recettes de la Française des jeux dans les années à venir.

Aussi, le plafond associé au prélèvement complémentaire proposé par le présent article a-t-il été établi de façon assez « conservatrice », un plafond de 20 millions d'euros ayant été associé à un taux de 0,23 %. Cela dit, **sur la base des mises enregistrées en 2006 par la Française des jeux, le montant d'un prélèvement supplémentaire ne s'élèverait qu'à 41 millions d'euros, au lieu des 43 millions d'euros escomptés.**

Votre rapporteur général approuve le dispositif proposé par le présent article tout en observant que le financement supplémentaire du CNDS n'atteindra peut-être pas le montant de 43 millions d'euros escompté, et en souhaitant que soit défini au plus vite une solution pérenne à la question du financement du CNDS, le taux de prélèvement sur les mises de la Française des jeux n'ayant pas vocation à être modifié chaque année.

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

ARTICLE 30

Elargissement des missions et des modalités de financement du centre des monuments nationaux (CMN)

Commentaire : le présent article affecte 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers au centre des monuments nationaux afin de lui permettre de remplir deux nouvelles missions, l'entretien des monuments dont il a la garde et la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DU CMN

Le CMN est le successeur de la Caisse nationale des monuments historiques (CNMH)¹. Créé sous forme d'établissement public administratif (EPA) par décret² en 2000, il a pour mission « **de présenter au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance** ». Lui échoit ainsi la garde de **90 monuments nationaux** appartenant à l'Etat, dont l'abbaye du Mont-Saint-Michel, l'Arc de Triomphe de l'Etoile, la Sainte-Chapelle de Paris, le Panthéon, le Château de Pierrefonds, celui du Haut-Koenigsbourg, etc. qui accueillent environ **huit millions de visiteurs par an**.

Le CMN assure également certaines **activités commerciales** telles que l'édition ou des prestations de service autour des monuments dont il a la charge (restauration, manifestations culturelles, etc) Ces activités peuvent être menées pour son propre compte, ou celui de son ministère de tutelle, le ministère de la culture et de la communication, et parfois en synergie avec des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des collectivités territoriales.

¹ Créée par la loi du 10 juillet 1914, la CNMH avait vocation à recueillir des fonds afin d'acquérir et préserver des immeubles et meubles classés. L'affectation des recettes de droit d'entrée dans les monuments appartenant à l'Etat dès 1921, allait dans ce sens. La mission de la CNMH avait toutefois été recentrée sur la présentation des monuments appartenant à l'Etat, par le décret n° 95-462 du 26 avril 1995.

² Décret n° 2000-357 du 21 avril 2000 relatif au CMN et modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la CNMH.

Pour accomplir ses missions, le CMN emploie **1.214 personnes**, dont **502 fonctionnaires**, **600 contractuels sur postes** et **112 « vacataires permanents »**¹.

Son **budget** s'est élevé à **68,4 millions d'euros** en 2006, dont **7,356 millions d'euros de subvention** de fonctionnement. Ses autres ressources, soit 91,3 % de son budget en 2005, comprennent : les dotations de personnes publiques ou privées, le produit des droits d'entrée et de visites-conférences dans les monuments nationaux², les recettes d'expositions et autres manifestations culturelles organisées dans les monuments nationaux dont il a la charge³, le produit des droits de prises de vues et de tournages, les redevances pour service rendu, les dons et legs, et toute recette provenant de l'exercice de ses activités⁴ commerciales.

Les dépenses du CMN regroupent :

- les **dépenses de personnel**, hormis les 466 fonctionnaires affectés par l'Etat à l'EPA⁵, qui sont des personnels d'accueil et des jardiniers rémunérés par le ministère de la culture ;

- les **dépenses de fonctionnement** relatives à son parc de monuments, c'est-à-dire le financement des travaux de sécurité et de mise aux normes, ainsi que des aménagements d'accueil.

Le CMN n'effectue pas de **dépenses d'investissement** permettant la conservation, la restauration ou l'entretien des monuments dont il a la charge. Ces missions incombent aux **services de l'Etat**, les DRAC⁶ en province et le service national des travaux, SNT, service à compétence nationale créé en 1990, en Ile-de-France et sur l'ensemble du territoire national.

L'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) et l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine (IGAPA) ont souligné les limites de cette répartition des compétences entre le CMN et les autres services de l'Etat, mettant en évidence la **conciliation** parfois **difficile** entre les **objectifs de conservation** et de **valorisation des monuments**, ainsi que les difficultés dues à **l'absence d'échelon territorial intermédiaire** entre le CMN et les monuments.

¹ *Il s'agit de personnel exerçant des fonctions « qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet » selon le premier alinéa de l'article 6 du statut général de la fonction publique, loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Ces fonctions sont assurées par des agents contractuels, appelés communément « vacataires permanents ».*

² *Soit 35,99 millions d'euros en 2005 (70 % des ressources propres du CMN).*

³ *Soit 10,28 millions d'euros en 2005 (20 % des ressources propres).*

⁴ *Soit 0,85 million d'euros en 2005 au titre des activités éditoriales (4 % des ressources propres)*

⁵ *Les personnels du CMN regroupent 502 fonctionnaires, dont 466 sont affectés à l'EPA, 30 sont des fonctionnaires en détachement et 6 sont des fonctionnaires mis à disposition.*

⁶ *Au sein des DRAC, les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) assurent en régions, exception faite de l'Ile-de-France, les investissements de conservation, de restauration et d'entretien relatifs aux monuments nationaux. Cette tâche devrait être partagée avec le SNT qui a de facto, recentré son activité sur la région parisienne.*

Dès septembre 2003, le conseil d'administration du CMN¹ a adopté un projet d'établissement pour les années 2004 à 2008 visant la réorganisation du CMN en **trois niveaux** : un siège recentré sur des missions de pilotage et de contrôle, un **nouvel échelon interrégional** déconcentré, chargé de la gestion administrative et financière, de la gestion des ressources humaines et de la mise en œuvre des projets des monuments, enfin le monument assurant les missions d'accueil du public. La mise en œuvre de cette nouvelle organisation devrait commencer en 2007, avec la création de sept « interrégions ».

B. LE CMN NOUVEAU MAÎTRE D'OUVRAGE

La **réforme globale de la maîtrise d'ouvrage** et la maîtrise d'œuvre des travaux réalisés sur des édifices classés, prévue par l'ordonnance du 8 septembre 2005² ne prévoyait pas de transfert de la capacité de maîtrise d'ouvrage au CMN, ni d'ailleurs de réorganisation des différents services de l'Etat en charge de cette mission. Cette réforme prévoit :

- de **recentrer l'Etat** sur ses missions de **contrôle** des travaux de restauration et d'entretien sur les objets et immeubles protégés ;

- de **responsabiliser le propriétaire** ou l'affectataire domanial du monument classé inscrit, qui, à compter du 1^{er} janvier 2008 au plus tard, sera **maître d'ouvrage des travaux** entrepris et qui choisira le maître d'œuvre.

Les missions d'inspection générale précitées ont permis de préciser les **modalités de ce transfert** de responsabilité au CMN ; elles ont établi que :

- la **dépense annuelle moyenne** effectuée par l'Etat de 2000 à 2004 au profit de la restauration et de l'entretien des monuments nationaux à la charge de l'EPA s'élevait à **33 millions d'euros** ;

- et le **nombre d'emplois** des DRAC et du SNT ayant exercé des fonctions de maîtrise d'ouvrage au profit de ces monuments était, en 2005, de **52 personnes**.

¹ Le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat, dont des membres de la Cour des comptes et du conseil d'Etat, ainsi que de personnalités qualifiées, notamment des représentants du personnel et des élus locaux.

² Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et espaces protégés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TRANSFERT AU CMN DES MISSIONS D'ENTRETIEN, DE CONSERVATION ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS NATIONAUX

Le **1** du **II** du présent article propose une nouvelle rédaction du **deuxième alinéa** de l'article **L. 141-1 du code du patrimoine** afin d'élargir les missions du CMN :

- d'une part, le CMN assumera, outre ses fonctions traditionnelles, **l'entretien, la conservation et la restauration des monuments nationaux** dont il a la garde ;

- et, d'autre part, il pourra se voir confier par l'Etat la **maîtrise d'ouvrage** des travaux de restauration sur **d'autres monuments nationaux appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la culture**. Il s'agit d'une **dérogation** au principe posé par l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, prévoyant que le propriétaire ou l'affectataire domanial, si les conditions de la remise en dotation le prévoient, est le maître d'ouvrage des travaux sur son immeuble classé ou inscrit.

Les monuments nationaux dont le CMN a la garde lui seront **remis en dotation** afin que le transfert de responsabilité soit effectif, et que le CMN devienne « affectataire », au sens de l'ordonnance du 8 septembre 2005 précitée, de ces édifices. Cette dotation devrait concerner, notamment, le Panthéon, l'Arc de Triomphe, l'Hôtel de Sully, Saint-Cloud, Vincennes, etc. qui sont les principaux monuments sur lesquels le SNT assurait jusqu'à présent sa maîtrise d'ouvrage.

Le SNT conservera ses mission sur l'ensemble des **domaines présidentiels, sur les châteaux-musées** gérés en commun par la direction des musées de France et la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), (tels que Compiègne et Fontainebleau) sur la manufacture de Sèvres, sur les **sites occupés par le ministère de la Culture**, et sur les **sites remis en dotations à d'autres établissements publics**, tels que la Comédie française et l'Opéra Garnier. Le SNT est l'opérateur du ministère pour l'organisation des fêtes et cérémonies nationales. Il est également le maître d'ouvrage pour les travaux effectués au titre du Protocole « Culture Défense » sur des monuments historiques affectés au ministère de la défense (dont l'Ecole militaire, les Invalides, l'Hôtel de la Marine).

B. L'AFFECTATION DE 70 MILLIONS D'EUROS PAR AN AU CMN

Le **I** du présent article prévoit d'affecter au CMN, à compter du 1^{er} janvier 2007, une **fraction égale à 25 % du produit de la taxe** instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour

2004¹ c'est-à-dire les **droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers**. Le présent dispositif fixe une **valeur plafond**, l'affectation du produit de la taxe est **limitée à 70 millions d'euros**. Le présent article prévoit également que la taxe est affectée, dans la même limite, au CMN au titre de l'année 2006. Cette disposition trouverait mieux sa place dans la loi de finances rectificative pour 2006.

Le produit de la taxe devrait atteindre 308 millions d'euros en 2006, 25 % de cette somme correspondait à 77 millions d'euros, la fixation d'un plafond aura donc un effet dès 2006.

Le 2° du II du présent article modifie le **quatrième alinéa** de l'article **L.141-1 du code du patrimoine**, afin d'ajouter à la liste des ressources du CMN « *le produit des taxes affectées par l'Etat* ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE BESOIN D'INVESTISSEMENT CERTAIN AU PROFIT DES MONUMENTS HISTORIQUES

Le présent article tend à répondre aux **besoins avérés** de financement des monuments historiques. Les crédits de paiement destinés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques sont passés de **540 millions d'euros** en 2000, et même 568 millions d'euros en 2001, à **300 millions d'euros** en 2006. Il semble toutefois plus intéressant de s'attacher aux **crédits consommés** qui présentaient un écart important avec les crédits disponibles comme le montre le tableau suivant :

Crédits effectivement consacrés au patrimoine

(en millions d'euros)

	Crédits disponibles	Crédits consommés
2000	540	314
2001	568	331
2002	559	331
2003	443	335
2004	426	367
2005	335	314
2006	300	Non communiqué

Source : ministère de la culture

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

De fait, l'amélioration de la consommation des crédits a correspondu à la volonté du gouvernement de résorber les crédits disponibles non consommés afin de rétablir la vérité des comptes, demandés par de nombreux rapports, dont celui de notre collègue Yann Gaillard¹, et de se préparer à la mise en œuvre de la LOLF, limitant le montant annuel des reports crédits à 3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Dès 2004, le taux de consommation des crédits est remonté à un niveau satisfaisant, soit **86 %**. En 2005, ce taux a atteint 94 % et devrait être du même ordre de grandeur en 2006.

Malgré ces efforts, le ministère de la culture avait en fin de gestion une **dette** de 70 millions d'euros en 2004 et 38 millions d'euros en 2005, essentiellement à l'égard de petites et moyennes entreprises ayant réalisé des travaux d'entretien et de restauration sur des monuments historiques. De plus, de **nombreux chantiers** étaient arrêtés ou ralentis (170 chantiers différés en 2005 dont 50 concernant des monuments appartenant à l'Etat, et 80 chantiers arrêtés).

Le Premier ministre, en déplacement à Amiens, le 14 septembre dernier, a estimé que l'Etat devait mobiliser les moyens nécessaires à une meilleure valorisation du patrimoine. Il a également précisé que 24 millions d'euros, mis en réserve en début d'année, selon les dispositions prévues par la LOLF, allaient immédiatement être dégelés sur les crédits du budget 2006. Il a enfin annoncé que la présente disposition fiscale figurerait dans le projet de loi de finances pour 2007.

B. UN DISPOSITIF POSANT DE NOMBREUSES QUESTIONS

Votre commission des finances note que l'affectation d'une nouvelle recette fiscale pour le financement des monuments historiques a été choisie plutôt que l'augmentation des crédits budgétaires de la mission « Culture ».

La LOLF n'interdit pas d'affecter une taxe à un établissement public afin de financer l'exercice de ses missions de service public. C'est la première fois toutefois que cette procédure ne passe pas par l'affectation ou la création d'une taxe spécifique entièrement dédiée à l'établissement public concerné et en lien étroit avec la mission de service public visée, mais par l'affectation d'une fraction d'une taxe existant déjà et dont l'objet a un rapport relativement lâche avec la restauration des monuments historiques.

En tout état de cause, l'affectation de cette recette fiscale **garantit** que les crédits seront destinés au **financement des monuments nationaux**, sans exercice de fongibilité ou arbitrage politique ou financier possible. Votre rapporteur général estime que le dispositif proposé appelle un certain nombre de **remarques**.

¹ *Rapport d'information n° 378 (2001-2002) « 51 mesures pour le patrimoine monumental » de M. Yann Gaillard.*

Il apparaît que le CMN va monter en puissance **progressivement** pour assurer ses nouvelles missions. Ainsi, un **transfert de personnel** entre DRAC et SNT d'une part, et le CMN, d'autre part, de **35 emplois à temps plein** est prévu en 2007, afin que soient constituées des équipes de maîtrise d'ouvrage dans trois « interrégions » : l'Ile-de-France, le Centre-Val-de-Loire et l'interrégion Provence-Alpes-Côte-d'Azur - Languedoc-Roussillon. Ces zones concentrent les trois quart de l'activité du CMN. Dans les autres régions, le CMN bénéficiera, pour l'instant, d'un **régime d'assistance à maîtrise d'ouvrage** qui sera assurée par les DRAC. Rappelons que les missions d'inspection générales précitées ont évalué à 52 emplois à plein temps, et non 35, l'accomplissement de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux dont le CMN a la charge.

Cette réforme va donc créer un **maître d'ouvrage supplémentaire**. Il apparaît que le CMN et le SNT vont exercer des missions relativement proches, tout comme les DRAC. Le nombre d'acteurs ayant les mêmes fonctions va croître sans qu'une réforme globale du système de maîtrise d'ouvrage ne soit mise en œuvre. L'avenir des CRMH semble incertain. Votre rapporteur général estime que le présent article va **renforcer les superpositions de structures administratives quasiment identiques**, et pourrait de ce fait accroître **les risques de concurrence entre elles et de dysfonctionnements**.

Par ailleurs, le besoin d'investissement sur les monuments dont le CMN a la garde est estimé à 33 millions d'euros. Les **autres monuments nationaux**, propriété de l'Etat et affectés au ministère de la Culture, pour lesquels la maîtrise d'ouvrage pourrait être confiée au CMN, sont au nombre de 400, dont notamment 86 cathédrales, mais aussi des grottes, des sites mégalithiques, des châteaux, etc. Les neuf-dixièmes de ces monuments sont affectés à la DAPA¹ qui, sur la période 2000-2004, leur a consacré **85 millions d'euros** en investissement et **11 millions d'euros** en entretien, soit **17 millions d'euros d'investissement par an sur la période considérée**.

Selon les informations qui ont été transmises à votre rapporteur général, **la fixation de l'affectation de recette à 70 millions d'euros** ne correspond ni au besoin d'investissement sur les monuments dont le CMN a la garde : 33 millions d'euros, ni au besoin d'investissement sur les monuments sur lesquels il recevra la capacité de maîtrise d'ouvrage : 17 millions d'euros, ni à leur sommation qui équivaut à **50 millions d'euros d'investissement**.

De plus, en 2007, à titre transitoire, les **crédits non utilisés par le CMN** seront reversés par **fonds de concours au budget opérationnel de programme (BOP)** de la DAPA et affectés au **financement de travaux sur les autres monuments historiques appartenant à l'Etat**. Le partage fera l'objet d'une **convention annuelle** entre le CMN et le ministère de la culture et de la communication, avec une montée en charge progressive, étalée sur les

¹ Les autres monuments sont affectés aux autres directions centrales du ministère et, en général, accueillent des équipements à vocation culturelle.

trois ou quatre prochaines années. Il apparaît que seuls **10 millions d'euros seraient affectés au CMN en 2007**, selon les informations demandées par votre rapporteur général aux services du ministère de la culture.

Votre commission des finances estime que l'effort financier consenti en faveur des monuments nationaux devrait être limité aux besoins d'investissement recensés, qui, selon les évaluations transmises par les services du ministère de la culture, s'élèvent à 50 millions d'euros. L'affectation au CMN d'une fraction égale à 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers devrait ainsi être plafonnée à 50 millions d'euros et non 70 millions d'euros comme le prévoit le présent article. De même, votre rapporteur général estime que cette affectation devrait être limitée à l'année 2007, afin que les résultats du présent dispositif soient évalués avant d'être éventuellement reconduits.

Cette reconduction devrait également être soumise à la **réalisation d'une étude objective de l'état sanitaire des monuments historiques**, afin que les besoins dans ce domaine puissent être évalués de façon aussi précise que possible, sur la base de **critères définis à l'échelon central**.

Une évaluation de l'état de péril des monuments¹ a été réalisée en 2003, le péril correspondant à la situation dans laquelle la dégradation du monument serait irréversible dans un délai de trois ans si rien n'était fait pour améliorer la situation. Elle a conclu que les travaux d'urgence pour mettre fin aux situations de péril s'élevaient au total à près de **deux milliards d'euros**, dont **400 millions d'euros alloués aux monuments appartenant à l'Etat**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur général :

- il ne semble pas qu'un **suivi de cette évaluation** ait été fait de façon rigoureuse ;

- le ministère de la culture considère que les **critères utilisés pour réaliser cette évaluation** ont varié d'une DRAC à l'autre.

Il est indispensable qu'il soit **promptement remédié à cette carence**. Dans le cas contraire, il ne paraîtrait pas de bonne gestion de maintenir l'affectation d'une recette fiscale dans un secteur où les besoins sont mal évalués.

Au bénéfice des précédentes observations, votre rapporteur spécial vous propose donc d'adopter un amendement de suppression du présent article, pour les deux raisons suivantes :

- il crée un **maître d'ouvrage supplémentaire**, qui sera en **concurrence** avec le service national des travaux (SNT) et les DRAC. Une **réforme globale du système de maîtrise d'ouvrage** eût été très nettement préférable à cet **enchevêtrement de compétences** ;

¹ Rapport de l'IGAAG et de l'IGAPA sur l'état sanitaire du patrimoine classé au titre des monuments historiques.

- il affecte aux **seuls monuments nationaux** une ressource fiscale supplémentaire totale de **140 millions d'euros** à consommer en 2007. Les **monuments des collectivités locales souffriront de ne recevoir aucun subside supplémentaire**. Rappelons qu'en exécution 2006, ces mêmes **monuments nationaux** ont déjà bénéficié d'une **recette exceptionnelle de 100 millions d'euros** au titre des **recettes de privatisation des autoroutes**.

Une **augmentation des crédits budgétaires destinés à l'ensemble du patrimoine** serait de meilleure gestion que l'affectation d'une recette fiscale aux seuls monuments nationaux.

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

ARTICLE 30 bis (nouveau)

Suppression des droits versés au budget général au titre du contrôle de la mise sur le marché des produits antiparasitaires à usage agricole et des matières fertilisantes et supports de culture

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, vise à abroger deux dispositions législatives relatives aux droits versés au budget général au titre du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole et du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture, soumis à autorisation de mise sur le marché (AMM). Il s'agit, en fait, de l'introduction, en première partie du présent projet de loi de finances, d'une disposition qui figurait initialement à l'article 52, rattaché à la mission « Sécurité sanitaire ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'INTRODUCTION EN PREMIÈRE PARTIE DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES DE DISPOSITIONS FIGURANT INITIALEMENT EN DEUXIÈME PARTIE RATTACHÉE

A l'initiative du gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article visant à introduire en première partie du présent projet de loi de finances les dispositions du **paragraphe VI de l'article 52** rattaché à la mission « Sécurité sanitaire » et relatif à la **création d'une taxe fiscale affectée, pour partie à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et pour partie à l'Etat, au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.**

Lors de l'examen du présent article, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, M. Jean-François Copé, a indiqué que « *cet amendement vise à supprimer les droits actuellement versés au budget général au titre du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole. Cette abrogation, qui figure à l'article 52 du présent projet de loi de finances, relève en fait de la première partie du PLF, où je vous propose de la réintroduire* ».

**B. L'ABROGATION DE DEUX DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES
AUX DROITS VERSÉS AU BUDGET GÉNÉRAL AU TITRE DU CONTRÔLE
DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DE PRODUITS
« PHYTOPHARMACEUTIQUES »**

Le présent article prévoit ainsi l'abrogation de deux dispositions législatives instituant des droits versés au budget général au titre du contrôle de la mise sur le marché de produits à caractère phytopharmaceutique.

Tout d'abord, il prévoit l'abrogation de l'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole¹, qui dispose que *« les frais de toute nature résultant du contrôle de produits [antiparasitaires à usage agricole] soumis à l'homologation seront couverts par des versements effectués par les organisations professionnelles intéressées au profit des budgets des secrétariats à l'agriculture et au ravitaillement et à la production industrielle et aux communications »*.

Le présent article prévoit également l'abrogation de l'article L. 255-10 du code rural, relatif à la mise sur le marché des matières fertilisantes et des supports de culture, qui dispose que *« les frais de toute nature résultant des examens (...) des produits soumis à autorisation de mise sur le marché (...) sont couverts par des versements effectués par les demandeurs. Le montant des versements est déterminé d'après un barème établi en considération du coût des formalités, examens, études et essais. A défaut de paiement du versement dans le délai de deux mois de la notification de l'ordre de recette, le montant du versement est majoré de 10 %. Le recouvrement du principal et de la majoration est poursuivi comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines »*.

D'après les informations fournies par le gouvernement, le produit de ces deux droits versés au budget général s'élève actuellement à 1 million d'euros.

¹ Loi publiée au Journal officiel « Lois et décrets » du jeudi 4 novembre 1943, p. 2841.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur la forme, votre rapporteur général constate que **les dispositions du présent article**, qui figuraient initialement au paragraphe VI de l'article 52 du présent projet de loi de finances rattaché à la mission « Sécurité sanitaire », **ont un impact sur l'équilibre du budget général et ont donc bien vocation à figurer en première partie du présent projet de loi de finances**. Par coordination, l'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté, lors de l'examen de l'article 52 du présent projet de loi de finances le 6 novembre 2006, un amendement du gouvernement visant à supprimer les dispositions du paragraphe VI de cet article, réintégrés en première partie du présent projet de loi de finances par le présent article.

Sur le fond, votre rapporteur général rappelle que les dispositions de l'article 52 précité du présent projet de loi de finances¹ visent à tenir compte du transfert, par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture.

Afin d'exercer ses nouvelles compétences, l'AFSSA doit créer en son sein, en 2007, une structure spécialisée dans l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché de ces produits dits phytopharmaceutiques.

Dès lors, cette structure sera dotée des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions par le biais de la création, par l'article 52 précité, d'une nouvelle **taxe fiscale affectée, relative aux produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et aux matières fertilisantes et supports de culture mentionnés à l'article L. 255-1 du même code pour chaque demande d'AMM ou d'homologation**. Cette taxe serait due par le demandeur et serait versée par celui-ci dans son intégralité à l'occasion du dépôt de sa demande. Son tarif serait plafonné en fonction de la nature de la demande formulée et de la complexité de l'évaluation à réaliser par l'opérateur. Cette taxe est assimilable à une redevance.

D'après les informations fournies à votre rapporteur général par le gouvernement, les industriels qui déposent des dossiers de demande d'AMM ou d'homologation de produits phytopharmaceutiques ont été consultés par le ministère de l'agriculture et de la pêche et sont prêts à une augmentation de leur contribution – la taxe prélevée à l'occasion du dépôt des dossiers étant actuellement l'une des plus faibles d'Europe. Cette augmentation devrait permettre l'autofinancement de la nouvelle structure créée au sein de l'AFSSA afin que les demandes soient examinées dans les normes européennes de délais de traitement.

¹ Cet article sera commenté dans le cadre du rapport spécial de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Sécurité sanitaire ».

• S'agissant des **délais de traitement**, les informations recueillies par votre rapporteur général font état, actuellement en France, de délais de plus de 36 mois pour la délivrance de nouvelles autorisations de mise sur le marché pour des produits phytopharmaceutiques. A titre comparaison, dans les autres pays européens, les délais de traitement des demandes varient de 12 à 30 mois (18 mois au Royaume-Uni, 12 mois aux Pays-Bas).

En ce qui concerne les objectifs visés par le gouvernement en matière de réduction des délais, **la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 modifiée relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévoit un délai indicatif d'un an pour le traitement des demandes de mise sur le marché**, délai prévu explicitement dans le projet de règlement qui doit la remplacer en 2008 et repris dans le **décret n° 2006-1177 du 22 septembre 2006 relatif à l'évaluation par l'AFSSA des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture**, pris en application de la loi d'orientation agricole¹ du 5 janvier 2006.

Ainsi le décret précité prévoit un **déla i maximum de 6 mois en cas de procédure simplifiée** et de **12 mois pour les produits phytopharmaceutiques**. Ce décret prévoit aussi que, jusqu'au 31 décembre 2008, le délai peut être multiplié par trois mais ne saurait excéder 30 mois (allongement provisoire des délais dans le cadre de la mise en place de la réforme du dispositif d'évaluation).

• **Le produit de la taxe créée par l'article 52 précité pour permettre à l'AFSSA de traiter plus rapidement les demandes d'AMM pour des produits phytopharmaceutiques, est évalué, pour 2007, à 7,4 millions d'euros.**

Dans sa rédaction initiale, le paragraphe IV de l'article 52 du présent projet de loi de finances précisait que ce produit devait être affecté à hauteur de :

- **86,5 % à l'AFSSA, soit 6,4 millions d'euros ;**
- **13,5 % au budget général, soit 1 million d'euros.**

Toutefois, **ces dispositions ont fait l'objet d'une modification adoptée par l'Assemblée nationale**, sur proposition du gouvernement, **afin d'affecter l'intégralité de ce produit à l'AFSSA** et ainsi de tenir compte des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances (article d'équilibre), modifiées, lors de son examen à l'Assemblée nationale, par un amendement du gouvernement afin notamment *« de minorer de 1 million d'euros la ligne de recettes non fiscales n° 2899 « Recettes diverses », correspondant à la décision d'affecter intégralement à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) la taxe qui sera créée en deuxième partie (article 52) »*.

¹ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, ne sont donc pas neutres pour le budget de l'Etat puisqu'elles minorent ses recettes d'un million d'euros, « *dans un souci de simplification administrative* » ainsi qu'il a été précisé à votre rapporteur général.

Ainsi, le produit de la taxe fiscale affectée à l'AFSSA, évaluée à 7,4 millions d'euros en 2007, devrait permettre de **financer le recrutement de 90 emplois équivalent temps plein (ETPT) nécessaires à mi-année pour accomplir la nouvelle mission d'évaluation des intrants végétaux** (produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes) **transférée à l'agence à compter de juillet 2006**. D'après les informations fournies par le gouvernement, ce recrutement devrait permettre le traitement du flux des dossiers mais ne tient pas compte des ETPT nécessaires au traitement partiel du stock de dossiers lié à cette nouvelle mission.

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

ARTICLE 31

Transfert de la créance détenue par l'Etat sur l'UNEDIC au Fonds de solidarité

Commentaire : le présent article a pour objet de transférer au Fonds de solidarité la créance de 1,2 milliard d'euros que l'Etat détient sur l'UNEDIC depuis 2001

I. LA GENÈSE DE LA CRÉANCE

A la suite de la crise financière traversée par l'UNEDIC en 1993, une première convention avait prévu, entre autres mesures, un subventionnement de l'Etat qui s'est traduit par le versement de 2,94 milliards d'euros de 1993 à 1995.

La forte baisse du chômage observée en 2000 a conduit à la conclusion, le 1^{er} janvier 2001, d'une nouvelle convention entre l'Etat et l'UNEDIC, qui prévoyait notamment un reversement à l'Etat de 1,067 milliard d'euros en 2001 puis de 1,22 milliard d'euros en 2002. Cet engagement a été repris par l'article 5 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DD0SEC).

Selon les termes de la convention précitée, cette contribution de l'UNEDIC devait être affectée « *au financement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité*¹ ». Bien sûr, la contribution prévue venait d'abord en contrepartie du subventionnement passé, et elle n'était pas sans lien avec l'avènement des « 35 heures » : le renforcement de la politique d'allègement de charges, coûteuse pour l'Etat, engendrait aussi quelques économies pour l'UNEDIC du fait des emplois créés.

L'année suivante, une nouvelle dégradation de la situation financière de l'UNEDIC a conduit au report de la dette de 1,22 milliard d'euros. Ainsi, l'article 40 de la loi de finances pour 2003 a eu pour objet de reporter en 2003 le versement à l'Etat qui aurait dû être fait en 2002.

Votre rapporteur général avait alors remarqué : « *il est aujourd'hui fortement probable que cet accord² sera insuffisant pour rétablir les finances de l'UNEDIC, et qu'en conséquence la dette reportée ne pourra être davantage honorée en 2003* ». **De fait, la dette de 1,22 milliard d'euros n'a pas été remboursée et continue de figurer au passif de l'UNEDIC.**

¹ Il s'agit du régime de l'Etat qui concerne les chômeurs sans droits à l'assurance chômage, c'est-à-dire du Fonds de solidarité.

² Un accord entre partenaires sociaux du 19 juin 2002 avait tenté de contrecarrer la dégradation des finances de l'UNEDIC en décidant d'une hausse de 0,20 point des taux de cotisation et de certains aménagements techniques.

Dès 2003, M. Fillon a subordonné le paiement de cette dette par l'UNEDIC au retour de ses comptes à l'équilibre¹, sans toutefois préciser s'il s'agissait de l'équilibre cumulé du régime ou seulement de l'équilibre annuel...

Cette situation n'a rien d'exemplaire. La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, estime que « *la créance de l'Etat est assimilable à une avance sans intérêt et sans date d'exigibilité, ce qui est contraire à l'article 24 de la LOLF* », lequel précise que « *les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée* » et qu'« *ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche* »². Même si cette assimilation peut être juridiquement contestée, il n'est pas inutile d'invoquer la LOLF ou son esprit pour se rapprocher de l'orthodoxie budgétaire et **l'absence de suivi normatif de cette créance depuis 2003 constitue une carence évidente.**

II. LA MESURE PROPOSÉE

Il est rappelé que le Fonds de solidarité, « opérateur » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », assure notamment l'indemnisation du chômage dit « de solidarité ». Ses dépenses, qui atteignent 2,5 milliards d'euros en 2006, sont couvertes environ pour moitié par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, le financement du solde étant assuré par une subvention de l'Etat³. L'UNEDIC verse les allocations de solidarité pour le compte du Fonds.

Le présent article prévoit purement et simplement le **transfert au Fonds de solidarité de la créance de 1,22 milliard d'euros que l'Etat détient sur l'UNEDIC.**

Il est indiscutable qu'un tel transfert aboutit, pour reprendre les termes de la convention du 1^{er} janvier 2001, « *au financement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité* ». L'Etat permettrait donc à l'UNEDIC de s'acquitter, dès l'année prochaine, d'une part importante de sa dette directement auprès du Fonds de solidarité. **Un premier remboursement, prévu à hauteur de 550 millions d'euros pour 2007, doit contribuer à l'équilibre du budget du Fonds de solidarité.**

¹ En 2004, à suite du rétablissement des droits des « recalculés », M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi et de la Cohésion sociale, a annoncé que « le gouvernement [aménagerait] sa créance sur l'UNEDIC de 1,2 milliard d'euros afin de faire face au coût supplémentaire entraîné par la réintégration » et que « cette créance ne [serait] remboursable que par les excédents à venir de l'UNEDIC ».

² Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat. La Cour des comptes indique en outre que « la créance de 1,2 milliard d'euros (...) devra être inscrite au bilan [de l'Etat], ce qui améliorera la situation nette du même montant ».

³ Celle-ci transite par l'action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi » du programme 102.

Ce remboursement aboutit à diminuer d'autant les crédits de la mission « Travail et emploi » et, dans le contexte d'un budget affichant une diminution en volume *a priori* méritoire, il n'est pas indifférent d'observer que, **pour 2007, la subvention au fonds de solidarité baisse ainsi de plus de 240 millions d'euros¹ malgré une hausse de ses dépenses de près de 290 millions d'euros.**

Evolution de la dépense et des effectifs des allocataires du Fonds de solidarité
(en millions d'euros)

	LFI 2006		PLF 2007	
	Dépense	Effectifs	Dépense	Effectifs
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	2.047,9	360.950	2.181,2	403.687 ²
Allocation équivalent retraite (AER)	405,2	47.300	496,2	57.404
Allocation forfaitaire	25,0	50.400	5,9	11.960
ASS-ACCRE	13,6	nd	14,0	nd
Intéressement ASS	-	-	36,0	36.000
Total	2.491,7³	458.650	2.733,2	509.051

Il n'est pas non plus indifférent de constater que, **depuis 2006, le Fonds de solidarité a la charge d'un nombre croissant d'indemnités.**

¹ De 1,174 milliard d'euros en 2006 à 0,932 milliard d'euros en 2007.

² L'augmentation des effectifs de l'ASS s'explique d'abord par un effet de déversement lié au resserrement des conditions d'indemnisation (résultant des conventions UNEDIC de décembre 2002 et décembre 2005) et par les difficultés persistantes rencontrées par les chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi.

³ Dépense globale finalement estimée à 2,445 milliards d'euros en 2006 dans le « bleu » 2007.

Les indemnités versées par le Fonds de solidarité

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par le **Fonds de solidarité**. Ses recettes comprennent le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et une subvention de l'Etat. L'indemnisation prend d'abord la forme de trois allocations différenciées : **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** versée à certaines personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, **l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise** sous la forme d'un maintien des droits à l'ASS pendant un an (**ASS-ACCRES**), et **l'allocation équivalent retraite (AER)** pour les chômeurs âgés en fin de droit.

En application de l'article 161 de la loi de finances pour 2006, le Fonds de solidarité prend aussi en charge depuis 2006 l'« **allocation forfaitaire** » versée sous conditions en cas de rupture d'un contrat « nouvelle embauche » (CNE) ainsi que, dans une perspective d'« activation » de l'ASS, **l'aide forfaitaire aux employeurs** embauchant des bénéficiaires de l'ASS en contrat d'avenir ou en CI-RMA¹. En revanche, l'allocation d'insertion (AI), transformée en allocation temporaire d'attente (ATA), sort du champ du Fonds de solidarité.

En 2007, le Fonds de solidarité prendra également à sa charge, au titre des bénéficiaires de l'ASS, la « **prime de retour à l'emploi** » et les « primes forfaitaires mensuelles d'intéressement à la reprise d'activité » introduites par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux² (**intéressement ASS**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement présenté par le gouvernement, tendant à **rendre la dette exigible auprès de l'UNEDIC à la date du 1^{er} janvier 2011**.

En raison des engagements tendant à subordonner le paiement de cette dette par l'UNEDIC au retour de ses comptes à l'équilibre, le gouvernement a, en effet, proposé de fixer la date d'exigibilité de cette créance au 1^{er} janvier 2011, date à laquelle les comptes techniques de l'UNEDIC prévoient le retour de l'organisme à une situation cumulée excédentaire.

En réalité, des négociations en cours tendent à obtenir le règlement d'une part importante du solde dès 2008.

Le tableau suivant fait apparaître un déficit cumulé de l'UNEDIC dépassant 13 milliards d'euros en 2005 et 2006, mais aussi le retour à une situation annuelle excédentaire dès 2006 et un rétablissement sensible de la situation financière à partir de 2007 :

¹ Cette prise en charge a été présentée comme neutre pour le Fonds, car chaque aide versée est du même montant que celui de l'ASS qui aurait été versé si cette allocation n'avait pas été « activée » via un contrat d'avenir ou un RMA.

² Instituée dans le cadre de la réforme des dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS, de RMI, de l'API et de l'AAH, ces primes, d'un montant de 1.000 euros pour la prime de retour à l'emploi et 150 euros pour les primes mensuelles, seront versées aux bénéficiaires de l'ASS reprenant sous conditions une activité professionnelle.

Situation financière de l'assurance chômage de 2003 à 2008

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006 (prévision)	2007 (projection)	2008 (projection)
Recettes	25.784	26.732	27.695	29.324	30.333	31.154
Dépenses	30.067	31.152	30.887	29.028	27.535	26.251
Résultat annuel	-4.282	-4.420	-3.192	296	2.798	4.903
Situation financière cumulée au 31 décembre	-5.836	-10.260	-13.452	-13.156	-10.358	-5.445

Source : direction des études et des statistiques de l'UNEDIC, chiffres publiés le 27 octobre 2006

Or il se trouve que, dans le cadre des négociations en cours et dans ce contexte toujours déficitaire, **le montant de la nouvelle créance n'est pas définitif**. M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a déclaré, à l'occasion de l'examen en séance¹ du présent article à l'Assemblée nationale : « *Reste la question de la décote : sur ce dernier point, les discussions se poursuivent. Je m'engage à proposer, d'ici à la fin de la discussion budgétaire, un amendement fixant le montant définitif de la créance* ».

Votre rapporteur général ne souhaite pas se livrer à une exégèse des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC pour tenter de déterminer ce que pourrait être aujourd'hui le montant équitable de la dette de l'UNEDIC envers l'Etat. Tout en observant que la créance est légalement constatée depuis 2001, il relève que les conditions de financement de l'UNEDIC sont proches de celles de l'Etat et que l'endettement public et les prélèvements obligatoires, dont au fond seuls les niveaux importent réellement, font masse de leurs ressources et de leurs engagements respectifs...

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Nonobstant la lettre de la convention du 1^{er} janvier 2001, le transfert prévu par le présent article aboutit ainsi à **financer une dépense pérenne par une ressource non pérenne** et il **contrevient, d'une façon générale, au principe d'universalité budgétaire** : les recettes et les dépenses doivent en principe figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées. Concomitamment, le nombre croissant des indemnités à la charge du Fonds de solidarité peut donner l'apparence d'un **mouvement de débudgétisation rampant** auquel il conviendrait de mettre un terme.

¹ 1^{ère} séance du vendredi 20 octobre 2006, 21^{ème} séance de la session ordinaire 2006-2007.

Heureusement, si les perspectives actuelles de diminution du chômage devaient se prolonger, le nombre d'allocataires de l'ASS devrait, à son tour, finir par diminuer. Ainsi, il n'est pas certain que l'épuisement de la « ressource UNEDIC », qui pourrait ne se produire qu'à l'horizon 2009 si l'UNEDIC soldait l'essentiel de sa dette auprès du Fonds de solidarité dès 2008, se traduise alors nécessairement par une majoration sensible de la subvention de l'Etat au Fonds.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les inconvénients que présente aujourd'hui l'absence de gouvernance globale de l'assurance chômage et du chômage de solidarité. Les décisions prises par l'UNEDIC sur les filières d'indemnisation ont un impact direct sur le nombre d'allocataires de l'ASS et de bénéficiaires du RMI, l'évolution du nombre de ces derniers dépendant aussi des décisions susceptibles d'être prises par l'Etat concernant l'ASS...

Un jour, il conviendra de remédier à cette configuration baroque, peu favorable à l'efficacité globale du système d'indemnisation des chômeurs. **Dans cette perspective, la mobilisation par le fonds de solidarité d'une dette de l'UNEDIC peut revêtir une signification encourageante** pour les partenaires sociaux et, dans le contexte du redressement financier annoncé de l'UNEDIC, porter le germe d'une unification des différentes filières d'indemnisation, dont les contours restent bien sûr à définir.

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

ARTICLE 32

Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes

Commentaire : le présent article vise à préciser l'évaluation de la contribution française au budget des Communautés européennes, fixée à 18.696,5 millions d'euros pour 2007.

Le prélèvement sur recettes représentatif de la contribution française au budget européen est évalué à **18.696,5 millions d'euros en 2007** (18.199,6 millions d'euros pour le prélèvement net de frais de perception), soit **6,9 % des recettes fiscales nettes**. Il s'inscrirait en hausse de 3,9 % par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2006 (17,995 milliards d'euros), mais de **5,1 % par rapport à la prévision d'exécution** pour cette même année (17,791 milliards d'euros). La clef de contribution de la France au budget communautaire devrait diminuer, passant de 16,3 % en 2006 à 16 % en 2007.

Il convient de rappeler que l'exécution de ce prélèvement est soumise à de forts aléas, notamment liés aux résultats des négociations budgétaires communautaires, à la régularisation *a posteriori* de la « correction britannique » et de l'assiette de la TVA, aux prévisions de recettes fiscales et à l'adoption de budgets rectificatifs et supplémentaires en cours d'exercice. Néanmoins, **la prévision afférente à l'exercice 2006 se révèle finalement plus fiable que celle de l'exercice 2005**, puisqu'à une sous-estimation du prélèvement de 1,47 milliard d'euros en 2005 succéderait une surestimation de seulement 204 millions d'euros.

L'avant projet de budget pour 2007, adopté par la Commission européenne le 3 mai 2006, se révèle plus rigoureux que celui de 2006 puisqu'il prévoit une **hausse de 4,5 % des crédits d'engagement** (soit 126,8 milliards d'euros) et de **3,8 % des crédits de paiement** (soit 116,4 milliards d'euros) par rapport au budget de 2006. Le projet de budget établi par le Conseil le 14 juillet 2006 a toutefois ramené ces évolutions à respectivement 3,7 % et 2,3 %.

L'exercice 2007 constitue la première année des perspectives financières 2007-2013, dont les négociations furent difficiles mais ont abouti avec l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. **Les nouvelles perspectives ne marquent pas une réelle rupture par rapport au cycle précédent**, dans la mesure où les crédits de paiement devraient s'établir, en moyenne annuelle, à 1 % du revenu national brut communautaire, soit une part nettement inférieure aux propositions initiales de la Commission européenne, présentées le 14 juillet 2004.

Les nouvelles perspectives financières prévoient cependant un plafonnement du montant de la « correction britannique », un recours modéré aux instruments de flexibilité hors plafonds, une légère diminution des dépenses agricoles de marché dans le respect de l'accord de Bruxelles d'octobre 2002, et une augmentation substantielle des dépenses de la rubrique 1 « *Croissance durable* », qui inclut les fonds structurels et les politiques de soutien à la compétitivité et à la croissance.

L'avant-projet de budget de la Commission pour 2007 traduit notamment la hausse des engagements en matière de compétitivité (+ 11,5 %) et de développement rural (+ 3 %), l'ouverture d'un montant significatif de crédits de paiement au titre de la fin de la programmation 2000-2006 des fonds structurels, et la **prise en compte du coût de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.**

L'analyse détaillée de la contribution de la France et des différentes rubriques du budget européen fait l'objet du fascicule 2 du présent tome II du rapport général, intitulé : « *Affaires européennes et article 32 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes* ». Ce rapport est établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial.

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

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

ARTICLE 33

**Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation
d'emplois**

Commentaire : le présent article a connu, avec l'entrée en vigueur de la loi organique modifiée n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une importante modification dans sa structure : il ne se contente plus de déterminer l'équilibre général du budget en évaluant les recettes et en fixant un plafond de dépenses autorisées pour en déduire le solde budgétaire dans le cadre d'un tableau d'équilibre ; il comporte également un tableau de financement et un plafond pour la variation nette en fin d'année de la dette négociable de l'Etat de plus d'un an, ainsi qu'un plafond des emplois rémunérés par l'Etat. En dernier lieu, cet article prévoit l'affectation des éventuels surplus de recettes en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

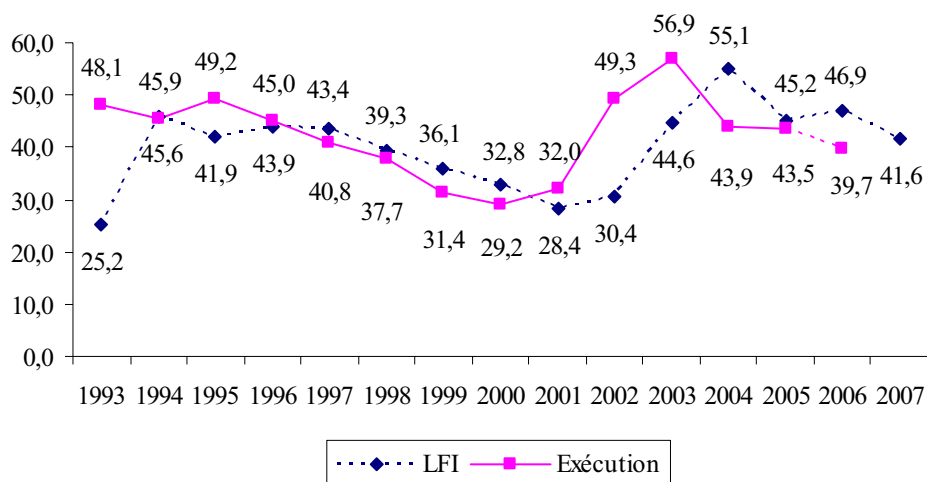
Comme il est de coutume, les grandes lignes de l'équilibre général proposé par le gouvernement sont analysées dans le tome I du présent rapport.

Cette année l'examen de cet article, qui a été modifié à la marge par l'Assemblée nationale, présente désormais un relief tout particulier par suite des changements importants de structure intervenus en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

A l'issue des votes des députés, le solde déficitaire du budget s'est établi à - 41,7 milliards d'euros, contre - 41,6 milliards d'euros dans le projet de loi initial, étant noté que cette variation tient pour une part à une question d'arrondis.

Déficit du budget de l'Etat de 1993 à 2007

(en milliards d'euros)



Source : loi de finances et projet de loi de finances initiale pour 2007

Le vote de l'article d'équilibre n'est plus une simple formalité, substantielle, certes d'un point de vue juridique eu égard à la priorité du vote des recettes sur les dépenses¹ mais constitue un acte majeur par lequel la représentation nationale se prononce sur les variables clés de la politique économique et financière de l'Etat.

¹ Extraits de la Décision du Conseil constitutionnel n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 relative à la loi de finances pour 1980 :

« Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

« Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

« Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1^{er} ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ; »

« Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; [...] ».

L'article d'équilibre possède désormais une **portée plus économique** en ce qu'il reprend les éléments essentiels qui caractérisent le projet de loi de finances tant du point de vue budgétaire que financier. Il comporte, avec le **plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat** évalué en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT), la mention d'une variable « physique », dont la présence en première partie ne se justifie que dans la mesure où elle **conditionne l'équilibre du budget**.

Loin de constituer une simple récapitulation comptable assurant la cohérence entre première et seconde partie de la loi de finances, l'article d'équilibre devient la **clef de voûte** du texte en faisant la synthèse des éléments de « *l'équilibre économique défini* », selon les termes mêmes de l'article premier de la LOLF, susceptibles d'affecter le consentement du législateur.

I. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

Ils résultent de l'article 34 de la loi modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui définit le contenu de la loi de finances de l'année.

On note que, si l'article 34 de la LOLF énumère les différents éléments devant figurer en première partie de loi de finances et notamment en application de son I- 7° « *les données générales de l'équilibre budgétaires, présentées dans un tableau d'équilibre* » ou de son I- 8° les « *ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* », une lecture littérale de l'article n'imposait pas de les regrouper dans un seul et même article.

A. LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre tel qu'il résulte de l'article 34 de la LOLF, reprend un certain nombre d'éléments :

- une évaluation de « *chacune des recettes budgétaires* » et de « *chacun des prélèvements* » sur recettes. L'on note que la mention explicite des prélèvements sur recettes, -qui ne sont apparues *de facto* explicitement dans le tableau d'équilibre qu'à partir de 2003- tire les conséquences de l'article 6 de la LOLF qui précise qu'ils sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ;

- la fixation de plafonds de dépenses et de charges, non seulement pour le budget général mais aussi pour « *chaque budget annexe* » et « *chaque catégorie de comptes spéciaux* », conformément à la présentation actuellement en vigueur. Désormais les plafonds sont détaillés en seconde partie pour chacune des missions du budget général, chaque budget annexe et pour chaque compte spécial.

Ces plafonds de dépenses comprennent désormais le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours en

application de l'article 17 de la LOLF¹. L'on relève que la LOLF ne fait plus de distinction suivant le caractère définitif ou temporaire des charges.

Les votes des recettes, des ressources et des charges de trésorerie, des dépenses et des plafonds des autorisations d'emplois sont régis par l'article 43 de la LOLF.

B. LES AUTORISATIONS RELATIVES AUX EMPRUNTS ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

L'article 31 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que le projet de loi de finances « *évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* » mais cette disposition n'avait jamais été appliquée ni sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans la mesure où celui-ci a considéré « *que le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le sujet* »².

Le présent article énonce désormais les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État, évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

Par ailleurs, il prévoit une **autorisation relative aux instruments à terme destinée à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières**.

En ce qui concerne le tableau de financement tel qu'il résulte du projet de loi de finances initiale pour 2007, le besoin de financement de l'État se compose des amortissements de dette à moyen (BTAN) et long terme (OAT), ainsi que de l'amortissement de dettes reprises par l'État, pour un montant prévisionnel de 72,8 milliards d'euros et du déficit pour un montant prévisionnel de 41,6 milliards d'euros.

Les ressources proviennent des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme (106,5 milliards d'euros), des annulations de titres opérées par rachats de la Caisse de la dette publique (8,1 milliards d'euros), ainsi que de la variation des bons du Trésor à taux fixe (11,6 milliards d'euros), des dépôts des correspondants (- 4,2 milliards d'euros) et du compte de Trésor (augmentation de 7,5 milliards d'euros).

¹ « Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 60 du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours ».

² *Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 qui considère* : « qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, [que] le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ».

Tableau de financement 2007

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	32,5
Amortissement de la dette à moyen terme	40,3
Engagements de l'Etat	0,1
Déficit budgétaire	41,6
Total	114,5
Ressources de financement	
Emissions à moyen et long terme, nettes des rachats effectués par l'Etat et la caisse de la dette publique	106,5
Annulation de titres de l'Etat par la caisse de la dette publique	8,1
Variation nette des bons du trésor à taux fixe (emprunts court terme)	11,6
Variation des dépôts des correspondants	-4,2
Variation du compte du Trésor et divers	-7,5
Total	114,5

Source : projet de loi de finances initiale pour 2007

Le tableau de financement ne prévoit pas le recours à des émissions de l'agence France Trésor pour le compte de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), contrairement à ce que prévoyait l'article 73 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, adopté à l'initiative de votre rapporteur général.

Par ailleurs, le plafond de la variation nette de la dette négociable entre le 1^{er} janvier de l'année 2007 et le 31 décembre de l'année 2007 de la somme des encours de la dette de moyen et long terme (OAT et BTAN nets des amortissements et rachats) s'établirait à 33,7 milliards d'euros.

Le déficit budgétaire de l'année 2007 ne sera donc pas financé intégralement par de l'emprunt de moyen et long terme.

C. LE PLAFOND AUTORISÉ DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ETAT

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) offre de **nouveaux moyens de suivi** technique et politique **des dépenses de personnel**, qui représentent, ainsi qu'on l'a vu, plus de 40 % des dépenses de l'Etat.

Le regroupement au titre 2 des crédits de personnel constitue un **facteur de clarification**. Dans certains ministères, comme au ministère des affaires étrangères, il permet un arbitrage enfin pertinent dans les choix de recrutement de personnel. La notion « d'emploi budgétaire » était de nature, dans certains ministères à encourager artificiellement le recrutement de

personnel au titre 3 (cas des recrutés de droit local), sans prise en compte d'un bilan financier coût/avantages pertinent.

De la même manière, le plafond d'emploi exprimé en équivalent temps plein travaillé paraît plus sincère que l'évaluation des emplois sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Toutefois, certains personnels restent hors plafond, comme ceux des centres culturels français à l'étranger ou certains emplois déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

En 2007, le plafond global des autorisations d'emplois de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à 2.307.664 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Par rapport à 2006 (hors le budget annexe des Monnaies et médailles, supprimé en 2007), ce plafond est réduit de 42.711 ETPT : **15.019 correspondent à un solde net de suppressions d'emplois, 24.191 à des transferts de personnels liés à la décentralisation** et 3.501 à diverses mesures d'ordre.

Le solde net des suppressions d'emplois résulte de la **création de 4.049 ETPT dans les secteurs prioritaires** (enseignement supérieur et recherche, sécurité intérieure, justice, écologie) et de la **suppression de 19.068 ETPT par ailleurs**.

En termes de solde net de suppression d'emplois, les ministères contributeurs sont, dans l'ordre, le ministère de l'enseignement scolaire (- 7.103 ETPT), celui de la défense (- 3.000 ETPT), celui de l'économie, des finances et de l'industrie (- 2.988 ETPT), celui de l'équipement (-1.267 ETPT) et celui de l'agriculture (- 936 ETPT). Ces suppressions d'effectifs doivent être rapportés au plafond d'emploi de ces ministères et au nombre de départs à la retraite enregistré par chacun. Rapporté à son plafond d'emploi (1.069.476 ETPT), l'effort du ministère de l'enseignement scolaire apparaît limité, alors que celui du ministère des affaires étrangères (- 141 ETPT pour un plafond de 16.463 ETPT) représente de l'ordre de 50 % des départs à la retraite.

S'agissant des créations nettes d'emplois, les principaux ministères concernés sont ceux de l'enseignement supérieur et de la recherche (1.598 ETPT), de la justice (548 ETPT) et de l'intérieur (389 ETPT pour les seuls effectifs de police).

D. L'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

1. L'affectation des éventuels surplus au désendettement

Le IV du présent article précise les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés en exécution en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005. En l'occurrence le présent projet de loi de finances prévoit que

les éventuels surplus seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Le texte dispose « *qu'il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2007, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2007 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2008, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article* ».

2. Un dispositif de portée plus politique que juridique

Comme son collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, votre rapporteur général estime qu'il y a là une contrainte de nature plus politique que juridique.

D'abord parce que la règle du comportement pourra être modifiée en cours d'année, notamment dans le cadre de loi de finances rectificative ; ensuite par ce que la probabilité des surplus dépendra de la façon plus ou moins volontariste dont aura été établie la prévision de recettes. Comme le rappelle notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, dans son rapport sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹ « *le choix de la prévision des recettes fiscales détermine pour partie l'ampleur des éventuels surplus de recettes fiscales. Selon que l'on aura été optimiste, voire volontariste ou prudent dans le choix d'un taux de croissance de référence indépendamment des questions plus techniques liées aux hypothèses d'élasticité, l'on se retrouvera avec un surplus plus ou moins substantiel.*

[...] *Le gouvernement, s'il tient compte des prévisions de croissance du « consensus des économistes », a aujourd'hui une latitude complète pour estimer le taux de croissance de référence, et donc, pour favoriser l'apparition d'un éventuel surplus ou l'éviter. Seule la fixation d'une règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collège d'économistes ad hoc, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année N-1, permettrait d'éviter cet arbitraire et d'éliminer toute possibilité de manipulation.* »

En tout état de cause pour votre rapporteur général, il ne saurait être question de porter atteinte à la liberté d'appréciation du pouvoir exécutif dans l'exécution budgétaire et c'est pourquoi il est essentiel **de préserver une capacité de pilotage « manuel » du solde budgétaire.**

¹ Rapport n° 106 (2004-2005).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

Au total, à l'issue des débats à l'Assemblée nationale de première partie, l'on note, d'une part, que, pour le budget général, les recettes nettes ont diminué de 30 millions d'euros pour s'établir à 225,861 milliards d'euros, tandis que les dépenses nettes augmentaient de 6 millions d'euros pour se monter à 267,853 milliards d'euros et, d'autre part, que, au niveau des budgets annexes et des comptes spéciaux, ce sont les dépenses au titre des comptes d'affectation spéciale qui augmentent en dépenses et en recettes de 110 millions d'euros, tandis que celles des budgets annexes régressaient de 3 millions d'euros.

Il s'agit du résultat **de mouvements de crédit non négligeables intervenus en seconde délibération à l'initiative du gouvernement**. En fait, celui-ci a voulu abonder les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » à hauteur de 110 millions d'euros pour tirer les conséquences de l'amendement qui permet l'alignement des pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant servies aux ressortissants des pays antérieurement placés sous souveraineté française ; d'abonder de 100 millions d'euros le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour résorber les retards de paiement ; de majorer de 20 millions d'euros le programme « recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » ; de majorer de 92 millions d'euros les crédits de diverses missions pour répondre aux souhaits de la commission des finances ; et de majorer la provision pour dépenses accidentelles d'un peu moins de 62 millions d'euros.

Selon le gouvernement, « *le financement de l'ensemble de ces mesures pèse équitablement sur l'ensemble des programmes du budget général, hors ceux pour lesquels un dégel est inévitable* ».

Au total l'augmentation du **solde déficitaire** est de 33 millions d'euros, ce qui le porte à **41,680 milliards d'euros** contre 41,647 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

En ce qui concerne le tableau de financement, il faut noter que la variation des bons du Trésor à taux fixe s'établit à 11,7 milliards d'euros, soit 100 millions d'euros de plus que dans le projet de loi de finances initiale.

Enfin, dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, le **plafond global des autorisations d'emplois** de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à **2.307.652 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une modeste diminution de 12 ETPT.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Soucieuse, comme l'année dernière, de mettre en valeur l'importance donnée à l'article d'équilibre, la Conférence des présidents, à l'initiative de votre commission des finances, a prévu la tenue de **deux débats *ad hoc* sur la dette et sur les effectifs de la fonction publique.**

Par cette initiative, elle entend, dans un but pédagogique faire de **l'article d'équilibre le lieu des choix fondamentaux de politique économique du gouvernement.**

Décision de la commission : sous le bénéfice des observations ci-dessus, votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A qui lui est annexé, compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 15 novembre 2006**; sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2007, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

De façon liminaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que cette partie du projet de loi de finances pour 2007 ne comportait qu'un nombre relativement limité de dispositions. Il a précisé que lui-même ne présenterait à la commission qu'un nombre également restreint d'amendements, dans la mesure, notamment, où il avait estimé inopportun de revenir sur les principales réformes figurant dans la loi de finances initiale pour 2006, comme la réforme de la taxe professionnelle, celle de l'impôt sur le revenu ou le « bouclier fiscal ».

La commission a adopté sans modification l'article premier relatif à l'autorisation de percevoir les impôts, et l'article 2 concernant le barème de l'impôt sur le revenu de 2006. Elle a également adopté sans modification l'article 3 procédant à la revalorisation de la prime pour l'emploi (PPE). Toutefois, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait part du regard sévère qu'il portait sur le dispositif de la PPE, dont le coût avait doublé entre 2004 et 2007 pour s'établir à 4,2 milliards d'euros. Il a renvoyé, pour le détail de cette critique, à son rapport écrit. **M. Jean Arthuis, président**, a fait part de ses propres réserves sur les nouvelles dispositions introduites, pour 2007, en faveur de la PPE.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 4, aménageant le régime de l'hypothèque rechargeable. Puis elle a adopté trois séries d'amendements portant articles additionnels après cet article 4.

La première série de quatre amendements, portant articles additionnels après l'article 4, est relative à l'épargne retraite. Après les interventions de **MM. Michel Charasse et Michel Moreigne**, la commission a adopté un premier amendement, concernant la **déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite**. Après les interventions de **MM. Michel Mercier et Michel Charasse**, elle a adopté un deuxième amendement, tendant à instaurer un plafond familial de déductibilité des cotisations d'épargne retraite. Puis elle a adopté deux amendements, précisant les modalités d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères constituées dans le cadre de l'épargne retraite.

La deuxième série de trois amendements, portant articles additionnels après l'article 4, vise à tirer les conséquences, au plan fiscal, des nouveaux instruments juridiques introduits dans le code civil en matière de donation et de succession, par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités. Après les interventions de **MM. Alain Lambert**,

Yann Gaillard et **Michel Charasse**, la commission a adopté un premier amendement, concernant les donations-partages au sein des familles recomposées. Après les interventions de **MM. Adrien Gouteyron, Alain Lambert, Michel Charasse** et **Aymeri de Montesquiou**, elle a adopté un deuxième amendement tirant les conséquences fiscales de la donation-partage « transgénérationnelle » créée par la loi précitée du 23 juin 2006. Enfin, après les interventions de **MM. Alain Lambert, Jean-Jacques Jégou, Michel Mercier** et **Michel Charasse**, elle a adopté un troisième amendement, relatif au traitement fiscal de la renonciation anticipée à exercer l'action en réduction. A l'invitation de M. Philippe Marini, rapporteur général, la commission a décidé que ces trois amendements présentés au nom de la commission seraient cosignés par M. Alain Lambert.

La troisième série de deux amendements, portant articles additionnels après l'article 4, concerne le mécénat. Après les interventions de **MM. Michel Charasse, Aymeri de Montesquiou, Michel Moreigne** et **Yann Gaillard**, la commission a adopté un premier amendement relatif à la réduction d'impôt au titre du mécénat bénéficiant aux monuments privés. Puis, après les interventions de **MM. Michel Charasse, Adrien Gouteyron, Yann Gaillard, Yves Fréville** et **Philippe Adnot**, elle a adopté un second amendement, étendant la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit à la remise de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 5 concernant l'amélioration de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance et l'article 5 bis (nouveau), exonérant d'impôt sur le revenu les primes versées aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Turin en 2006. A l'article 6 créant une réduction d'impôt en faveur des petites et moyennes entreprises de croissance, elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle. A l'article 7 portant aménagements de la provision pour investissements (PPI) des entreprises de presse, elle a adopté deux amendements, tendant à ce qu'aucun des titres de presse bénéficiant de la PPI jusqu'en 2006 ne se trouve exclu du régime proposé par cet article pour les années 2007 à 2010.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 7 bis (nouveau), supprimant le plafond applicable aux frais de défense de brevets.

A l'article 8 relatif à l'aménagement du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés, la commission a adopté, après des interventions de **MM. Jean Arthuis, président, Roland du Luart, Alain Lambert** et **Yves Fréville**, un amendement proposant de distinguer deux seuils pour l'application du mécanisme de pénalité en cas de fortes erreurs d'appréciation des sociétés sur leur résultat prévisionnel.

Elle a adopté sans modification l'article 8 bis (nouveau) relatif au relèvement du seuil d'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA).

Elle a adopté quatre amendements portant articles additionnels après l'article 8 bis (nouveau), relatifs aux plus-values professionnelles, concernant respectivement les cessions de fonds de commerce mis en location-gérance, le dispositif d'exonération des plus-values sur les cessions de titres par des membres du groupe familial du dirigeant, l'assouplissement de la condition de départ à la retraite et de cessation d'activité, et l'assouplissement du régime applicable aux professions libérales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il envisageait de proposer à la commission, lors de sa prochaine réunion d'examen des amendements extérieurs, des amendements relatifs aux plus-values en report d'imposition.

La commission a alors adopté sans modification l'article 9 relatif à l'étalement de la déduction des frais d'acquisition des titres de participation.

A l'article 10 relatif à l'aménagement du régime des plus ou moins-values à long terme pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, elle a adopté un amendement permettant d'assimiler à des titres de participation les titres dont la détention relève d'un pacte d'actionnaires, ou qui s'inscrivent dans une stratégie de contrôle ou d'influence notable sur l'émetteur.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 10 bis (nouveau) relatif au statut fiscal du superéthanol E 85, l'article 10 ter (nouveau) relatif au régime TVA des opérations de réhabilitation de l'immobilier touristique, l'article 10 quater (nouveau) relatif à l'impôt sur les spectacles et à la taxe sur les appareils automatiques, et l'article 11 instaurant un prélèvement exceptionnel sur la Caisse des dépôts et consignations.

Elle a adopté sans modification l'article 12, reconduisant le contrat de croissance et de solidarité. A la suite d'une intervention de **M. Yves Fréville, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a cependant indiqué qu'il allait examiner plus précisément les conséquences de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, relatif au coefficient multiplicateur utilisé dans le nouveau mode de calcul de la quote-part de la dotation de péréquation au profit des régions d'outre-mer. La commission a adopté sans modification les articles 13 et 14 relatifs à la compensation des transferts de compétences respectivement aux régions et aux départements, l'article 14 bis (nouveau), prévoyant l'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des dépenses relatives à la restauration des monuments historiques des collectivités territoriales, et l'article 15 évaluant les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 15 visant à clarifier l'articulation de dispositions relatives à l'optimisation des bases des impôts directs locaux.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 16 concernant les dispositions relatives aux affectations, et l'article 17 relatif à la création du

budget annexe dénommé « Publications officielles et information administrative ».

A l'article 18 relatif à la suppression du budget annexe des Monnaies et médailles suite à la création de l'établissement public dénommé « La Monnaie de Paris », la commission a adopté deux amendements, l'un de nature rédactionnelle, l'autre précisant l'affectation d'une parcelle, dite « parcelle de l'an IV », située Quai Conti, dévolue à l'Institut de France, actuellement utilisée par le futur établissement public « La Monnaie de Paris ».

La commission a alors adopté sans modification l'article 19 relatif à l'affectation de la taxe de l'aviation civile (TAC) et au tarif applicable aux passagers à destination de la Suisse, l'article 20 relatif au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », l'article 21 créant un compte de commerce dénommé « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire », l'article 22 apportant des modifications à certains comptes spéciaux et l'article 23, modifiant la répartition de droits de consommation sur les tabacs.

A l'article 24 relatif à l'affectation de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), la commission a adopté un amendement précisant que le reliquat éventuel de la taxe sur les installations nucléaires de base est affecté au budget général de l'Etat.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 25 relatif à l'affectation de l'intégralité du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'article 26 portant sur le prélèvement de solidarité pour l'eau, l'article 27 concernant la contribution à l'effort national de recherche, l'article 28 relatif au financement de l'Agence nationale des titres sécurisés, et l'article 29 majorant les recettes du Centre national de développement du sport (CNDS).

Après des interventions de **MM. Philippe Marini, rapporteur général, Yann Gaillard, Henri de Raincourt, Roland du Luart et Jean Arthuis, président**, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 30, estimant que le dispositif proposé entraînait une grande complexité dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et de conservation du patrimoine monumental, et s'inquiétant très vivement de ce que seuls les grands monuments nationaux bénéficient de l'affectation d'une recette exceptionnelle, comme cela avait déjà été le cas au titre des produits de privatisation des autoroutes l'année dernière : mieux aurait valu, selon la commission, attribuer des crédits supplémentaires au Patrimoine monumental dans un cadre budgétaire classique.

La commission a enfin adopté sans modification l'article 30 bis (nouveau), supprimant les droits versés au budget général au titre du contrôle de la mise sur le marché des produits antiparasitaires à usage agricole et des matières fertilisantes et supports de culture, l'article 31 transférant la créance détenue par l'Etat sur l'Unédic au Fonds de solidarité, l'article 32 évaluant le

prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des communautés européennes. Elle a enfin adopté, sous réserve des modifications résultant de votes émis par le Sénat en première partie, l'article 33 relatif à l'équilibre général du budget, à la trésorerie et au plafond d'autorisation d'emplois.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2007 ainsi modifié en première lecture.**