

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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 : Rapport (examen des articles 1^{er}, 4 à 12 et 21 à 34)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

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* **Suppression de la taxe professionnelle** [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport] 9
- *ARTICLE 2 bis (nouveau)* **Création d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux** [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport] 9
- *ARTICLE 3* **Financement des chambres de commerce et d'industrie** [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport] 9
- *ARTICLE 4* **Prorogation pour les dépenses engagées en 2009 de la restitution immédiate et accélérée des créances de crédit d'impôt recherche pour les entreprises** 10
- *ARTICLE 4 bis (nouveau)* **Création d'une contribution pour frais de contrôle des établissements financiers** 14
- *ARTICLE 5* **Instauration d'une taxe carbone** 31
- *ARTICLE 5 bis (nouveau)* **Exonération de taxe carbone en faveur des personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics** 51
- *ARTICLE 6* **Création d'un crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire destiné à rendre aux ménages le montant de la taxe carbone** 54
- *ARTICLE 7* **Remboursement partiel de la taxe carbone en faveur des exploitants agricoles** 62
- *ARTICLE 8* **Suppression du taux de TVA réduit sur les équipements de climatisation** 66
- *ARTICLE 8 bis (nouveau)* **Augmentation du seuil de franchise de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée pour les activités lucratives des associations** 69
- *ARTICLE 9* **Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2010** 73
- *ARTICLE 9 bis (nouveau)* **Aménagement du délai de reprise de la réduction d'impôt des résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale** 79
- *ARTICLE 10* **Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide exceptionnelle de 200 euros et de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi prévues par la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009** 83
- *ARTICLE 11* **Exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité versé dans les départements d'outre-mer et prise en compte de ce revenu dans le montant de la prime pour l'emploi** 86

• ARTICLE 11 bis (nouveau) Aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME	90
• ARTICLE 11 ter (nouveau) Assouplissement, en cas de cession consécutive à un pacte d'actionnaires, de la condition de réinvestissement dont est assortie la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de souscriptions au capital de PME	96
• ARTICLE 11 quater (nouveau) Extension de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées à certaines associations reconnues d'utilité publique	98
• ARTICLE 11 quinquies (nouveau) Entrée en vigueur du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME	101
• ARTICLE 12 Exonération des droits de mutation par décès des successions des militaires décédés en opérations extérieures	103

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• ARTICLE 13 Evolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	105
• ARTICLE 13 bis (nouveau) Abondement des dotations de péréquation de la dotation générale de fonctionnement [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	105
• ARTICLE 14 Indexation des dotations d'investissement sur le taux prévisionnel d'inflation [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	105
• ARTICLE 15 Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	105
• ARTICLE 16 Evolution des compensations d'exonérations [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	105
• ARTICLE 16 bis (nouveau) Régime d'exonération de taxe foncière des logements vendus par ICADE [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	106
• ARTICLE 17 Compensation des transferts de compétences aux départements [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	106
• ARTICLE 18 Compensation des transferts de compétences aux régions [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	106
• ARTICLE 19 Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	106
• ARTICLE 20 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales [Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du présent rapport]	106

B. – Autres dispositions

• ARTICLE 21 Dispositions relatives aux affectations	107
• ARTICLE 22 Hausse de la taxe d'aviation civile	108

• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 23</i> Diminution du droit de timbre pour la délivrance d'un passeport.....	115
• <i>ARTICLE 23</i> Modification de la part du produit du droit de timbre sur les passeports affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	117
• <i>ARTICLE 24</i> Affectation au Fonds démonstrateurs de recherche des remboursements des avances du Réseau de recherche sur les technologies gazières et pétrolières (RTPG).....	119
• <i>ARTICLE 25</i> Ressources des organismes de l'audiovisuel public.....	123
• <i>ARTICLE 26</i> Prorogation du dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public	128
• <i>ARTICLE 27</i> Neutralisation des conséquences financières entre les régimes de retraite concernés du transfert de fonctionnaires dans le cadre de la décentralisation	131
• <i>ARTICLE 28</i> Modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »	134
• <i>ARTICLE 29</i> Autorisation de cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites et élargissement du périmètre du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »	140
• <i>ARTICLE 30</i> Rattachement du soutien pétrolier de la flotte de la marine nationale au compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».....	150
• <i>ARTICLE 31</i> Transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	154
• <i>ARTICLE 32</i> Exonération de l'Office national des forêts (ONF) du paiement de toute indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes relatifs à la signature du bail lui transférant un ensemble de bâti domanial	157
• <i>ARTICLE 33</i> Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.....	168

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

• <i>ARTICLE 34</i> Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisations d'emplois.....	174
EXAMEN EN COMMISSION	183

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 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 2009 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 2009, 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 2010 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

Suppression de la taxe professionnelle

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 2 bis (nouveau)

Création d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 3

Financement des chambres de commerce et d'industrie

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 4

Prorogation pour les dépenses engagées en 2009 de la restitution immédiate et accélérée des créances de crédit d'impôt recherche pour les entreprises

Commentaire : le présent article propose de proroger d'un an le remboursement immédiat aux entreprises de leurs créances de crédit d'impôt recherche (CIR).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS NORMALES DE REMBOURSEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Codifié à l'article 244 *quater* B du code général des impôts, **le crédit d'impôt recherche (CIR) est une dépense fiscale majeure**, destinée à favoriser l'implantation et le développement d'activités de R&D sur le territoire national. Il a fait l'objet **d'une réforme importante dans le cadre de la loi de finances pour 2008**, qui a triplé (en le passant en 30 %) le taux du CIR sur sa part dite « en volume », assise sur le niveau des dépenses de R&D listées à l'article 244 *quater* B précité, tout en supprimant sa part dite « en accroissement »¹.

L'annexe « Voies et moyens » (tome II) au présent projet de loi de finances en estime le **coût pour l'Etat à 4 milliards d'euros en 2010**.

Selon les dispositions de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, le CIR est imputé sur l'impôt dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été exposées. **L'excédent de crédit d'impôt constitue au profit de l'entreprise une créance sur l'Etat d'égal montant**. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû **au titre des trois années suivant celle pendant laquelle elle est constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période**.

En d'autres termes, si l'entreprise ne peut imputer le CIR sur son impôt, le reliquat ne lui est remboursé qu'au bout de 4 ans. L'article 199 *ter* B énumère ensuite les catégories d'entreprises auxquelles cette règle générale ne

¹ Voir à cet égard le rapport général n° 91 (2007-2008), commentaire de l'article 39 du projet de loi (article 69 de la loi promulguée).

s'applique pas et qui bénéficient d'un remboursement immédiat de leur CIR par l'Etat. Il s'agit :

- **des entreprises nouvelles** répondant aux critères de l'article 44 *sexies* du code général des impôts ainsi qu'à des critères spécifiques de détention du capital¹ ;

- **des entreprises en difficulté** ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire ;

- **des petites et moyennes entreprises de croissance** satisfaisant aux conditions de l'article 220 *decies* du même code ;

- **des jeunes entreprises innovantes (JEI)** satisfaisant aux conditions de l'article 44 *sexies-0 A* du même code.

B. LA MESURE EXCEPTIONNELLE ISSUE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 2008

L'article 95 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, issu d'un amendement du Gouvernement à la suite du plan de relance dévoilé par le Président de la République à Argonay le 4 décembre 2008, **a instauré un remboursement immédiat du CIR à l'ensemble des entreprises, à titre exceptionnel.**

Plus précisément, par dérogation aux dispositions susvisées de l'article 199 *ter* B du code général des impôts, **les créances sur l'Etat relatives à des crédits d'impôt pour dépenses de recherche calculés au titre des années 2005, 2006 et 2007 et non encore utilisées sont devenues immédiatement remboursables.** Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux créances qui ont été cédées dans les conditions prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier ; il s'agit donc de ne viser que les dettes au titre du CIR dont la charge incombe réellement aux entreprises ayant effectué les dépenses de R&D. De plus, **le CIR pour dépenses de recherche engagées au titre de l'année 2008 est également devenu imputable sur l'impôt dû au titre de l'année 2008, l'excédent étant immédiatement remboursable.**

En outre, les entreprises ont la faculté d'obtenir, sur demande, le **remboursement immédiat d'une estimation de la différence positive entre, d'une part, le montant du CIR calculé à raison des dépenses de recherche**

¹ *Le capital de ces sociétés doit être entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins par des personnes physiques, ou par une société dont le capital est détenu pour 50 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 du même code entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds.*

engagées au titre de l'année 2008 et, d'autre part, le montant de l'impôt dû au titre de 2008.

Comme il convient, s'agissant d'un crédit d'impôt versé par anticipation sur une base estimative, **des sanctions sont prévues en cas d'estimation trop optimiste du bénéficiaire.** Ainsi, lorsque le montant du remboursement effectué par l'Etat sur la base de l'estimation de l'entreprise excède de plus de 20 % la différence positive entre, d'une part, le montant du CIR réellement calculé à raison des dépenses de recherche engagées au titre de l'année 2008 et, d'autre part, le montant de l'impôt dû au titre de l'année 2008, **cet excédent fait l'objet :**

- d'une **majoration de 5 % ;**

- **et d'un intérêt de retard de 0,40 % par mois.** Cet intérêt de retard est calculé à partir du premier jour du mois qui suit le remboursement du CIR à l'entreprise sur la base de son estimation jusqu'au dernier jour du mois du dépôt de la déclaration de CIR et calculé à raison des dépenses engagées au titre de 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **reconduire, au titre des dépenses de recherche exposées en 2009, le régime de remboursement immédiat** instauré par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2008 précitée, tout en le codifiant.

Il est ainsi proposé d'énumérer dans un IV de l'article 199 *ter* B du code général des impôts précité, les exceptions au principe de l'imputation éventuellement différée du CIR. Les entreprises en difficulté ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire, les PME de croissance et les jeunes entreprises innovantes (JEI) seraient ainsi citées au sein des 1° et 2° de ce IV.

Le 3° de ce IV **reprendrait, pour les dépenses de recherche exposées en 2009, l'ensemble des dispositions de l'article 95** de la loi de finances rectificative pour 2008 précité **relatives aux dépenses de recherche exposées en 2008.**

En revanche, les dispositions de ce même article relatives aux dépenses de recherche exposées en 2005, 2006 et 2007 ne seraient pas reprises, étant entendu que les remboursements correspondants ont été effectués courant 2009.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée s'inscrit en **cohérence avec la poursuite du plan de relance de l'économie française en 2010.**

De très nombreuses entreprises et organisations professionnelles ont souligné le soulagement que leur a apporté le « volet fiscal » du plan de relance, adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 précitée et dont l'article 95, relatif au CIR, est l'un des piliers. Alors que la crise n'est pas terminée et que la trésorerie des entreprises, notamment des PME, reste tendue, **il n'est pas encore temps de revenir sur ces mesures de soutien à caractère exceptionnel.**

Selon les éléments dont dispose votre rapporteur général, **le coût de trésorerie pour l'Etat¹ du remboursement anticipé décidé l'année dernière s'est élevé à 3,7 milliards d'euros.**

Pour 2010, le décaissement global de l'Etat au titre du CIR devrait s'élever à 4 milliards d'euros, dont **2,5 milliards d'euros du fait des dispositions du présent article.**

En tout état de cause, il convient d'être attentif aux résultats des travaux en cours de notre collègue Christian Gaudin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », faisant le bilan de la réforme et l'évaluation de la politique du crédit d'impôt recherche.

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

¹ Ces dispositions n'ont pas créé de charge nouvelle pour l'Etat, dont le montant global des dettes à l'égard des entreprises n'a pas été modifié, mais ont accéléré le remboursement de ces dettes, ce qui a eu un coût de trésorerie.

ARTICLE 4 bis (nouveau)

**Création d'une contribution pour frais de contrôle
des établissements financiers**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, instaure une contribution pour frais de contrôle, acquittée par les établissements financiers contrôlés par la Commission bancaire et dont le tarif, selon l'activité et le statut juridique des personnes concernées, est forfaitaire ou proportionnel aux fonds propres ou au capital minimum.

**I. UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES CONTREPARTIES
DEMANDÉES AUX BANQUES**

***A. UNE PRESSION INTERNATIONALE ACCRUE POUR UN RENFORCEMENT
DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES BANQUES***

1. La nécessité d'un encadrement plus strict de l'activité financière

Si la crise financière a mis au jour les responsabilités de multiples acteurs dans un système financier globalisé, **le secteur bancaire – notamment américain – est apparu comme détenant un rôle central** dans la « bulle de crédit » et la « marchandisation » du risque par un recours excessif à la titrisation de créances, qui furent des causes majeures de la crise. En outre, des normes comptables et prudentielles procycliques comme des modèles internes aux banques parfois frustes n'ont pas permis d'apprécier suffisamment les risques de crédit et de marché en situation extrême, comme les risques macro-économiques portés par les établissements financiers¹.

Sous l'impulsion du G 20, les gouvernements, régulateurs et organismes internationaux, en particulier le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, se sont attachés à **restaurer la responsabilité et le prix du risque** dans ses diverses composantes.

Le premier axe a trait au **renforcement quantitatif et qualitatif des normes de solvabilité bancaire**, dont le socle est le dispositif « Bâle II » adopté en 2004 et appliqué en Europe depuis 2007.

¹ Pour davantage de précisions, on pourra se reporter au rapport d'information n° 59 (2009-2010) du groupe de travail de la commission des finances sur la crise financière et la régulation des marchés, intitulé « 57 propositions pour un nouvel ordre financier mondial » et publié le 26 octobre 2009.

Le Comité de Bâle s'est ainsi engagé dans une vaste réflexion sur la modernisation des normes, afin d'améliorer la résistance aux chocs et de réduire les incitations des banques à prendre des risques excessifs. **Le ratio global de solvabilité**, qui fixe les fonds propres à 8 % minimum de la somme des actifs pondérés par les risques (risques de crédit, de marché et opérationnel), **demeurerait inchangé** mais les travaux en cours se concentrent sur :

- **l'amélioration de la qualité et de la solidité des fonds propres** « de base » (ratio dit « *Tier One* ») ;

- l'introduction de **nouveaux instruments de mesure des risques** bancaires (effet de levier et couverture de la liquidité) ;

- et de **nouvelles exigences en capital** pour mieux appréhender les activités les plus risquées (la négociation pour compte propre – dont le coût en capital pourrait tripler – et la titrisation en particulier), la nécessité d'une nouvelle dimension contracyclique et la prévention du risque systémique.

L'élaboration de ces nouvelles normes doit être achevée d'ici fin 2010, pour une application d'ici fin 2012.

Des progrès ont aussi été accomplis en matière **d'encadrement des rémunérations variables** et « bonus » des professionnels des marchés, dont les montants parfois indécents ont traduit une distorsion des incitations, des prises de risque excessives et une concentration des revenus bancaires dans les activités de négociation pour compte propre. En France, de nouveaux principes communs aux banques ont été édictés par la Fédération bancaire française en février 2009, puis renforcés fin août 2009 sous la pression du Gouvernement¹. M. Michel Camdessus a également été chargé, le 11 septembre 2009, d'une mission d'analyse des rémunérations des opérateurs de marché dans les banques ayant reçu des fonds propres de l'Etat.

Enfin, avec le constat du développement inconsidéré des prêts « *subprimes* » et de l'opacité de certains produits de placement et prêts structurés, **la responsabilité commerciale à l'égard du client et l'amélioration de la protection des emprunteurs et épargnants** non professionnels contre le risque de vente abusive ou inadaptée sont devenues un enjeu important de l'après-crise. Le projet de réforme globale de l'architecture des autorités américaines de supervision, présenté par M. Barack Obama le 17 juin 2009, prévoit ainsi la création d'une nouvelle Agence de protection financière des consommateurs² (*Consumer Financial Protection Agency*).

¹ *Un arrêté du 3 novembre 2009 « relatif aux rémunérations des personnels dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et entreprises d'investissement » est venu préciser ce dispositif.*

² *Cette agence regrouperait sept régulateurs fédéraux actuels et aurait notamment autorité sur les pratiques en matière de cartes de crédit (ce qui concerne potentiellement 6.000 émetteurs), de crédit immobilier et de comptes d'épargne, voire sur les moyens de paiement sécurisés sur Internet.*

2. Tarifier l'importance systémique et le soutien des pouvoirs publics

Le constat du **caractère systémique** de certains acteurs, en particulier les banques « universelles » et les grandes banques d'investissement¹, et le **soutien massif apporté par les pouvoirs publics** de l'ensemble des pays industrialisés au secteur financier (sous forme de garantie, de recapitalisation ou de reprise d'actifs à risques), ont conforté cette démarche globale de responsabilisation financière, dans un objectif d'optimisation du coût actuel et futur pour les contribuables.

En France, la rémunération des prêts et apports de fonds propres respectivement consentis par la Société de financement de l'économie française (SFEF) et la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) devrait représenter **2,13 milliards d'euros² en 2009**.

B. DES INITIATIVES EN FAVEUR D'UNE AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Outre le projet d'instauration d'une taxe sur les transactions financières, qui fait l'objet d'un large débat, plusieurs initiatives et propositions ont été formulées au niveau national. Leur inspiration commune est **d'accroître la contribution des institutions financières elles-mêmes à la garantie explicite (des dépôts) ou implicite (du risque systémique) que leur apporte l'Etat**. Les modalités sont différenciées mais tendent à rejoindre des réflexions déjà amorcées, notamment au niveau du Comité de Bâle.

Le gouvernement belge a ainsi proposé, mi-octobre 2009, une forme de « nationalisation » du système de garantie des dépôts en partant du constat que l'Etat avait joué le rôle de garant en dernier ressort des banques les plus affectées par la crise, telles Dexia, Fortis, Ethias et KBC, pour lesquelles les mesures de soutien public ont représenté près de 5 % du PIB depuis fin 2008.

Le dispositif, parfois qualifié de « taxe bancaire », consistait à ne plus assurer le financement de la garantie des dépôts par les seules contributions volontaires des institutions financières, mais également par une cotisation des banques et compagnies d'assurance, versée au budget de l'Etat et dont le taux croîtrait progressivement jusqu'en 2012³. Cette mesure constituait en réalité la **contrepartie de la prise en charge par l'Etat du relèvement de 50.000 à 100.000 euros du plafond de garantie des dépôts**, par anticipation des

¹ La dimension systémique de Lehman Brothers a été confirmée a posteriori, par les réactions en chaîne que sa faillite en septembre 2008 a suscitées dans l'ensemble du système financier, après que le gouvernement américain eût décidé de ne pas la soutenir dans une ultime tentative de neutraliser l'« aléa moral ».

² Soit 1,4 milliard d'euros au titre de la SFEF et 713 millions d'euros au titre de la SPPE.

³ Soit 0,1 % des montants garantis en 2010 et 2011, puis 0,15 % à compter de 2012, susceptible d'assurer une recette annuelle de 540 millions d'euros.

nouvelles dispositions communautaires adoptées dans la directive du 11 mars 2009¹.

Aux **Etats-Unis**, Ben Bernanke, président de la Réserve fédérale, s'est prononcé² en faveur d'un prélèvement sur l'industrie financière destiné à couvrir le coût de renflouement d'une institution. Les modalités n'en ont cependant guère été précisées et il pourrait s'agir d'augmenter les moyens de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), structure fédérale de garantie des dépôts et de gestion des faillites qui est très sollicitée depuis 2008, ou de prévoir des exigences supplémentaires en fonds propres pour les établissements de taille systémique, ainsi que cela a déjà été envisagé par le Comité de Bâle.

Au **Royaume-Uni**, M. Gordon Brown a souligné début novembre l'intérêt d'une « *prime d'assurance reflétant le risque systémique* ». La *Financial Services Authority* (FSA) a publié un « document de discussion » en octobre 2009, dans lequel elle estime qu'il y a lieu d'appliquer une « *forme de surcharge* » sur le capital, voire sur la liquidité, aux banques jugées importantes d'un point de vue systémique³. Elle a également mis l'accent sur la mise en place de « testaments » (« *living wills* »), consistant en des plans prévisionnels de redressement ou de résolution des activités et qui seraient examinés par les superviseurs.

L'idée sous-jacente est cependant **d'éviter au Royaume-Uni d'avoir à assumer seul l'éventuelle faillite de grands groupes financiers** dont ce pays accueille un nombre important, dans la mesure où la « surcharge » en capital serait allégée en fonction de la soutenabilité individuelle des filiales nationales.

Au **niveau communautaire**, une réflexion a été engagée par la Commission européenne sur les modes de résolution des crises bancaires, qui pourrait aboutir à une initiative législative tendant notamment à préciser le régime des procédures collectives applicable aux établissements financiers transnationaux et à renforcer la coopération entre le superviseur de l'Etat d'origine (« *home supervisor* ») et celui de l'Etat d'accueil (« *host supervisor* »).

¹ La directive 2009/14/CE du 11 mars 2009 (modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement) a relevé le niveau minimal de garantie par déposant et par banque de 20.000 à 50.000 euros en 2009, puis **100.000 euros d'ici le 31 décembre 2010**, et réduit de trois mois à vingt jours le délai de restitution. L'Allemagne et l'Irlande ont appliqué une solution maximaliste en garantissant l'intégralité des dépôts dès fin 2008 ; le plafond en France demeure pour l'instant inchangé, à 70.000 euros.

² Il a ainsi déclaré le 25 octobre 2009 : « Tout coût de sauvetage subi par le Gouvernement devrait être couvert par un prélèvement effectué sur l'industrie financière, et non par le contribuable ».

³ Les établissements systémiques sont définis comme ceux qui sont « trop grands pour faire défaut », « trop interconnectés pour faire défaut » et « trop grands pour être secourus ».

Enfin M. Dominique Strauss-Kahn, directeur général du **FMI**, s'est récemment prononcé en faveur d'une prime d'assurance d'autant plus importante que la banque serait moins régulée, et qui viendrait alimenter « *une sorte de fonds d'assurance opérant en cas de sinistre* », c'est-à-dire pour sauver un établissement en difficulté.

C. LA MISE EN PLACE D'UN FUTUR PÔLE PRUDENTIEL UNIQUE EN FRANCE

Les banques françaises sont actuellement soumises à la supervision du **Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement** (CECEI), qui octroie les agréments, et de la **Commission bancaire**, qui veille au respect des dispositions légales et réglementaires, notamment en matière de normes prudentielles et de contrôle interne. Ces deux autorités sont hébergées par la Banque de France et bénéficient de ses moyens logistiques et en personnels. **Le caractère segmenté de la surveillance prudentielle des banques et des assurances a cependant été contesté**, notamment par votre rapporteur général, et a motivé une refonte de l'architecture de supervision en 2008 (cf. *infra*).

Le constat des failles de la régulation dans de nombreux pays a également conduit à **remettre en cause deux configurations « extrêmes »**¹ : des autorités sectorielles et fragmentées selon le schéma américain, et le modèle britannique de l'autorité intégrée et unique (toutefois distincte de la banque centrale), la FSA ayant été très critiquée pour sa gestion de la faillite de Northern Rock en juillet 2007. En Allemagne *a contrario*, les vives critiques à l'encontre de la *Bafin*² tendent à renforcer la légitimité de la *Bundesbank* comme superviseur unique des banques.

Les réformes en cours ou projets annoncés aux Etats-Unis, en France et au Royaume-Uni témoignent de la primauté désormais accordée à deux grands objectifs : **la préservation de la stabilité financière et la protection du consommateur** de produits et services financiers (épargne, assurance ou crédit). On n'assiste cependant pas à la généralisation du modèle de régulation par objectif, selon une architecture en « deux piliers » (modèle dit « *twin peaks* ») analogue à celle qu'ont adoptée l'Australie³ et les Pays-Bas⁴.

En France, **une importante réforme de l'architecture de la supervision est en cours** (cf. encadré ci-dessous) et doit conduire à unifier la supervision des établissements de crédit et des assurances, mutuelles et

¹ Entre ces deux pôles existe une gamme diversifiée de systèmes intégrés (au sein de la banque centrale ou avec un superviseur unique à proximité de cette dernière) et sectoriels (parmi lesquels celui de la France).

² Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

³ Avec l'Australia Prudential Regulatory Authority (APRA) et l'Australia Securities and Investment Commission (ASIC).

⁴ Les deux autorités néerlandaises sont la Banque des Pays-Bas et l'Autorité des marchés financiers (Autoriteit Financiële Markten – AFM).

institutions de prévoyance. Elle a été initiée par l'article 152 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, qui a notamment habilité le Gouvernement, dans un délai de 18 mois, à établir le cadre d'un rapprochement entre autorités prudentielles des secteurs des banques et des assurances¹.

Cette réforme s'inspire largement des conclusions du rapport, remis le 9 janvier 2009, de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières, conduite par M. Bruno Delétré. Elle permettra de mieux identifier le pôle prudentiel, par la **fusion au sein d'une nouvelle entité de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)**, et le pôle de contrôle des pratiques commerciales et de marché, **sans toutefois appliquer jusqu'au bout la logique « *twin peaks* »** puisque ce second pôle ne serait pas transféré à l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Il est vrai que l'hypothèse d'une extension du champ de surveillance de l'AMF aux conditions et pratiques d'octroi du crédit conduisait non seulement à se poser la question des moyens et de l'adaptation « culturelle » de cette autorité, mais encore et surtout celle du sort de la médiation bancaire et du traitement du surendettement.

Les principaux axes du projet français de réforme des autorités de supervision

Une mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières a été confiée par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, à M. Bruno Delétré, qui a remis son rapport en janvier 2009. Il préconise une organisation de type « *twin peaks* », soit :

- une fusion de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI, soit l'autorité d'agrément), du Comité des entreprises d'assurance et de l'Autorité de contrôle des assurances et mutuelles (ACAM) ;

- et un élargissement des missions de l'AMF au contrôle du respect des obligations professionnelles à l'égard de la clientèle, afin de mieux garantir la protection du consommateur de services financiers ou d'assurance.

La création d'une nouvelle autorité de contrôle prudentiel, commune aux secteurs des banques et des assurances, a été actée le 27 juillet 2009. L'ordonnance correspondante doit être finalisée d'ici la fin de l'année 2009 et fait l'objet d'une consultation publique. Cette autorité serait dotée d'un **collège unique** de seize membres, de **deux sous-collèges sectoriels** et d'une **commission des sanctions** de quatre membres.

¹ L'article 152 habilite ainsi le Gouvernement à « prendre les mesures relatives aux autorités d'agrément et de contrôle du secteur financier en vue de garantir la stabilité financière et de renforcer la compétitivité et l'attractivité de la place financière française. Ces mesures ont notamment pour objet de redéfinir les missions, l'organisation, les moyens, les ressources, la composition ainsi que les règles de fonctionnement et de coopération des autorités d'agrément et de contrôle du secteur bancaire et de l'assurance, notamment en prévoyant le rapprochement, d'une part, entre autorités d'un même secteur et, d'autre part, entre la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles [...] ».

A l'instar de la Commission bancaire, elle sera logée à la Banque de France et profiterait donc pleinement de sa connaissance du secteur bancaire. Elle disposera du statut d'autorité administrative indépendante, et son mandat devrait être explicitement axé sur la préservation de la stabilité du système financier et la protection des clients, assurés et bénéficiaires.

M. Delétré a remis le 15 juillet un second rapport, non public, sur « *les règles et la supervision relatives au respect par les intermédiaires financiers de leurs obligations envers la clientèle* », en particulier dans un objectif d'harmonisation des règles. Celles afférentes à la distribution des produits d'assurance-vie ont déjà été assez largement alignées, par une ordonnance du 30 janvier 2009, sur celles en vigueur pour les instruments financiers depuis la transposition de la « directive MIF », précitée.

Le projet d'ordonnance ne fait qu'initier une démarche de régulation par objectif, sans en tirer toutes les conséquences institutionnelles. Plutôt que de créer une nouvelle autorité ou de confier la surveillance de l'ensemble des obligations déontologiques à l'AMF, il est proposé que l'AMF et la nouvelle autorité conservent leurs prérogatives pour les produits financiers qui les concernent.

La **coopération** entre les deux autorités serait cependant développée, du fait de l'imbrication croissante entre les produits d'épargne (assurance-vie et OPCVM notamment) et du développement d'acteurs distribuant toute la gamme des produits d'assurance et bancaires. **La nouvelle autorité et l'AMF créeraient ainsi un pôle qui élaborerait une politique commune sur les contrôles et suites à donner**, assurerait une veille sur l'évolution des produits et une surveillance conjointe de la publicité. Il constituerait un point d'entrée unique pour les demandes des consommateurs, mais toute décision serait prise uniquement par chaque autorité, selon les cas traités.

L'AMF a anticipé ce mouvement en prévoyant notamment la création d'une direction des relations avec les épargnants, le renforcement du contrôle des campagnes commerciales et des achats anonymes de produits d'épargne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article, adopté par nos collègues députés **à l'initiative du Gouvernement** et avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, propose de créer une « *contribution pour frais de contrôle* », représentative des coûts de la supervision exercée par la Commission bancaire et dont le tarif, selon l'activité et le statut juridique des personnes concernées, serait forfaitaire ou proportionnel aux fonds propres ou au capital minimum.

Le **XI** du présent article prévoit que les modalités d'application de la contribution sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, et le **XII** fixe son **entrée en vigueur à 2010**, en fonction de la situation des redevables constatée au 31 décembre 2009.

A. LE CHAMP ET L'OBJET DE LA CONTRIBUTION

Aux termes du **I** du présent article, la nouvelle taxe est une « *contribution* » et est donc conçue comme une **contrepartie des « frais de contrôle »** engagés par la Commission bancaire dans l'exercice de ses activités de contrôle. Elle est par conséquent **due au profit de la Banque de France** qui met, à titre gratuit, des moyens humains et matériels à disposition de la Commission bancaire, en application de l'article L. 613-7 du code monétaire et financier¹.

Le champ de cette contribution est large et ne couvre pas les seules banques, mais l'ensemble des personnes et organismes contrôlés par la Commission bancaire. Le **I** dispose ainsi que sont assujettis à la contribution non seulement les établissements de crédit non prestataires de services d'investissement², mais encore **certaines personnes physiques et morales dont l'activité est liée aux marchés financiers**, soit :

- les prestataires de services d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille. Ces dernières sont en effet agréées et surveillées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;

- les entreprises de marché, qui gèrent des marchés réglementés (soit en France Euronext S.A.) ;

- les adhérents aux chambres de compensation ;

- les personnes habilitées à exercer l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers.

Sont également assujetties les trois catégories suivantes d'établissements financiers :

- les **établissements de paiement**, qui sont de nouvelles entités non bancaires dont le régime est fixé par les articles L. 522-1 à L. 522-20 du code

¹ L'article L. 613-7 du code monétaire et financier dispose :

« La Banque de France met à la disposition du secrétariat général de la commission bancaire, dans des conditions fixées par convention, des agents et des moyens pour l'exercice des contrôles [...] »

« En outre, pour l'exercice de ces contrôles, le secrétariat général de la commission bancaire peut, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, faire appel à toute personne compétente, laquelle peut recevoir une rémunération à ce titre, dans le cadre de conventions qu'il passe à cet effet. »

² Aux termes de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, les services d'investissement portent sur les instruments financiers et comprennent les services et activités suivants :

- la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;

- l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;

- la négociation pour compte propre ;

- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;

- le conseil en investissement ;

- la prise ferme ;

- le placement garanti et non garanti ;

- le placement non garanti ;

- l'exploitation d'un système multilatéral de négociation.

monétaire et financier, issus de la transposition¹ de la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur ;

- les compagnies financières et les compagnies financières holding mixtes, respectivement régies par les articles L. 517-1 et L. 517-4² du code monétaire et financier ;

- et les changeurs manuels, régis par les articles L. 524-1 à L. 524-7 du même code.

Ce champ est identique – hors secteur de l'assurance – **au champ de compétence de la future autorité de contrôle prudentiel** (évoquée *supra*), tel qu'il figure dans la nouvelle rédaction de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier, proposée par le projet d'ordonnance que la direction générale du Trésor et de la politique économique a soumis à consultation publique.

Votre rapporteur général relève néanmoins que les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille **ne sont pas exclusivement contrôlées par la Commission bancaire**, ni par la future autorité unique de contrôle prudentiel. Elles peuvent en effet commercialiser des instruments financiers qui relèvent du contrôle exclusif de l'AMF, au financement de laquelle ces entreprises contribuent.

En revanche, ne sont pas assujetties à la contribution les **organismes étrangers** qui exercent ces activités, soit ceux qui ont leur siège social dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et exercent leur activité en France par l'établissement d'une succursale ou à distance, par voie de libre prestation de services.

B. UNE ASSIETTE PROPORTIONNELLE OU FORFAITAIRE

Le **II** du présent article dispose que le fait générateur de la contribution est la situation des assujettis au 31 décembre de l'année précédente. Aux termes du **III**, **l'assiette est proportionnelle ou forfaitaire**, selon les catégories de redevables.

1. La contribution proportionnelle

Le 1) du **III** prévoit ainsi que cette assiette est constituée des **exigences minimales de fonds propres ou de capital** pour les établissements

¹ Par l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de services de paiement et portant création des établissements de paiement.

² Lequel dispose qu'une compagnie financière holding mixte est « une entreprise mère autre qu'une entité réglementée, ayant son siège dans un Etat membre ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui, avec ses filiales, dont l'une au moins est une entité réglementée, constitue un conglomérat financier ».

de crédit, les établissements de paiement et les entreprises d'investissement, soit :

1) Les **exigences minimales de fonds propres** définies au cours de l'exercice clos l'année civile précédente et permettant d'assurer le **respect des ratios de couverture des risques** prévus par les articles L. 511-41 (pour les établissements de crédit), L. 522-14 (pour les établissements de paiement) et L. 533-2 (pour les entreprises d'investissement) du code précité. Ces exigences sont précisées par voie réglementaire.

S'agissant plus particulièrement des banques, elles correspondent au seuil plancher de fonds propres réglementaires prévu par le « **premier pilier** » **du dispositif de « Bâle II »**, soit au moins 8 % de la somme des actifs pondérés par les risques de crédit, de marché et opérationnel (cf. *supra*). **Le périmètre de ces fonds propres est plus large que celui du seul capital social** et est décliné en plusieurs catégories selon certains critères de stabilité et de qualité (en particulier la capacité d'absorption des pertes). Les fonds propres les plus solides ou « de base » constituent ainsi le « *Tier One* », qui comprend le capital social, le report à nouveau, les réserves, les résultats non encore distribués et les intérêts minoritaires détenus dans les filiales consolidées.

Ces exigences de fonds propres sont appréciées sur une **base consolidée** pour les groupes bancaires et financiers relevant des articles L. 511-41-2 (établissements de crédit têtes de groupe¹), L. 533-4-1 (entreprises d'investissement têtes de groupe)², L. 517-5 (compagnies financières) et L. 517-9 (compagnies financières holding mixtes) du même code. Aucune contribution financière calculée d'après les comptes sociaux ne peut donc être versée par les personnes qui appartiennent à un groupe dont l'assiette est calculée sur une base consolidée.

2) Lorsque ces exigences minimales de fonds propres ne sont pas applicables, l'assiette est constituée des normes de représentation de **capital minimum** fixées par l'article L. 511-11³ du code monétaire et financier pour les établissements de crédit (soit 5 millions d'euros) et par l'article L. 532-2⁴

¹ L'article L. 511-4-2 dispose que « les établissements de crédit qui ont pour filiale au moins un établissement de crédit, une entreprise d'investissement ou un établissement financier ou qui détiennent une participation dans un tel établissement ou entreprise sont tenus de respecter, sur la base de leur situation financière consolidée, des normes de gestion déterminées par un arrêté du ministre chargé de l'économie ainsi que les règles relatives aux participations [...] ».

² L'article L. 533-4-1 prévoit des dispositions analogues à l'article L. 511-4-2 pour les entreprises d'investissement, autres que les sociétés de gestion de portefeuille, qui ont pour filiale au moins un établissement de crédit, une entreprise d'investissement ou un établissement financier ou qui détiennent une participation dans un tel établissement ou entreprise.

³ Qui dispose que « les établissements de crédit doivent disposer d'un capital libéré ou d'une dotation versée d'un montant au moins égal à une somme fixée par le ministre chargé de l'économie ».

⁴ Cet article expose les conditions d'agrément d'une entreprise d'investissement par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, parmi lesquelles le fait de disposer, compte tenu de la nature du service envisagé, d'un capital initial suffisant déterminé par le ministre chargé de l'économie ainsi que des moyens financiers adaptés et suffisants.

pour les entreprises d'investissement (de 50.000 euros à 3,8 millions d'euros selon les activités¹).

2. La contribution forfaitaire

Aux termes du 2) du **III**, la contribution est en revanche **forfaitaire et comprise entre 500 et 1.500 euros**, selon un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, pour les autres redevables, soit :

- ceux qui ne sont soumis à aucun ratio de couverture des risques ni norme de représentation de capital minimum ;

- certaines des personnes habilitées à exercer l'activité de **tenue de compte-conservation d'instruments financiers**. Il s'agit, d'une part, des personnes morales établies en France et ayant pour objet principal ou unique l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers, ainsi que celles ayant pour objet exclusif d'administrer une ou plusieurs institutions de retraite professionnelle collective (5° de l'article L. 542-1 du code précité), et d'autre part, des établissements de crédit, entreprises d'investissement et personnes morales ayant pour objet principal ou unique l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers qui ne sont pas établis en France (7° de l'article L. 542-1) ;

- les **changeurs manuels**, qui sont généralement de petites entités ou des entreprises unipersonnelles.

C. LE TAUX DE LA CONTRIBUTION PROPORTIONNELLE

Le **IV** du présent article fixe la fourchette du taux applicable à l'assiette proportionnelle (soit les exigences minimales de fonds propres et de capital), qui est comprise **entre 0,4 et 0,8 pour mille** selon le besoin de financement. Cet intervalle correspond à diverses hypothèses figurant dans l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental :

- le **coût de la supervision bancaire est évalué par le Gouvernement à 104 millions d'euros²**, ce qui représente un taux de 0,5 pour mille appliqué à des exigences minimales en fonds propres estimées aujourd'hui à 202,6 milliards d'euros pour les établissements concernés ;

- la flexibilité et le plafond du taux tiennent compte des prévisions d'augmentation de l'assiette, soit le **renforcement des exigences minimales en fonds propres** qui devrait prochainement résulter des travaux en cours du

¹ Par exemple, 50.000 euros pour l'activité de réception-transmission d'ordres, 730.000 euros pour l'exploitation de systèmes multilatéraux de négociation, et 3,8 millions d'euros pour la compensation d'instruments financiers.

² Soit un montant supérieur à la somme du budget du CECEI et de la Commission bancaire en 2009, estimé par le rapport précité de M. Bruno Deletré à, respectivement, **9,7 millions d'euros et 73,5 millions d'euros** (dont 48,8 millions d'euros pour le secrétariat général et 24,6 millions d'euros pour la direction du contrôle prudentiel).

Comité de Bâle (cf. *supra*), et la **croissance des besoins de financement de la future autorité de régulation prudentielle**.

Cette autorité devra en effet assumer de nombreux coûts supplémentaires liés aux nouvelles réglementations post-crise dans le secteur bancaire, aux futures obligations en matière de contrôle de la commercialisation des produits, au renforcement de la lutte anti-blanchiment ou à l'intensification de la concertation internationale et européenne, en particulier dans le cadre de la future Autorité bancaire européenne¹. Le budget de la future autorité unique est ainsi estimé à **180 à 200 millions d'euros**², dont le financement devrait reposer pour environ les trois quarts sur les banques et entreprises d'investissement³.

Le taux final de la contribution sera donc ajusté par **arrêté** du ministre chargé de l'économie en fonction de la réalisation effective de ces hypothèses. On peut néanmoins supposer qu'il se situera plutôt dans le haut de la fourchette.

Par parallélisme avec les autres redevables (cf. *supra*) soumis à la contribution forfaitaire, il est également prévu une **contribution minimale**, dont le montant est compris entre 500 et 1.500 euros et est fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

D. LES MODALITÉS DE LIQUIDATION, DE RECOUVREMENT ET DE MAJORATION

Les **V à IX** du présent article exposent la procédure de paiement et les majorations encourues en cas de retard ou de révision ultérieure du montant par la Banque de France.

Le **V** dispose que pour les personnes soumises à la contribution proportionnelle, la Banque de France liquide cette dernière sur la base des documents fournis par les assujettis dans le cadre du contrôle des ratios de couverture⁴ et des normes de représentation de capital minimum, arrêtés au 31 décembre de l'année précédente.

Le **VI** prévoit que la Banque de France envoie un appel à contribution à l'ensemble de ces personnes **au plus tard le 15 avril** de chaque année. Les personnes concernées acquittent le paiement correspondant auprès de la Banque de France **au plus tard le 30 juin de chaque année**.

¹ Cette nouvelle autorité, ainsi que les deux futures autorités relatives aux marchés financiers et aux assurances et pensions professionnelles, fait partie du « paquet supervision financière » (quatre propositions de règlements et une proposition de décision) proposé par la Commission européenne le 23 septembre 2009.

² Contre **130 millions d'euros** actuellement pour le budget cumulé de la commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles.

³ On estime en effet que le coût du contrôle des assurances représente aujourd'hui moins d'un quart du coût global de supervision des deux secteurs.

⁴ Prévu par les trois articles L. 511-41, L. 522-14 et L. 533-2 du code monétaire et financier, précités.

En cas de paiement partiel ou de non-respect de la date limite de paiement, la Banque de France, aux termes du **VII**, adresse au redevable par courrier recommandé avec accusé de réception une **lettre de rappel motivée**. Celle-ci l'informe que **la majoration de 5 %** mentionnée à l'article 1731 du code général des impôts est applicable aux sommes dont le versement a été différé. Cette majoration est prononcée à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la date de notification au redevable de la lettre de rappel. Le contribuable est informé de la possibilité qui lui est offerte de présenter ses observations dans ce délai. En revanche, **l'intérêt légal de retard** mentionné à l'article 1727 du même code, au taux de 4,80 %, est automatiquement appliqué.

Aux termes du **VIII**, la Banque de France dispose d'une **possibilité de révision du montant** de la contribution, après **procédure contradictoire** et dans un **délai de trois ans** suivant la date de déclaration, si elle met en évidence un écart avec les documents permettant d'établir sa liquidation. Elle en informe le redevable par courrier recommandé avec accusé de réception, ce dernier précisant que la révision de la contribution à la hausse entraîne l'application automatique de la majoration de 5 % et de l'intérêt de retard.

Le **IX** dispose qu'à défaut de paiement dans un délai de trente jours à compter de la date de notification au redevable de la lettre de rappel établissant le montant de la contribution supplémentaire ou du courrier recommandé établissant le montant révisé de la contribution, la Banque de France émet un **titre de perception**, envoyé au comptable compétent de la direction générale des finances publiques.

Ce dernier émet un **titre exécutoire**, recouvré selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. De même, les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe. Les sommes ainsi recouvrées sont reversées à la Banque de France, et l'Etat prélève, au titre des **frais de recouvrement**, 1 % des sommes recouvrées pour le compte de la Banque de France.

Enfin le **X** prévoit que l'ensemble des opérations liées au recouvrement de la contribution pour frais de contrôle est suivi dans un **compte spécifique** au sein des comptes de la Banque de France.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CONTRIBUTION JUSTIFIÉE

Votre rapporteur général approuve le principe d'une contribution pour frais de contrôle, à la charge des établissements de crédit et de certains organismes financiers et affectée à la Banque de France. Ainsi que le précisait l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, elle devrait se

traduire par une **augmentation d'un montant équivalent ou proche du dividende** versé par la Banque de France, et donc par un gain budgétaire pour l'Etat.

L'assiette de cette contribution est cohérente avec le champ du contrôle de la Commission bancaire, dont la première mission est de s'assurer que les établissements de crédit respectent les exigences minimales de fonds propres fixées par le dispositif de « Bâle II ».

B. UNE CONTRIBUTION QUI RENFORCE LES MOYENS DE LA SUPERVISION ET ANTICIPE LE FINANCEMENT DE LA FUTURE AUTORITÉ UNIQUE

Cette contribution n'est pas en soi une innovation majeure et il importe de ne pas en exagérer la portée, puisqu'elle **constitue avant tout un alignement justifié sur le régime de financement d'autres autorités de supervision françaises ou étrangères**. Aux termes de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, le budget de l'AMF est ainsi financé par des contributions et droits fixes acquittés par les professionnels qu'elle contrôle, lors de l'octroi de l'agrément ou à l'occasion de diverses opérations de marché¹.

La Commission bancaire a connu un renforcement sensible de ses moyens sur la période 2007-2009, avec une augmentation de 13,9 % de ses effectifs (580 ETPT début 2009) et de 16,7 % de son budget (73,5 millions d'euros en 2009). De même, les moyens financiers du CECEI ont crû de plus de moitié sur la même période. Les produits d'exploitation de l'ACAM en 2009 sont quant à eux estimés à 26,5 millions d'euros, et ceux de l'AMF à 50,7 millions d'euros.

Il n'en demeure pas moins que **les moyens de la supervision bancaire, et plus généralement de la supervision financière en France sont nettement inférieurs à ceux dont disposent nos principaux partenaires européens**, y compris en tenant compte du poids respectif des services financiers, ainsi que l'illustre le tableau ci-après. Le budget de la future autorité prudentielle unique étant estimé à 180 à 200 millions d'euros, les moyens financiers consolidés de la supervision financière française devraient se situer dans la moyenne européenne.

¹ *Telles que les déclarations de concert, la procédure d'offre publique (d'acquisition, de retrait ou de garantie de cours), la soumission d'un document d'information de l'émetteur sur une opération relative à ses instruments financiers (émission, offre au public, admission aux négociations sur un marché réglementé, rachat) ou l'autorisation de commercialisation en France d'un organisme de placement collectif soumis à une législation étrangère.*

Comparaison des moyens agrégés de cinq systèmes nationaux de supervision des activités financières

(en millions d'euros et en ETPT)

	Part des services financiers dans le PIB	PIB en 2005	Valeur des services financiers en 2005	Moyens budgétaires estimés en 2007	Moyens budgétaires après retraitement (1)	Moyens humains estimés en 2007	Moyens humains après retraitement (2)
Royaume-Uni	10,8 %	1.804.586	194.895	398	398	2.800	2.800
France	6,9 %	1.717.921	118.537	153,3	252	1.126	1.851
Allemagne	6,5 %	2.244.600	145.899	240,5	321	2.693	3.597
Espagne	6,1 %	908.450	55.415	162,1	570	1.024	3.601
Pays-Bas	10,2 %	508.964	51.914	170,3	639	1.095	4.111

(1) et (2) : Afin de permettre une comparaison qui tienne compte de la taille variable du secteur financier dans chaque pays, les moyens budgétaires et humains sont retraités selon la formule suivante :

(Moyens budgétaires ou humains estimés dans le pays considéré) x (Valeur des services financiers au Royaume-Uni) / (Valeur des services financiers dans le pays considéré)

Source : Eurostat, rapport de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France, janvier 2009

Votre rapporteur général estime également que **le présent dispositif n'est que transitoire**, car la future autorité prudentielle devrait logiquement être financée par des contributions des secteurs bancaire et des assurances, ainsi que le dispose le projet d'ordonnance qui a été soumis à consultation. Ce dernier prévoit en effet qu'un nouvel article L. 612-20 du code monétaire et financier définisse la « *taxe* » affectée à la future autorité ; son contenu n'est toutefois pas encore connu car il fait l'objet d'une mission de l'Inspection générale des finances.

Il importe également de préciser que **cette contribution n'est qu'une première étape dans le renforcement de la responsabilité financière** des banques. En application de la directive européenne du 11 mars 2009, précitée, la France devra en effet prochainement **relever de 70.000 à 100.000 euros le plancher du fonds de garantie des dépôts**, actuellement doté de 1,69 milliard d'euros (soit environ 0,13 % des dépôts), ce qui nécessitera sans doute une **contribution annuelle supplémentaire des adhérents**, estimée à une centaine de millions d'euros.

En outre, la directive 97/9/CE du 3 mars 1997, relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs, devrait être révisée en 2010, notamment en vue d'harmoniser les critères d'éligibilité des déposants et favoriser un financement *a priori* par les établissements financiers, tel qu'il est prévu en France.

C. L'OPPORTUNITÉ DE METTRE EN PLACE UNE PRIME D'ASSURANCE SYSTÉMIQUE

Une autre étape déterminante pourra consister, à un niveau autant que possible européen ou international, à **matérialiser, sous la forme d'une « prime », le coût de l'assurance contre la défaillance** que les Etats, après la faillite de *Lehman Brothers*, ont *de facto* accordée aux établissements financiers dont la stabilité est déterminante pour l'ensemble du système.

Votre rapporteur général ne méconnaît pas la controverse conceptuelle sur l'instauration d'une telle prime, qui revient à acter l'existence de l'aléa moral alors que ce dernier a pu être neutralisé dans certains cas, avec la faillite d'établissements importants tels que *Washington Mutual* fin septembre 2008 (et une reprise par *JP Morgan Chase* pour 1,9 milliard de dollars) et *CIT* fin octobre 2009¹.

En outre, **la définition même d'un « établissement systémique » demeure incertaine** et « littéraire » et les nombreux travaux académiques sur ce sujet n'ont pas encore permis de déterminer des critères harmonisés, notamment du fait de la complexité de la notion d'« interconnexion » avec d'autres acteurs du système financier. Les **modalités** d'une telle prime sont également sujettes à débat, soit qu'elle prenne la forme d'une « surcharge » en fonds propres, ainsi que cela a été suggéré par la FSA et le Comité de Bâle, soit qu'elle consiste en une véritable « taxe » dont votre rapporteur général n'est pas encore en mesure de déterminer précisément l'assiette. Enfin, un tel dispositif est susceptible d'avoir des **conséquences importantes sur l'environnement concurrentiel et le modèle économique des institutions financières**, qu'il importe d'évaluer avec précision.

Le risque systémique porté par un établissement financier (établissement de crédit ou conglomérat financier, entreprise d'investissement, compagnie d'assurance, fond spéculatif...) pourrait par exemple être appréhendé en fonction :

- des **fonds propres réels** de l'établissement (et non les exigences minimales de fonds propres), avec toutefois un risque d'incitation contre-productive à l'optimisation, à la déconsolidation et au relèvement du levier (soit le rapport entre le total de bilan et les capitaux propres) ;

- d'une **assiette mixte** en trois tiers, composée des effectifs salariés, du produit net bancaire et des actifs à risques, notamment les actifs du « portefeuille de négociation » dont la notation, par exemple, serait inférieure à la note « *investment grade* » (soit les placements spéculatifs).

Nonobstant ces difficultés conceptuelles et juridiques, votre rapporteur général croit nécessaire d'approfondir la réflexion sur ce type de dispositif, qui pourrait être mise en place à fiscalité constante en se

¹ Les actifs de *CIT* étaient évalués à 71 milliards de dollars, ce qui en faisait la cinquième plus grosse faillite de l'histoire des Etats-Unis.

substituant à la taxe sur les salaires acquittée par le secteur financier (pour un montant de 2,47 milliards d'euros en 2007). A l'instar de la réforme de la taxe professionnelle, cette démarche s'inscrirait dans la volonté de rendre la fiscalité plus « intelligente ».

Afin de concrétiser cette réflexion, votre rapporteur général a été mandaté par votre commission pour vous proposer un amendement tendant à prescrire au Gouvernement la remise au Parlement, d'ici le 30 juin 2010, d'un rapport sur l'assiette et les modalités d'une telle « prime d'assurance systémique », dont le produit devrait représenter l'actuel rendement de la taxe sur les salaires appliquée au secteur financier.

Il vous propose également un **amendement** tendant à abaisser la fourchette du taux de la contribution applicable aux entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, pour les raisons évoquées *supra*. Cette fourchette serait fixée entre 0,30 et 0,60 pour mille.

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

ARTICLE 5

Instauration d'une taxe carbone

Commentaire : le présent article crée une taxe additionnelle aux accises existantes sur les consommations d'énergies fossiles, dite « taxe carbone ».

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par l'article 5 s'inscrit, avec de notables nuances, dans le prolongement des recommandations de la conférence d'experts réunie, en juillet 2009, sous la présidence de M. Michel Rocard. Au côté du marché européen d'échanges de quotas de dioxyde de carbone, la taxe carbone se veut un **outil complémentaire de lutte contre l'effet de serre**, particulièrement adapté aux émissions **diffuses** de CO₂.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, l'instauration d'une taxe carbone avant la fin de l'année 2009 constituerait également un **atout diplomatique**, dans la mesure où, « *à quelques mois de la conférence de Copenhague, (elle) servira(it) d'exemple dans les négociations internationales quant à notre capacité à relever le défi du changement climatique* ».

A. UNE TAXE ADDITIONNELLE AUX ACCISES ÉNERGÉTIQUES

La taxe carbone prévue par le présent article se caractérise par **une assiette large et un tarif modeste** au regard des préconisations des experts. Le nombre de ses redevables sera limité et ses modalités de recouvrement et de contrôle seront calquées sur les règles existantes en matière d'accises énergétiques.

1. Une assiette large

a) Les produits et hydrocarbures soumis à la taxe carbone

L'assiette de la taxe carbone comprend les substances mentionnées dans la première colonne du tableau figurant au **nouvel article 266 quinquies C** du code des douanes (A du présent article).

Assiette et tarifs de la taxe carbone

Désignation des produits	Indices d'identification du tableau B de l'article 265	Unité de perception	Tarif (en euros)
White spirit	4 bis	Hectolitre	4,02
Essences et supercarburants utilisés pour la pêche	11, 11 bis et 11 ter	Hectolitre	1,03
Essences et supercarburants (hors usage pour la pêche), autres huiles légères, sauf carburateurs et essence d'aviation	6, 11, 11 bis, 11 ter, 15 et 55	Hectolitre	4,11
Essence d'aviation	10	Hectolitre	3,93
Pétrole lampant, carburateurs, autres huiles moyennes	13, 13 bis, 13 ter, 15 bis, 16, 17, 17 bis, 17 ter, 18	Hectolitre	4,25
Huiles lourdes, fioul domestique	20, 21	Hectolitre	4,52
Gazole : - utilisé pour la pêche - autres	22	Hectolitre	1,13 4,52
Fioul lourd	24	100 kg net	5,30
Gaz de pétrole liquéfiés	30 bis, 30 ter, 31 bis, 31 ter, 33 bis, 34	100 kg net	4,84
Gaz naturel à l'état gazeux	36, 36 bis	100 m ³	3,65
Emulsion d'eau dans du gazole	52, 53	Hectolitre	3,93
Gaz naturel repris aux codes NC 2711-11 et 2711-21 de la nomenclature douanière, utilisé comme combustible	-	Mégawattheure	3,14
Houilles, lignites et cokes, repris aux codes NC 2701, 2702 et 2704 de la nomenclature douanière	-	Mégawattheure	6,23

Source : projet de loi de finances pour 2010

L'article 266 *quinquies* C comprend également une **disposition balai** destinée à soumettre à la taxe carbone **tout produit** destiné à être utilisé, mis en vente ou utilisé comme carburant pour moteur ou comme additif, ainsi que **tout hydrocarbure**¹ mis en vente, utilisé ou destiné à être utilisé comme combustible, dès lors que ces substances ne seraient pas explicitement mentionnés dans le tableau figurant à l'article.

Ces produits ou hydrocarbures seront taxés, « par assimilation » au tarif de la substance **dont ils se rapprochent le plus**.

b) L'exclusion de l'électricité

Deux **limitations importantes** viennent borner l'assiette de la taxe carbone. La première résulte d'un choix politique national consistant à exclure

¹ A l'exclusion de la tourbe reprise au code NC 2703 de la nomenclature douanière, conformément à l'article 2 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

l'électricité de cette assiette ; la seconde consiste en la mise « hors champ » de certains usages, imposée par le droit communautaire.

Contrairement à une contribution dont l'objectif aurait été de réduire **l'ensemble des consommations énergétiques**, la taxe carbone vise à dissuader l'usage des **énergies fossiles**. L'origine essentiellement nucléaire¹ ou renouvelable de l'électricité consommée en France justifie donc qu'elle ne soit pas assujettie à la taxe². Par ailleurs, et quand bien même l'électricité produite ou importée en période de pointe serait issue de centrales thermiques, et par conséquent « carbonée », ces unités de production relèvent du marché européen de quotas³ d'émissions de CO₂, auquel la taxe carbone **n'a pas vocation à se superposer** (*cf. infra*).

L'électricité est enfin assujettie à la **contribution au service public de l'électricité** (CSPE), dont le produit est affecté au rachat⁴, par les producteurs, de l'électricité produite à partir de sources **renouvelables**. Cette énergie est donc bel et bien soumise à un prélèvement ayant pour effet de diminuer les émissions de dioxyde de carbone.

c) Les mises « hors champ » imposées par le droit communautaire

La seconde limitation à l'assiette de la taxe carbone résulte de la **stricte application du droit communautaire**, et en l'occurrence de la directive 2003/96/CE, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui place un certain nombre d'usages « hors champ » des accises énergétiques. **La France est donc contrainte de ne pas soumettre à la taxe carbone les produits :**

1) destinés à un **double usage**, c'est-à-dire lorsqu'ils sont utilisés à la fois comme combustible et pour des usages autres que carburant ou combustible (réduction chimique, électrolyse, procédés métallurgiques...);

2) utilisés dans un procédé de fabrication de **produits minéraux non métalliques** (ciment, chaux, plâtre, céramique...);

3) consommés dans l'enceinte des **établissements de production de produits énergétiques**, lorsque cette consommation est effectuée pour la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication⁵ ;

¹ 77 % de la production est d'origine nucléaire.

² Une lecture attentive de l'article 2 de la loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement révèle que la contribution climat-énergie aura pour objet « d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies **fossiles** ».

³ Ces quotas seront mis aux enchères dès 2013.

⁴ Ces rachats ont coûté 927,5 millions d'euros par an, en moyenne, à EDF entre 2003 et 2008.

⁵ Le III de l'article 265 C du code des douanes prévoit la même mise hors champ pour les taxes intérieures de consommation.

4) utilisés pour les besoins de **l'extraction et de la production de gaz naturel**¹ ;

5) utilisés à bord des **aéronefs**, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privés, et utilisés pour les **transports internationaux et intra-communautaires maritimes**, autres qu'à bord de bateaux ou navires de plaisance privés.

Tel est l'objet des cinq derniers alinéas du **2** du nouvel article 266 *quinquies C*.

2. Le taux de la taxe et le produit attendu

a) Une tonne de CO₂ tarifée à 17 euros

Le tarif initial retenu pour la taxe carbone s'élève à **17 euros** par tonne de CO₂. Il correspond, selon l'exposé des motifs accompagnant l'article, « à l'ordre de grandeur des prix sur le marché européen du carbone depuis le début de la deuxième phase du marché, en février 2008 »².

La tarification de la tonne de carbone à 17 euros produira un **renchérissement très variable** des divers produits énergétiques, d'autant plus important en proportion que leur contenu en CO₂ sera **élevé** et que leur taxation au titre des accises existantes est **faible**.

S'agissant des **carburants**, la taxe carbone occasionnera un renchérissement de 2,16 euros TTC pour un plein de 40 litres de gazole (+10,54 %) et de 1,96 euro pour un plein de 40 litres d'essence (+6,75 %).

Ce renchérissement sera proportionnellement plus conséquent pour le fioul domestique (près de 80 %) ou le gaz naturel (+264 %), car ces énergies supportent actuellement des taxes intérieures de consommations **beaucoup moins lourdes**.

Quelques exemples d'impact de la taxe carbone sur les prix TTC

(en euros)

Fiscalité	40 litres de super	40 litres de gazole	1.000 litres de fioul domestique	8.000 kWh de gaz naturel
TIC actuelles	24,28	17,17	56,60	9,52
TVA	4,76	3,37	11,09	1,87
Total	29,04	20,54	67,69	11,39
Taxe carbone	1,64	1,81	45,20	25,12
TVA	0,32	0,35	8,86	4,92
Total	1,96	2,16	54,06	30,04
<i>Renchérissement</i>	<i>6,75%</i>	<i>10,54%</i>	<i>79,86%</i>	<i>263,87%</i>

Source : commission des finances

¹ Le b du 3 de l'article 265 bis du code des douanes prévoit la même mise hors champ pour les taxes intérieures de consommation.

² Le cours des quotas a toutefois, entre février 2008 et juin 2009, connu une assez forte volatilité. La récession actuelle se traduit notamment par une baisse des émissions, et par conséquent de l'activité des marchés du carbone, qui pèse sur les cours.

b) Une trajectoire de progression non prévue par le dispositif

S'il a le mérite de permettre une entrée « en douceur » dans le nouveau dispositif et d'égaliser les niveaux de tarification du carbone résultant de la fiscalité et des mécanismes de marché, le montant de 17 euros est **significativement en-deçà des préconisations des experts**.

Pour mémoire, la commission¹ présidée par M. Alain Quinet avait fixé la valeur tutélaire du carbone à un niveau initial de **32 euros par tonne**, ce tarif ayant vocation à augmenter progressivement pour s'établir à 100 euros en 2030 (*cf.* tableau). Cette valeur de départ avait en outre été retenue au terme de la « conférence de consensus », présidée par M. Michel Rocard préalablement à la création de la taxe carbone.

Valeur tutélaire d'une tonne de CO₂

(en euros 2008)

	2010	2020	2030	2050
<i>Valeur recommandée (Quinet)</i>	32	56	100	200 (150-350)
<i>Valeur actuelle (Boiteux)</i>	32*	43	58	104

Source : Centre d'analyse stratégique (Note de veille n° 101 – juin 2008)

La nécessité d'augmenter progressivement le prix du carbone fait globalement consensus, de même que celle d'annoncer le plus en amont possible la trajectoire de cette augmentation, afin de favoriser **l'adaptation des comportements** des agents économiques. Le rapport de M. Michel Rocard relevait ainsi que « *pour marquer la visibilité pluriannuelle du projet, l'article de loi de finances initiale devrait **annoncer les taux pour les cinq prochaines années**, et être contextualisé à plus long terme dans son exposé des motifs* ».

Tel n'a pas été le choix retenu par le Gouvernement, puisque le présent article ne fixe les tarifs de la taxe que pour **2010**, et demeure **muet sur la trajectoire d'augmentation à suivre**. L'objectif à atteindre est toutefois mentionné dans l'exposé des motifs. Fixé à 100 euros par tonne en 2030, soit la valeur « Quinet », il nécessiterait **d'imprimer au tarif de la taxe carbone un rythme de progression annuelle relativement élevé, de l'ordre de 9,26 %**.

Toujours selon l'exposé des motifs de l'article, l'évolution annuelle du tarif sera fixée « *après avis d'une commission verte qui sera mise en place parallèlement à l'instauration de la taxe carbone* ». L'étude d'impact accompagnant le projet de loi de finances précise que cette commission sera créée par décret et qu'elle sera constituée d'experts indépendants, de

¹ Commission sur la valeur tutélaire du carbone, constituée dans le cadre du Centre d'analyse stratégique.

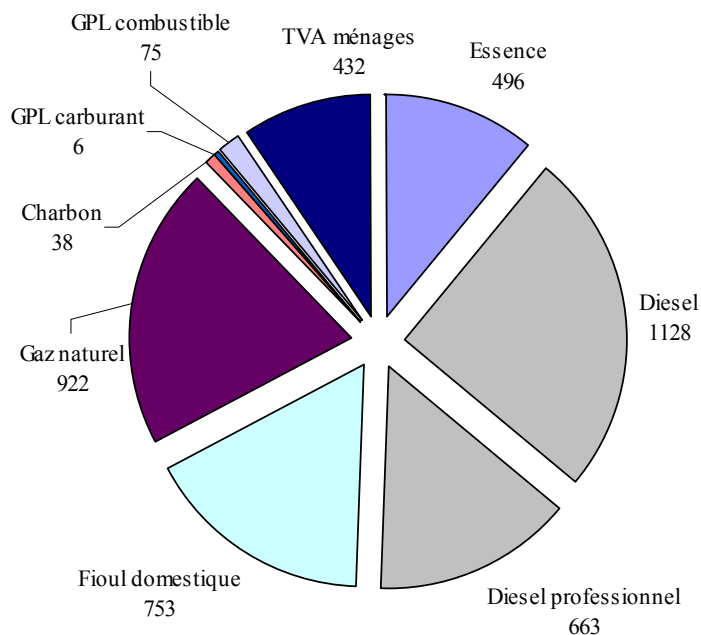
représentants de l'Etat, des collectivités locales, ainsi que des organisations syndicales et patronales¹.

c) Un rendement estimé à 4,5 milliards d'euros

Selon le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le rendement de la taxe carbone s'établira à **4,5 milliards d'euros**, dont 4,1 milliards d'euros au titre de la taxe et 450 millions d'euros au titre de la **TVA** qu'elle supportera. Elle sera acquittée à hauteur de 2,65 milliards d'euros par les ménages et d'1,9 milliard d'euros par les entreprises. Les **carburants** produiront, à eux seuls, plus de la moitié du rendement hors taxe de la taxe carbone.

Répartition par élément d'assiette du rendement de la taxe carbone et de la TVA

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

¹ Cette commission s'inscrit également dans le prolongement de la conférence d'experts, qui préconisait qu'une « instance d'orientation et d'évaluation (suive) l'impact de la contribution au regard de l'évolution économique et environnementale et abord(e) notamment différents sujets identifiés, tels que : l'élargissement du dispositif à d'autres gaz à effet de serre ; la prise en compte du CO₂ dans les tarifs régulés de détail de l'électricité ; l'articulation avec la tarification de l'usage des infrastructures de transports, pour orienter efficacement la mobilité, et les choix de localisation ; et bien sûr la définition d'une vision partagée du redéploiement fiscal à opérer à moyen terme, pour que l'impôt pèse plus sur la pollution et moins sur les facteurs de production et la croissance ».

3. Un nombre réduit de redevables et des modalités de contrôle et de recouvrement calquées sur les accises existantes

a) Les redevables de la taxe carbone

Selon le présent article, les redevables de la taxe carbone sont **les mêmes que pour les taxes intérieures de consommation** sur les produits pétroliers, le gaz naturel et le charbon respectivement visées aux articles 265, 265 *quater*, 266 *quinquies* et 266 *quinquies* B du code des douanes. Son fait générateur et son exigibilité sont également calqués sur ceux des accises (*cf.* tableau de synthèse ci-dessous).

Synthèse des redevables, du fait générateur et de l'exigibilité de la taxe carbone

Substances	Redevables	Fait générateur et exigibilité
<i>Produits pétroliers</i>	Compagnies pétrolières et grandes surfaces distributrices de carburants ayant la qualité d'entrepositaire agréé.	Mise à la consommation (importation non suivie d'un régime suspensif de taxe, fabrication hors régime suspensif ou sortie d'un régime suspensif, soit la sortie d'une raffinerie ou d'un entrepôt fiscal).
<i>Gaz naturel</i>	Fournisseurs de gaz naturel autorisés* (Cas le plus courant).	Livraison par un fournisseur à un utilisateur final et exigibilité au moment de la facturation.
	A l'importation, personne désignée comme destinataire réel des produits sur la déclaration en douane d'importation.	Importation, lorsque le gaz naturel est directement importé par l'utilisateur final pour ses besoins propres.
	Utilisateur final.	Consommation de gaz naturel effectuée sur le territoire douanier de la France par un utilisateur final.
<i>Houilles, lignites et cokes</i>	Fournisseurs de ces produits, soit toute personne qui se livre à leur négoce.	Livraison de ces produits par un fournisseur à un utilisateur final.
	A l'importation, personne désignée comme destinataire réel des produits sur la déclaration en douane d'importation.	Importation, lorsque les produits sont directement importés par l'utilisateur final pour ses besoins propres.
	Utilisateur final.	Consommation des houilles, lignites et cokes effectuée sur le territoire douanier de la France par un utilisateur final.

* En application de l'article 5 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Source : commission des finances

Concrètement, ce sont quelque 300 compagnies pétrolières, grandes surfaces distributrices de carburants et fournisseurs de gaz naturel ou de charbon qui acquitteront la taxe. **Son caractère additionnel à une fiscalité existante facilitera donc grandement la perception de la taxe carbone par les services douaniers.**

b) Les modalités de contrôle et de recouvrement

Le **D** du présent article prévoit que **la taxe carbone fasse l'objet des mêmes modalités de contrôle et de recouvrement que les taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers, le gaz ou le charbon**. Ces modalités sont définies à l'article 267 du code des douanes, qui dispose que ces accises « *sont déclarées, contrôlées et recouvrées selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code. Les infractions sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane par les tribunaux compétents en cette matière* ».

B. DES DÉROGATIONS SECTORIELLES

Outres les dispositifs de restitution de taxe carbone aux ménages et de remboursement partiel en faveur des agriculteurs, qui font l'objet des articles 6 et 7 du projet de loi de finances¹, le présent article prévoit plusieurs **dispositions dérogatoires, en faveur de certains secteurs économiques exposés**.

Ces mesures dérogatoires prennent la forme d'une **exonération** pour les industries sous quotas et intensives en énergie, d'une **réduction** de taux pour la pêche et d'un **remboursement** en faveur du transport public routier en commun de voyageurs. Un système de taxation **spécifique** est par ailleurs prévu pour le transport routier de marchandises.

1. Les exonérations : industries sous quotas et intensives en énergie

a) Les activités sous quotas d'émissions de CO₂

La première mesure dérogatoire concerne les utilisations de substances énergétiques soumises au **système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SCEQE)**. La taxe carbone est conçue comme un instrument économique d'effet équivalent aux quotas, mais spécifiquement adapté aux **émissions diffuses**, pour lesquelles, en raison du très grand nombre d'agents concernés, le recours au marché de permis engendrerait des coûts de gestion et de transaction exorbitants. En conséquence, et dans la perspective d'une allocation payante des quotas d'émissions à l'horizon 2013, **il n'est pas opportun de superposer taxe carbone et marché de quotas**, sauf à vouloir imposer à l'industrie française sous quotas une **double taxation** préjudiciable à sa compétitivité.

Selon le *Livre blanc* rédigé préalablement à la réunion de la conférence d'experts présidée par M. Michel Rocard, le SCEQE concerne actuellement **37 % des émissions de CO₂ françaises**. Les 63 % restant se répartissent entre les transports (35 %), le résidentiel tertiaire (25 %) et les

¹ Voir plus loin les commentaires de ces articles.

autres émetteurs (3 %). La taxe carbone concernera donc essentiellement les ménages, à travers leurs dépenses liées à l'habitation et au carburant, le secteur économique tertiaire (dont les transports), l'industrie hors quotas, l'agriculture et la pêche. **Symétriquement, 93 % des émissions de CO₂ industrielles¹ étant couvertes par les quotas, elles ne seront pas assujetties à la taxe carbone (cf. tableau).**

**La couverture par le SCEQE des rejets de CO₂ dans l'industrie
(entreprises de plus de 10 salariés, hors carburant)**

Branches soumises au SCEQE	Part des émissions de la branche couverte par le SCEQE	Part des émissions exonérées car couvertes par le SCEQE dans le total des émissions industrielles
Sidérurgie	100 %	19 %
Chimie	47 %	7 %
Chaux et ciment	100 %	12 %
Céramique	5 %	0 %
Tuile et brique	100 %	1 %
Verre	100 %	3 %
Papier et carton	98 %	3 %
Autres	43 %	6 %
<i>Total hors énergie</i>		<i>50 %</i>
Energie		43 %
Total général		93 %

Source : ADEME

Conformément à la faculté laissée aux Etats membres par la directive 2003/96/CE précitée, le deuxième alinéa du **2** du **A** du présent article **exonère donc de taxe carbone les produits destinés à être utilisés par des installations soumises au régime d'émission de gaz à effet de serre** prévu par la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003².

Sont également exonérés les produits destinés à être utilisés par de **petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes**. En effet, aux termes de l'article 27 de la directive n° 2003/87/CE précitée, peuvent être exclues du SCEQE les installations ayant déclaré des émissions inférieures à 25.000 tonnes équivalent-CO₂ et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 mégawatts. Ces dispositions permettent aux installations concernées, appartenant majoritairement aux secteurs de la production de papier, de céramique, de tuiles ou de briques, de sortir du mécanisme des quotas en

¹ Hors carburant et pour les industries de plus de 10 salariés.

² Cette solution a, au demeurant, été privilégiée par plusieurs autres Etats tels que la Suède, le Danemark, ou la province canadienne de Colombie britannique qui, soit suppriment totalement soit allègent considérablement la fiscalité carbone des secteurs soumis à un marché de quotas.

faisant la démonstration qu'elles sont soumises à des mesures leur permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes.

Bien que cette disposition n'ait, à ce stade, jamais été appliquée en France, le présent article « calque », pour la taxe carbone, l'exception accordée aux petites installations dans le cadre du marché de quotas.

b) Les secteurs intensifs en énergie

Bénéficient également d'une exonération de taxe carbone les produits destinés à être utilisés « *par des entreprises dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 % de la valeur de la production pour les installations mentionnées au premier alinéa du 2 de l'article 9 bis de la directive n°2003/87/CE modifiée. Il en va de même lorsque pour ces entreprises, le montant total des taxes intérieures de consommation dues sur les produits énergétiques et l'électricité qu'elles utilisent dans ces installations est d'au moins 0,5 % de la valeur ajoutée* ».

Les installations visées sont, aux termes de la directive, celles qui poursuivent les activités énumérées à l'annexe I **et ne sont intégrées dans le système communautaire qu'à compter de 2013**. Il s'agit, concrètement, des **industries chimiques** dont les procédés ne sont pas placés hors champ de la directive 2003/96/CE précitée. Ces industries ayant vocation à être placées sous quotas en 2013, et par conséquent à bénéficier d'une exonération de taxe carbone à ce titre, la présente disposition ne fait qu'anticiper l'exonération afin de ne pas pénaliser ce secteur.

2. Une réduction de tarif en faveur de la pêche

Concernant l'agriculture et la pêche, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de finances précise qu'« *en raison des conditions particulières d'insertion de ces activités dans la concurrence internationale, dans un contexte où les politiques européennes communes tiennent une place décisive dans ces secteurs, il est nécessaire de prévoir des délais plus longs pour leur permettre de s'adapter au renchérissement des dépenses énergétiques résultant de l'instauration de la taxe carbone* ».

Alors que l'agriculture fera l'objet d'un remboursement des trois quarts de la taxe carbone en application de l'article 7 du présent projet de loi, **le présent article prévoit d'appliquer à la pêche un tarif de taxe carbone réduit des trois quarts, dont les effets sont parfaitement identiques.**

C'est la raison pour laquelle, dans le tableau du 1 du nouvel article 266 *quinquies* C du code des douanes, deux lignes spécifiques sont consacrées :

1) aux essences et supercarburants utilisés pour la pêche, dont le taux est fixé à **1,03 euro par hectolitre** (soit 25 % du tarif de 4,11 euros applicable au supercarburant) ;

2) au gazole utilisé pour la pêche, dont le taux est fixé à **1,13 euro par hectolitre** (soit 25 % du tarif de 4,52 euros applicable au gazole).

La perte de recettes de taxe carbone associée à ce tarif réduit est estimée à **12 millions d'euros**¹.

3. Le remboursement de TIPP en faveur du transport public routier en commun de voyageurs

L'article 265 *octies* du code des douanes prévoit que les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs peuvent obtenir, sur demande de leur part, le **remboursement d'une fraction de la TIPP** qu'ils acquittent sur le gazole. Ce remboursement s'obtient par la différence entre le tarif de TIPP applicable au gazole – soit 42,84 euros – et 39,19 euros. Il représentait une dépense fiscale de 26 millions d'euros en 2009.

Le C du présent article minore du montant de la taxe carbone applicable au gazole – soit 4,52 euros – le montant servant de base au calcul du remboursement partiel de TIPP, qui s'établit à $39,19 - 4,52 = 34,67$ euros. **La taxe carbone est ainsi intégralement remboursée aux exploitants de transport public routier en commun de voyageurs**, mais sous forme de remboursement de TIPP.

Le coût de ce remboursement est évalué à **42 millions d'euros** en 2010.

4. Les dispositions spécifiques au secteur du transport routier de marchandises

Le présent article prévoit enfin, en matière de **transport routier de marchandises**, un dispositif spécifique ayant pour objet de **reporter la taxation vers l'aval**. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi de finances indique, en effet, que « *s'agissant du transport routier de marchandises, la mise en place de la taxe carbone ne doit pas nuire à la compétitivité des entreprises françaises du secteur et favoriser le "tourisme à la pompe". Dans le cas du transport (routier), ajouter une taxe supplémentaire sans ajuster la compensation prévue par la directive ne ferait que marginaliser les opérateurs nationaux, sans limiter pour autant la consommation d'énergies fossiles* ».

¹ Pour mémoire, le carburant destiné à l'avitaillement des navires est également exonéré de TVA, en application de l'article 148 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. De même, les produits énergétiques sont admis en exonération des taxes intérieures de consommation lorsqu'ils sont utilisés comme carburant ou combustible pour la navigation maritime dans les eaux communautaires, en dehors des bateaux de plaisance privés (article 265 bis du code des douanes). Cette exonération concerne donc la pêche.

Le dispositif censé prévenir ces **effets néfastes** comprend deux volets consistant :

1) à **rembourser intégralement** aux transporteurs routiers la taxe carbone acquittée à la pompe, par le biais d'une majoration du remboursement de TIPP dont ils bénéficient actuellement ;

2) à créer un prélèvement de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) **dû par tout preneur** d'une prestation de transport routier de marchandises, utilisant des véhicules de 7,5 tonnes et plus de poids total autorisé en charge (PTAC), dans le cadre de son activité économique.

a) Le remboursement de TIPP en faveur du transport routier de marchandises

Selon un mécanisme analogue à celui du transport public routier en commun de voyageurs, le transport routier de marchandises bénéficie d'un **remboursement partiel de TIPP**, prévu par l'article 265 *septies* du code des douanes. Ce remboursement est octroyé aux entreprises¹ propriétaires de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes et de véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 7,5 tonnes. Son montant est calculé comme en matière de transport public de voyageurs et son coût pour 2009 est évalué à 330 millions d'euros.

Le **a** du **B** du présent article augmente le remboursement de TIPP actuellement applicable du montant de la taxe carbone sur le gazole, soit 4,52 euros. **La taxe carbone acquittée à la pompe est ainsi intégralement rétrocedée, sous forme de remboursement de TIPP.** Ce remboursement représentera une perte de recettes de taxe carbone de **414 millions d'euros** en 2010, compensée par l'instauration de la TGAP applicable aux donneurs d'ordre.

En outre, le présent article (**b** du **B**) ouvre la possibilité, pour les bénéficiaires, de diminuer en tout ou partie leur demande de remboursement, à concurrence du tarif de la taxe carbone. Ils reçoivent alors un **certificat** d'une valeur égale à cette diminution. **Cessible, ce certificat pourra être utilisé par les donneurs d'ordre pour acquitter la TGAP** (*cf. infra*).

b) La TGAP due par les donneurs d'ordre

La répercussion vers l'aval de la taxe carbone, dans le secteur du transport routier de marchandises, se matérialise par la création d'une **fraction supplémentaire de TGAP**, visée au nouvel article 266 *sexdecies* du code des douanes (**E** du présent article).

¹ Ou, en leur lieu et place, aux entreprises titulaires d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location de deux ans ou plus.

(1) Les redevables

Cette TGAP sera due par « *toute personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée en France au sens de l'article 256 A du code général des impôts* », **rédaction qui exclut les ménages, les personnes publiques et les donneurs d'ordre établis à l'étranger.**

De même, cette TGAP ne sera pas due lorsque les services de transport seront effectués au moyen de véhicules autres que ceux visés à l'article 265 *septies* du code des douanes, dans la mesure où ceux-ci ne bénéficient pas du remboursement partiel de TIPP visé audit article.

En somme, alors que les camions bénéficieront du remboursement de la taxe carbone imputé sur la TIPP, les fourgons ou autres camionnettes bénéficieront de l'exonération de TGAP, ce qui apparaît équitable. Le redevable devra toutefois justifier des caractéristiques du véhicule utilisé, en sollicitant du transporteur qu'il fournisse les documents de transport comportant la mention de l'immatriculation du ou des véhicules et du kilométrage effectué.

En dehors des cas précédemment évoqués, la TGAP sera due. Le tableau de synthèse qui suit résume les différentes configurations dans lesquelles s'appliquera cette nouvelle taxe.

Il montre que le mécanisme retenu, nonobstant sa complexité, permet de rendre la TGAP applicable à la quasi-totalité des configurations et de ne créer aucune distorsion de concurrence entre transporteurs routiers français ou étrangers.

Un seul « effet pervers » est à déplorer, figurant au cas n° 4. En effet, les prestations de transport routier transitant par la France, mais réalisées entre un vendeur et un acquéreur situés tous deux à l'étranger, ne seront pas redevables de la TGAP. Elles pourront pourtant bénéficier du remboursement de TIPP, dans la mesure où l'article 265 *septies* du code des douanes prévoit que « *le remboursement est également accordé aux entreprises établies dans un autre Etat membre de la Communauté européenne qui sont en mesure de justifier qu'elles ont acquis du gazole en France au cours de la période couverte par le remboursement* » et que ce gazole a été utilisé comme carburant dans des véhicules éligibles au dispositif.

L'application de la TGAP-TRM : principaux cas de figure

Cas 1 – Prestation de transport en France		
	<i>Assure le transport</i>	<i>Recourt à une prestation de transport</i>
Vendeur (assujetti TVA)	Paie la TGAP et répercute sur l'acquéreur	
Acquéreur (assujetti TVA)	Paie la TGAP	
Acquéreur (non assujetti TVA)	Paie la taxe carbone pour les consommations de carburant de son propre véhicule	Ne paie pas la TGAP, payée par le transporteur* et répercutée sur l'acquéreur
Cas 2 – Livraison intracommunautaire ou importation		
	<i>Assure le transport</i>	<i>Recourt à une prestation de transport</i>
Vendeur à l'étranger (non assujetti TVA)	Ne paie pas la TGAP, payée par l'acquéreur**	
Acquéreur en France (assujetti TVA)	Paie la TGAP (<i>idem</i> cas 1)	
Cas 3 – Expédition hors de France		
	<i>Assure le transport</i>	<i>Recourt à une prestation de transport</i>
Vendeur en France (assujetti TVA)	Paie la TGAP (<i>idem</i> cas 1)	
Acquéreur à l'étranger (non assujetti TVA)	Ne paie pas la TGAP, payée par le vendeur	
Cas 4 – Transit via la France		
	<i>Assure le transport</i>	<i>Recourt à une prestation de transport</i>
Vendeur à l'étranger (non assujetti TVA)	Ne paie pas TGAP, mais est éligible au remboursement de TIPP	
Acquéreur à l'étranger (non assujetti TVA)		

* Le transporteur aura également payé la taxe carbone, mais se la fera rembourser sous forme de réduction de TIPP.

** Sauf si le vendeur est identifié à la TVA en France.

Source : commission des finances

(2) L'assiette de la TGAP

L'assiette de la TGAP est constituée par **le volume de carburant consommé pour l'exécution du transport**. Ce volume est évalué selon deux modalités distinctes, selon que la prestation de transport est réalisée soit par un transporteur, un intermédiaire pour les besoins du redevable, l'expéditeur ou l'acquéreur, soit pour compte propre ou pour les besoins d'un preneur résidant en France sans y être assujetti à la TVA (*cf.* tableau).

Les deux méthodes d'évaluation de l'assiette

	Cas 1	Cas 2
Type de prestation	La prestation de transport est réalisée soit par un transporteur, un intermédiaire pour les besoins du redevable, l'expéditeur ou l'acquéreur.	La prestation de transport est réalisée pour compte propre ou pour les besoins d'un preneur résidant en France sans y être assujetti à la TVA.
Evaluation du volume de carburant	Le volume de carburant est forfaitairement égal au produit : - de la distance minimale par route entre les points de départ et d'arrivée du transport pour la part parcourue en France ; - du nombre minimal* de véhicules de 40 tonnes de PTAC requis pour la réalisation du transport ; - d'un volume forfaitaire au kilomètre fixé** sur la base de la consommation kilométrique moyenne des véhicules de 40 tonnes de PTAC les moins performants sur le plan énergétique.	Le volume de carburant consommé est réputé forfaitairement égal au produit du kilométrage effectué en France et du volume forfaitaire au kilomètre fixé sur la base de la consommation kilométrique moyenne des véhicules de 40 tonnes de PTAC les moins performants au plan énergétique.
	Le redevable peut toutefois substituer à l'évaluation forfaitaire le volume de carburant effectivement utilisé, sous réserve d'en justifier par tous moyens.	

* Ce nombre est déterminé par le redevable compte tenu du poids ou de l'encombrement du chargement.

** Par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Comité national routier.

Source : commission des finances

Le fait de retenir la consommation des véhicules les moins performants au plan énergétique constitue une modalité de calcul relativement **défavorable à l'assujetti, censée l'inciter à recourir à l'évaluation « au réel »**. Par ailleurs, au prix d'une certaine complexité, le dispositif retenu dans le cas 1 permet de ne taxer que le carburant consommé pour les besoins du trafic effectivement réalisé en France. Le dispositif prévu au cas 2 sera vraisemblablement plus simple à mettre en œuvre, dans la mesure où l'entreprise de transport, qui dispose de tous les documents de nature à justifier les consommations de carburant, privilégiera l'évaluation « **au réel** ».

(3) Le taux

Selon le nouvel article 266 *sexdecies* du code des douanes, « le montant de la taxe est égal au produit du volume de carburant consommé (...) par le tarif de la taxe carbone prévue à l'article 266 quinquies C pour le gazole d'indice 22 », soit 4,52 euros par hectolitre.

De la sorte, **le tarif de la TGAP sera systématiquement identique au tarif de la taxe carbone**, quand bien même celui-ci serait révisé dans le cadre de l'article 266 *quinquies* C. En revanche, si le **montant** de TGAP sera forcément égal au montant de la taxe carbone en cas d'évaluation « au réel », il **pourra lui être supérieur** en cas d'évaluation forfaitaire, compte tenu du caractère désavantageux de ce mode d'évaluation.

(4) Fait générateur, exigibilité, déclaration, recouvrement et contrôle

Selon l'article 266 *sexdecies*, « *le fait générateur de la taxe intervient lors de la réalisation du transport. La taxe est exigible à l'achèvement du transport en France* ».

La taxe est déclarée et liquidée semestriellement, au plus tard le 30 avril et le 31 octobre de chaque année et la déclaration est accompagnée du paiement, le cas échéant au moyen des **certificats** obtenus par les redevables qui auraient diminué leur demande de remboursement de TIPP (*cf. supra*).

La forme de la déclaration et son contenu seront fixés par arrêté du directeur général des douanes et droits indirects, conformément au 4 de l'article 95 du code des douanes. La taxe sera recouvrée et contrôlée selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par ce code. Elle ne sera pas mise en recouvrement si son montant est inférieur ou égal à 61 euros.

Récapitulation des dérogations sectorielles et de leur coût
(hors crédit d'impôt en faveur des ménages)

Dérogations	Coût en millions d'euros
Exonération des industries sous quotas	Non chiffré
Exonération des secteurs intensifs en énergie	Non chiffré
Taux réduit en faveur des pêcheurs	12,00
Remboursement partiel en faveur du transport public routier en commun de voyageurs	42,00
Remboursement total en faveur du transport routier de marchandises (compensé par la TGAP)	414,00 -414,00
Remboursement partiel en faveur des agriculteurs (article 7 du projet de loi de finances)	114,00
Coût total des dérogations chiffrées	168,00

Source : commission des finances

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un certain nombre de modifications rédactionnelles ou de précision, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements visant notamment à élargir le champ des exonérations de taxe carbone et à supprimer le dispositif de TGAP sur le transport routier de marchandises.

A. LA SUPPRESSION DE LA TGAP « TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES »

La principale modification apportée à l'article 5 par l'Assemblée nationale résulte d'une initiative du Gouvernement, consistant à **remplacer le dispositif de TGAP sur les donneurs d'ordre par un remboursement partiel de taxe carbone au profit des transporteurs.**

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a reconnu que le mécanisme de TGAP était *« mal compris par les milieux professionnels pour lesquels une application au stade du transport routier est perçue comme plus simple »*. Un amendement du Gouvernement a, en conséquence, été adopté, afin de supprimer le dispositif de report vers l'aval et de **faire supporter la charge de la taxe carbone par les transporteurs routiers eux-mêmes.**

Néanmoins, **ce secteur demeurant soumis à une concurrence exacerbée** en raison des pratiques de **tourisme à la pompe**¹, l'amendement du Gouvernement assortit la suppression de la TGAP d'un mécanisme de **mise en œuvre progressive** de la taxe carbone applicable au gazole utilisé par les transporteurs routiers de marchandises.

En 2010, les transporteurs bénéficieront donc d'un remboursement de TIPP majoré de 1,60 euro par hectolitre, **ce qui aboutira à ne leur faire payer que 65 % de la taxe carbone normalement due.** Selon la ministre, une *« montée en régime étalée sur quatre ans »* sera ensuite mise en œuvre, montée en régime que ne prévoit toutefois pas l'amendement adopté et dont la trajectoire n'a pas été précisée au cours des débats.

B. DE NOUVELLES EXONÉRATIONS

Au terme du vote de l'Assemblée nationale, deux exonérations de taxe carbone supplémentaires sont prévues par l'article 5.

1. Les entreprises de déshydratation de luzerne

Adoptée à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, et sur avis favorable du Gouvernement, la première exonération concerne les produits destinés à être utilisés par les installations des entreprises mentionnées au 4 du 5 de l'article 266 *quinquies* B du code des douanes, soit les **entreprises de valorisation de la biomasse.** Cette exonération, calquée sur celle qui existe en

¹ Pratiques que les instances communautaires ne parviennent pas à résorber, faute de progrès dans les négociations sur le rapprochement du niveau minimal de l'accise appliqué sur le gazole professionnel.

matière de taxe intérieure de consommation sur les houilles, coques et lignites, vise en fait les **entreprises de déshydratation de luzerne**.

Le bénéfice de cette exonération est **conditionné** au fait que lesdites entreprises réalisent, pour valoriser la biomasse, des achats de combustibles et d'électricité **représentant au moins 3 % de leur chiffre d'affaires**, et qu'elles soient soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre ou appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des **objectifs environnementaux équivalents** ou d'accroître leur rendement énergétique.

La perte de recettes associée à cette exonération n'a pas été chiffrée.

2. Les départements d'outre-mer

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement exonérant de taxe carbone les carburants et combustibles **utilisés dans les départements d'outre-mer jusqu'au 30 juin 2010**. Il s'agit donc de **reporter de six mois l'entrée en vigueur de la taxe carbone** dans ces départements, compte tenu de la récente crise qui y est intervenue, et qui donne actuellement lieu à un réexamen du mode de détermination des prix des carburants¹.

C. L'AJOUT DE DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Deux dispositions complémentaires ont enfin été introduites au sein de l'article 5, relatives à la commission de suivi de la taxe carbone et à l'application de la « TGAP biocarburants » outre-mer.

1. La consécration législative de la commission de suivi de la taxe carbone

Ainsi que l'a déjà indiqué votre rapporteur général, l'évolution annuelle du tarif de la taxe carbone a vocation à être fixée « *après avis d'une commission verte qui sera mise en place parallèlement à l'instauration de la taxe carbone* ». Constituée d'experts, de représentants de l'Etat, des collectivités locales, et des organisations syndicales et patronales, la création de cette commission devait intervenir **par décret**.

¹ *Le fonctionnement du marché du carburant dans les DOM est actuellement caractérisé par un défaut de concurrence imputable : 1) à la mutualisation de l'approvisionnement entre les importateurs, rendue nécessaire par les coûts fixes importants liés à l'étroitesse et aux caractéristiques du marché, mais qui aboutit de fait à une situation de monopole au profit d'un opérateur unique ; 2) à un monopole de fait, en matière de stockage, au profit de la Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA) dans les départements français d'Amérique (DFA) et de la Société Réunionnaise des Produits pétroliers (SRPP) à La Réunion ; 3) à une très faible concurrence en matière de distribution.*

L'Assemblée nationale a toutefois jugé opportun **de donner un fondement législatif à l'existence de cette enceinte**. Deux amendements identiques de la commission des finances et de notre collègue député François de Ruyg ont donc été adoptés, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant que « *Dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi (...) de finances pour 2010, une commission de suivi de la taxe carbone sera instituée. Elle aura notamment pour mandat d'évaluer l'efficacité de cette taxe et de donner un avis sur la détermination de son assiette et l'évolution de son taux* ».

Un décret en Conseil d'Etat déterminera la composition et les missions de la commission.

2. L'application outre-mer de la « TGAP biocarburants »

Nos collègues députés ont enfin adopté un amendement de la commission, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, et retardant du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2013 l'entrée en vigueur, dans les départements d'outre-mer, de la taxe générale sur les activités polluantes dont sont passibles les distributeurs de carburants ne respectant pas les objectifs d'incorporation de **biocarburants** fixés par les pouvoirs publics (article 266 *quindecies* du code des douanes).

Cet amendement se justifie par **l'absence de réel « décollage » de la production de biocarburants outre-mer**, qui ne permet donc pas de respecter les objectifs d'incorporation. Dans cette mesure, l'application dès 2010 de la TGAP « sanction » aurait pour effet de **renchérir encore le prix des carburants outre-mer**, ce qui n'apparaît pas souhaitable compte tenu des difficultés structurelles constatées dans la formation de ces prix.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit à l'économie générale du dispositif proposé par le Gouvernement. Certes moins « ambitieuse » que les propositions issues de la conférence d'experts réunie à l'été 2009, la taxe carbone, telle qu'elle résulte du projet de loi de finances, est toutefois de nature à envoyer un signal-prix clair aux agents économiques, tout en s'établissant à un niveau compatible avec le caractère encore « convalescent » de notre économie. Il appartiendra au Parlement, dans les années qui viennent, d'adapter le tarif de cette fiscalité nouvelle pour en faire un instrument efficace de réduction des émissions de CO₂.

Les modifications apportées par nos collègues députés ne sont pas de nature à bouleverser l'équilibre du dispositif proposé. Il convient **toutefois de prendre acte de l'abandon de la TGAP sur les donneurs d'ordre** du transport routier de marchandises, manifestement mal acceptée par ces

derniers et fort complexe à appliquer pour les services fiscaux et douaniers. L'assujettissement des transporteurs à une taxe carbone allégée sera incontestablement plus simple à mettre en œuvre, même si elle apparaît moins optimale du point de vue des distorsions de concurrence qu'elle pourrait susciter.

S'agissant du transport de marchandises, votre rapporteur général s'interroge sur le traitement dont doit faire l'objet le **secteur fluvial**. L'article 11 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 2009-967 du 3 août 2009) souligne le caractère « *prioritaire* » du développement du transport fluvial et la nécessité :

1) d'opérer un **vaste mouvement de report modal vers les secteurs non routier et non aérien**¹ ;

2) de soutenir la **création d'entreprises de batellerie** et la **modernisation de la flotte** fluviale².

S'il ne conteste pas la nécessité d'atténuer les effets de la taxe carbone en faveur d'un secteur routier en proie à une vive concurrence internationale, **votre rapporteur général relève quelque paradoxe à afficher des objectifs ambitieux de report modal de la route vers le fluvial, tout en octroyant à la route des avantages fiscaux dont le fluvial serait privé**. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de consentir au transport fluvial de marchandises une atténuation de taxe carbone **au moins égale** à celle dont bénéficie le transport routier. Un **premier amendement** vous est proposé en ce sens.

L'article 6 du présent projet de loi de finances prévoit enfin une restitution de la taxe carbone aux ménages, modulée en fonction de la taille du foyer fiscal et du lieu de résidence (voir le commentaire de cet article). Compte tenu de l'impact proportionnellement plus important de la taxe carbone sur le budget des **foyers modestes**, votre rapporteur général vous propose un **second amendement** afin de compléter ce mécanisme de restitution par le **report d'un an** de l'application de la taxe carbone aux produits énergétiques utilisés par les **réseaux de chaleur**. Ce report est de nature à préserver les ménages à bas revenus d'un impact trop brutal de la hausse des prix énergétiques due à la taxe carbone, dans la mesure où **l'habitat collectif social** est fréquemment alimenté par ce type d'équipements.

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

¹ « Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006 ».

² « Dans ce cadre, le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et la modernisation de la flotte fluviale. »

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Exonération de taxe carbone en faveur des personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, exonère de taxe carbone certaines catégories de personnes définies comme « ayant des difficultés pour utiliser les transports publics ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Georges Siffredi, **contre l'avis de la commission et du Gouvernement.**

Il insère, dans le code des douanes, un nouvel article 266 *quinquies* D qui dispose que « *sont exemptées de la taxe carbone prévue par l'article 266 quinquies C les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, dont les personnes en fauteuil roulant, les personnes handicapées des membres et les personnes de petite taille, ayant l'utilité d'un véhicule personnel adapté* ».

En séance publique, l'auteur de l'amendement a justifié son initiative par le fait que « *l'absence de réseau de transport public adapté oblige un certain nombre de nos compatriotes, en particulier les handicapés, à utiliser des véhicules personnels adaptés et parfois même sur mesure. Il convient dès lors de ne pas contraindre ces personnes à payer la taxe carbone car elles n'ont aucune autre option* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article témoigne du **souci légitime**, exprimé par certains de nos collègues députés, de tenir compte des contraintes propres aux personnes handicapées, que l'inadaptation des transports en commun contraint à emprunter un véhicule personnel. Le dispositif ici proposé pose toutefois un certain nombre de **problèmes d'ordre technique, mais aussi d'équité fiscale.**

A. UN DISPOSITIF TECHNIQUEMENT IMPARFAIT

Ainsi que l'a souligné le Gouvernement au cours des débats à l'Assemblée nationale, **la mise en œuvre d'une telle exonération serait particulièrement malaisée.**

En effet, s'agissant des carburants, les redevables de la taxe carbone seront les compagnies pétrolières et les grandes surfaces distributrices, et le fait générateur de l'imposition interviendra lors de la mise à la consommation¹. Si, dans les faits, les particuliers acquitteront la taxe carbone par **répercussion** de son tarif sur les prix à la pompe, ils n'en sont donc pas les redevables au sens du code des douanes.

Sauf lorsque les carburants sont traçables² ou les opérateurs très peu nombreux, **une exonération ou un taux « zéro » de taxe carbone « à la pompe », au bénéfice des consommateurs finals, ne peut donc que soulever d'insolubles problèmes d'application.**

Seuls pourraient éventuellement être envisagés :

1) une demande de remboursement *a posteriori* et sur justificatifs, qui engendrerait des **coûts administratifs** non négligeables ;

2) un crédit d'impôt spécifique, ce qui impliquerait de remanier profondément la rédaction du présent article ou d'élargir aux personnes handicapées le bénéfice du crédit d'impôt majoré prévu à l'article 6 du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur général observe ensuite que les publics éligibles à l'exonération sont désignés comme les personnes « *ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, dont les personnes en fauteuil roulant, les personnes handicapées des membres et les personnes de petite taille, ayant l'utilité d'un véhicule personnel adapté* ». Cette définition n'apparaît **pas suffisamment précise** pour circonscrire avec fiabilité les bénéficiaires de la mesure, et pourrait également poser des problèmes d'application aux services fiscaux.

B. UN CUMUL D'AVANTAGES FISCAUX ?

Le présent article doit enfin être rapproché des **mesures déjà prévues pour tenir compte des contraintes propres aux personnes handicapées**, en matière d'émissions de CO₂ liées à l'emploi d'un véhicule particulier.

¹ Voir commentaire de l'article 5.

² Comme c'est le cas pour la pêche.

Sont en effet exonérés de malus automobile à l'achat et de malus annualisé les véhicules immatriculés dans le genre « **Véhicule automoteur spécialisé** » ou voiture particulière **carrosserie « Handicap »**, ainsi que les certificats d'immatriculation des véhicules acquis par une **personne titulaire de la carte d'invalidité** ou par une personne dont au moins un enfant mineur ou à charge, et du même foyer fiscal, est titulaire de cette carte¹.

Dans le cas d'espèce, la situation objective des personnes handicapées est donc largement prise en compte par le droit existant, et il n'apparaît pas nécessaire que le présent article institue un cumul d'avantages fiscaux poursuivant le même objet.

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

¹ *En application des articles 1011 bis et 1011 ter du code général des impôts.*

ARTICLE 6

Création d'un crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire destiné à rendre aux ménages le montant de la taxe carbone

Commentaire : le présent article institue un crédit d'impôt sur le revenu, dont l'objet est de restituer forfaitairement aux ménages le produit global de taxe carbone qu'ils acquittent.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le choix de rétrocéder aux ménages la taxe carbone par le biais d'un crédit d'impôt se fonde sur le caractère **visible et souple** du dispositif. De fait, ni une baisse des charges sociales pesant sur le travail, ni une diminution des prélèvements sociaux sur les revenus du travail n'auraient eu une ampleur suffisante pour être « sensibles » dans le budget des ménages. En outre, un mécanisme de subvention budgétaire aurait nécessité la mise en place de procédures coûteuses et correspondu à une logique de guichet rigide.

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT MODULÉ ET PAYÉ PAR ANTICIPATION

1. Une modulation en fonction de la composition du foyer et du milieu de vie

Le crédit d'impôt rétrocédant aux ménages du produit de la taxe carbone fait l'objet du nouvel article 200 *quindecies* du code général des impôts, créé par le **I** du présent article. Ce crédit d'impôt bénéficie aux contribuables personnes physiques fiscalement domiciliées en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, la qualité¹ du contribuable étant appréciée au 31 décembre de l'année d'imposition. Applicable à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009, **il n'est pas borné dans le temps.**

Comme de coutume en matière de crédits d'impôt, le présent dispositif sera imputé sur l'impôt sur le revenu après les réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 *bis*, 200 *octies* et 200 *decies* A du code général des impôts, et après imputation des crédits d'impôts et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent sera restitué.

¹ Soit sa situation de famille et le lieu de son domicile.

Le montant du crédit d'impôt est **forfaitaire et fixé à 46 euros**. Il sera toutefois **modulé** :

1) en fonction de la **composition du foyer fiscal**. Ainsi, les **couples** soumis à imposition commune bénéficieront d'un crédit d'impôt **doublé et majoré de 10 euros par personne à charge**¹. La majoration de 10 euros sera toutefois divisée par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents ;

2) en fonction du **milieu de vie – rural ou urbain** – du contribuable. Ce *distinguo* sera opéré sur le fondement de l'intégration ou non du domicile du contribuable dans un **périmètre de transports urbains (PTU)**, tel que défini à l'article 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Cet article désigne le PTU comme la zone qui « *comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes* » ou qui comprend « *le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes* ». Les contribuables domiciliés hors-PTU seront donc réputés vivre en zone rurale et bénéficieront, à ce titre, d'un crédit d'impôt majoré, d'un montant total de **61 euros**.

Exemples de montant du crédit d'impôt

Cas	Milieu urbain (PTU)	Milieu rural (Hors PTU)
Célibataire sans enfant	46 euros	61 euros
Couple sans enfant	92 euros	122 euros
Couple avec trois enfants	122 euros	152 euros

Source : *commission des finances*

Le coût budgétaire du dispositif est estimé à **2,65 milliards d'euros** en 2010 (soit le produit de la taxe carbone acquitté par les ménages), le dispositif bénéficiant à l'ensemble des 36 millions de foyers fiscaux. Ce coût devrait se répartir comme suit :

¹ *Au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts, c'est-à-dire les enfants âgés de moins de 18 ans ou infirmes et les enfants que le contribuable a recueillis dans son propre foyer, les personnes titulaires de la carte d'invalidité, à la condition qu'elles vivent sous le même toit que le contribuable, ainsi que toute personne majeure âgée de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans lorsqu'elle poursuit ses études ou, quel que soit son âge, lorsqu'elle effectue son service militaire ou est atteinte d'une infirmité et qui est rattachée au foyer fiscal du contribuable.*

Répartition du coût du crédit d'impôt

(en milliards d'euros)

Eléments du coût	Montant
Crédit d'impôt zone de transports urbains	1,31
Crédit d'impôt hors zone de transports urbains	1,16
Majoration par personne à charge	0,18
Total	2,65

Source : étude d'impact jointe au projet de loi de finances pour 2010

2. Un paiement anticipé

Dans la mesure où la taxe carbone se répercutera dès le début de l'année 2010 sur le prix des énergies fossiles, le **II** du présent article prévoit le paiement **anticipé du crédit d'impôt**. Ainsi :

1) les contribuables compris dans les rôles de l'année 2008 soumis aux acomptes trimestriels verront leur **premier acompte 2010** diminué du montant du crédit d'impôt, un décret fixant les modalités de paiement du crédit d'impôt aux contribuables « mensualisés » ;

2) les contribuables non compris dans les rôles de l'année 2008 bénéficieront, **sur demande, d'un « chèque vert »**. Cette demande devra être formulée avant le 30 avril 2010, afin que l'option s'exerce suffisamment en amont de la période de réception des déclarations de revenus de l'année 2009, qui incluront désormais le crédit d'impôt.

Dans les faits, la plupart des contribuables seront concernés par l'anticipation automatique du crédit d'impôt, seuls les **primo-déclarants** étant tenus de déposer une demande simplifiée, sur la base d'un modèle établi par l'administration, aux services des impôts des particuliers ou aux trésoreries principales dont dépend leur domicile fiscal.

Par coordination, en 2010, la condition liée au domicile ne sera pas appréciée au 31 décembre, mais au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les versements anticipés seront régularisés lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année d'imposition, après imputation éventuelle des différents crédits d'impôt et de la prime pour l'emploi. **Ces régularisations devraient être limitées en nombre et n'affecter que les contribuables dont le foyer fiscal aura changé de composition ou qu'un changement de domicile aura conduits à entrer ou à sortir d'un PTU.**

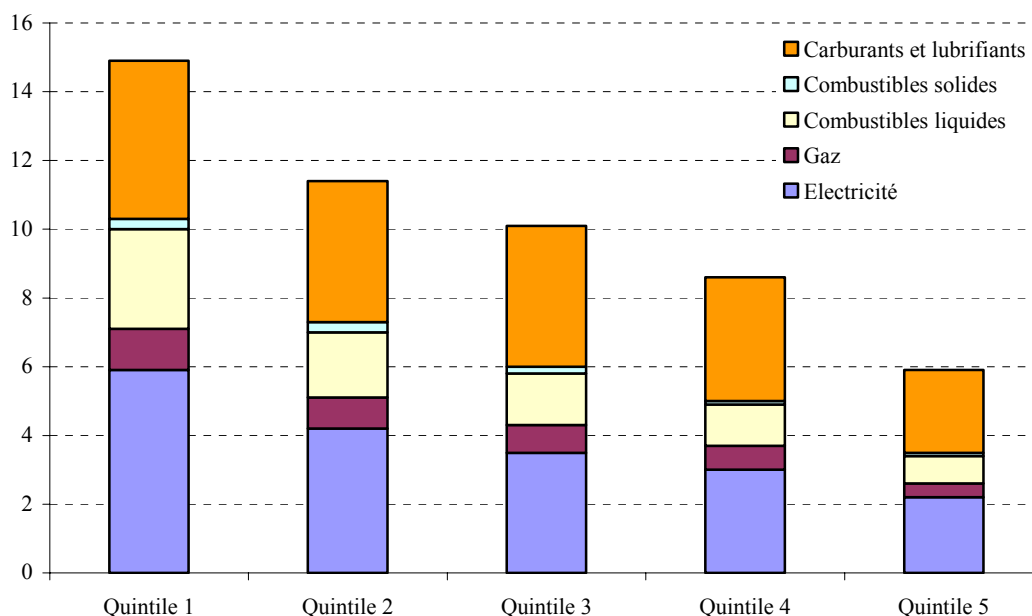
B. UNE DISPOSITIF REDISTRIBUTIF QUI ATTÉNUE L'IMPACT DE LA TAXE CARBONE

1. Les effets d'une taxe carbone sur les ménages

L'aspect anti-redistributif d'une taxe carbone tient essentiellement à la structure de consommation des ménages, et au fait que **les dépenses énergétiques occupent, en proportion du revenu, une place d'autant plus importante que les ménages sont moins aisés**. Ces dépenses mobilisent en effet 15 % du revenu des 20 % des ménages dont les revenus sont les moins importants, contre 6 % pour les 20 % les plus riches¹.

Dépenses énergétiques des ménages par type d'énergie selon leur quintile de revenu

(En % du revenu net d'impôt sur le revenu)



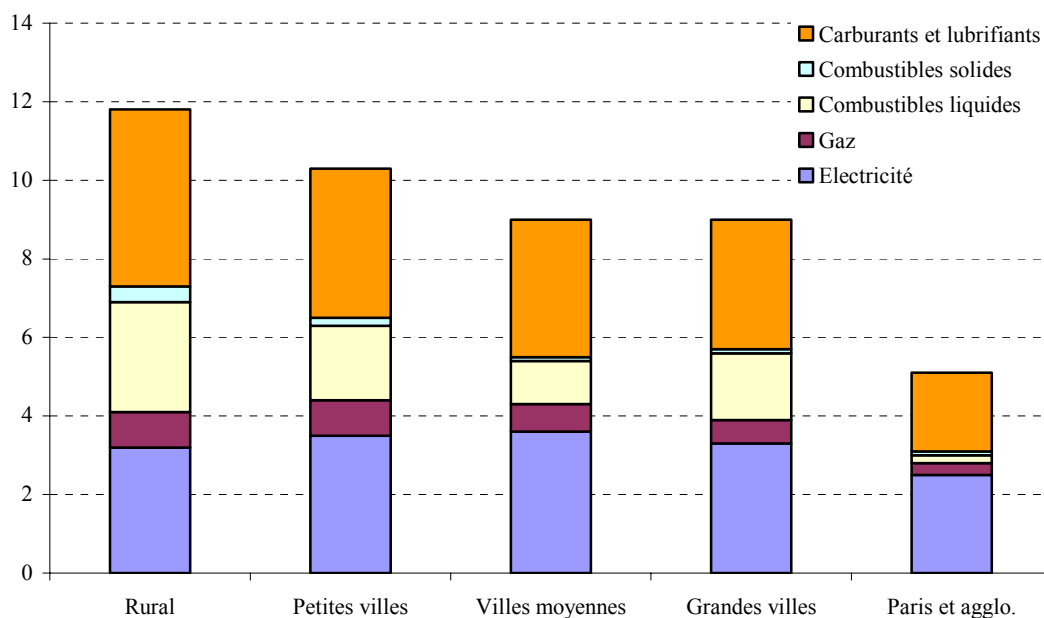
Source : ADEME, INSEE, Enquête budget des ménages 2006

Cette inégalité liée au revenu se double d'une inégalité ayant trait au **lieu de résidence**. En part de son revenu, un Parisien supporte en effet une facture énergétique inférieure de 44 % à un habitant de zone rurale. A titre d'illustration, les simulations sur données individuelles tirées de l'enquête « Budget des familles 2006 » de l'INSEE font apparaître pour les ménages « ruraux » **un surcoût lié à la taxe carbone de l'ordre de 20 à 30 euros**.

¹ Centre d'analyse stratégique, note de veille n° 134, mai 2009.

Dépenses énergétiques des ménages selon leur commune de résidence

(En % du revenu net d'impôt sur le revenu)



Source : ADEME, INSEE, Enquête budget des ménages 2006

2. Les effets redistributifs du crédit d'impôt

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi de finances, « grâce au crédit d'impôt dont la mise en place est proposée par le présent article, les ménages ruraux comme les ménages urbains ne seront pas pénalisés par la mise en place de la taxe carbone (...), ou de manière peu significative ».

D'aucuns ont pu relever le caractère **inéquitable car forfaitaire** de la redistribution du produit de la taxe carbone qu'opère le présent crédit d'impôt. Cet argument est doublement irrecevable dans la mesure où :

1) ce caractère forfaitaire conditionne **l'efficacité du signal-prix** que constitue la taxe carbone, en « récompensant » les ménages accomplissant des efforts de sobriété énergétique ou se tournant vers les sources d'énergies renouvelables ;

2) il serait curieux, pour ne pas dire ubuesque, de créer une taxe carbone pour restituer ensuite à chaque ménage le **montant exact** de ce qu'il aurait acquitté au titre de ce nouveau prélèvement.

De surcroît, votre rapporteur général relève que **les ménages les plus modestes** – correspondants aux cinq premiers déciles de niveau de vie – **bénéficieront d'une restitution supérieure à la taxe carbone acquittée** (cf. tableau).

Gain net moyen (crédit d'impôt – taxe carbone) par décile de niveau de vie

(en euros et en gris, les perdants)

Décile	Gain net moyen		
	Milieu rural*	Milieu urbain	Ensemble
1	17	30	25
2	8	21	15
3	8	17	13
4	9	14	12
5	0	8	4
6	-8	-3	-5
7	-19	-9	-13
8	-14	-2	-7
9	-23	-13	-17
10	-45	-21	-27

* Communes de moins de 20.000 habitants.

Source : étude d'impact jointe au projet de loi de finances pour 2010

Cette estimation générale est toutefois susceptible de **recouvrir des situations très variées**, en fonction du type de véhicule utilisé, du mode d'habitat et des équipements de chauffage dont cet habitat est équipé (cf. tableau).

Quelques exemples d'impact de la taxe carbone

Cas	Emissions annuelles de CO ₂ en tonnes	Taxe carbone + TVA en euros
Famille rurale		
2 grosses voitures	8,32	169
1 maison chauffée au fioul	5,13	104
Crédit d'impôt		142
Gain (+) ou perte (-)		-131
Famille périurbaine		
1 grosse voiture, 1 petite	5,46	111
1 maison chauffée au gaz	4,37	89
Crédit d'impôt		112
Gain (+) ou perte (-)		-88
Famille urbaine		
2 petites voitures	2,6	53
1 appartement chauffé au gaz	2,99	61
Crédit d'impôt		112
Gain (+) ou perte (-)		-2

Source : commission des finances

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement de la commission des finances de portée rédactionnelle, **deux amendements du Gouvernement** ont été adoptés à l'article 6, au cours de son examen par l'Assemblée nationale.

Le premier vise à corriger une imperfection technique du dispositif. L'article 6 s'appuie en effet, pour définir le caractère urbain ou rural du domicile du contribuable, sur le critère de l'existence ou non d'un périmètre de transports urbains. Or l'Île-de-France est **dépourvue d'un tel périmètre**, car régie par des dispositions dérogatoires. En l'état, l'article 6 aurait donc **paradoxalement abouti à considérer les ressortissants des communes d'Île-de-France comme résidant en zone rurale**, et à les rendre éligibles au crédit d'impôt. Le premier amendement du Gouvernement tend donc à préciser que la majoration de crédit d'impôt n'est pas applicable aux contribuables domiciliés dans une commune qui n'est pas comprise « *dans le ressort territorial du Syndicat des transports d'Île-de-France mentionné au I de l'article 1 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France* ».

Le second amendement du Gouvernement opère une **coordination** avec la modification de l'article 5, tendant à n'assujettir les départements d'outre-mer à la taxe carbone qu'à compter du 1^{er} juillet 2010. Dans la mesure où les contribuables résidant dans ces départements n'acquitteront que 50 % de la taxe carbone en 2010, **l'amendement divise par deux le montant du crédit d'impôt qui leur sera octroyé pour l'imposition des revenus de 2009 et exclut ces contribuables du bénéfice du versement par anticipation.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La restitution de la taxe carbone aux ménages constitue la traduction du principe selon lequel cette nouvelle fiscalité devait être instaurée à **prélèvements constants**. L'article 2 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 2009-967 du 3 août 2009), dispose en effet que la taxe carbone « *sera strictement compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages* ». Le caractère **forfaitaire** du présent dispositif permet néanmoins de préserver le « signal-prix » envoyé par la taxe, en déconnectant le montant de taxe carbone acquitté du remboursement octroyé.

On observe, au demeurant, que la modulation du crédit d'impôt prévue par le présent dispositif repose sur un critère essentiellement lié à la disponibilité des moyens de **transports** collectifs. Votre rapporteur général s'interroge donc sur la capacité de cette modulation à tenir compte des différences de situation résultant des modes de **chauffage** des habitations. Dans ces conditions, l'aptitude du dispositif proposé à atténuer les effets de la

taxe carbone pour les ménages **exposés à d'importants surcoûts liés au chauffage** devra être clairement démontrée par le Gouvernement au cours des débats.

Il n'est enfin pas prévu d'intégrer le présent crédit d'impôt dans le dispositif de plafonnement global des avantages fiscaux, au titre de l'impôt sur le revenu, prévu par l'article 200-0 A du code général des impôts. **Cette exclusion est conforme au principe selon lequel le plafonnement global ne s'applique pas aux avantages fiscaux ayant pour objet la contrepartie d'une situation subie par le contribuable**, soit, en l'espèce, le paiement de la taxe carbone.

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

ARTICLE 7

Remboursement partiel de la taxe carbone en faveur des exploitants agricoles

Commentaire : le présent article institue un remboursement de 75 % du montant de la taxe carbone au profit des exploitants agricoles.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour les mêmes raisons de compétitivité et de vulnérabilité aux cours de l'énergie que les pêcheurs, les agriculteurs n'acquitteront, en 2010, **qu'un quart du montant de la taxe carbone**. Toutefois, alors que les pêcheurs bénéficieront, en application de l'article 5 du présent projet de loi de finances, d'un **tarif de taxe carbone diminué** de 75 %, les exploitants agricoles se verront **rembourser 75 % de cette taxe**.

Bien que ces deux mesures soient d'effet équivalent, la solution d'un taux réduit n'a pas été retenue par le Gouvernement, en raison « *des coûts logistiques conséquents qu'aurait nécessité sa mise en œuvre. Elle exige, en effet, de tracer les produits énergétiques vendus aux agriculteurs et de développer, de fait, un réseau de distribution ad hoc* ».

A. UN DISPOSITIF INSPIRÉ DU REMBOURSEMENT PARTIEL DE TIPP ET DE TICGN

Le dispositif proposé par le présent article est calqué sur le **remboursement partiel de TIPP et de TICGN** dont bénéficient les agriculteurs en application de l'article 33 de loi de finances pour 2005 (n° 2005-1484 du 30 décembre 2004), et dont le coût était estimé à 165 millions d'euros en 2008¹ et à 100 millions d'euros en 2009.

1. Les consommations et les redevables éligibles

Les consommations énergétiques éligibles au remboursement sont, selon le premier alinéa du présent article, les consommations de **fioul domestique** et de **fioul lourd**, ainsi que les consommations de **gaz naturel**.

¹ Pour un remboursement équivalent à 90 % des taxes intérieures de consommation.

Les **bénéficiaires** du remboursement sont les personnes mentionnées au IV de l'article 33 de la loi de finances pour 2005 précitée, c'est-à-dire :

1) les **chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles** participant à la mise en valeur d'une exploitation ou d'une entreprise agricole à titre individuel ou dans un cadre sociétaire, affiliés à l'assurance maladie, invalidité et maternité des personnes non salariées des professions agricoles en application de l'article L. 722-10 du code rural ou affiliés au régime social des marins au titre de la conchyliculture ;

2) les **personnes morales ayant une activité agricole** au sens des articles L. 722-1 à L. 722-3 du même code ;

3) les **coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole** dont le matériel est utilisé dans les exploitations agricoles en vue de la réalisation de travaux définis aux articles L. 722-2 et L. 722-3 du même code ;

4) les personnes qui **dirigent une exploitation ou une entreprise agricole** et qui sont redevables de la cotisation de solidarité visées à l'article L. 731-23 du même code.

2. Un acompte dès 2010

Pour bénéficier du remboursement, les exploitants agricoles devront déposer une demande auprès de la trésorerie générale dans le ressort de laquelle se trouve le siège de leur exploitation. Ce remboursement sera calculé sur la base de la taxe carbone **supportée sur les consommations de l'année précédente**. La première demande de remboursement sera donc à déposer en 2011, au titre de la taxe carbone payée en 2010.

Toutefois, afin d'éviter aux agriculteurs de supporter une charge de trésorerie, le présent article prévoit que **le remboursement fera l'objet d'un acompte versé au début de l'année 2010, égal à 75 % du tarif de la taxe carbone** tel qu'appliqué aux volumes de produits énergétiques consommés au cours de l'année 2009.

Un décret fixera les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles adresseront leurs demandes d'acompte et de remboursement.

B. OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

1. Une mesure compatible avec le droit communautaire

Le présent dispositif est compatible avec le droit communautaire, et plus précisément avec l'article 15.3 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 relative à la taxation des produits énergétiques, qui permet de faire bénéficier les agriculteurs d'une taxation réduite **allant jusque zéro** sur les produits énergétiques qu'ils utilisent pour leurs travaux.

La mesure devra toutefois donner lieu à une information de la Commission européenne en application de l'article 26 de la même directive.

2. Un dispositif transitoire ?

Le coût de la mesure est évalué à **114 millions d'euros pour 2010**.

Par ailleurs, la rédaction de l'article 7 **limite à 2010** l'application du remboursement partiel de taxe carbone. De fait, ce dispositif n'est pas conçu pour être pérenne, mais pour permettre une application progressive de la taxe carbone aux professions agricoles. Votre rapporteur général observe toutefois que le remboursement partiel de TIPP et de TICGN, dont s'inspire la présente mesure, a **systématiquement été reconduit** de 2005 à 2010, année où il est censé prendre fin.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement opérant une **coordination** avec le report au 1^{er} juillet 2010 de l'entrée en vigueur de la taxe carbone dans les départements d'outre-mer¹.

Dans la mesure où les exploitants agricoles résidant dans ces départements n'acquitteront que la moitié de la taxe carbone en 2010, l'amendement adopté prévoit que l'acompte de remboursement dont ils bénéficieront en 2010 sera égal à 75 % du tarif de la taxe carbone appliqué aux volumes des produits consommés **au cours du seul second semestre 2009**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général admet que les professions agricoles, en raison de leur vulnérabilité à la hausse des cours de l'énergie et de leur forte exposition à la concurrence internationale, puissent bénéficier d'un **assujettissement progressif** à la taxe carbone.

Il remarque toutefois que le présent article se contente de prévoir un remboursement de 75 % de cette taxe **pour la seule année 2010**. Sauf modification ultérieure de la législation, la taxe carbone serait donc acquittée **en totalité par les agriculteurs dès 2011**, ce qui pourrait conduire à un ajustement assez brutal.

Il conviendra, par conséquent, que le Gouvernement apporte, en séance publique, les éclaircissements nécessaires **sur la trajectoire d'entrée**

¹ Voir le commentaire de l'article 5.

des exploitants agricoles dans le dispositif de la taxe carbone. Ces éclaircissements seront de nature à dissiper les doutes que l'on pourrait légitimement nourrir à l'égard d'une **sempiternelle reconduction** de l'avantage fiscal ici consenti, sur le modèle de ce qui s'est pratiqué, depuis 2005, pour le remboursement partiel de TIPP et de TICGN.

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

ARTICLE 8

Suppression du taux de TVA réduit sur les équipements de climatisation

Commentaire : le présent article vise à supprimer le taux réduit de TVA actuellement applicable à l'installation de système de climatisation dans le cadre de travaux dans des locaux d'habitation.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 279-0 *bis* du code général des impôts (CGI), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est perçue au **taux réduit** « *sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans* ».

Des **exceptions à cette règle** du taux réduit sont cependant prévues concernant la part correspondant :

- à la **fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers** ;

- à l'**acquisition de gros équipements fournis dans le cadre de travaux** d'installation ou de remplacement du système de chauffage, des ascenseurs ou de l'installation sanitaire dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget. Sont notamment visés les chaudières utilisées comme mode de chauffage ou de production d'eau chaude, les cuves à fioul, les citernes à gaz et les pompes à chaleur, tous les ascenseurs, ainsi que les cabines hammam et les saunas prêts à poser.

Ainsi, **lorsqu'un contribuable réalise des travaux comportant l'acquisition des gros équipements précités, il bénéficiera du taux réduit sur les travaux eux-mêmes. En revanche, il devra s'acquitter de la TVA au taux normal pour ces gros équipements.** L'application du taux normal est, en effet, une exigence du droit communautaire. L'annexe III à la directive 2006/112/CE, laquelle s'est substitué à l'annexe H de la directive 77/388/CEE, dispose que les Etats membres peuvent appliquer un taux réduit de TVA à « *la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni* ».

Cependant, dès lors qu'ils ne figurent pas dans les exclusions de l'article 279-0 *bis* du CGI, **les appareils de climatisation bénéficient, actuellement, du taux réduit de TVA lorsqu'ils sont installés dans le cadre de travaux dans des logements d'habitation.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

L'**alinéa 1^{er}** du présent article a pour objet d'ajouter à l'énumération des équipements exclus du taux réduit de TVA, dans l'article 279-0 bis du CGI, la part correspondant à la fourniture de « *système de climatisation* ». Par conséquent, **un contribuable qui réalise des travaux à son domicile incluant l'installation d'un système de climatisation ne pourra donc plus bénéficier du taux réduit sur celui-ci.**

En application de l'**alinéa 2**, la suppression du taux réduit de TVA s'appliquera aux opérations pour lesquelles le fait générateur de la taxe interviendra à **compter du 1^{er} janvier 2010.**

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CLIMATISATION PRÉSENTE UN DANGER POUR L'ENVIRONNEMENT

Depuis plusieurs années, de nombreux bâtiments professionnels et de plus en plus de logements privés utilisent la climatisation. Cette tendance s'est d'ailleurs accélérée après la canicule de l'été 2003. Si la climatisation est certes un élément de confort indéniable, **son développement n'est pas sans conséquence tant sur la santé (en étant un facteur de développement de la légionellose notamment) que sur l'environnement.** En effet, non seulement les climatiseurs émettent des gaz fluorés, mais ils contribuent indirectement à l'effet de serre *via* leur consommation d'électricité et les pics de consommation qu'elle provoque (mise en marche des centrales thermiques).

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de réduire l'utilisation de la climatisation, notamment la réglementation thermique des bâtiments¹ et les certificats d'économie d'énergie².

Cependant, au prix actuel de l'électricité, un climatiseur fonctionnant de manière intensive ne coûte pas plus de 30 euros par mois. **Les acteurs économiques ne sont pas, dans ces conditions, véritablement incités à y renoncer**, d'autant plus qu'ils bénéficient d'un avantage fiscal non négligeable *via* un taux réduit de TVA.

¹ Les caractéristiques thermiques minimales actuellement en vigueur pour les bâtiments neufs prennent en effet en compte la consommation d'énergie liée à un éventuel recours à la climatisation.

² L'installation d'un climatiseur fixe de classe A ouvre en effet droit à la délivrance de certificats d'économie d'énergie dans le secteur tertiaire, en cas de remplacement en France et dans tous les cas dans les départements d'outre-mer.

B. L'INTÉRÊT DE LA SUPPRESSION DE LA TVA À TAUX RÉDUIT SUR LES ÉQUIPEMENTS DE CLIMATISATION

1. Une économie évaluée à 100 millions d'euros

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le gain pour les finances publiques de la suppression du taux réduit de TVA pour les systèmes de climatisation est évalué à **100 millions d'euros en 2010**.

2. L'impact environnemental de cette mesure est plus difficile à mesurer

Selon les évaluations menées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en supposant que l'augmentation du taux de TVA soit entièrement répercutée dans le prix de vente des climatiseurs, le renchérissement de celui-ci s'élèvera à **140 euros** en moyenne pour une climatisation « mono-split »¹ en métropole contre 64 euros dans les départements d'outre-mer, et à **1.700 euros** pour un appareil « multi-split »² en métropole contre 770 euros dans les départements d'outre-mer³.

Un « signal prix » sera donc envoyé aux consommateurs et devrait entraîner une baisse ou un ralentissement des ventes de climatiseurs fixes dans les logements.

Toutefois, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer reconnaît que l'incertitude quant à l'élasticité-prix des ventes de ces appareils interdit d'évaluer précisément l'impact de la mesure.

En revanche, la suppression du taux réduit de TVA pour ces appareils comporte une réelle portée pédagogique puisqu'elle met en avant :

- d'une part, que la climatisation génère des émissions de gaz à effet de serre et qu'elle contribue au changement climatique ;

- d'autre part, que le « confort d'été » peut être assuré par des solutions alternatives et écologiques (« puits canadien », isolation thermique...) qui justifient que la climatisation ne soit pas fiscalement encouragée.

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

¹ Un climatiseur « mono-split » dispose d'une seule unité intérieure pour une unité extérieure.

² Un climatiseur « multi-split » est un climatiseur permettant le raccordement de plusieurs unités intérieures sur une seule unité extérieure.

³ Les taux de TVA sont, dans les départements d'outre-mer, de 2,1 % pour le taux réduit et de 8,5 % pour le taux normal.

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Augmentation du seuil de franchise de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée pour les activités lucratives des associations

Commentaire : cet article, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, a pour objet d'augmenter les seuils de franchise de l'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée, pour les activités lucratives des organismes d'utilité générale, de 60.000 euros à 80.000 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 206 du code général des impôts prévoit, en son 1 *bis*, que **« ne sont pas passibles de l'impôt sur les sociétés [...] les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les syndicats [professionnels régis par le code du travail], les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fonds de dotation et les congrégations »**.

Pour ce faire, trois conditions cumulatives doivent être satisfaites :

- la **gestion de ces organismes doit être « désintéressée »** ;
- **leurs activités non lucratives doivent rester significativement prépondérantes** ;
- **le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives ne doit pas excéder 60.000 euros.**

L'article précise également que ces organismes deviennent passibles de l'impôt sur les sociétés **à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle l'une des trois conditions n'est plus remplie.**

Par ailleurs, l'article 261 du code général des impôts dispose que les activités lucratives des **organismes d'intérêt général mentionnés à l'article 206 sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) « lorsque leurs recettes encaissées afférentes à ces opérations n'ont pas excédé au cours de l'année civile précédente le montant de 60.000 euros »**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Philippe Houillon, l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances, un amendement visant à **relever les seuils d'exonération mentionnés aux articles 206 et 261 du code général des impôts de 60.000 à 80.000 euros** (1° du paragraphe I et paragraphe II de l'article).

Ce relèvement des seuils est justifié par le fait **qu'ils n'avaient pas été modifiés depuis 2002**. Par conséquent, l'effet automatique de l'inflation avait nécessairement conduit à diminuer, en euros constants, ces plafonds.

Afin de remédier définitivement à cet inconvénient, le 2° du paragraphe I ajoute un nouvel alinéa au 1 *bis* de l'article 206 du code général des impôts. Il dispose que le seuil mentionné par cet article est « ***indexé sur l'indice des prix à la consommation publiés au 1^{er} janvier de l'année précédente*** ».

Il convient de noter qu'une disposition similaire n'a pas été introduite pour le seuil fixé pour l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ARTICLE SOULÈVE UN PROBLÈME D'ÉQUILIBRE

Aux termes de l'article 8 de la loi de finances pour 2002, les seuils relatifs à l'impôt sur les sociétés et à la TVA, **auparavant fixés à 250.000 francs, ont été relevés à 60.000 euros, soit une augmentation de plus de 57 %**. Cet article avait été introduit par l'Assemblée nationale à la suite d'un long débat entre le Gouvernement et l'opposition portant non sur la nécessité de l'augmentation mais sur son niveau. Cette hausse avait néanmoins fait l'objet d'un assez large consensus malgré de sérieuses réserves.

A l'époque, votre rapporteur général avait regretté que « *la fiscalité des associations se caractérise par une navigation à vue avec des "coups de barre" successifs, au fur et à mesure que lui parviennent des doléances des associations et des élus, mais sans cohérence d'ensemble* ».

Il rappelait également que la l'assujettissement d'une association à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas nécessairement défavorable, quand bien même la gestion en devient plus complexe. Par exemple, une association assujettie à la TVA peut également récupérer celle facturée par ses fournisseurs.

Votre rapporteur général s'interrogeait sur le fait de savoir si le seuil retenu apparaissait réellement approprié. En effet, **le présent article**, tout comme celui de la loi de finances pour 2002, **soulève un problème d'équilibre**.

D'un côté, il semble indispensable de ne pas assujettir aux impôts commerciaux les activités lucratives accessoires, comme la vente de gâteaux, générant pour des petites associations des recettes aussi modestes que nécessaires. On ne peut donc qu'approuver le principe consistant à exonérer les activités lucratives accessoires des associations en deçà d'un seuil de recettes.

De l'autre côté, ce seuil ne doit pas être trop élevé, sous peine de risquer de fausser l'équité des conditions de la concurrence dès lors que ces activités lucratives accessoires sont susceptibles de concurrencer des entreprises, des artisans ou des professionnels libéraux : à partir d'un certain seuil de recettes la vente de gâteaux à la sauvette en toute franchise d'impôts peut ainsi porter préjudice aux pâtisseries du voisinage...

Il est difficile de savoir quel est le seuil optimal. En effet, tout seuil général de ce type laisse, par définition, des configurations particulières peu satisfaisantes d'un côté ou de l'autre.

Lors de la discussion de la loi de finances pour 2002, votre rapporteur général avait regretté que « *ce problème ait été ainsi tranché un peu "au doigt mouillé" au détour d'un amendement un peu improvisé* ». Un tel constat doit, malheureusement, être tiré sur le présent article.

B. UN DISPOSITIF TRÈS MAL CONNU

Les seuils n'ont certes pas fait l'objet d'une revalorisation depuis 2002, qui constituait un accroissement très substantiel de ceux existants. Toutefois, depuis lors, **les questions de fond qui ont été soulevées n'ont toujours pas reçu de réponses satisfaisantes.** Aucune étude approfondie n'est venue dresser un état des lieux sur la fiscalité des associations.

De surcroît, **les dispositifs fiscaux mentionnés par le présent article ne sont pas chiffrés par le tome II du fascicule « Voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales.** Il est donc impossible de connaître le coût actuel de la mesure et encore moins celui du relèvement des seuils de franchise de 60.000 à 80.000 euros.

Votre rapporteur général marque donc sa plus grande méfiance vis-à-vis d'un dispositif très mal connu. Il n'est pas favorable à un tel relèvement des seuils sans que les effets passés et futurs soient clairement identifiés.

C. UNE JUSTIFICATION PEU SATISFAISANTE

La justification de cet article n'apparaît pas non plus satisfaisante. Nos collègues députés notent que l'inflation a conduit, en euros constants, à diminuer les seuils applicables. Cette argumentation n'est pas contestable. En revanche, **depuis 2002, l'inflation a connu une croissance de 12,6 % alors**

que l'augmentation proposée correspond à une hausse supérieure à 33 % au regard des seuils actuels, soit près de trois fois l'inflation cumulée depuis la dernière réforme.

Votre rapporteur général désapprouve une telle augmentation qui va au-delà du simple rattrapage de l'inflation.

Par ailleurs, il comprend la logique des auteurs de l'amendement voulant indexer les seuils de franchise sur l'inflation. Pour autant, introduire une telle disposition dans le code général des impôts **induit la publication d'une circulaire annuelle de l'administration fiscale explicitant le montant applicable.**

Or, il apparaît que, bien souvent, les associations sont des structures souples, dont l'équipe est composée principalement de bénévoles, et qui, en tout état de cause, **ne disposent pas nécessairement d'une expertise juridique suffisante pour se repérer dans l'abondante doctrine fiscale.** Dès lors, en pratique, le coût de la complexité peut se révéler supérieur au gain attendu de la simplification et de l'assouplissement.

Votre rapporteur général souhaite donc que les montants applicables soient clairement identifiés aux articles 206 et 261 du code général des impôts. Il reviendra au législateur d'être attentif et de se saisir périodiquement de la question de la réévaluation de ces seuils.

Cette méthode peut paraître plus délicate à mettre en œuvre, mais elle a le mérite de clarté pour le secteur associatif.

Ainsi, votre rapporteur général conteste le bien-fondé des deux éléments principaux de ce nouvel article : le relèvement des seuils de franchise et leur indexation sur le coût de la vie.

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

ARTICLE 9

Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2010

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

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

I. UNE ACTUALISATION DES SEUILS ET LIMITES DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

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

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

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

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

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

(en euros)

Tranches actuelles de revenus LFI 2009	Tranches proposées de revenus PLF 2010	Taux (inchangés)
Jusqu'à 5.852 euros	Jusqu'à 5.875 euros	0 %
De 5.852 euros à 11.673 euros	De 5.876 euros à 11.720 euros	5,5 %
De 11.673 euros à 25.926 euros	De 11.721 euros à 26.030 euros	14 %
De 25.926 euros à 69.505 euros	De 26.031 euros à 69.783 euros	30 %
Plus de 69.505 euros	Plus de 69.783 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

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2008	Pour les revenus de 2009
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.292	2.301
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)	3.964	3.980
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)	880	884
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)	648	651
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	431	433
	Seuil pour les revenus de 2007 LFI 2008	Seuil pour les revenus de 2008 PLF 2009
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5.729	5.753

Source : évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2010

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

(en euros)

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2008	Revenus 2009
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		413 euros	415 euros
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		906 euros	910 euros
- maximum :		13.893 euros	13.948 euros
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		367 euros	368 euros
- maximum :		3.592 euros	3.606 euros
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable		3.296 euros	
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2.266 euros	2.276 euros
- si le revenu net global ne dépasse pas :		13.950 euros	14.010 euros
ou :		1.133 euros	1.138 euros
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		22.500 euros	22.590 euros
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	495 euros	510 euros
Seuil d'imposition des gains nets de cession de valeurs immobilières		25.000 euros	25.730 euros

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

B. L'ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE L'IMPÔT

Le coût de la présente actualisation du barème de l'IR ressort à 261 millions d'euros (2 milliards d'euros pour l'actualisation du barème pour 2009, 914 millions d'euros pour 2008 et 1,2 milliard d'euros pour 2008).

Par ailleurs, le rendement de l'IR sur la base des revenus de 2009 poursuit une tendance baissière issue de la crise économique du second semestre 2008. Aussi, **le montant net des recettes de l'IR en 2010 s'établirait à seulement 46,7 milliards d'euros**, après prise en compte des montants de restitutions d'impôt sur le revenu (- 8,3 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements). En dépit de la non-indexation de la prime pour l'emploi qui conduirait à augmenter les recettes de 400 millions d'euros et du retour, en 2010 sur les revenus de 2009, au recouvrement de la totalité de l'IR dû par les classes moyennes – l'exonération des deux tiers de l'impôt sur le revenu des contribuables dont le revenu est inférieur à la moitié de tranche d'imposition à 14 % –, soit une recette de un milliard d'euros, les recettes nettes de l'IR ¹.

Evolution des recettes de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)

Recouvrement	2008	2009	2010
Recouvrement brut	59,2	56,0	54,7
Remboursements et dégrèvements	7,5 (dont 4,1 PPE)	7,9 (dont 3,4 PPE)	8,3 (dont 2,4 PPE)
Motifs des révisions à la baisse des recettes		- suppression des 2/3 d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes (un milliard d'euros) - révision à la baisse de la croissance de la masse salariale	- crédit d'impôt de compensation de la taxe carbone : (2,65 milliards d'euros) - aide exceptionnelle 200 euros : (10 millions d'euros) - crédit d'impôt intérêts d'emprunt : (un milliard d'euros)
Recettes nettes	51,7	48,1	46,4

Source : Tome I des « Voies et moyens » annexés au projet de loi de finances pour 2010

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

¹ Evaluation des voies et moyens, tome I « Les évaluations de recettes » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette baisse du rendement sur l'IR s'appuie sur des hypothèses de croissance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (IR), qui sont fortement marquées par la crise économique :

Moyenne annuelle des prix hors tabac

	PIB en valeur	PIB en volume	Moyenne annuelle des prix hors tabacs
2008	3,5 %	1,0 %	2,9 % (estimation du PLF 2009)
2009	- 0,9 %	- 2,25 %	0,4 % (2 % selon l'estimation en PLF 2009))
2010	2,0 %	0,75 %	1,2 %

Source : *Evaluation des voies et moyens, annexes aux PLF 2009 et 2010*

Ainsi l'évaluation des recettes nettes de l'IR pour les revenus de 2009 est inférieure de 4,4 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale pour 2009 en raison de la baisse de la croissance de la masse salariale et de la révision à la hausse du coût du crédit d'impôt « développement durable » (2,8 au lieu de 1,5 milliards d'euros) et des exonérations sur les heures supplémentaires (1,2 milliard d'euros).

L'évaluation pour 2010 des recettes de l'IR comprend l'impact des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dont 1,2 milliard d'euros résulterait de l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires, et 1 milliard d'euros du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

Au final, l'IR représente le deuxième poste de recettes fiscales nettes (46,7 milliards d'euros), derrière la TVA (125 milliards d'euros), mais devant l'impôt sur les sociétés (33 milliards d'euros).

Votre rapporteur général relève que les hypothèses de croissance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu sur lesquelles se fonde le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrivent dans un **contexte global de baisse de l'ensemble des prélèvements obligatoires**. Les revenus imposables s'établissent pour 2010 à **164 milliards d'euros**, en progression par rapport à 2009, dont l'évaluation révisée s'établit à 155 milliards d'euros (signe que les effets de la crise semblent être circonscrits), mais en net recul par rapport à l'exécution des recettes de 2008 (218 milliards d'euros).

A cet égard, l'érosion des recettes de l'IR (- 7 % par rapport à l'exécution constatée en 2008) est moins forte que pour l'impôt sur les sociétés (- 19 %). Celui-ci subit en effet au premier chef l'impact de la crise économique sur l'attribution des bénéfices des entreprises.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

Aménagement du délai de reprise de la réduction d'impôt des résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale

Commentaire : Le présent article a pour objet d'allonger à trois ans le délai de reprise de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale en cas de rupture de l'engagement de location pendant une durée de douze mois en raison de la défaillance de l'exploitant.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR ACQUISITION DE RÉSIDENCES DE TOURISME DANS LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

L'article 199 *decies* E du code général des impôts, dit « régime Demessine », prévoit une réduction au titre de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui font l'acquisition d'un logement neuf faisant partie d'une résidence de tourisme située dans une zone de revitalisation rurale ou dans une zone rurale éligible aux fonds structurels européens ou dans une zone de tourisme classée située dans le périmètre d'une agglomération nouvelle. Il s'applique aux logements faisant partie de résidences de tourisme implantées dans les zones précitées à condition que ces logements soient loués pendant neuf ans à l'exploitant de la résidence.

Le prix de revient du logement est retenu dans la limite de 50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, ou de 100.000 euros pour un couple marié ou lié par un pacte civil de solidarité soumis à une imposition commune. La réduction d'impôt s'applique sur le montant de l'investissement, tel que défini, et elle est plafonnée à hauteur de 25 % pour les logements acquis ou achevés à compter du 1^{er} janvier 2004. La réduction d'impôt est accordée, dans ces limites, au titre des revenus de l'année d'achèvement du logement ou de la réalisation des travaux, mais peut être étalée sur 4 ans.

Créé à l'origine par la loi de finances rectificative pour 1998, ce dispositif de réduction d'impôt pour les particuliers a été modifié à plusieurs reprises et particulièrement par la loi n° 2005-1557 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. L'échéance de ce dispositif a été prolongée de deux ans, du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2012, au titre de l'article 93 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008).

B. LA REPRISE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT EN CAS DE NON RESPECT

L'avantage fiscal n'est accordé au propriétaire qu'en contrepartie de l'engagement de louer le logement nu pendant au moins neuf ans à l'exploitant de la résidence de tourisme. L'article 199 *decies* E précise que « *en cas de non-respect de l'engagement ou de cession du logement, la réduction pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de celle de la cession* ». Dans cette hypothèse, l'investisseur doit donc restituer à l'administration fiscale l'avantage obtenu.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE AIDE AUX INVESTISSEURS DE BONNE FOI VICTIMES DE LA DÉFAILLANCE DE L'EXPLOITANT DE LA RÉSIDENCE DE TOURISME

Dans leur ensemble, les dispositions fiscales dérogatoires applicables aux résidences de tourisme concernent aujourd'hui près de 13.500 ménages, avec un coût pour l'Etat estimé à 45 millions d'euros en 2009. Si le dispositif a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2012, votre rapporteur général avait estimé nécessaire qu'une évaluation de l'efficacité réelle de ces incitations à investir soit menée, afin notamment de mesurer s'il n'y a pas là un effet d'aubaine dont profiteraient certains promoteurs et exploitants.

Par ailleurs, la commission de l'économie du Sénat s'était également inquiétée de la situation des résidences de tourisme, à l'occasion de l'examen de la loi de développement et de modernisation des services touristiques (n° 2009-888 du 22 juillet 2009). L'article 10 de la loi précitée prévoit la remise, avant le 22 janvier 2010, par le Gouvernement d'un rapport qui « *devra analyser les caractéristiques économiques, juridiques et fiscales ainsi que les conditions d'exploitations de ces hébergements* » et qui « *formulera, le cas échéant, des propositions de modernisation du cadre juridique et fiscal applicable* ».

Selon le Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT), le nombre d'appartements créés par an serait passé de moins de 1.500 en 1996 à environ 5.500, pour représenter en 2007 un total de 507.986 lits pour 120.737 appartements au sein de 1.487 résidences de tourisme. Un tiers des 161 projets d'ouvertures recensés pour 2007 et 2008 se situent en zone de revitalisation rurale¹.

Or, le modèle économique de l'investissement effectué par certains propriétaires d'appartements acquis dans le cadre de ce dispositif de réduction d'impôt se dégrade du fait de la défaillance de l'exploitant à qui ils ont loué le logement conformément aux dispositions de l'article 199 *decies* E. Ils sont

¹ Rapport n° 304 (2008-2009) de Mme Bariza KHIARI, fait au nom de la commission de l'économie.

alors contraints de restituer l'avantage fiscal au cours de l'année de rupture de l'engagement alors même que celle-ci résulte d'**une situation subie pour les propriétaires de bonne foi.**

B. L'ALLONGEMENT DE TROIS ANS DE LA DURÉE DE REPRISE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés, Alain Nayrou et Jean Launay. Sans remettre en cause l'engagement à louer qui ouvre droit au bénéfice de l'avantage fiscal, il vise à améliorer la situation financière des propriétaires de bonne foi, victimes d'une défaillance de l'exploitant à qui ils ont confié leur logement, en instituant un étalement sur trois ans de la reprise par l'administration fiscale, en fractionnant par tiers la restitution.

En outre, **la reprise ne serait appliquée que si dans le délai de douze mois suivant la rupture de l'engagement, le propriétaire n'a pas retrouvé un nouvel exploitant.**

En cas de cession du logement par le propriétaire, la reprise de la réduction continuera à être pratiquée au titre de l'année de la cession.

Ce n'est que pour **certaines ruptures « subies »** de l'engagement que le propriétaire bénéficiera de l'étalement de la reprise au terme d'un délai de douze mois :

- la liquidation judiciaire de l'exploitant ;
- la résiliation ou la cession de bail commercial par l'exploitant ;
- la mise en œuvre par le propriétaire du bénéfice de la clause contractuelle prévoyant la résiliation du contrat à défaut de paiement du loyer par l'exploitant.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sensible à la détresse des nombreux investisseurs qui, de bonne foi, ont été victimes d'opérations de promotion immobilière et de démarchage « agressif » des officines d'optimisation fiscale, votre rapporteur général se félicite de l'introduction de cette mesure d'assouplissement de la procédure de reprise. Celle-ci était en effet par trop « brutale », notamment lorsque le redevable se trouve contraint à restituer au fisc un avantage fiscal perdu en raison des agissements ou de la défaillance d'un tiers, et ne remet pas en cause l'engagement à louer pendant neuf ans le logement sur lequel se fonde la réduction d'impôt.

A bien considérer, la réduction d'impôt mentionnée à l'article 199 *decies* E est également accordée au titre de l'**acquisition d'un logement**

achevé depuis quinze ans au moins et qui fait l'objet de travaux de réhabilitation (art. 199 *decies* EA)

En outre, l'article 199 *decies* F institue aussi une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui réalisent des **travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration** entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012. A cet égard, il convient de noter qu'une obligation similaire de location pendant au moins neuf ans à l'exploitant de la résidence de tourisme ou du village résidentiel de tourisme classé conditionne le bénéfice de l'avantage fiscal.

Bien que le préjudice subi puisse être inférieur dans ce dernier cas, dans la mesure où la réduction d'impôt s'élève à 20 % du montant des dépenses afférentes¹, votre rapporteur général considère que **la mesure d'assouplissement des conditions de reprise pourrait, aussi légitimement, être étendue à la réduction d'impôt pour travaux de réhabilitation et d'amélioration**. Un amendement vous est donc proposé en ce sens.

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

¹ L'avantage fiscal atteint tout de même 40 % des dépenses afférentes à un logement, achevé depuis quinze ans au moins et faisant partie d'un village résidentiel de tourisme classé inclus dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir.

ARTICLE 10

Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide exceptionnelle de 200 euros et de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi prévues par la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009

Commentaire : le présent article tend à exonérer d'impôt sur le revenu l'aide exceptionnelle de 200 euros versée aux bénéficiaires de certaines prestations sociales et à certains demandeurs d'emploi ainsi que la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi, prévues par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DES MESURES ISSUES DU SOMMET SOCIAL DU 18 FÉVRIER 2009

La mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du **sommet social du 18 février 2009** a constitué un des motifs principaux des ouvertures de crédits opérées par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-431 du 20 avril 2009.

800 millions d'euros supplémentaires ont abondé le **Fonds d'investissement social (FISO)** dont l'objectif est de mutualiser les participations de l'Etat et des **partenaires sociaux** (UNEDIC et fonds unique de péréquation de la formation professionnelle) et de financer, notamment, la **prime forfaitaire de 500 euros en faveur des travailleurs précaires** n'ayant pas acquis suffisamment de droits à l'assurance chômage pour être indemnisés, pour un coût total alors estimé à 117 millions d'euros¹.

En outre, **300 millions d'euros** de crédits supplémentaires ont été ouverts sur une action nouvelle du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », intitulée « Distribution de chèques emploi-services universels préfinancés par l'Etat ». Ces crédits permettent d'attribuer des **bons d'achat de services à la personne d'une valeur de 200 euros par foyer**.

Les publics visés sont les 660.000 ménages bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (130 millions d'euros), les 470.000 ménages bénéficiaires du complément mode de garde gagnant moins de 43.000 euros par an (94 millions d'euros), les 140.000 foyers bénéficiant de

¹ Le FISO a également pour objet de financer la montée en puissance des contrats de transition professionnelle, l'augmentation de la participation de l'Etat à l'indemnisation du chômage partiel (passant de 60 à 75 % du salaire brut) et le soutien à la formation des demandeurs d'emploi.

l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou de la prestation de compensation du handicap (28 millions d'euros) et les 250.000 demandeurs d'emploi avec enfants, en formation ou reprenant un emploi (50 millions d'euros). Les chèques ont été adressés à leurs bénéficiaires en juin 2009, soit par l'intermédiaire de l'Agence nationale des services à la personne, soit, pour les demandeurs d'emploi, par Pôle emploi.

Cette aide et cette prime exceptionnelles ont donné lieu à la publication de deux décrets d'application :

- **s'agissant de l'aide de 200 euros**, le décret n° 2009-479 du 29 avril 2009 en a défini la liste des bénéficiaires (les personnes ayant droit à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au 1^{er} mars 2009, les bénéficiaires au titre des mois de janvier, février ou mars 2009 du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, les bénéficiaires au titre des mois de janvier, février ou mars 2009 de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), et, sur prescription de Pôle Emploi, les demandeurs d'emploi ayant des enfants à charge lorsqu'ils reprennent une activité ou à l'occasion d'une entrée en formation) ;

- **s'agissant de la prime de 500 euros**, le décret du 27 mars 2009 a orienté la mesure en faveur des salariés involontairement privés d'emploi entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010, qui ont travaillé de 2 à 4 mois au cours des 28 mois précédant la perte de leur emploi et ne peuvent prétendre au versement de l'allocation chômage.

B. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE DES AIDE ET DE LA PRIME EXCEPTIONNELLES

Or, **le régime d'imposition sur le revenu de l'aide de 200 euros diffère selon la qualité de son bénéficiaire**. Pour certains d'entre eux, cette mesure constitue le complément de prestations sociales exonérées d'impôt sur le revenu en application du 2^o de l'article 81 du CGI (APA, complément de libre choix de mode de garde de la PAJE, AEEH). En revanche, pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires, cette aide serait soumise à l'impôt sur le revenu, au même titre que les allocations chômage qui sont des revenus de remplacement. De plus, le 3^o de l'article 81 exonère uniquement l'aide versée par l'employeur pour l'acquisition de chèques emploi service universels. Pour une même aide, il en résulte donc une « distorsion » de traitement au regard de l'imposition sur le revenu.

Pour sa part, **la prime forfaitaire de 500 euros versée aux salariés involontairement privés d'emploi entre dans le champ de l'impôt sur le revenu** car elle se substitue, sans condition de ressources, aux allocations chômage et constitue ainsi un « salaire » de remplacement d'activité qui n'est pas susceptible d'être exonérée sur le fondement du 9^o de l'article 81 du code général des impôts.

Afin que ces mesures puissent produire pleinement leur effet en matière d'amélioration du pouvoir d'achat, le présent article vise à **exonérer d'impôt sur le revenu cette aide et cette prime exceptionnelle.**

Le coût de ces dispositions est de 10 millions d'euros pour 2010, sachant que l'effet « pertes de recettes » se prolongera en 2011 sur l'imposition des revenus de 2010 pour les salariés qui seront licenciés entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2010.

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général salue une forme de soutien à la consommation des ménages susceptible d'avoir des retombées économiques positives dans un secteur d'activités **non délocalisables**, même si du point de vue d'une stricte application du principe d'imposition des revenus de remplacement d'activité, **l'exonération de la prime de 500 euros pour les demandeurs d'emploi relève davantage d'un motif d'opportunité sociale que de « l'orthodoxie » fiscale.**

Ce faisant, la **clarification du régime d'imposition de l'aide de 200 euros se rapportant à la distribution de chèques emploi-services se justifie pleinement** dans la mesure où, pour un dispositif unique et limité dans le temps, il convenait de retenir la solution la plus simple et la plus favorable au contribuable.

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

ARTICLE 11

Exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité versé dans les départements d'outre-mer et prise en compte de ce revenu dans le montant de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article propose, d'une part, d'exonérer d'impôt sur le revenu le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) versé dans les départements d'outre-mer et, d'autre part, de prendre en compte son versement dans le montant de la prime pour l'emploi.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE DU RSA EN OUTRE-MER

Le I de l'article 29 de la loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA)¹ a prévu une **application du RSA différée dans le temps dans les départements d'outre-mer** et certaines collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Il dispose ainsi que, « *par dérogation à l'article 28, la présente loi entre en vigueur dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sous réserve de l'inscription dans la loi de finances des dispositions relatives à la compensation des charges résultant de l'extension de compétences réalisée par la présente loi* ».

Comme l'indiquait le rapport de la commission des affaires sociales sur ce projet de loi², ce délai supplémentaire d'entrée en vigueur était rendu nécessaire afin d'adapter le RSA aux spécificités de l'outre-mer. Ainsi, « *le délai d'adaptation rendu indispensable par la spécificité des outils d'insertion en vigueur outre-mer permettra au Gouvernement de calibrer le dispositif destiné à ces collectivités afin d'y prévenir toute diminution du niveau et de la qualité de la politique d'insertion* ».

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Rapport n° 25 (2008-2009) de Mme Bernadette Dupond, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 15 octobre 2008.

B. LA MISE EN PLACE DU REVENU SUPPLÉMENTAIRE TEMPORAIRE D'ACTIVITÉ (RSTA)

En raison de la violente crise sociale qu'ont connue les départements d'outre-mer au début de l'année 2009, le Gouvernement a décidé **la mise en place, à titre transitoire, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**. Cette allocation spécifique est versée, depuis le 1^{er} juillet 2009, en application du décret¹ du 27 mai 2009 relatif au revenu supplémentaire temporaire d'activité.

C. DEUX DISPOSITIFS AUX CARACTÉRISTIQUES DISTINCTES

Le RSTA présente des caractéristiques distinctes de celles du RSA.

En effet, **le RSA constitue une allocation d'incitation au retour à l'emploi**. Il se compose, d'une part, du RSA dit « de base », qui correspond à l'ancienne allocation du revenu minimum d'insertion (RMI) et, d'autre part, du RSA dit « chapeau ». Le RSA « chapeau » est une allocation qui s'ajoute, le cas échéant, aux revenus professionnels. Il constitue ainsi une incitation à la reprise d'un emploi. Les revenus pris en compte pour l'éligibilité au RSA sont appréciés au niveau du foyer.

Le RSTA constitue pour sa part davantage une mesure en faveur du pouvoir d'achat. Il se traduit par le versement d'une **prime forfaitaire pour l'ensemble des salariés du secteur privé et les agents non titulaires de droit public dont la rémunération mensuelle est inférieure à 1,4 SMIC**. La prime versée par l'Etat est de 100 euros par mois pour les salariés à temps plein et décroît proportionnellement à la durée du travail pour les travailleurs à temps partiel. Les revenus pris en compte pour le versement du RSTA sont uniquement les revenus professionnels du bénéficiaire et non les ressources globales du foyer.

En raison de ces spécificités, **le RSTA reste, en l'état actuel du droit, soumis à l'impôt sur le revenu**. En effet, l'article 81 du code général des impôts (CGI) n'exonère d'impôt sur le revenu que les allocations et prestations servies sous condition de ressources en prenant en compte l'ensemble des revenus du foyer, conditions que ne respecte pas le RSA.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose deux modifications : d'une part, **l'exonération du RSTA des revenus imposables** et, d'autre part, **la minoration du montant de la prime pour l'emploi (PPE) à due concurrence des versements de RSTA**.

¹ Décret n° 2009-602.

A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU

Le I du présent article propose d'inscrire à l'article 81 précité du CGI **l'exonération du RSTA versé dans les départements d'outre-mer des revenus imposables**. Cette exonération serait applicable dès l'imposition, en 2010, des versements de RSTA effectués en 2009. Ainsi, **par analogie avec les revenus tirés du RSA**, ceux résultant du RSTA ne seraient pas imposables.

L'objectif est de garantir l'effectivité du RSTA en matière d'accroissement du pouvoir d'achat.

B. LA MINORATION DE LA PRIME POUR L'EMPLOI

Le II du présent article propose par ailleurs de modifier l'article 200 *sexies* du CGI en prévoyant que **le montant total de la PPE accordée au foyer fiscal est minoré des sommes perçues par les membres de ce foyer au titre du RSTA**. Ainsi, la PPE versée à un foyer en 2010, par exemple, serait réduite, à due concurrence, des versements de RSTA opérés en 2009 au profit des membres du foyer.

Ce dispositif est également transposé du mécanisme du RSA « chapeau ». En effet, le D du II de l'article 200 *sexies* du CGI dispose que les revenus tirés du RSA « chapeau » sont imputés sur la PPE à laquelle peut prétendre le contribuable.

Le RSTA étant également une allocation versée exclusivement en complément d'une rémunération professionnelle, il peut, dans une certaine mesure, être assimilé au RSA « chapeau ».

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée produira un gain financier net pour l'Etat. En effet, notamment en raison des abattements spécifiques aux départements d'outre-mer, l'exonération d'impôt sur le revenu ne produirait pas une perte de recettes substantielle pour l'Etat.

Bilan financier pour l'Etat de la mesure proposée

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Coût de l'exonération d'impôt sur le revenu	3	5	2
Gain résultant de l'imputation sur la PPE	110	140	60
Total	107	135	58

Source : évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2010

Ces montants sont à rapprocher du **coût pour l'Etat, en année pleine, du dispositif du RSTA, qui est évalué à 280 millions d'euros.**

L'article 9 du décret précité du 29 mai 2009 prévoit que **le RSTA n'est plus versé à compter de l'application du RSA en outre-mer.** Dans la mesure où le dispositif du RSTA a vocation à céder la place à celui du RSA, les effets financiers de la mesure proposée sont circonscrits aux années 2010 à 2012. **Cette substitution à venir entre le RSTA et le RSA plaide également en faveur d'un régime fiscal cohérent donc identique entre les deux dispositifs.** L'imputation de l'intégralité du RSTA sur la PPE, alors que seul le RSA « chapeau » est imputable en métropole, résulte directement du fait que le RSTA est, comme le RSA « chapeau », une allocation versée en complément d'une rémunération.

Par ailleurs, le dispositif d'imputation du RSTA sur la PPE n'annulera pas les effets du RSTA. M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a indiqué lors du débat à l'Assemblée nationale sur le présent article que **le RSTA s'élevait en moyenne à 1.000 euros par an contre 570 euros par an pour la PPE.**

Enfin, au regard des inquiétudes qui ont émergé dans les départements d'outre-mer sur les conséquences de l'imputation du RSTA sur la PPE, Mme Marie-Luce Penchard, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a proposé, lors du débat au Sénat sur les conclusions de la mission commune d'information sur les départements d'outre-mer, que le Gouvernement produise, sur cette question, *« un bilan de la situation dont il rendra compte à la représentation parlementaire dans six mois ».*

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

ARTICLE 11 bis (nouveau)

Aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Nicolas Forissier a pour objet de supprimer la condition limitant à cinquante le nombre d'associés dans des holdings permettant de bénéficier de la réduction d'ISF au titre de souscriptions au capital de PME pour les seules holdings investissant dans des PME en amorçage, en démarrage ou en expansion au sens communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉDUCTION D'ISF DITE « TEPA » : UNE DISTINCTION ENTRE INVESTISSEMENTS DIRECTS ET INVESTISSEMENTS INTERMÉDIÉS

L'article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a instauré **une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscription au capital de PME** ou de dons au profit d'organismes d'intérêt général. Les dispositions visant à favoriser l'investissement dans les PME sont codifiées à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

Une distinction est établie entre les investissements directs dans les sociétés-cibles et les investissements intermédiés, dont certaines formes permettent de bénéficier de la réduction d'impôt. Ainsi, le législateur a souhaité privilégier les investissements directs qui offrent un régime fiscal plus favorable.

1. Les investissements directs

a) Les conditions à respecter et l'avantage fiscal

Visés au I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, les « investissements directs » concernent les versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés¹, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières.

La société bénéficiaire des versements doit satisfaire aux conditions suivantes :

¹ Ou les souscriptions dans les mêmes conditions dans des sociétés coopératives ouvrières de production ou dans d'autres sociétés coopératives.

- être une PME au sens communautaire¹ ;
- exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier ou immobilier² ;
- avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ;
- ne pas être cotée ;
- être soumise à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun ou y être soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;
- être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion au sens des lignes directrices concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME (2006/C194/02) ;
- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ou relever des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie ;

De plus, le montant des versements reçus par cette société et permettant aux souscripteurs de bénéficier de cette réduction d'impôt ne doit pas excéder un plafond fixé par décret et ne pouvant être supérieur à 1,5 million d'euros. Toutefois, l'article 15 de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, adopté à l'initiative de votre rapporteur général, a porté ce plafond à 2,5 millions d'euros par période de 12 mois au titre de la période allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2010.

Enfin, le redevable de l'ISF doit conserver les titres reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription.

Dans ces conditions, 75 % des versements peuvent être imputés sur l'ISF du contribuable, dans la limite de 50.000 euros par an.

b) La possibilité d'investir au travers d'une holding

Aux termes du 3 du I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, **le même avantage s'applique aux souscriptions en numéraire au capital d'une société holding** qui a pour objet exclusif de détenir des

¹ C'est-à-dire au sens de l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

² Cette condition n'est pas exigée pour les entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-2 du code du travail qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale.

participations dans des sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, **en proportion des investissements qu'elle a effectués dans des entreprises vérifiant l'ensemble des conditions listées *supra*.**

Comme cela sera détaillé ci-après, cette faculté de bénéficier de l'avantage « ISF TEPA » pour des investissements au travers d'une holding au même titre que pour des investissements directs a été utilement encadrée par la loi de finances pour 2009.

2. Les investissements intermédiés

Le III de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts permet également aux redevables de l'ISF de **bénéficier d'une réduction d'impôt** pour les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire :

- **soit aux parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)** définis par l'article L. 214-41-1 du code monétaire et financier **dont la valeur des parts est constituée au moins à hauteur de 20 % de titres** reçus en contrepartie de souscriptions au capital ou de titres reçus en contrepartie d'obligations converties **de sociétés exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de cinq ans vérifiant l'ensemble des conditions listées *supra* ;**

- **soit aux parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)** mentionnés à l'article L. 214-41 du code monétaire et financier **et aux parts de fonds communs de placement à risques (FCPR)** mentionnés aux articles L. 214-36 et L. 214-37 du même code **dont l'actif est constitué au moins à hauteur de 40 % de titres** reçus en contrepartie de souscriptions au capital **de sociétés exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de cinq ans, vérifiant les mêmes conditions.**

Dès lors, à condition de conserver ses parts jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription et de ne pas dépasser, conjointement avec les membres de sa famille, certains quotas de détention au sein de ces fonds, le redevable peut imputer sur son ISF **50 % du montant de ses versements, dans la limite de 20.000 euros par an.**

Cet avantage fiscal pour investissement intermédié est cumulable avec l'avantage pour investissement direct au titre de la même année, sous réserve que le montant total imputé sur l'ISF résultant de ces avantages n'excède pas 50.000 euros.

B. LE DISPOSITIF « ANTI-ABUS » VISANT LES HOLDINGS

Le législateur ayant souhaité distinguer le régime des investissements directs dans les PME et des investissements au travers de fonds, il importait **de vérifier que la faculté de bénéficier de la réduction d'ISF**

« investissements directs » pour des souscriptions *via* certaines holdings n'engendrait pas des abus et des contournements.

C'est pourquoi l'article 106 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot, a permis de **mieux encadrer ces holdings**. A compter du 15 juin 2009, pour permettre à leurs souscripteurs d'entrer dans le cadre de l'ISF TEPA, elles doivent respecter les critères suivants :

- **ne pas compter plus de 50 associés ou actionnaires** ;
- avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;
- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de 5 ans.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, vise à **supprimer la condition limitant à cinquante le nombre d'associés dans des holdings permettant de la bénéficier de la réduction d'ISF au titre de souscriptions au capital de PME pour les seules holdings investissant dans des PME en amorçage, en démarrage ou en expansion au sens communautaire.**

A cette fin, il propose d'insérer un nouvel alinéa après le *e* du 3 du I de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts, supprimant toute condition relative au nombre d'actionnaires ou d'associés pour les sociétés dont l'actif est composé de titres reçus en contrepartie de la souscription au capital initial ou aux augmentations de capital **de sociétés satisfaisant aux conditions prévues au 1 du I du même article** (et énumérées *supra*), exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis **moins de 10 ans, comprenant moins de cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 10 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est exactement le même que celui adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du même auteur, dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 (article 8 D) avant d'être supprimé par le Sénat, suivi sur ce point par la commission mixte paritaire. Votre rapporteur général va donc exposer, une nouvelle fois, les raisons qui conduisent votre commission des finances à ne pas souhaiter rompre l'équilibre en élargissant les possibilités d'intermédiation des investissements permettant de bénéficier d'une réduction d'ISF de 75 %.

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR LA PROFESSIONALISATION DE LA RÉDUCTION D'ISF TEPA

Au cours de l'ensemble des (déjà) nombreux débats autour de la réduction d'ISF dite « TEPA » favorisant l'investissement dans les PME, votre rapporteur général a toujours défendu, d'une part, le dispositif lui-même, dont les premières données disponibles ont démontré le succès, et, d'autre part, le principe selon lequel **les souscriptions devaient passer le moins possible par des instruments d'intermédiation.**

En effet, l'investissement direct présente de nombreux avantages.

En premier lieu, il est celui qui **favorise le mieux le lien entre le souscripteur et la société** dans laquelle il investit, c'est-à-dire l'*affectio societatis*.

Ensuite, il a le mérite de la **simplicité**. Or, la complexité n'est pas le moindre défaut de notre système fiscal et il en résulte une prolifération d'instruments, à la finalité économique discutable, créés dans le seul but d'échapper à l'impôt. S'agissant de « l'ISF-TEPA », **il importe d'échapper à cette « professionnalisation du non-impôt »** pour en rester à l'esprit du dispositif, soit l'investissement direct et productif dans une PME.

Enfin, **un investissement direct comporte une plus grande part de risque que l'investissement intermédié**. Or, il convient de garder à l'esprit que l'investissement « ISF-TEPA » se substitue au paiement direct de l'impôt dû par le contribuable, qui est, par définition, « à perte » pour l'intéressé. Il apparaît donc nécessaire d'éviter de perdre cette logique de risque consubstantiel à l'investissement dans la PME pour entrer dans une pure logique de rendement, ce que permet une mutualisation excessive des souscriptions.

C'est pourquoi votre rapporteur général a soutenu la démarche de notre collègue Philippe Adnot¹ quand il a défendu son amendement visant à mieux encadrer les holdings permettant à leurs souscripteurs de bénéficier des dispositions de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, devenu l'article 106 de la loi de finances pour 2009 précité.

B. LES INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à encourager l'investissement vers un type particulier de PME qui répondent à l'ensemble des critères que doivent respecter les entreprises permettant de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des investissements directs et qui, de plus, ont été créées depuis moins de dix ans, compte moins de cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10 millions d'euros. Un tel objectif est évidemment intéressant.

¹ *Compte-rendu des débats du Sénat, séance du 9 décembre 2008.*

Cependant, le dispositif proposé présente plusieurs inconvénients.

D'une part, il introduit **une strate supplémentaire de complexité** dans le mécanisme de « l'ISF-TEPA », qui gagnerait pourtant à rester le plus simple possible. En cas d'adoption du présent article, les investissements ouvrant droit à la réduction pourraient être « directs » ou intermédiés (*via* des FCPR, FCPI ou FIP) ; les investissements « directs » pourraient être « réellement directs » ou passer au travers de holdings ; et ces holdings devraient soit comporter moins de cinquante associés, soit échapper à cette condition si elles investissent dans un type très précis de sociétés.

D'autre part, l'absence complète de limitation du nombre d'actionnaires ou d'associés entraîne **un risque de perversion du dispositif**, même en resserrant le champ des sociétés-cibles sur de petites structures. Par définition, la mutualisation dilue l'*affectio societatis*, encourage la constitution de montages par des professionnels de la défiscalisation et limite le risque lié à l'investissement pour ce qui reste, malgré tout, un impôt à liquider.

La suppression de tout critère relatif au nombre d'actionnaires ou d'associés des holdings permettant de bénéficier de l'avantage « ISF-TEPA » au titre des investissements directs ne semble donc pas envisageable.

C'est pourquoi votre rapporteur général propose au Sénat d'être cohérent avec son vote de suppression de l'article 8 D du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 et d'en rester à l'équilibre atteint à l'issue de l'examen de la loi de finances pour 2009.

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

ARTICLE 11 ter (nouveau)

Assouplissement, en cas de cession consécutive à un pacte d'actionnaires, de la condition de réinvestissement dont est assortie la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de souscriptions au capital de PME

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Michel Bouvard, a pour objet d'assouplir la condition de réinvestissement du prix de la vente des titres de sociétés en cas de cession stipulée obligatoire par un pacte d'associés ou d'actionnaires, au regard de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME. Les investisseurs disposeraient ainsi de douze mois, au lieu de six mois actuellement, pour réinvestir cette somme afin d'être réputés respecter la condition de conservation de cinq ans de titres de PME.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du premier alinéa du 1 du II de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, la réduction d'ISF au titre de souscriptions au capital de PME est subordonnée à la **conservation par le redevable des titres** reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société **jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription.**

Toutefois, à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot¹, ces dispositions ont été complétées afin de préciser **qu'en cas de non-respect de la condition de conservation de cinq ans du fait d'une cession stipulée obligatoire** par un pacte d'associés ou d'actionnaires, la réduction d'ISF accordée au titre de l'année en cours et de celles précédant ces opérations n'est pas remise en cause **si le prix de vente des titres cédés est intégralement réinvesti par un actionnaire minoritaire, dans un délai maximum de six mois à compter de la cession**, en souscription de titres de sociétés éligibles, sous réserve que les titres ainsi souscrits soient conservés jusqu'au même terme. Bien entendu, cette souscription ne peut alors elle-même donner lieu au bénéfice de la « réduction d'ISF-PME ».

¹ A l'occasion du débat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007, voir le compte-rendu des débats Sénat du 17 décembre 2007.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Michel Bouvard, vise à **porter à douze mois le délai dont dispose un actionnaire minoritaire ayant dû céder ses titres du fait d'un pacte d'associés ou d'actionnaires** pour les réinvestir dans des titres de sociétés éligibles tout en continuant à bénéficier de la réduction d'ISF précitée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **ne remet pas en question l'esprit de la mesure adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007**. En effet, l'assouplissement envisagé fixerait une limite compatible avec un examen sérieux et complet des dossiers de réinvestissement tout en demeurant raisonnable au regard de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire l'orientation de fonds vers le capital des PME. Le délai proposé, c'est-à-dire douze mois, est d'ailleurs le même que celui dont les fonds spécialisés disposeraient pour respecter complètement leur quota d'investissement aux termes de la proposition de loi visant à renforcer l'efficacité des avantages fiscaux au profit de la consolidation du capital des petites et moyennes entreprises¹.

En outre, même s'il n'a pas été possible d'obtenir de chiffre précis, ces dispositions très encadrées ne concernent qu'un nombre très limité de cas et présentent un **faible enjeu financier**.

C'est pourquoi votre rapporteur général n'est pas opposé à l'adoption de cet article.

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

¹ Texte n° 102 (2008-2009) adopté par le Sénat le 29 juin 2009 sur la proposition du président Jean Arthuis.

ARTICLE 11 quater (nouveau)

Extension de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées à certaines associations reconnues d'utilité publique

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Michel Bouvard, a pour objet d'étendre la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons aux sommes versées aux associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts¹, **les redevables de l'ISF peuvent imputer sur cet impôt**, dans la limite de 50.000 euros, **75 % du montant des dons** en numéraire et dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit :

- **des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur** ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

- **des fondations reconnues d'utilité publique** ;

- **de certaines structures d'insertion de personnes** rencontrant des difficultés particulières² ;

- **de l'Agence nationale de la recherche (ANR)** ;

- **et des fondations universitaires ainsi que des fondations partenariales** mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation.

Il est précisé que la fraction du versement ayant bénéficié de la réduction d'ISF ne peut donner lieu à un autre avantage fiscal au titre d'un autre impôt. Il s'agit, en particulier, d'éviter le cumul de cet avantage avec la

¹ Cet article est issu de l'article 16 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (n° 2007-1223 du 21 août 2007), tout comme l'article 885-0 V bis du même code définissant la réduction d'ISF au titre de la souscription au capital de PME.

² Il s'agit des entreprises d'insertion, des entreprises de travail temporaire d'insertion, des entreprises adaptées, des associations intermédiaires et des ateliers et chantiers d'insertion mentionnées aux articles L. 5132-5 à L. 5132-7, L. 5232-13 et L. 5132-15 du code du travail.

réduction d'impôt sur le revenu codifiée à l'article 200 du code général des impôts.

Le redevable peut bénéficier de cette réduction d'ISF et de celle pour souscription au capital de PME au titre de la même année, sous réserve que le montant imputé sur l'ISF résultant des deux avantages n'excède pas 50.000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Michel Bouvard et avec l'avis défavorable du Gouvernement, vise à **étendre le bénéfice de la réduction d'ISF** visée à l'article 885-0 V bis A du code général des impôts **aux dons effectués en faveur des associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.**

Cet article renvoie à un décret l'établissement de la liste des associations concernées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général comprend bien la motivation des auteurs de l'amendement ayant abouti à l'insertion du présent article. En effet, **les associations de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises accomplissent une œuvre utile.** Même si le champ de cette catégorie d'associations n'est pas actuellement précisé, notre collègue Michel Bouvard a cité, au cours des débats à l'Assemblée nationale, les noms de « Réseau Entreprendre », de « France Active » et de « l'Association pour le droit à l'initiative économique », qui sont effectivement des structures utiles pour accompagner la création d'entreprise (au travers d'expertises des dossiers en amont, de mise à disposition des créateurs de chefs d'entreprise bénévoles, ou encore de systèmes de prêts d'honneur).

Il constate également que la rédaction de l'article vise à limiter le champ de cette extension en renvoyant à un décret le soin d'établir la liste des associations qui pourront faire bénéficier leurs donateurs de l'avantage fiscal précité.

Cependant, il tient à souligner :

- d'une part, que **les dons aux associations visées au présent article sont déjà encouragés par la réduction d'impôt sur le revenu** visée à l'article 200 du code général des impôts précité ;

- d'autre part, que **le législateur a, en conscience, choisi**, lors de l'examen de la loi TEPA, **d'écarter les associations reconnues d'utilité publique du champ de la réduction d'ISF**. Il s'agissait, en effet, de cibler ce dispositif sur quelques domaines très précis.

Ouvrir ce champ risque de conduire, à l'avenir, à des demandes multiples d'associations diverses qu'il risque d'être difficile d'écarter au vu de ce précédent. Ainsi, par exemple, comment « classer » les mérites respectifs du financement et de l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises par rapport à la lutte contre le cancer ou d'autres maladies graves, ou encore l'aide alimentaire ou sociale aux personnes en difficulté ?

C'est pourquoi il est plus raisonnable d'en rester à la liste actuelle des structures éligibles à la réduction d'ISF précitée.

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

ARTICLE 11 quinquies (nouveau)

Entrée en vigueur du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, a pour objet d'apporter une précision sur l'entrée en vigueur du dispositif « anti-abus » applicable aux holdings éligibles à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME.

I. LE DROIT EXISTANT

Comme indiqué dans le cadre du commentaire de l'article 11 *bis* du présent projet de loi de finances, l'article 106 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot, a permis de **mieux encadrer les holdings éligibles à la réduction d'ISF au titre des souscriptions au capital de PME**. Celles-ci doivent respecter les critères suivants :

- **ne pas compter plus de cinquante associés ou actionnaires ;**
- avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;
- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de cinq ans.

Aux termes du II de l'article 106 précité, les dispositions énumérées ci-dessus s'appliquent « **aux versements effectués à compter de la date limite de dépôt de la déclaration au titre de l'année 2009** », c'est-à-dire à compter du 15 juin 2009.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, vise à modifier le II de l'article 106 de la loi de finances précitée de sorte que les restrictions apportées par cet article s'appliquent « **aux versements afférents à des souscriptions effectuées à compter de la date limite de dépôt de la déclaration au titre de l'année 2009** ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par l'Assemblée nationale ne remet pas en question le dispositif anti-abus relatif aux « holdings ISF ». En particulier, en ne visant que des souscriptions effectuées avant le 15 juin 2009, elle ne permet pas son contournement par le biais de nouvelles souscriptions dans des structures ne respectant plus les critères d'éligibilité de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, quand bien même elles les auraient respectées au moment de leur création.

Il s'agit simplement de répondre aux cas particuliers des redevables ayant souscrit au capital d'une holding ISF-PME avant le 15 juin 2009 (c'est-à-dire à une date où la holding répondait aux critères d'éligibilité) mais dont le versement correspondant ladite souscription n'a eu lieu qu'après cette date (donc après l'entrée en vigueur des nouveaux critères d'éligibilité). La rédaction proposée par le présent article permet bien de résoudre de telles situations, jusqu'alors ambiguës.

Un tel dispositif paraît acceptable. Toutefois, **le Gouvernement devra bien préciser, à l'occasion de la séance publique, qu'il ne peut être contourné** et qu'en particulier, il ne permet en aucune façon de souscrire de nouveaux engagements bénéficiant de la réduction d'ISF auprès de holdings ne respectant pas les critères « anti-abus ».

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

ARTICLE 12

Exonération des droits de mutation par décès des successions des militaires décédés en opérations extérieures

Commentaire : le présent article propose d'exonérer des droits de mutation par décès les successions des militaires décédés en opérations extérieures.

I. LE DROIT EXISTANT

Le code général des impôts **pose déjà le principe de l'exonération de droits des successions des militaires « morts pour la France »**.

Ainsi, aux termes de l'article 796 de ce code, sont exonérées de l'impôt de mutation par décès les successions :

- des militaires des armées françaises et alliées, morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre ;

- des militaires qui, soit sous les drapeaux, soit après renvoi dans leurs foyers, seront morts, dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre ;

- de toute personne ayant la nationalité française ou celle d'un pays allié dont le décès aura été provoqué, soit au cours des hostilités, soit dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, par faits de guerre suivant la définition qui en est donnée pour les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre ;

- des personnes décédées en captivité ou des conséquences immédiates et directes de leur captivité dans les trois ans après la fin de la guerre, après avoir été internées pour faits de résistance ;

- des personnes décédées au cours de leur déportation ou des conséquences immédiates et directes de leur déportation, dans ce même délai ;

- des militaires et civils décédés en Afrique du Nord, victimes d'opérations militaires ou d'attentats terroristes ;

- des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme visés à l'article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé ou des conséquences directes de ces actes dans un délai de trois ans à compter de leur réalisation ;

- des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires décédés en opération de secours, cités à l'ordre de la Nation.

Il est à noter que cette exonération ne profite qu'aux parts nettes recueillies par les ascendants, les descendants, ainsi que par ses frères et soeurs ou leurs descendants.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'inclure, dans la liste visée à l'article 796 du code général des impôts, les « *militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou, dans les trois années suivant la fin de celle-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant cette opération* ». Tel est l'objet du **1° du I** du présent article.

Le **2° du I** de cet article effectue des coordinations rédactionnelles.

Enfin, le **II** du présent article vise à ce que les dispositions ci-dessus s'appliquent aux successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2008.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure proposée, qui **prend en compte les nouvelles modalités d'emploi des armées françaises**. Il est, en effet, nécessaire de sortir les opérations extérieures du flou juridique qui les entoure actuellement.

Il est à noter que la date d'entrée en vigueur prévue, à savoir les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2008, permet de couvrir les successions des militaires français ayant perdu la vie en Afghanistan en 2008, de même que celles des dix militaires décédés au cours d'opérations extérieures en 2009.

Le coût de cette mesure pour le budget de l'Etat n'est pas significatif, au vu du faible nombre de militaires français perdant la vie au cours d'opérations extérieures (onze par an en moyenne au cours des dix dernières années).

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

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 13

Evolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 13 bis (nouveau)

Abondement des dotations de péréquation de la dotation générale de fonctionnement

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 14

Indexation des dotations d'investissement sur le taux prévisionnel d'inflation

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 15

Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 16

Evolution des compensations d'exonérations

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 16 bis (nouveau)

Régime d'exonération de taxe foncière des logements vendus par ICADE

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 17

Compensation des transferts de compétences aux départements

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 18

Compensation des transferts de compétences aux régions

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 19

**Compensation aux départements des charges résultant de la mise en
œuvre du revenu de solidarité active (RSA)**

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

ARTICLE 20

**Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat
au profit des collectivités territoriales**

[Commentaire figurant dans le volume 2 du fascicule 1
du tome II du présent rapport]

B. – Autres dispositions

ARTICLE 21

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2010, « 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 2009, « *sous réserve des dispositions de la présente loi* », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

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 22

Hausse de la taxe d'aviation civile

Commentaire : le présent article modifie l'article 302 bis K du code général des impôts en vue de relever de 4,9 % en moyenne les tarifs de la taxe de l'aviation civile, qui constitue une des recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et figure aujourd'hui à **l'article 302 bis K du code général des impôts**.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien** public et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier qu'elles embarquent en France. Le tarif actuel de la TAC est le suivant :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse ;
- 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

Compte tenu de la forte croissance du trafic aérien, ces tarifs sont restés stables en euros courants depuis 2006. **Ils n'ont pas été revalorisés du taux d'inflation** et avaient même fait l'objet d'une baisse uniforme de 0,56 euro entre 2005 et 2006, afin de compenser la création des redevances de surveillance et de certification.

L'article précité du code général des impôts dispose par ailleurs que **le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA), qui a succédé en 2006 au budget annexe de l'aviation civile. Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de **missions d'intérêt général** que finance ce budget. En effet, ce budget annexe subventionne notamment certaines liaisons aéroportuaires avec des aérodromes enclavés, en outre-mer par exemple.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

B. UNE RESSOURCE DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Les sources de financement du BACEA sont très variées mais peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les **redevances**, soit les **redevances de navigation aérienne** (redevances de route, qui constituent plus de la moitié des recettes du budget annexe, et redevances pour services terminaux de la navigation aérienne – RSTCA) qui rémunèrent les prestations de l'opérateur de navigation aérienne, et les **redevances de surveillance et de certification** qui rémunèrent les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et la délivrance de divers titres (agrément, certificats, licences et autorisations nécessaires aux opérateurs, personnels et systèmes) ;

- l'autofinancement, le produit brut des **emprunts** et les produits financiers ;

- des **recettes diverses** telles que les produits d'abonnements et de ventes de marchandises, la rémunération de prestations de services (notamment la formation aéronautique), les produits de cessions faites aux aéroclubs, les loyers perçus par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ou les produits exceptionnels (trop-perçus sur rémunérations antérieures, versements à la suite de contentieux, mécanismes correcteurs de route et de RSTCA...) ;

- et la quotité de la **taxe de l'aviation civile** affectée au budget annexe, qui devrait représenter 16,2 % des ressources du BACEA en 2009.

Le produit de ces recettes réalisé et attendu de 2008 à 2010 est le suivant :

Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	2008	En % du total	Prévision LFI 2009	Prévision 2009 révisée (*)	Prévision PLF 2010	Evolution 2010/ LFI 2009
Redevances de route	1.049,62	61,1 %	1.137,8	N.D.	1.067,83	- 6,1 %
Redevances RSTCA	253,97	14,8 %	275,8		272,3	- 1,3 %
Redevances de surveillance et de certification	26,52	1,5 %	29,14		30,05	3,1 %
Taxe de l'aviation civile	191,34	11,1 %	308,65	266,2	277,93	- 9,9 %
Produit brut des emprunts	103,69	6 %	116,82	216,8	250,75	114,6 %
Autres recettes	92,49	5,4 %	38,67	N.D.	38,6	- 0,2 %
Total des recettes nettes	1.717,64	100 %	1.906,88	Environ 1.817	1.937,46	1,6 %

(*) : La prévision révisée pour 2009 intègre un relèvement du plafond d'emprunt de 100 millions d'euros prévu par la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009 et une diminution des recettes des redevances et de la TAC.

Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2008 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2009 et 2010

C. UNE AUGMENTATION FORTE ET CONTESTABLE DE LA QUOTITÉ AFFECTÉE AU BUDGET ANNEXE

L'article 45 de la loi de finances pour 2008¹ a prévu, pour la première fois de manière pluriannuelle, la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA. **Il était ainsi prévu que la fraction affectée au BACEA augmente temporairement** de 49,56 % en 2007 à 53,37 % en 2008 et 2009, pour ensuite revenir en 2011 à son niveau de 2007. Cette hausse provisoire était justifiée par la nécessité de financer des investissements lourds en matière de navigation aérienne, essentiellement le programme Coflight de remplacement des systèmes de traitement des plans de vols.

L'article 45 de la loi de finances pour 2009² a cependant accru de manière beaucoup plus significative la fraction affectée au BACEA, qui est ainsi passée de 53,37 % en 2008 à 82,14 % en 2009, puis 79,77 % en 2010 et 77,35 % en 2011. Les variations de la répartition du produit de la TAC depuis 2005 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Evolution de la répartition du produit de la TAC

(en %)

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008				LFI 2009		
				2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BACEA	65,58	43,73	49,56	53,37	51,47	49,56	82,14	79,77	77,35	
Budget général	34,42	56,27	50,44	46,63	48,53	50,44	17,86	20,23	22,65	

Source : projet de loi de finances pour 2010

Cette forte augmentation de la quotité avait été justifiée par une **modification significative du périmètre du budget annexe**, qui a hérité en 2009 de dépenses correspondant à des activités régaliennes de la DGAC concourant à la sécurité et à la sûreté du transport aérien, qui étaient auparavant logées dans le programme « Transports aériens » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Le montant des dépenses transférées vers le BACEA avait ainsi été estimé à 108,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Ce transfert de crédits constituait également le pendant de la **réorganisation de la DGAC**, avec la mise en place au 1^{er} janvier 2009 du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité.

Votre rapporteur général avait cependant émis des réserves sur cette mesure budgétaire, et partant, sur le relèvement correspondant de la quotité de TAC affectée au budget annexe.

Il avait en effet considéré que les justifications apportées par le ministère, fondées sur un souci de rationalisation de la gestion financière et de

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

lisibilité de l'action de l'Etat dans les domaines de la sécurité et de la sûreté aériennes, n'étaient pas probantes et que cette réorganisation, probablement « commode » pour les services gestionnaires, correspondait de fait à une **débudgétisation clairement contraire aux principes de la LOLF**¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. UNE AUGMENTATION MOYENNE DES TARIFS DE 4,9 %

Le présent article modifie le II de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, précité, pour relever d'en moyenne 4,9 % les différents tarifs de la TAC à compter de 2010, soit :

- 4,11 euros (**hausse de 4,85 %**) par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique ;

- 7,34 euros par passager embarqué vers d'autres destinations, soit une **augmentation de 4,83 %** ;

- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée, soit une **progression de 5,13 %**.

Cette augmentation des tarifs devrait accroître le produit de la TAC de **15,9 millions d'euros** (hors variations de l'assiette), dont 12,7 millions d'euros viendront abonder le BACEA. Les prévisions de recettes sur la période 2009-2011, selon la loi de programmation des finances publiques² et après actualisation dans le projet de loi de finances pour 2010, sont donc les suivantes (les prévisions pour 2011 n'ayant pas été révisées) :

¹ L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances dispose qu'un budget annexe ne doit retracer que les « seules opérations des services de l'Etat [...] résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services ». Or, en modifiant le périmètre du budget annexe, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire avait reconnu, dans les réponses qu'il avait fournies au questionnaire transmis par votre commission des finances, que des « activités qui ne sont pas strictement des prestations de services seront inscrites dans le budget annexe tant qu'elles participent directement à ses activités opérationnelles ».

² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

**Prévisions du produit de la TAC et de sa répartition entre le budget général
et le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »**

(en millions d'euros)

	Date des prévisions	Produit de la TAC	Pourcentage affecté au budget général	Montant affecté au budget général	Pourcentage affecté au budget annexe	Montant affecté au budget annexe
2009	Prévisions juillet 2008	375,8	17,86 %	67,1	82,14 %	308,6
	Prévisions septembre 2009	324,13		57,9		266,2
2010	Prévisions juillet 2008	393,7	20,23 %	79,6	79,77 %	314,2
	Prévisions septembre 2009	348,4		70,5		277,9
2011	Prévisions juillet 2008	412,6	22,65 %	93,5	77,35 %	319,2

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, projet annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. UNE ÉVOLUTION JUSTIFIÉE PAR LA BAISSÉ PRONONCÉE DES RECETTES

L'objectif poursuivi par le présent article est de **garantir l'équilibre du BACEA, aujourd'hui compromis par la crise du transport aérien**, qui subit directement l'impact de la crise économique. D'après le document d'évaluation préalable des articles du présent projet de loi de finances, l'IATA (*International Air Transport Association*) prévoit une **baisse moyenne du trafic aérien en 2009 de 7,6 % dans le monde**, la diminution du trafic en Europe enregistrée au premier semestre étant de 7,1 % par rapport à la période équivalente de 2008. En France, les unités de service (qui déterminent notamment le montant des redevances aériennes) ont baissé de 7,8 % sur les six premiers mois de 2009.

L'équilibre du BACEA en 2010 a quant à lui été construit en retenant une **hypothèse de chute du trafic de 7 % en 2009** (et des retards et sous-déclarations à hauteur de 3 % du produit de la TAC) puis **d'une remontée de 1,5 % en 2010**. Il en résulterait une baisse des recettes en 2010 de l'ordre de **260 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Le projet de budget annexe prévoit cependant diverses mesures d'ajustement, soit, outre le présent relèvement des tarifs de la TAC :

- une **augmentation équivalente (4,9 %)**, par voie réglementaire, **des taux des redevances de la navigation aérienne**, qui devrait rapporter 61 millions d'euros sans compenser intégralement l'effet de la baisse du trafic ;

- un **plan d'économies de 40 millions d'euros**, portant autant sur le fonctionnement de la DGAC que sur les investissements ;

- et un **relèvement du plafond d'autorisation d'emprunt** de 135 millions d'euros par rapport aux projections de la loi de programmation des finances publiques, dont 100 millions d'euros ont déjà été inscrits dans la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009.

L'augmentation des tarifs de la TAC ne permettra pas de combler la perte de recettes liée à la chute du trafic, mais contribuera à l'équilibre du BACEA et est jugée comme l'optimum supportable par les compagnies aériennes, dont les résultats sont fortement affectés dans le contexte actuel. **Elle sera *a priori* largement répercutée sur le coût des billets mais l'impact en sera minime**, et en tout cas sans incidence sur le comportement des voyageurs, puisque cette augmentation de la TAC est équivalente à une hausse des billets de 19 centimes, 34 centimes et 6 centimes pour chacune des trois catégories.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général juge qu'après une forte hausse de la quotité revenant au BACEA, la présente augmentation des tarifs de la TAC **paraît en première instance témoigner d'un ajustement permanent et regrettable des recettes aux dépenses**, qui ne serait pas conforme aux exigences de bonne gestion et accentuerait l'instabilité de cette taxe malgré une volonté de programmation pluriannuelle.

Plusieurs raisons plaident toutefois en faveur de cette révision :

- elle répond à l'impératif d'équilibre du budget annexe, est relativement modérée et tient compte de l'absence d'indexation sur l'inflation ;

- elle n'aura qu'une faible répercussion sur le coût des billets ;

- elle ne constitue pas la seule mesure d'ajustement contribuant à l'équilibre du BACEA.

Votre rapporteur général estime cependant que **le plan d'économies au sein de la DGAC devra impérativement tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes** dans deux récents référés portant respectivement sur la négociation d'un protocole social avec les organisations syndicales et sur le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA). Ces référés soulignent en effet de nombreuses irrégularités dans le versement des primes aux personnels techniques et les marges de productivité comme le trop grand nombre de sites du SEFA.

Enfin, votre rapporteur général exprime à nouveau ses **interrogations sur le cloisonnement entre certaines activités de prestation de service de la DGAC et le marché concurrentiel qui se développe parallèlement, pour les**

mêmes prestations, dans l'ensemble du territoire européen. Il serait souhaitable de réexaminer cette situation, notamment dans le cadre de l'effort de coordination mené par le consortium SESAR, qui regroupe, au niveau européen, industriels, constructeurs, compagnies aériennes et agences nationales de régulation aérienne.

Afin de minorer la probabilité de révisions ultérieures des tarifs de la TAC, votre rapporteur général vous proposera en seconde partie du présent projet de loi de finances un **amendement** tendant à les indexer de manière permanente sur l'inflation, à compter de 2011.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 23

Diminution du droit de timbre pour la délivrance d'un passeport

Commentaire : le présent article additionnel propose de diminuer de 10 euros le droit de timbre acquitté à l'occasion de la délivrance d'un passeport.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 953 du code général des impôts (CGI) prévoit que le droit de timbre pour un passeport s'élève à **89 euros** pour un majeur, à **45 euros** pour un mineur de quinze ans et plus, et à **20 euros** pour un enfant de moins de quinze ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet amendement vise à **réduire de 10 euros** le montant de ce droit de timbre, **lorsque le demandeur fournit lui-même les deux photographies d'identité nécessaires** à l'élaboration de son passeport en application de l'article 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005.

En l'état actuel du droit, l'article 104 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, modifiant l'article 953 du CGI, prévoit que si le demandeur fournit deux photographies d'identité, le montant du titre est de 88 euros pour un majeur, de 44 euros pour un mineur de quinze ans et plus, et de 19 euros pour un enfant de moins de quinze ans.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009, le Sénat avait voté, à l'initiative de notre collègue Michèle André, une réduction de 10 euros qui a ensuite été supprimée à l'occasion d'une seconde délibération sur les articles de la première partie.

Par la suite, en première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2008, **un amendement co-signé par votre rapporteur général et notre collègue Michèle André** a été adopté par le Sénat afin de fixer le montant de ce droit de timbre à 81 euros pour un majeur, à 37 euros pour un mineur de quinze ans et plus, et à 12 euros pour un enfant de moins de quinze ans. Après examen par la commission mixte paritaire (CMP), le Sénat a définitivement adopté le dispositif ci-dessus indiqué de l'article 104 de la loi

de finances rectificative pour 2008, soit une **réduction symbolique d'un euro** lorsque le demandeur fournit lui-même ses deux photos d'identité.

Il convient de rappeler que l'article 104 précité a relevé de façon substantielle le droit de timbre perçu pour la délivrance d'un passeport. Ainsi, ce droit était-il auparavant de **60 euros** pour un majeur et de **30 euros** pour un mineur de quinze ans et plus. Les mineurs de moins de quinze ans étaient, pour leur part, exonérés de droit. Cette **forte augmentation** s'inscrit dans le cadre du passage au **passeport biométrique**, décrit dans le rapport de votre rapporteure spéciale, Mme Michèle André, pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et dont le déploiement est généralisé à l'ensemble du territoire depuis le 28 juin 2009. Mais elle contribue à fragiliser les plus modestes de nos concitoyens.

Outre un **allègement du droit de timbre actuel pesant sur le demandeur d'un passeport**, le présent amendement vise également à **soutenir l'activité des photographes professionnels**, qui a été fortement impactée lors du passage au passeport biométrique par la possibilité de prise de photos d'identité en mairie.

Cette réduction du droit de timbre pour le passeport s'inscrit dans le prolongement des conclusions du rapport d'information n° 486 (2008-2009) de notre collègue Michèle André, « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives ».

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

ARTICLE 23

Modification de la part du produit du droit de timbre sur les passeports affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Commentaire : afin de mettre en adéquation le montant des droits et taxes affecté à l'ANTS avec les besoins de financement de l'agence, le présent article propose de ramener le plafond d'affectation du produit du droit de timbre sur les passeports de 131 millions d'euros à 107,5 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 953 du code général des impôts (CGI) détermine les **droits de timbre** perçus pour la délivrance d'un passeport ainsi que les taxes auxquelles est assujettie la délivrance de titres assimilés (titres de voyage délivrés aux réfugiés ou apatrides, sauf-conduits délivrés aux étrangers titulaires d'un titre de séjour).

L'article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a prévu l'affectation de 70 % du produit de ces taxes, dans la limite d'un plafond, à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), établissement public administratif créé par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 et ayant pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés (c'est-à-dire de documents délivrés par l'Etat et faisant l'objet d'une procédure d'édition et de contrôle sécurisée).

Cette mission recouvre le passeport électronique (depuis le 1^{er} mars 2007), le **passeport biométrique** (depuis le 1^{er} juin 2007), la carte nationale d'identité (depuis le 1^{er} juin 2007) et le système d'immatriculation à vie des véhicules (depuis le 1^{er} septembre 2008).

Le plafond du produit affecté, initialement fixé à **45 millions d'euros** par la loi précitée de finances pour 2007, a été relevé à **47,5 millions d'euros** par l'article 48 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, puis à **131 millions d'euros** par l'article 64 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de ramener en 2010 le plafond du produit du droit de timbre sur les passeports affecté à l'ANTS à **107,5 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le financement de l'ANTS connaît en 2010 une évolution notable. En effet, jusqu'en 2009, ce financement s'opérait via plusieurs sources : une subvention pour charges de service public (52,2 millions d'euros en 2009) et une affectation de recettes fiscales (212,5 millions d'euros en 2009).

Les recettes fiscales concernées correspondent au droit de timbre acquitté à l'occasion de la délivrance d'un passeport, au droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI) et au droit de timbre perçu lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule.

Les dépenses de l'ANTS renvoient à la mise en œuvre et au déploiement des titres sécurisés (études, assistance, marchés informatiques et acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture), à l'acquisition des passeports biométriques (auprès de l'Imprimerie nationale), à leur personnalisation à leur acheminement, ainsi qu'à la charge des personnels qu'elle rémunère.

En 2010, l'agence ne bénéficiera plus d'aucune subvention et son budget sera **uniquement constitué de ressources propres liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité et au système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV).**

Il convient par ailleurs d'**ajuster les ressources de l'ANTS**, dont le besoin de financement estimé pour 2010 est inférieur de 23,5 millions d'euros au montant fixé en 2009.

Le budget de l'ANTS s'élèvera ainsi au total à **212,5 millions d'euros**, contre 262,7 millions d'euros en 2009 (soit une baisse de 19,1 %).

Cette baisse significative est principalement due à **l'arrivée à maturité de projets représentant un poids budgétaire important** :

- l'achèvement des investissements du programme des titres électroniques sécurisés (TES), en France et pour les 212 postes consulaires français à l'étranger, pour un montant total de dépenses de **34,5 millions d'euros** en 2010 contre 90,5 millions d'euros en 2009 ;

- le SIV, dont l'enveloppe budgétaire dédiée passe de 69 millions d'euros à **56 millions d'euros**.

Par ailleurs, le poste de dépenses concernant les passeports est en légère diminution : **55,1 millions en 2010** contre 56,1 millions d'euros en 2009.

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

ARTICLE 24

Affectation au Fonds démonstrateurs de recherche des remboursements des avances du Réseau de recherche sur les technologies gazières et pétrolières (RTPG)

Commentaire : le présent article propose d'affecter au Fonds démonstrateurs de recherche les remboursements des avances du Réseau de recherche sur les technologies gazières et pétrolières (RTPG).

I. LES DISPOSITIFS EXISTANTS

A. LE FONDS DÉMONSTRATEURS DE RECHERCHE DE L'ADEME ET SES RESSOURCES

Le « Fonds démonstrateurs » est un fonds de soutien à la mise au point de démonstrateurs de recherche sur les nouvelles technologies de l'énergie. Sa création a été annoncée dans le cours de l'été 2008, dans le cadre de la **stratégie nationale de recherche dans le domaine de l'énergie**, de la stratégie nationale de recherche et d'innovation, et à la suite des recommandations du comité opérationnel « **Recherche** » du **Grenelle de l'Environnement**.

Ce fonds doit porter **400 millions d'euros en autorisations d'engagement** sur le milliard d'euros supplémentaires mobilisés par l'Etat sur la période 2008-2012 en matière de recherche sur le développement durable.

Sa gestion a été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**ADEME**).

Selon les éléments fournis par le Gouvernement, le « Fonds démonstrateurs » fonctionne de la manière suivante :

- le comité de pilotage rassemble les ministères chargés de l'énergie, de la recherche et de l'économie. Il sélectionne les différentes filières jugées stratégiques, identifie les filières devant faire l'objet de démonstrateurs, valide les feuilles de route proposées par l'ADEME, les appels à manifestation d'intérêt et la sélection des projets ;

- l'ADEME définit des feuilles de route dans les différents domaines identifiés comme ayant besoin de démonstrateurs avec le concours du comité consultatif. Elle prépare les appels à manifestation d'intérêt dans les domaines sélectionnés par le comité de pilotage, instruit les réponses et propose à ce comité les dossiers sélectionnés ;

- le comité consultatif, rassemblant, outre les ministères concernés et les agences de financement de la recherche (ADEME, Agence nationale de la recherche, OSEO), des personnalités qualifiées, donne son avis sur les feuilles de route et les projets reçus.

B. LE RÉSEAU DE RECHERCHE SUR LES TECHNOLOGIES GAZIÈRES ET PÉTROLIÈRES (RTPG)

Le Réseau de recherche sur les technologies gazières et pétrolières (RTPG), autrefois appelé fonds de soutien aux hydrocarbures, a été mis en place il y a plus de quarante ans.

Il s'agit d'un **fonds destiné au soutien du développement des technologies pétrolières et gazières**. L'Etat pouvait ainsi apporter son concours au financement de travaux ayant pour objet l'étude, la réalisation, la mise au point et l'essai industriel de techniques nouvelles relatives à la prospection, à l'exploitation et au raffinage d'hydrocarbures, ainsi qu'aux activités techniques connexes portant sur les produits et gaz associés. Les sociétés pétrolières et gazières, les constructeurs d'automobiles, les organismes et instituts de recherche, ainsi que les sociétés de service et les fabricants d'équipement, pouvaient bénéficier de cette aide pour leurs travaux de recherche et développement réalisés en France.

Ce fonds a cessé depuis trois ans de lancer des appels à projets et est maintenant en voie d'extinction.

Les paiements ne sont toutefois pas terminés. Le versement de l'aide s'effectue en effet une fois les travaux faits, éventuellement de façon fractionnée.

L'exploitation commerciale des travaux réalisés avec le concours de l'Etat donne lieu à remboursement si les projets soutenus aboutissent. Le succès peut donner lieu soit à un avantage interne à l'entreprise entraînant un remboursement sur la base de sa comptabilité analytique dans une fourchette allant forfaitairement de 15 % à 45 % de l'avance reçue, soit à une augmentation du chiffre d'affaires qui servira alors d'assiette au remboursement dû, le bénéficiaire étant tenu de procéder à une déclaration de ses résultats.

Les reversements cumulés par l'entreprise ainsi soutenue (assis, selon le cas, sur un « avantage interne calculé à partir de la comptabilité analytique de la société ou sur l'augmentation de chiffre d'affaires dû à l'opération financée grâce au soutien du RTPG) ne peuvent excéder le montant de l'aide accordée par l'Etat et ne peuvent être exigés à l'issue de la vingtième année suivant l'année d'approbation de l'aide.

Selon le Gouvernement, **lorsque les paiements encore en cours seront terminés et les projets entièrement financés, les remboursements seront de l'ordre de 30 millions d'euros au total.**

Actuellement, **les remboursements dus au titre des avances du RTPG sont reversés au budget général de l'Etat.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose que **le remboursement à partir du 1^{er} janvier 2010 et jusqu'au 31 décembre 2012 des sommes versées aux bénéficiaires d'avances remboursables du RTPG soit affecté à l'ADEME**, en vue d'abonder le financement du **Fonds démonstrateurs de recherche**.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article présente plusieurs inconvénients.

En premier lieu, **les affectations de ressources**, si elles sont permises par l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF), **doivent, dans la mesure du possible, être évitées**. Certes, des exceptions à ce principe général peuvent être envisagées, mais elles doivent être dûment justifiées par un objectif précis (par exemple, la préservation ou le renforcement de l'indépendance d'une autorité administrative). De plus, il est préférable que la ressource affectée ait un lien clair avec la structure qu'elle finance.

Or, dans le cas présent, **l'intérêt de financer le Fonds démonstrateurs de l'ADEME par des voies détournées n'est pas démontré** et le lien entre le RTPG et ce fonds apparaît très ténu.

Enfin, **le moyen de financement envisagé introduirait une incertitude sur le montant et sur le rythme de financement du Fonds démonstrateurs**. En effet, comme décrit ci-dessus, les modalités de remboursement font dépendre ceux-ci du succès des projets financés par le RTPG. A partir de là, le montant final des remboursements reste incertain, même si l'encours restant (110 millions d'euros) et le taux de remboursement constaté (30 %) conduisent à prévoir un remboursement final de l'ordre de 33 millions d'euros. De la même façon, la date de ces remboursements n'est pas connue et pourrait parfois intervenir après 2012, privant ainsi le Fonds démonstrateurs de ressources.

Votre rapporteur général estime donc que si le Fonds démonstrateurs de l'ADEME a montré son utilité et si l'Etat compte tenir ses engagements

¹ Aux termes de cet article, « l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ».

pris lors du Grenelle de l'environnement, alors **la dotation de ce fonds au moyens de ressources budgétaires est à la fois plus claire et plus sûre** que l'affectation de ressources aléatoires d'un outil en voie d'extinction et ne présentant qu'un lien ténu avec lui.

C'est pourquoi votre rapporteur général **propose la suppression du présent article**, en laissant, le cas échéant, au Gouvernement, le soin d'inscrire la ligne budgétaire correspondante au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

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

ARTICLE 25

Ressources des organismes de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **Actualiser le niveau minimal des ressources affectées aux organismes de l'audiovisuel public pour 2010, ainsi que le montant maximal des dégrèvements pris en charge par le budget général de l'Etat.**
- **Mettre en cohérence les présentes dispositions avec la loi relative à la communication audiovisuelle, qui a modifié la dénomination de la redevance audiovisuelle en « contribution à l'audiovisuel public ».**

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes de l'audiovisuel public sont financés, en plus de leurs ressources propres et des subventions de l'Etat, **par les avances accordées par un compte de concours financiers** « Avances à l'audiovisuel public »¹.

Ces organismes sont définis à l'article 1605 du code général des impôts. Il s'agit de France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), et la holding « Audiovisuel Extérieur de la France ».

La loi de finances initiale pour 2009² avait étendu le champ des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle au groupement d'intérêt public « **France Télé Numérique** » (GIP), créé par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle³, afin notamment de prendre les mesures nécessaires à l'extinction de la diffusion des services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique.

Cependant, parce que le GIP est composé d'entités publiques et privées⁴, **la loi de finances rectificative pour l'année 2009⁵** a prévu que le

¹ Le compte de concours financiers dédié à l'audiovisuel public est, quant à lui, défini à l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

³ Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

⁴ L'Etat, les sociétés de France Télévisions, Arte-France, TF 1, M6 et Canal Plus.

⁵ Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

financement du passage à la télévision tout numérique par le biais du GIP soit assuré par le budget général et non par la redevance audiovisuelle¹.

Cette dernière a été renommée « **contribution à l'audiovisuel public** » par l'article 29 de la loi relative à la communication audiovisuelle.

Les ressources du compte de concours d'avances proviennent, d'une part, des encaissements de la redevance audiovisuelle, nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de la redevance pris en charge par le budget général.

Enfin, **un double mécanisme de garantie** permet, depuis 2006, de protéger à la fois les intérêts financiers de l'Etat et ceux du secteur audiovisuel public.

D'une part, **il garantit un montant minimal de ressources** affectées aux organismes de l'audiovisuel public. En conséquence, il conduit l'Etat à majorer le remboursement des exonérations de la contribution à l'audiovisuel public à due concurrence, si les encaissements sont inférieurs aux prévisions des lois de finances.

D'autre part, **il fixe un plafond maximal de remboursement** des dégrèvements pris en charge.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. ACTUALISATION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » ET RECONDUCTION DU MÉCANISME DE GARANTIE DE RESSOURCES DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL

Le 1^o du présent article propose de fixer à **561,8 millions d'euros le montant maximal des exonérations de la contribution à l'audiovisuel public** pour 2010, soit une hausse de 2,9 %².

Le 2^o du présent article a pour objet de reconduire en 2010 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, fixées à **2.561 millions d'euros** pour l'année 2010. Le montant du plancher d'encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public progresse de 4,5 %³.

¹ *Le financement du passage à la télévision numérique, qui avait été intégré en 2009 aux dépenses de la mission Avances à l'audiovisuel, par la création d'un nouveau programme 846 « Passage à la télévision tout numérique », est désormais retracé au sein du programme 313 de la mission « Médias » du budget général.*

² *L'article 25 mentionne un montant de 561,7 millions d'euros qui correspond au montant actualisé des exonérations en loi de finances rectificative pour 2008.*

³ *Le montant de 2.451,7 millions d'euros inscrit à l'article 25 représente le plancher d'encaissements actualisé en loi de finances rectificative pour 2008.*

Le tableau ci-dessous fait apparaître, 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, **une augmentation de 4,2 % des ressources nettes prévues pour les organismes de l'audiovisuel public en 2010 qui s'élèvent donc à 3.122,8 millions d'euros, en augmentation de 4,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.**

**Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public
prévues dans le projet de loi de finances pour 2010**

(en millions d'euros)

Encaissements nets de redevance de l'année (TTC)	2.561
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	47
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	561,8
Total disponible pour répartition (TTC)	3.122,8

* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.
Source : Direction du développement des médias

La hausse des encaissements résulte notamment de **l'augmentation de deux euros du montant de la contribution** à l'audiovisuel public ainsi que de son **indexation sur l'inflation.**

Evolution de la contribution à l'audiovisuel public

L'article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2009, **l'indexation** du montant de la redevance audiovisuelle sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée.

Cette indexation a ainsi porté pour 2009 le montant de la redevance audiovisuelle à 118 euros en métropole, contre 116 euros en 2008 et à 75 euros dans les départements d'outre mer, contre 74 euros en 2008.

L'article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a prévu, tout en maintenant l'indexation de la redevance audiovisuelle renommée contribution à l'audiovisuel public, **l'augmentation de deux euros** du montant de la contribution à partir duquel la règle d'indexation sera appliquée pour 2010.

Ainsi, l'application au montant « rehaussé » de 120 euros en métropole et de 77 euros dans les départements d'outre mer d'une hypothèse d'inflation de 1,2 %, pour la construction du PLF 2010, a conduit à retenir un montant de contribution à l'audiovisuel public de 121 euros en métropole et 78 euros dans les départements d'Outre-mer, en 2010.

Source : direction du développement des médias

La répartition de ces ressources entre les différents organismes de l'audiovisuel public est établie dans le projet annuel de performance de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

Répartition des crédits entre les organismes de l'audiovisuel public

(en euros)

Programme	LFI 2009	PLF 2010
Programme 841 : France Télévisions	2.039.141.200	2.092.233.200
Programme 842 : Arte France	232.348.970	241.934.420
Programme 843 : Radio France	559.694.843	583.862.843
Programme 844 : Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France	65.288.200	117.517.100
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	86.172.400	87.206.469
Total	2.982.645.613	3.122.754.032

Source : Direction du budget

B. MISE EN COHÉRENCE AVEC LA LOI DU 5 MARS 2009 RELATIVE À LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Le présent article met en cohérence le texte de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 afin de tenir compte du **changement de dénomination** de la redevance audiovisuelle en « contribution à l'audiovisuel public », prévu par la loi relative à la communication audiovisuelle.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de l'actualisation du niveau minimal des ressources garanti aux organismes de l'audiovisuel public pour 2010, ainsi que du montant maximal des dégrèvements pris en charge par le budget général de l'Etat.

Votre rapporteur général observe que **le mécanisme de garantie des ressources de l'audiovisuel public ne devrait pas être appliqué en 2010**, contrairement aux années 2005 et 2006. La garantie avait alors joué en raison

d'encaissements effectifs, inférieurs aux prévisions budgétaires, constatés après la réforme de la redevance audiovisuelle.

Les prévisions figurant au présent article sont **conformes à la réalité économique et budgétaire**.

Votre rapporteur général se félicite de l'augmentation significative des ressources des organismes de l'audiovisuel public, permise grâce à l'augmentation du montant de la contribution à l'audiovisuel public et de son indexation.

Une telle progression des ressources devrait permettre aux différents organismes de mener les réformes ambitieuses programmées sur la période 2009-2011.

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

ARTICLE 26

Prorogation du dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article tend à proroger d'une année le dégrèvement de la redevance audiovisuelle, devenue la contribution à l'audiovisuel public, accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous condition de ressources.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME PROVISOIRE DE DÉGRÈVEMENT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR LES CATÉGORIES LES PLUS « FRAGILES »

La réforme de la redevance audiovisuelle, réalisée par la loi de finances pour 2005¹, a conduit non seulement à l'alignement de la collecte de la redevance sur celle de la taxe d'habitation, mais également à celui des conditions de dégrèvement. En conséquence, 800.000 foyers, exonérés de la redevance mais assujettis à la taxe d'habitation, ont dû acquitter la redevance.

Par application du 3^o de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, **un dispositif transitoire jusqu'au 31 décembre 2007** de maintien des « droits acquis » au dégrèvement de la redevance audiovisuelle a été alors mis en place au bénéfice de certains contribuables :

– les foyers dont l'un des membres est mutilé, invalide civil ou militaire, ou atteint d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %, ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation, avec un revenu fiscal de référence de 2003 n'excédant pas le seuil défini au I de l'article 1417 du code général des impôts, sous réserve de ne pas être redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient une personne infirme pouvaient bénéficier de l'exonération de redevance audiovisuelle ;

– les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004, non imposables à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de 2002, et n'habitant pas avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu.

S'agissant des contribuables **mutilés, invalides ou infirmes**, l'article 142 de la **loi de finances pour 2008²** a pérennisé le dégrèvement de la redevance. 18.096 infirmes ou invalides étaient concernés en 2008.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

En revanche, **l'exonération en faveur des personnes âgées n'a fait l'objet que d'une reconduction annuelle**. L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2007¹ a tout d'abord institué en faveur de ces personnes un dégrèvement de 50 % du montant de la redevance audiovisuelle pour l'année 2008. Puis, l'article 8 de la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat² a transformé ce dégrèvement partiel en un dégrèvement total pour la seule année 2008. Enfin, l'article 196 de la loi de finances pour 2009³ a prorogé pour la seule année 2009 cette exonération totale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DU RÉGIME PROVISOIRE

Le présent article vise à reconduire le dispositif d'exonération provisoire de la contribution à l'audiovisuel public, **accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous condition de ressources**.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se déclare favorable à la reconduction des dégrèvements de la contribution à l'audiovisuel public en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004. **Cette prorogation participe au maintien du pouvoir d'achat d'une catégorie de personnes à revenus faibles**.

Evolution du montant de la redevance/contribution à l'audiovisuel public

Année	2008	2009 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾
Montant Métropole (euros)	116	118	121
Montant Outre-Mer (euros)	74	75	78

Source : Direction du budget

(1) Indexation de la redevance sur l'inflation, telle que prévue dans le rapport économique et social (Article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

(2) Augmentation de 2 euros du montant de la contribution, soit 120 euros en métropole et 77 euros dans les départements d'outre mer et indexation sur l'inflation évaluée à 1,2 % en 2010 (Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision).

¹ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

² Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

La mesure devrait concerner 469.000 foyers en 2010 pour **un coût de 56 millions d'euros**. **Ce coût est en baisse** par rapport aux années précédentes en raison de la décroissance de la population concernée, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

Evolution de la population des plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 entre 2005 et 2010

Année	Personnes âgées de plus de 65 ans	Variation en % par rapport à N-1	Coût en millions d'euros
2005	1.025.733	–	118,7
2006	851.422	- 16,99 %	98,6
2007	724.898	- 14,86 %	83,9
2008	650.226	- 10,30 %	75,3
2009	552.000	- 15,10 %	64,6
2010 (*)	469.000	- 15,03 %	56

Source : Direction du budget

() : Estimation*

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

ARTICLE 27

**Neutralisation des conséquences financières
entre les régimes de retraite concernés du transfert de fonctionnaires
dans le cadre de la décentralisation**

Commentaire : le présent article modifie le régime de compensation entre les régimes de retraite de la fonction publique de l'Etat et de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales afin de neutraliser pour l'Etat les effets financiers des transferts de fonctionnaires du fait de la décentralisation.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TRANSFERTS DE FONCTIONNAIRES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les modalités de transfert des fonctionnaires de l'Etat vers la fonction publique territoriale sont fixées par l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatif aux responsabilités locales. **Les fonctionnaires de l'Etat remplissant les missions transférées aux collectivités territoriales sont, dans un premier temps, mis à disposition de celles-ci.** Ils peuvent alors opter soit pour leur intégration au sein de la fonction publique territoriale, soit pour leur détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité avec le maintien de leur statut de fonctionnaire d'Etat¹.

Ce **droit d'option** emporte les conséquences suivantes :

- les fonctionnaires de l'Etat qui optent pour le statut de fonctionnaire territorial sont affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) à compter de la date de leur intégration dans un cadre d'emploi. Les collectivités locales versent alors la contribution employeur due à la CNRACL². La pension des intéressés est ensuite versée par la CNRACL pour la totalité de leur carrière dans la fonction publique ;

- les fonctionnaires de l'Etat qui optent pour le maintien de leur statut restent régis par les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite. En application du principe d'interpénétration des carrières, la pension des intéressés est versée par le budget de l'Etat pour la totalité de leur carrière dans la fonction publique, les collectivités locales devant, de leur côté, s'acquitter de la contribution employeur due en cas de détachement.

¹ Ils conservent la possibilité de demander ultérieurement leur intégration dans la fonction publique territoriale.

² Pour les agents, le taux de la retenue pour pension reste identique à celui de l'Etat. En application du principe d'interpénétration des carrières et conformément au fonctionnement par répartition des régimes de retraite.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, plus de 120.000 fonctionnaires de l'Etat ont été transférés aux collectivités locales, dont 95.000 sont susceptibles d'opter pour leur intégration dans la fonction publique territoriale¹.

B. LES MÉCANISMES IMPARFAITS DE COMPENSATION EXISTANTS

Ainsi, en fonction de l'option choisie par le fonctionnaire « transféré », le transfert n'entraîne donc pas systématiquement une charge de pension pour la CNRACL. En revanche, il induit, à terme, un surcroît de cotisations permanent pour la CNRACL dans la mesure où les personnels partant à la retraite sont remplacés par de nouveaux fonctionnaires territoriaux.

S'agissant du régime des pensions de l'Etat, **la perte des cotisations au titre des agents transférés est immédiate** alors qu'il conserve les pensions en cours de paiement. Ensuite, la CNRACL assume une montée en charge des prestations progressive et différée : entre 2.000 et 4.000 départs en retraite supplémentaires par an, du fait des transferts, en plus du flux annuel de 60.000 nouveaux pensionnés. En même temps, elle bénéficie de l'affiliation des fonctionnaires recrutés en remplacement des fonctionnaires décentralisés partant à la retraite.

En l'occurrence, l'Etat connaît ainsi une perte de recette importante car les cotisations des agents intégrés dans la fonction publique territoriale sont perçues par la CNRACL. Le déséquilibre est accentué par le fait que l'Etat continue parallèlement à supporter les pensions déjà liquidées pour cette même population. La répartition entre la CNRACL et le régime des pensions de l'Etat s'en trouve ainsi déséquilibrée car ces transferts de charges ne sont pas accompagnés de transferts de ressources.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a bien institué un mécanisme de transfert de ressources, mais uniquement au profit de la CNRACL : *« afin d'assurer une compensation financière intégrale des charges ainsi assurées pour le compte de l'Etat, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée visée à l'article 256 du code général des impôts est affectée à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales dans des conditions fixées par une loi de finances »*.

Or, *« l'intégration des agents dans la fonction publique territoriale minore les recettes du compte d'affectation spéciale « Pensions », et, à terme, majorera les dépenses à la charge de la CNRACL. Les déséquilibres financiers sont de grande ampleur »*². C'est pourquoi, avant que la balance des charges ne pèse définitivement sur la CNRACL, il convient de compenser les pertes de recettes immédiates du régime de l'Etat.

¹ Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010.

² Ibid.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, sans débat et **sans modification**, vise à neutraliser, chaque année, l'impact financier des transferts sur chacun des régimes « Etat » et « CNRACL » :

- en premier lieu, l'Etat rembourse les pensions versées par la CNRACL pour les agents ayant effectué une partie de leur carrière pour l'Etat;
- réciproquement, la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations et contributions assises sur les traitements de ces agents qui seraient revenues à l'Etat si les agents n'avaient pas été décentralisés.

Le reversement à l'Etat est estimé à 434 millions d'euros¹ pour 2010.

Le dispositif entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et prend fin au décès du dernier agent ayant été décentralisé dans le cadre de la loi du 13 août 2004, et au décès de ses ayants cause éventuels. Ainsi, au fur et à mesure, ce reversement se tarira puis s'inversera, l'Etat remboursant à terme davantage de pensions qu'il ne recevra en retour de cotisations.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur général n'oppose pas d'objection de principe à la mise en place d'un tel mécanisme de compensation réciproque entre le régime des pensions de l'Etat et de la CNRACL. Tout en se félicitant des recettes dégagée à court et moyen terme pour le compte d'affectation spéciale « Pensions », il note que l'évolution démographique amènera inexorablement l'Etat à devenir, sur le plan technique, un contributeur net, à l'égard de la CNRACL, de ce transfert vers les collectivités locales.

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

¹ *Evaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2010.*

ARTICLE 28

Modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Commentaire : le présent article vise à élargir le périmètre du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », d'une part en intégrant dans les recettes de ce compte les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'Etat, d'autre part en ouvrant ses dépenses aux opérations réalisées sur des immeubles de l'Etat par tout opérateur de celui-ci et aux opérations concernant des immeubles qui figurent à l'actif du bilan de l'Etat sans en constituer la propriété. En outre, il conditionne expressément l'imputation sur les dépenses du compte au lien des opérations en cause avec une gestion performante du parc immobilier de l'Etat.

I. LE COMPTE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » DANS LE DROIT EXISTANT

A. UN OUTIL DE PILOTAGE POUR LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ETAT MIS EN PLACE SOUS L'IMPULSION DU PARLEMENT

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'avait **pas d'équivalent sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) n'avait pas prévu son existence**. Il constitue une innovation de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2005, qui l'a institué *a posteriori* pour l'exercice 2005, et de l'article 47 de la loi de finances initiale (LFI) **pour 2006**. C'est sous l'**impulsion des travaux du Parlement**¹ que ce nouvel instrument a été introduit dans l'organisation budgétaire.

Le législateur, par cette création, a doté d'un outil de pilotage et de suivi la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat conduite par le Gouvernement depuis 2004, principalement en ce qui concerne les cessions réalisées dans ce cadre. Au demeurant, il convient de noter que cette politique, en partie intégrée, aujourd'hui, dans les mesures prises au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), reste encore largement en chantier².

¹ Notamment le rapport d'information publié en juillet 2005 par 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 (n° 2457, XII^e législature).

² Cf. la synthèse présentée par notre collègue Nicole Bricq dans son rapport spécial sur le présent projet de loi de finances.

B. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE RETRAÇANT LES RECETTES DE CESSION DES IMMEUBLES DE L’ETAT ET LEUR EMPLOI

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat » constitue un **compte d’affectation spéciale** au sens de l’article 21 de la LOLF. Tel que l’a organisé la LFI pour 2006 et modifié l’article 32 de la LFI pour 2007, qui a étendu son périmètre, ce compte fait actuellement apparaître :

- en **recettes, les produits de cession des immeubles de l’Etat¹ et les fonds de concours**. La présence de fonds de concours au sein du compte résulte de la LFI pour 2007 ; elle permet de retracer les versements d’autres acteurs que l’Etat, parties prenantes d’opérations immobilières concernant celui-ci, en particulier les collectivités territoriales et notamment celles dont les services se trouvent logés dans des « cités administratives ». En outre, des versements en provenance du budget général sont possibles, dans la limite de 10 % des recettes du compte conformément à l’article 21, précité, de la LOLF ; ils permettent en particulier d’effectuer des **avances, dans le cadre d’opérations immobilières** de l’Etat ;

- en **dépenses**, celles de l’Etat et, depuis la LFI pour 2007, des versements destinés à couvrir celles **d’établissements publics pour des opérations réalisées sur des immeubles de l’Etat**, dans tous les cas pour la réalisation **d’investissements immobiliers** ou pour des besoins de **fonctionnement à la suite d’opérations de cession, d’acquisition ou de construction d’immeubles** (le relogement de services principalement). En outre, sont retracés les versements du compte au profit du budget général, en pratique la **contribution des produits de cessions immobilières de l’Etat à son désendettement**.

Le montant de cette contribution, jusqu’alors déterminée par le Gouvernement, a été fixé à hauteur d’un **minimum de 15 %** par l’article 195 de la LFI pour 2009, adopté à l’**initiative de la rapporteure spéciale** du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat », notre collègue Nicole Bricq. Toutefois, ont été expressément **exemptés** de cette contribution (à l’initiative du Gouvernement) les produits de cession de **trois catégories** d’immeubles de l’Etat :

- les immeubles mis à la disposition des services qui relevaient de l’ancien ministère chargé de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, jusqu’au 31 décembre 2009, disposition visant les services de l’équipement ;

- les immeubles mis à la disposition du ministère de la défense, jusqu’au 31 décembre 2014, terme d’application de la loi de programmation militaire en vigueur ;

- les immeubles situés à l’étranger, de façon permanente.

¹ Ces produits figurent au titre de recettes non fiscales dans l’annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances, ligne 2211.

Il convient de préciser que la mission correspondant aux dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »¹ est composée, **en 2009**, de **deux programmes**. Chacun de ces programmes consiste en une action unique :

- le **programme 721**, « **Contribution au désendettement de l'Etat** », retrace les versements au budget général, en faveur du désendettement de l'Etat, réalisés à partir des produits de cessions immobilières de ce dernier ;

- le **programme 722**, « **Contribution aux dépenses immobilières** » regroupe les crédits issus des recettes de cessions immobilières de l'Etat qui sont affectés aux dépenses immobilières de celui-ci et, éventuellement, d'établissements publics sur les immeubles lui appartenant, conformément à la nomenclature citée plus haut (investissements immobiliers ou besoins de fonctionnement consécutifs à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles).

Pour 2010, le présent projet de loi de finances (PLF) introduit un **programme 723**, intitulé « **Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation CHORUS** ». Cette adaptation tient à des raisons techniques, le nouveau programme visant à retracer la contribution apportée par les recettes du compte aux dépenses immobilières des trois ministères gérés dans le système d'information «CHORUS» à compter de 2010 (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche). La contribution du compte aux dépenses immobilières des autres ministères reste retracée dans le programme 722 précité².

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article, **adopté sans modification par l'Assemblée nationale**, tend à modifier l'article 47, précité, de la LFI pour 2006 qui a institué le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », afin de procéder à un double aménagement de celui-ci.

A. UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DU COMPTE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Il est d'abord proposé d'**élargir le périmètre du compte** « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à partir de 2010, sur deux plans.

En premier lieu, **les recettes du compte devraient intégrer les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'Etat**. Sont ainsi visés

¹ Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission au sens de la loi organique.

² Pour une analyse plus détaillée sur ce point, voir le rapport spécial précité de notre collègue Nicole Bricq sur le présent PLF.

les loyers, les redevances, les produits de droits réels cédés à un tiers pour la gestion ou la valorisation d'immeubles, etc. – toutes recettes actuellement retracées dans le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines » au titre de la gestion d'immeubles domaniaux.

En second lieu, **les dépenses** du compte **devraient se trouver ouvertes aux opérations**, conformes aux critères fixés (investissement et fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction), **réalisées sur des immeubles de l'Etat par tout opérateur de celui-ci** (et non seulement des établissements publics) **et à celles concernant des immeubles qui figurent à l'actif du bilan l'Etat** sans en constituer, pour autant, la propriété. Ce dernier cas vise notamment les bâtiments qui appartiennent à des collectivités territoriales mais qu'occupent des services déconcentrés.

B. LA SUBORDINATION EXPRESSE DES DÉPENSES DU COMPTE À UNE GESTION IMMOBILIÈRE PERFORMANTE

Le présent article, par ailleurs, tend à conditionner de manière expresse l'imputation sur les dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » au rattachement direct des opérations ainsi financées à une gestion immobilière « *performante* » de l'Etat.

III. DES DISPOSITIONS DE PORTÉE TECHNIQUE MAIS UTILES

Les adaptations du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » que prévoit le présent article sont essentiellement **d'ordre technique**. Comme telles, elles devraient ne revêtir, en pratique, qu'une portée relativement limitée au sein de la politique immobilière de l'Etat. Elles n'en sont **pas moins opportunes** pour le développement de celle-ci.

En effet, l'élargissement du périmètre du compte ici proposé tend à offrir **une vision plus complète des recettes et dépenses liées à la rationalisation immobilière**. Cette démarche apparaît logique et devrait offrir au Parlement l'avantage d'une meilleure lisibilité budgétaire.

- D'une part, l'intégration dans les **recettes** du compte des **droits à caractère immobilier** attachés aux immeubles de l'Etat doit permettre de disposer, au sein du même « véhicule » budgétaire, de l'ensemble des recettes issues de la rationalisation du parc immobilier de l'Etat (produits de cession *et* droits à caractère immobilier). A l'avenir, pourront ainsi être imputés sur le compte, **notamment, les loyers versés par des opérateurs auxquels a été confiée la gestion de certains immeubles domaniaux**, par exemple des logements.

De telles recettes de loyers, aujourd'hui, ne peuvent pas se trouver imputées de façon légale sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de

l'Etat », qui retrace principalement les produits de cession, mais seulement sur le compte « Opérations commerciales des domaines ». C'est pourquoi la Cour des comptes a critiqué¹, comme irrégulière, l'imputation sur le premier compte, en 2009, de 215 millions d'euros provenant du versement par la société nationale immobilière (SNI) d'une soulte prévue dans le cadre d'un contrat de bail portant sur le parc de logements familiaux du ministère de la défense. Le présent article rendra possible semblable opération comptable, par exemple celle qui est prévue à l'occasion du bail emphytéotique que devraient prochainement conclure l'Etat et l'Office national des forêts (ONF)².

D'après les estimations figurant dans l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF, et sur la base des derniers encaissements significatifs liés à des droits réels, **les recettes imputables sur le compte**, du fait du présent article, **pourraient se trouver augmentées, à terme, d'environ 10 %**. Ce taux, par rapport aux recettes constatées ces dernières années (cf. le tableau ci-dessous), représente l'imputabilité de nouvelles recettes pour un montant de **40 à 60 millions d'euros par an**.

**Les recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »
(produits de cessions)**

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Réalisations	634	798	820	397	329 <i>(au 30 juin)</i>	–
Prévisions en LFI	600	439	500	600	1.400	900 <i>(PLF)</i>

Source : documentation budgétaire

Toutefois, le projet annuel de performances (« bleu » budgétaire) du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF mentionne que l'impact de cette mesure **reste difficile à apprécier**. En tout état de cause, cet impact n'est pas intégré dans les prévisions de recettes pour 2010 que le document fait apparaître³.

• D'autre part, l'extension de la nomenclature des **dépenses** du compte proposée par le présent article, en lien avec l'exigence que ces dépenses participent d'une gestion immobilière performante, tend à consolider, au sein dudit compte, des dépenses qui, toutes, sont associées à la rationalisation du parc immobilier de l'Etat – y compris les immeubles qu'il

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008.

² Cf. ci-après le commentaire de l'article 32 du présent projet de loi de finances.

³ Soit 900 millions d'euros, dont 700 millions issus des cessions du ministère de la défense. Cf. le rapport spécial précité de notre collègue Nicole Bricq.

met à la disposition de ses **opérateurs, établissements publics ou autres**, et ceux qu'il occupe sans en être le propriétaire. De la sorte, pourront être imputées sur le compte, notamment, les dépenses engagées par l'Etat, à partir des produits de ses cessions immobilières, en faveur de bâtiments qu'occupent, parfois depuis très longtemps, ses services déconcentrés, mais qui appartiennent à des **collectivités territoriales**.

L'imputation de ce type de dépenses sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sera légitime dans la mesure où l'Etat, dans de tels cas, occupant les immeubles dans une perspective de long terme, en assume en pratique la totalité des charges, et les entretient par conséquent en « quasi-propriétaire ».

Certes, **la subordination expresse des dépenses du compte au caractère « performant » de la gestion immobilière** à laquelle elles se rattachent, telle que la prévoit le présent article, constitue une disposition de nature essentiellement « **déclaratoire** », sans réelle portée juridique par elle-même faute d'être définie à l'aide de critères précis. La mesure ne fera d'ailleurs que consacrer, au plan législatif, une règle de fonctionnement du compte **déjà en usage** pour l'administration. En effet, à l'occasion de l'examen des dossiers de « **remploi** » des produits de cessions immobilières, le service France Domaine¹ s'assure que les opérations projetées sont conformes aux normes fixées pour la gestion de l'Etat en la matière, notamment en termes de densité d'occupation des bâtiments².

Néanmoins, l'inscription à cet égard d'une règle de principe dans la loi **ne pourra qu'utilement contribuer à mobiliser les différentes administrations** en faveur d'une gestion immobilière rationalisée.

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

¹ Hériter de l'ancien service des domaines, France Domaine relève de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

² La norme du ratio d'occupation des immeubles de bureaux de l'Etat a été fixée par le Gouvernement à hauteur de 12 m² de surface utile nette par poste de travail. Cette règle a été rappelée dans les circulaires du Premier ministre (l'une adressée aux ministres, l'autre aux préfets) du 16 janvier 2009, relatives à la politique immobilière de l'Etat.

ARTICLE 29

Autorisation de cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites et élargissement du périmètre du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

Commentaire : le présent article prévoit :

- **d'assouplir les règles relatives aux recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », afin de lui permettre de percevoir le produit de la cession de l'usufruit de satellites de télécommunication militaires ;**
- **d'autoriser une telle cession ;**
- **d'assouplir les règles relatives aux dépenses de ce compte, afin de lui permettre de financer plus facilement des dépenses relatives aux télécommunications et au renseignement électronique.**

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES DE LA MISSION « DÉFENSE »

Afin de permettre le financement de la « bosse programmatique » du ministère de la défense en 2009 et 2010¹, la loi de programmation militaire 2009-2014² prévoit le recours à des **ressources exceptionnelles** :

- des ressources tirées de la cession de **fréquences hertziennes** ;
- des ressources tirées de la cession de **biens immobiliers**.

En **synthétisant les diverses informations disponibles**, on parvient au tableau ci-après.

¹ L'expression « bosse programmatique » désigne, dans le cas du ministère de la défense, la forte augmentation des crédits de paiement nécessaires en 2009 et 2010 pour couvrir les autorisations d'engagement.

² Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Les recettes exceptionnelles de la mission « Défense »

(en millions d'euros courants)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2011	2009-2013
Montants initiaux							
Fréquences hertziennes ¹	600	600	250			1 450	1 450
Biens immobiliers ¹	972	646	309			1 927	1 927
Fréquences hertziennes+biens immobiliers	1 572	1 246	559			3 377	3 377
Montants totaux figurant dans la LPM actualisés sur la base des prévisions d'inflation de la LPM ²	1 642	1 266	570	215	107		3 801
Recettes supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de la LPM ³	70	20	11			~100	
Déclarations récentes du Gouvernement							
Fréquences hertziennes	0	600	?	?	?	?	?
Biens immobiliers	411 ⁴	700	?	?	?	?	?
Fréquences hertziennes+biens immobiliers	411	1 300	?	?	?	?	?
Montants totaux figurant dans la LPM actualisés sur la base des prévisions d'inflation de la LPM	1 642	1 266	570	215	107	3 479	3 801
Recettes supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de la LPM	1 231	-34	?	?	?	?	?

Sources : synthèse des informations disponibles par la commission des finances

Les ressources immobilières concernent en particulier la cession de la plupart des implantations parisiennes, dans la perspective d'un regroupement en 2013 sur le site de Balard, dans le XV^{ème} arrondissement de Paris.

Les ressources hertziennes concernent quant à elles la cession des bandes de fréquence FELIN et RUBIS (utilisées respectivement par l'armée de terre et la gendarmerie) à des opérateurs de téléphonie mobile, mais aussi **la cession de l'usufruit des systèmes de communication militaires par satellites, qui fait l'objet du présent article.**

Comme nos collègues François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », le soulignent

¹ Source : ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le projet de loi de programmation militaire (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIII^e législature, 8 avril 2009).

² 2 % en 2009 et 1,75 % ensuite.

³ « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits comme des recettes exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport précité de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion).

⁴ D'après l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. On prend ici en compte le report du solde de 2008 (140 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (50 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (130 millions d'euros).

dans leur rapport spécial, **la perception de ces ressources exceptionnelles se heurte à d'importantes difficultés :**

- dans le cas des ressources immobilières, les ressources perçues en 2009 pourraient être de l'ordre de seulement 400 millions d'euros, en raison du retard de mise en place de la future société de portage, filiale de la Caisse des dépôts et de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), à laquelle le ministère de la défense prévoit de céder ses immeubles parisiens ;

- dans le cas des ressources hertziennes, **la procédure de cession est plus longue que prévu, et aucune ressource ne sera perçue en 2009.**

Dans le cas de l'année 2010, le Gouvernement évalue toujours les recettes hertziennes attendues à **600 millions d'euros**. Il indique par ailleurs attendre **400 millions d'euros** en 2010, au titre de la cession de l'usufruit des systèmes de communication militaires par satellites.

B. DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES QUI, DANS LE CAS DES RESSOURCES HERTZIENNES, DOIVENT TRANSITER PAR UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CRÉÉ À CETTE FIN EN 2009

L'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009 a créé un compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** ».

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, celui-ci fait l'objet d'une mission hors budget général, en l'occurrence la mission « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

1. Des dépenses et des recettes précisément définies, conformément à la LOLF

On rappelle que selon l'article 21 de la LOLF, « *les comptes d'affectation spéciale retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Les recettes de ce compte seront essentiellement constituées du « *produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009* ».

L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009

« Est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé : Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien dont l'ordonnateur est le ministre chargé du budget.

« Ce compte retrace :

« 1° En recettes :

« a) Le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1er janvier 2009 ;

« b) Les versements du budget général ;

« c) Les fonds de concours ;

« 2° En dépenses :

« a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;

« b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement ;

« c) Les versements au profit du budget général ou du désendettement de l'Etat pour un montant qui ne peut être inférieur à 15 % du produit visé au a du 1°. La contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas au produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014. »

2. Dans le cas du ministère de la défense, des produits de cession revenant intégralement à celui-ci

Comme dans le cas des produits de cessions immobilières, le ministère de la défense bénéficie d'une disposition dérogatoire, selon laquelle il bénéficie de la **totalité** des produits du compte d'avances.

La commission des finances a adopté un amendement à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), prévoyant qu'au moins 15 % du « dividende numérique » était affecté au désendettement de l'Etat.

Toutefois, lors de la discussion en séance publique, le 25 novembre 2008, votre rapporteur général a accepté de rectifier son amendement, de manière à ce qu'il ne s'applique pas au ministère de la défense.

C. LES PROBLÈMES POSÉS

1. Dans le cas de la cession de l'usufruit des systèmes de communication militaires par satellites

La télécommunication à longue distance de l'armée française est essentiellement assurée par le système SYRACUSE III.

L'évaluation préalable du présent article précise : « Deux satellites, SYRACUSE 3A et 3B, sont d'ores et déjà en orbite. Le programme prévoit de parachever la constellation SYRACUSE par la réalisation en coopération franco-italienne du satellite SICRAL 2, qui disposera d'une charge utile de type SYRACUSE III. Le programme prévoit également la réalisation d'une composante métropolitaine d'ancrage du système ainsi qu'un parc de 368 stations utilisateur navales et terrestres ».

Concrètement, c'est l'usufruit de ce système dont le présent article tend à permettre la cession.

a) Le produit d'une telle cession ne figure pas parmi les recettes susceptibles d'alimenter le compte spécial

En son état actuel, **l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009 ne permet pas au compte d'affectation spéciale de percevoir le produit de la cession de l'usufruit des systèmes de communication militaires par satellites.**

En effet, ce produit n'entre dans aucune des catégories de recettes qu'il est susceptible de percevoir : il ne s'agit ni du « produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires », ni de « versements du budget général », ni de « fonds de concours ».

b) La nécessité d'une autorisation législative pour effectuer une telle cession

Par ailleurs, la cession de l'usufruit de biens affectés à une mission de service public doit nécessairement être **autorisée par la loi.**

2. Dans le cas du financement de dépenses relatives aux télécommunications

L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009 présente un problème rédactionnel qui **limite excessivement les dépenses** susceptibles d'être financées par le compte.

En effet, en l'état actuel du droit, si les « dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications » sont autorisées, c'est à condition qu'elles visent **également** « à améliorer l'utilisation du spectre hertzien ». Cette règle cumulative, inutilement restrictive, fait que le compte d'affectation spéciale **ne peut pas financer certaines opérations dans le domaine des télécommunications**, qui auraient pourtant un lien évident avec la nature des recettes perçues.

Les problèmes posés en matière de dépense par la rédaction actuelle de l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009, selon l'évaluation préalable du présent article

« Dans le même temps, le ministère de la défense doit financer, grâce aux recettes enregistrées sur le CAS, des dépenses relatives au domaine des systèmes d'information et de communication opérationnels.

« Toutefois, il est difficile de démontrer que ces opérations remplissent les conditions cumulatives posées en matière de dépenses par l'article 54 de la loi de finances pour 2009, à l'alinéa a (« dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ») ou à l'alinéa b (« dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement »).

« Ainsi, par exemple, les programmes COMCEPT (télécommunications par satellites) et SOCRATE (réseau interopérable sécurisé de transport de l'information) sont des investissements liés aux services de télécommunications, qui permettent de répondre à des besoins nouveaux en télécommunications, mais pour lesquels il est difficile de démontrer qu'ils visent à améliorer l'utilisation du spectre hertzien.

« Certaines dépenses pourraient donc ne pas être éligibles en l'état actuel de la rédaction de l'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans ces conditions, le présent article propose :

- dans son I, d'inclure le produit éventuel de la cession de l'usufruit de systèmes de communication militaires par satellites parmi les recettes susceptibles d'alimenter le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », et de supprimer diverses restrictions relatives aux dépenses ;
- dans son II, d'autoriser une telle cession.

A. L'ÉLARGISSEMENT DES CATÉGORIES DE RECETTES SUSCEPTIBLES D'ALIMENTER LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

Les modifications proposées par le I du présent article sont synthétisées par le tableau ci-après.

L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009 : droit actuel et droit proposé

Le droit actuel	Le droit proposé par le présent article
<p>Est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé : Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien dont l'ordonnateur est le ministre chargé du budget.</p> <p>Ce compte retrace :</p> <p>1° En recettes :</p> <p>a) Le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1er janvier 2009 ;</p>	
	<p>b) Le produit de la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites de l'État intervenant dans les conditions fixées au II de l'article .. de la loi n°-.... du .. décembre 2009 de finances pour 2010</p>
<p>b) Les versements du budget général ;</p> <p>c) Les fonds de concours ;</p> <p>2° En dépenses :</p> <p>a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;</p> <p>b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement ;</p>	<p>c) Les versements du budget général ;</p> <p>d) Les fonds de concours ;</p> <p>2° En dépenses :</p> <p>a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications utilisant le spectre hertzien ou visant à en améliorer l'utilisation, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;</p> <p>b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception ou au traitement des émissions électromagnétiques, à des fins de surveillance ou de renseignement ;</p>
<p>c) Les versements au profit du budget général ou du désendettement de l'Etat pour un montant qui ne peut être inférieur à 15 % du produit visé au a du 1°. La contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas au produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014.</p>	

On remarque que le présent article propose, outre les deux modifications indiquées dans l'étude d'impact, **une troisième modification**, consistant à modifier le b) du 2°, relatif au **renseignement électronique** :

- comme pour le a) du 2°, le mot « *et* » est remplacé par le mot « *ou* », afin de supprimer une restriction inutile (pourront être financées les dépenses liées à l'interception **ou** au traitement des émissions électromagnétiques) ;

- d'une manière assurément subtile mais **dont l'utilité n'est pas évidente**, de préciser que le but poursuivi ne doit pas nécessairement être le « *renseignement* », mais aussi la « *surveillance* » (dont on pourrait pourtant penser qu'elle fait partie du renseignement).

B. L'AUTORISATION DE LA CESSION DE L'USUFRUIT DU SYSTÈME SYRACUSE

Comme on l'a indiqué ci-avant, la cession de l'usufruit de biens affectés à une mission de service public doit nécessairement être autorisée par la loi.

Ainsi, le II du présent article prévoit que l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites peut être cédé par l'État *« dans le cadre d'un contrat précisant les conditions permettant d'assurer la continuité du service public de la défense »*.

Il précise que ce contrat prévoit notamment : *« 1° Les conditions dans lesquelles l'État conserve les droits d'utilisation des systèmes nécessaires à l'exécution des missions de service public ; 2° Les modalités de contrôle de l'État sur l'utilisation de ces systèmes ; 3° Les sanctions susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux obligations qu'il édicte ; 4° L'interdiction de toute cession, de tout apport sous quelque forme que ce soit ou de toute création de sûretés, qui n'auraient pas été dûment autorisés par l'État »*.

Il précise qu' *« est nul de plein droit tout acte de cession, d'apport ou de création de sûretés portant sur l'usufruit mentionné ci-dessus réalisé sans que l'État ait été mis à même de s'y opposer ou qui est effectué en violation de son opposition ou en méconnaissance des conditions fixées à la réalisation de l'opération »*.

De même que les autres articles 21 à 30, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans débat et **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CESSION PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014

La cession de l'usufruit des satellites de communication militaire est prévue par le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014.

Ainsi, ce rapport annexé prévoit que *« le mode d'acquisition et de gestion des transmissions par satellite fera l'objet d'un appel d'offre en vue d'un partenariat public-privé »*.

Cette disposition du rapport annexé a suscité au Sénat une forte opposition de la part du groupe socialiste.

**Extrait du compte-rendu intégral des débats sur le projet de loi de programmation militaire
(séance du 15 juillet 2009)**

« Mme Virginie Klès. (...) Parlons aussi de cette grande première dans l'histoire militaire, le point 2.5.1.8 : la vente par l'armée française du système des communications sécurisées entre la France et les différentes unités déployées sur un théâtre d'opération extérieure et les bâtiments de la marine nationale assuré par le satellite Syracuse.

« Voilà encore une opération clandestine et honteuse.

« Clandestine, d'abord, car c'est le 29 mai dernier, lors de la réunion de la Commission exécutive permanente, que les représentants des états-majors ont été fermement invités à valider, dans le plus grand secret, une décision prise par le seul chef de l'État, quinze jours plus tôt. Pris par surprise, convoqués à l'Élysée, en l'absence de leur ministre, ils n'ont pas eu d'autre choix que de s'exécuter. Après tout, les militaires sont là pour obéir... Rompez !

« Honteuse, ensuite, car la véritable raison de cette vente de satellites, qui assurent tout de même l'ensemble des communications militaires cryptées entre le commandement et les unités déployées sur les théâtres d'opérations, vente qui ne rapportera pas plus de 400 millions d'euros – et ce pas avant 2010 – alors que l'investissement total s'élève à 3 milliards d'euros depuis 1980, c'est tout simplement que le Gouvernement prétend avoir trouvé une solution pour assurer une partie du financement de la loi de programmation militaire 2010-2014. Il n'y a pas de petits profits !

« En 2011, les satellites seront donc la propriété d'une société privée. Et, comble de l'absurdité, l'État louera désormais ses canaux de communication comme d'autres clients, puisque l'acheteur sera autorisé à sous-louer les infrastructures.

(...)

« Cette affaire soulève, outre les fortes réticences et les inquiétudes des militaires étoilés, un certain nombre de questions auxquelles je crains n'avoir jamais aucune réponse satisfaisante.

« Est-il normal qu'une décision sans précédent comme la privatisation des communications tactiques opérationnelles n'ait fait l'objet d'aucun débat, ni au Parlement ni ailleurs ? Qui sera responsable en cas de bug ou de liaisons défectueuses, à l'instar de ce qui s'est déjà produit ?

« Enfin, comment garantir la confidentialité des codes, le secret-défense, qui semble par ailleurs vous être si cher ?

En résumé (Ah ! sur les travées de l'UMP), mépris et ignorance répétés des avis des militaires de notre état-major, opacité totale des décisions prises unilatéralement malgré l'affirmation, à maintes reprises – cela ne coûte rien –, de la nécessité de la transparence et du respect du rôle et des missions du Parlement, affichage d'objectifs et d'ambitions démesurés par rapport aux moyens réels alloués : tout cela n'est pas sérieux !

Vous comprendrez, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous ne pourrons que nous opposer à cet article 2. (Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.) ».

Cependant, un tel partenariat n'aurait rien d'exceptionnel. Ainsi, **au Royaume-Uni, les satellites militaires Skynet 5 font l'objet d'un partenariat public privé.** Le propriétaire et opérateur des satellites est la société Paradigm, filiale d'EADS Astrium, constructeur des satellites

B. DES MODALITÉS ENCORE ASSEZ VAGUES

Dans la mesure où la compétition pour choisir l'opérateur économique responsable de la fourniture du service n'a pas encore été ouverte, il n'est pas possible de préciser les modalités concrètes de cette cession.

Dans ses développements du rapport spécial relatif au compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », notre collègue André Ferrand précise que *« le modèle économique de l'opération serait le suivant : la gestion de ces systèmes serait confiée à un opérateur moyennant une soulte payée à l'Etat dont le montant, de l'ordre de 400 millions d'euros, reste à déterminer. L'Etat paierait ensuite un loyer annuel, qui pourrait être compris entre 40 et 70 millions d'euros, pour l'utilisation des services de l'opérateur à charge pour ce dernier de commercialiser les capacités non utilisées, qui sont évaluées à 10 % des capacités des répéteurs, pour assurer la rentabilité économique de l'opération. Ce n'est donc que sous réserve de la validation par le marché d'un tel modèle économique que l'Etat pourrait alors valoriser une partie de son patrimoine satellitaire »*.

Par ailleurs, l'étude préalable du présent article prévoit que *« l'opération rendue possible par la mesure proposée pourra comprendre, en option, l'externalisation de tout ou partie de l'opération des satellites et des réseaux au sol connexes. Cette activité présente actuellement une charge d'environ 30 personnels militaires au sein de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense »*.

La cession est attendue à **la fin de l'année 2010**.

Les sociétés EADS Astrium et Thales Alenia Space (TAS) ont fait connaître leur intérêt pour le projet.

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

ARTICLE 30

Rattachement du soutien pétrolier de la flotte de la marine nationale au compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »

Commentaire : le présent article propose :

- **de supprimer la règle dérogatoire selon laquelle les carburants de la marine nationale ne sont pas gérés dans le cadre du compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » ;**
- **de réaliser quelques ajustements de périmètre relatifs aux dépenses et aux recettes du compte de commerce précité ;**
- **d'abroger des dispositions caduques.**

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LE DROIT COMMUN : LA GESTION DES PRODUITS PÉTROLIERS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE PAR LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES (SEA)

La mission « Défense » consomme en carburants environ **400 millions d'euros par an**, dont 300 millions d'euros pour les avions de combat, comme le montre le tableau ci-après.

Les hypothèses dépenses relative aux carburants ayant servi à l'élaboration du projet de loi de programmation militaire 2009-2014

(en millions d'euros)

	Terre	Marine	Air	Total
Carburacteur	10,5	31	257,3	298,8
Autres carburants	58,3	75,1	8,4	141,8
Total	68,8	106,1	265,7	440,6

Hypothèses : cours du baril de Brent de 75\$ et parité de 1,45 \$/€.

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2009

Les produits pétroliers du ministère de la défense sont, **sauf dans le cas de ceux de la marine**, gérés par le service des essences des armées.

Les opérations du service des essences des armées sont effectuées dans le cadre d'un **compte de commerce**, créé par l'article 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

Ce compte retrace :

- en recettes, les cessions de produits pétroliers et les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz ;

- en dépenses, l'achat des produits pétroliers, le remboursement au budget de la défense des frais engagés pour des cessions à des gouvernements étrangers, et les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz.

B. UNE DÉROGATION DANS LE CAS DE LA MARINE

Pour des raisons historiques, **la marine nationale gère elle-même ses combustibles de navigation.**

Ainsi, l'arrêté du 5 novembre 1991 portant organisation du commissariat de la Marine prévoit un approvisionnement direct par ce service en combustibles de navigation, *via* des marchés généraux.

Selon l'étude préalable du présent article, cette dérogation entraîne l'emploi de 10 ETPT supplémentaires. En retenant une valorisation de 23.000 euros par ETPT, le surcoût est donc de **230.000 euros par an.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de mettre fin à cette anomalie en permettant au combustible de la marine d'être géré par le service des essences des armées.

Sur un plan purement juridique, mettre fin à la gestion par la marine de ses propres carburants n'exige pas en tant que tel de mesure législative. En effet, la compétence actuelle de la marine résulte, comme on l'a indiqué, d'un arrêté du 5 novembre 1991.

Cependant, pour que la gestion du combustible de la marine par le service des essences des armées ait une portée pratique, il faut que ce combustible puisse transiter par le compte de commerce. C'est pourquoi le présent article propose de **supprimer la disposition de l'article 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985 selon laquelle « les combustibles de soute de la marine nationale ne sont pas compris » dans les dépenses du compte de commerce.**

Les modifications proposées par le présent article (article 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985)

Le droit actuel	Le droit proposé
Article 71. – I. Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Ce compte, géré par le ministre chargé de la défense, enregistre à compter du 1er janvier 1986 :	
1° en recettes, les cessions de produits pétroliers et les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz ;	1° en recettes, les cessions de produits pétroliers, les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz et les recettes relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers ;
2° en dépenses, l'achat des produits pétroliers, le remboursement au budget de la défense des frais engagés pour des cessions à des gouvernements étrangers, et les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz. Les combustibles de soute de la marine nationale ne sont pas compris dans ce compte.	2° en dépenses, l'achat des produits pétroliers, le remboursement au budget de la défense des frais engagés à l'occasion des cessions de produits pétroliers à des organismes ou services ne relevant pas du ministère de la défense, les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz et les dépenses relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers.
Le compte reprendra en balance d'entrée le solde du budget annexe des essences ainsi que le solde des opérations concernant l'oléoduc Donges-Metz dans les comptes « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » (902 03) et « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses militaires » (905 00). II. – Sont clos à compter du 31 décembre 1985 : 1° le compte d'affectation spéciale n° 902-03, « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » créé par l'article 22 de la loi n° 50 1615 du 31 décembre 1950 modifié ; 2° le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905 00, « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses militaires » créé par le même texte.	<i>[dispositions abrogées]</i>

Le présent article prévoit en outre quelques **mesures de périmètre** :

- le compte de commerce prendrait en compte les recettes et les dépenses relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers ;

- les dépenses comprendraient le remboursement au budget de la défense des frais engagés pour des cessions non seulement à des gouvernements étrangers, mais aussi à des organismes ou services ne relevant pas du ministère de la défense (comme la sécurité civile et les clients du secteur civil bénéficiant des prestations du SEA).

Le présent article abroge en outre des dispositions caduques.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme on l'a indiqué, le présent article devrait permettre d'économiser environ 230.000 euros par an, par la suppression de 10 ETPT.

Il s'insère dans le cadre de la rationalisation du soutien prévue par la RGPP du ministère de la défense, sur laquelle repose l'équilibre de la loi de programmation militaire 2009-2014.

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

ARTICLE 31

Transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

Commentaire : le présent article tend à autoriser le transfert du centre d'études de Gramat (Lot) de la Délégation générale pour l'armement (DGA) au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

I. LA SITUATION ACTUELLE

La révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit le ministère de la défense à regrouper un certain nombre d'activités, afin de réaliser des économies d'échelle ou de susciter des synergies.

Dans ce contexte, le **centre d'étude de Gramat (CEG), relevant de la délégation générale pour l'armement (DGA) et situé sur la commune de Gramat (4.700 habitants) dans le Lot**, apparaît générer des surcoûts significatifs, du fait de sa petite taille. Il emploie en effet moins de 300 personnels civils et militaires, pour un budget de l'ordre de 40 millions d'euros. Par ailleurs, le regroupement avec une structure de plus grande taille permettrait de réaliser des synergies dans les activités qui sont les siennes. L'étude préalable du présent article précise à cet égard que *« l'activité technique du CEG porte essentiellement sur l'évaluation de la vulnérabilité des systèmes d'armes aux agressions nucléaires et électromagnétiques intentionnelles et aux effets des armes conventionnelles. Cette activité présente des synergies importantes avec celle de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) »*.

Ainsi, il existait deux solutions.

La première consistait à se placer dans une pure logique d'économies d'échelle. Selon l'étude préalable du présent article, cela aurait consisté *« à fermer le site du CEG et à déplacer les activités correspondantes vers d'autres centres de la DGA ayant des activités connexes (le centre d'essais aéronautique de Toulouse et l'établissement technique de Bourges) »*.

La seconde solution, retenue par le présent article, consiste à rechercher des économies d'échelle pour les seules fonctions de soutien (essentiellement en faisant gérer le personnel du CEG par le CEA) et à rechercher des synergies : il s'agit de **maintenir l'implantation actuelle du CEG, tout en l'intégrant au sein de l'autre acteur public du domaine de la**

dissuasion nucléaire, le CEA. Cette seconde solution présente l'intérêt de préserver le tissu économique local.

Le Gouvernement précise que tout agent, quel que soit son statut, qui, de façon expresse, manifestera sa volonté de ne pas rejoindre le CEA, sera affecté dans un autre service, centre ou établissement du ministère de la défense et sera éligible au bénéfice des dispositions du Plan d'accompagnement des restructurations mis en place par le ministère de la défense. Il indique en outre que « *la nouvelle entité qui résultera de ce transfert ne procédera à aucun licenciement* ».

La mesure proposée par le présent article est coûteuse à court terme (1,6 million d'euros en 2010), mais doit susciter **des économies d'un million d'euros par an à compter de 2013.**

L'équilibre financier du transfert envisagé

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Economies	2,3	2,5	2,9	3,8	3,5
Différentiel de rémunérations et charges sociales totales (provenant des réductions d'effectifs)	1,7	1,6	1,5	1,4	1,1
<i>Effectifs économisés</i>	<i>31</i>	<i>30</i>	<i>28</i>	<i>27</i>	<i>22</i>
Activités de sécurité globale	0,6	0,9	1,4	2,4	2,4
Coûts	3,9	2,9	2,8	2,8	2,5
Différentiel de coût d'externalisation d'activités de soutien	0,4	0,4	0,3	0,3	0
Frais non récurrents liés au transfert	1	0	0	0	0
Surcoûts récurrents (différentiel de charges sociales, cotisations spécifiques, etc.)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Economies nettes	-1,6	-0,4	0,1	1	1
Economies nettes cumulées	-1,6	-2	-1,9	-0,9	0,1

Source : d'après l'étude préalable du présent article

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le transfert du CEG au CEA exige une disposition législative. En effet, l'article L. 3211-18 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « *les opérations d'aliénation du domaine mobilier de l'Etat ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur vénale* ».

Ainsi, le I du présent article prévoit qu' « *à la date du 1er janvier 2010, l'ensemble des activités du centre d'études de Gramat de la Délégation générale pour l'armement est transféré au Commissariat à l'énergie atomique* ».

Ses II, III et IV fixent les modalités concrètes de ce transfert :

- les biens, droits et obligations de l'Etat attachés aux activités du centre d'études de Gramat sont également transférés au CEA, par une convention entre l'Etat et le CEA approuvée par un arrêté conjoint des ministres concernés¹ ;

- ce transfert est effectué à titre gratuit, et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraires au profit des agents de l'État ;

- en cas de revente ou de cession de droits réels immobiliers portant sur les biens transférés, pendant un délai de 30 ans, le CEA reverse à l'Etat la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit de cession et la somme des investissements non amortis réalisés par le CEA.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tend à réaliser des économies dans le cadre de la RGPP, tout en préservant l'emploi du département du Lot.

Comme on l'a indiqué, l'autre solution envisagée par le Gouvernement aurait consisté « à fermer le site du CEG et à déplacer les activités correspondantes vers d'autres centres de la DGA ayant des activités connexes (le centre d'essais aéronautique de Toulouse et l'établissement technique de Bourges) ». Cette solution aurait eu un impact local significatif. Par ailleurs, selon le Gouvernement, « il convient de noter que l'option alternative pour l'avenir du CEG (maintien des activités du centre dans la DGA) aurait entraîné un surcoût de 35 millions d'euros pour assurer le transfert des personnels et des moyens vers d'autres sites de la DGA (construction de nouveaux bâtiments – 60 000 € par personne transférée, financement des mesures du Plan d'accompagnement des restructurations – 30 000 € par agent) ».

Votre commission des finances ne peut donc qu'approuver le présent article.

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

¹ Le ministre chargé de l'énergie, le ministre chargé de l'industrie, le ministre chargé de la recherche, le ministre chargé du budget et le ministre de la défense.

ARTICLE 32

Exonération de l'Office national des forêts (ONF) du paiement de toute indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes relatifs à la signature du bail lui transférant un ensemble de bâti domanial

Commentaire : le présent article tend à exonérer l'Office national des forêts (ONF) du paiement de toute indemnité ou impôt à l'occasion de la conclusion du bail emphytéotique dont doit faire l'objet, dans les conditions prévues par une convention cadre signée en juillet 2009 entre l'Etat et cet établissement, l'ensemble du bâti domanial actuellement remis en dotation à celui-ci ou dont il dispose.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS, ÉTABLISSEMENT GESTIONNAIRE DES FORÊTS PUBLIQUES

Créé en 1965, régi par les articles L. 121-1 et suivants du code forestier, l'Office national des forêts (ONF) constitue un **établissement public national à caractère industriel et commercial**. Ses principales missions consistent dans :

- la **gestion des forêts domaniales** et terrains assimilés (forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'Etat) ;
- la gestion des **autres forêts publiques relevant du « régime forestier »** (comportant l'obligation de recourir à l'ONF), qui sont détenues, au total, par 11.500 collectivités locales ;
- l'accomplissement des **missions d'intérêt général** que lui a confiées l'Etat, soit la production de bois, l'accueil du public, ainsi que la protection du territoire et de la forêt ;
- des **prestations de services** relevant du secteur concurrentiel, tant au profit des collectivités publiques que pour d'autres clients, en matière de gestion et d'entretien des espaces naturels.

Ces différentes missions sont encadrées par un **contrat de plan pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu entre l'ONF et l'Etat**. Ce document précise les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement, décline les obligations de service public de celui-ci, et évalue les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

La convention en vigueur, signée en juin 2006, couvre la période 2007-2011. L'Office s'y engage en particulier à gérer de façon durable, innovante et exemplaire les forêts publiques ; à contribuer de manière renforcée à l'approvisionnement régulier de la filière « bois » et au

développement des usages énergétiques du bois ; à développer ses activités de prestation de services dans le double souci de répondre aux attentes des marchés et de financer ses actions d'intérêt général, notamment dans les domaines de l'environnement, l'accueil du public en forêt et la prévention des risques naturels.

Pour l'exercice de ses missions, l'ONF dispose de **10.000 agents**, dont les deux-tiers bénéficient du statut de fonctionnaire ou d'agent assimilé, et d'un budget prévisionnel, pour 2009, à hauteur de **705,4 millions d'euros**, dont 160,9 millions d'euros au titre de subventions de l'Etat.

B. LE PARC IMMOBILIER DE L'ONF, ENSEMBLE IMPORTANT AU STATUT JURIDIQUE COMPLEXE

L'ONF n'est **pas propriétaire des forêts** qu'il gère¹ et **ne l'est que d'une partie des bâtiments** dont il dispose.

1. Le patrimoine forestier

L'Office assure actuellement la gestion de plus de 10 millions d'hectares de forêts, tous propriétaires confondus :

- en **métropole**, 1,8 million d'hectares de **forêts domaniales** (soit 11 % de la forêt métropolitaine), 2,6 millions d'hectares répartis entre 14.000 **forêts communales** (soit 16 % de la forêt métropolitaine), ainsi que 0,3 million d'hectares de **forêts appartenant aux départements** et aux **régions** ou à des **établissements publics**. Cet ensemble représente, au total, 27 % de la forêt française et plus de 8 % du territoire national ;

- dans les **départements ultramarins**, 5,5 millions d'hectares de **forêts domaniales**, majoritairement situées en Guyane (hors Parc naturel de Guyane, lequel gère par ailleurs près de 2 millions d'hectares forestiers).

Il convient de préciser que les forêts domaniales, **propriété de l'Etat**, relèvent pour l'essentiel du domaine privé de celui-ci. En 2006, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, conformément à la norme comptable applicable, ces forêts ont été **inscrites dans le bilan d'ouverture de l'ONF** (ce qui permet à l'établissement d'amortir ses investissements en la matière) et valorisées à hauteur de **9,385 milliards d'euros**.

¹ Pour cette raison, jusqu'à l'adoption de l'article 108 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, qui a expressément fait de l'ONF le redevable de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'établissement s'est acquitté de cette taxe sans y être tenu par le code général des impôts. Cf. les développements consacrés à ce sujet par votre rapporteur général dans son rapport n° 135 (2008-2009), tome II (article 48 quinquies).

2. Le patrimoine bâti

Lors de la création de l'ONF, les bâtiments de l'Etat antérieurement affectés à l'administration des eaux et forêts ont été attribués au nouvel établissement public. Cette « réaffectation » a pris deux formes :

- une première partie de ce patrimoine, intégralement située à l'extérieur des forêts, a fait l'objet d'un transfert en pleine **propriété** en faveur de l'Office. En son état actuel, il s'agit en métropole de **1.401 bâtiments**, à usage soit de **bureaux** ou de **locaux techniques**, soit d'**habitation** (habitat rural) ;

- l'autre partie, enclavée dans le massif forestier ou construite en bordure de forêt, a seulement été **remise en dotation** à l'ONF. Toutefois, cette organisation n'a été décidée que pour une part de façon formelle, certains bâtiments se trouvant **de facto** laissés à l'usage de l'établissement. Au demeurant, parmi ce dernier groupe d'immeubles, une fraction seulement figure au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)¹. En tout état de cause, la totalité de ces bâtiments est restée la propriété de l'Etat. En procédant de la sorte, on a voulu avant tout ne pas séparer les forêts du bâti qui leur est lié.

Ce second ensemble se compose aujourd'hui, en métropole, de **3.014 bâtiments** dont, en nombre, **60 %** de « **maisons forestières** », **13 %** d'**abris** simples, **11 %** de **locaux techniques** et **8 %** de **bureaux**. Ces bâtiments sont utilisés à **49 %** pour le **logement des agents** de l'ONF (à titre de « nécessité absolue de service » ou de simple « utilité de service »), et à **25 %** pour les **besoins administratifs** et **commerciaux** ou **techniques** de l'établissement (13 % pour ses besoins techniques, 12 % pour ses besoins administratifs ou commerciaux). Les **26 %** restant sont **concedés à des tiers**, notamment les adjudicataires de lots de chasse en forêt.

Par ailleurs, l'Office dispose de quelques bâtiments pris en **location**.

Faisant suite à la réalisation, en mars 2009, d'un **inventaire** exhaustif en ce qui concerne la métropole, dont les résultats ont été présentés ci-dessus, une **description** détaillée de ce parc immobilier, confiée à un prestataire privé, se trouve en cours de finalisation.

¹ Les lacunes du TGPE sont établies depuis longtemps. A la suite de la réserve émise sur ce point par la Cour des comptes dans ses rapports de certification des comptes de l'Etat pour les trois derniers exercices clos, l'inventaire du patrimoine immobilier de l'Etat fait actuellement l'objet d'un travail de fiabilisation. Les données du TGPE se trouvent d'ailleurs progressivement reprises dans le module « immobilier » du système d'information CHORUS. Voir les précisions données par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans son rapport sur le présent projet de loi de finances.

C. LE PROJET DE PRISE À BAIL PAR L'ONF DU BÂTI DOMANIAL DONT IL DISPOSE

Après l'avortement d'un projet de cession à l'ONF des bâtiments de l'Etat dont il dispose, le Gouvernement a arrêté en 2009 celui d'une **prise à bail, par l'établissement, de cet ensemble** immobilier. Ce dispositif a été avalisé par l'Office dans une convention cadre conclue avec l'Etat en juillet dernier.

1. L'échec du projet de cession

En vue d'unifier le statut juridique de son parc immobilier et dans la perspective d'en rationaliser la gestion, l'ONF, il y a quelques années, a exprimé son intérêt pour un **transfert de propriété**, en sa faveur, de l'ensemble du bâti domanial qu'il occupe, soit au titre d'une attribution en dotation formelle, soit de fait, notamment les maisons forestières. L'établissement proposait alors à l'Etat le versement d'un prix symbolique et, en contrepartie, le partage du produit des cessions d'une part de ce patrimoine qu'il aurait pu réaliser.

Des considérations juridiques et d'opportunité, développées en 2008 dans le rapport d'une mission interministérielle¹, ont fait obstacle à la mise en œuvre de ce projet. La principale raison avancée tient au souci de **ne pas créer d'enclaves au sein des forêts domaniales**, situation qui serait préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat.

2. Le projet de bail décidé au printemps 2009

Au printemps 2009, une **lettre de cadrage** conjointement signée par le ministre de tutelle de l'ONF et le ministre chargé des domaines² a retenu le principe d'un **bail emphytéotique**, par lequel **l'Office louerait à l'Etat l'ensemble du bâti domanial actuellement à sa disposition**, pour une durée de **cinquante ans** et moyennant le versement d'un **loyer**. Ce loyer correspondrait à **3 % de la valeur du parc** estimée par le service France Domaine, **moins une décote de 20 %** appliquée compte tenu de la prise « en bloc » (évaluation en cours³) ; il serait **indexé** à hauteur de **1 % à partir de la sixième année** d'exécution du bail.

¹ *Rapport conjoint du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et de l'Inspection générale des finances, remis le 2 juin 2008 au ministre de l'agriculture et de la pêche et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.*

² *Lettre du ministre de l'agriculture et de la pêche et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, adressée au directeur général de l'ONF, en date du 17 avril 2009. Elle été précisée par une lettre des mêmes auteurs et destinataire en date du 20 mai 2009.*

³ *En 2006, France Domaine avait fixé la valeur vénale de ce patrimoine à 270 millions d'euros. La mission interministérielle précitée, pour sa part, a considéré comme plausible une valeur comprise entre 145 et 200 millions d'euros, déduction faite d'un abattement de 15 % à 20 %.*

Une partie du loyer ainsi calculé serait versée sous la forme d'un capital – « **bouquet** » – de **50 millions d'euros**, suivant un **échelonnement sur les cinq premiers exercices** couverts par le bail : 10 millions d'euros la première année et à nouveau la deuxième, 12 millions d'euros la troisième année, 9 millions d'euros la quatrième année et à nouveau la cinquième. Ces versements seraient portés aux recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », en vue de contribuer aux dépenses immobilières du ministère chargé de l'agriculture, conformément aux règles de fonctionnement du compte telles que modifiées par le présent projet de loi de finances (PLF)¹. Afin de résorber l'impact de ce versement initial, **le montant du loyer dû par l'ONF serait modulé pendant les cinq années suivantes**, l'actualisation susmentionnée de 1 % par an comprise.

En outre, l'établissement bénéficierait d'un **intéressement aux plus-values réalisées à l'occasion de cessions** des immeubles visés par le bail.

3. Les précisions apportées par la convention de juillet 2009

Les principes fixés au printemps 2009 ont fait l'objet d'un **accord, entre l'ONF et l'Etat, dans une convention cadre signée le 27 juillet 2009**². Cette convention a été conclue au titre de « **convention d'occupation** » au sens des articles R. 128-12 et suivants code du domaine de l'Etat³.

Par rapport à la lettre de cadrage précitée, dont elle reprend l'essentiel, la convention a apporté plusieurs précisions. On retiendra en particulier que :

- les immeubles situés outre-mer qu'occupe l'ONF, « *dans l'attente de la clarification du statut départemento-domanial de ces biens* », ne sont pas concernés par le projet de bail ;

- le montant du loyer, pour la période comprise entre la date d'effet du bail et le 31 décembre de la même année, sera calculé *prorata temporis* ;

¹ Cf. ci-dessus le commentaire de l'article 28.

² Les signataires de cette convention étaient : pour le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le secrétaire général du ministère; pour le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le chef du service France Domaine; pour l'ONF, son directeur général (autorisé à cet effet par une résolution du conseil d'administration de l'établissement en date du 1^{er} juillet 2009).

³ Dispositions issues du décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008, visé par la convention. Ce décret a abrogé les régimes de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, pour leur substituer le régime, nouveau, des conventions d'utilisation. Par celles-ci, l'« Etat propriétaire » peut mettre ses immeubles à la disposition des différentes administrations. Chaque convention formalise les engagements pris par les parties (« Etat propriétaire » d'un côté, incarné par le service France Domaine, administration concernée de l'autre) et comporte, en particulier, des objectifs de performance immobilière. La totalité du parc domanial devrait être couvert d'ici 2013. Voir les précisions apportées par notre collègue Nicole Bricq dans son rapport spécial précité sur le présent projet de loi de finances.

- le **premier versement** prévu au titre du « bouquet » mentionné ci-dessus, à hauteur de 10 millions d'euros, « ***pourra intervenir avant le 31 décembre 2009, nonobstant l'absence de signature du bail, à la demande du ministère [chargé de l'agriculture]*** ».

Surtout, la convention définit le **régime des cessions**, à des tiers, de bâtiments domaniaux dont dispose l'ONF et qui seraient considérés comme inutiles pour le service. Ces stipulations concernent notamment l'intéressement de l'établissement en la matière, comme suit :

- **jusqu'à la date d'entrée en vigueur du bail**, le versement du produit de ces ventes doit être effectué sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Le ministère chargé de l'agriculture procède à la **rétrocession** à l'ONF de la part de ce produit dont il a la disposition, soit **85 %** selon le droit existant (15 % devant être affectés au désendettement de l'Etat) ;

- **après l'entrée en vigueur du bail**, toute vente devrait donner lieu au versement d'une « **compensation** » versée à l'ONF par l'Etat. « *Cette compensation pourra le cas échéant être imputée en trésorerie sur les loyers dus par l'Office et correspondra à la part non amortie comptablement à cette date : – de la quote-part actualisée afférente au bien vendu du bouquet [50 millions d'euros au total] versé par l'ONF ; – des travaux d'investissement réalisés par l'ONF sur ce bien.* » L'Office ne sera d'ailleurs plus redevable du loyer correspondant aux immeubles mis en vente à compter de la libération effective de ces derniers. En outre, au cours des **cinq premières années du bail**, l'établissement percevra un **intéressement à hauteur de 50 % de l'écart entre la valeur des biens vendus estimée dans le bail et le prix effectif des cessions**. La convention prévoit expressément que ce niveau d'intéressement soit réexaminé à l'issue de cette première période de cinq années.

Les ventes, dans tous les cas, doivent être organisées par le service **France Domaine**. Il est précisé que les filiales de l'ONF peuvent se porter acquéreur sans appel à la concurrence, lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble cédé le justifie.

Enfin, la convention stipule que l'ONF « *présentera annuellement un **plan de gestion et de cession du parc immobilier*** » en cause, le financement des investissements réalisés à ce titre étant assuré, « *notamment* », par l'intéressement de l'Office à la vente des bâtiments domaniaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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

Il tend à **exonérer l'ONF du paiement de toute indemnité ou impôt à l'occasion de la conclusion du bail emphytéotique précité**, dont doivent

faire l'objet, dans les conditions prévues par la convention cadre de juillet dernier, l'ensemble du bâti domanial actuellement attribué en dotation à l'établissement ou dont celui-ci dispose de fait.

A cet effet, le présent article prend le soin de distinguer :

- d'une part, le « *parc immobilier bâti appartenant à l'Etat actuellement remis en dotation* » à l'ONF ;

- d'autre part, les « *immeubles inscrits au tableau général des propriétés de l'Etat et utilisés par l'Office sans avoir fait l'objet d'une remise en dotation* » ;

- enfin, les « *immeubles utilisés par l'Office et qui n'étaient pas inscrits au [TGPE]* ».

La liste correspond à celle que stipule la convention cadre précitée. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, dans son propre rapport sur le présent PLF¹, s'est plu à signaler que cette rédaction « *rend hommage à la complexité caractérisant les règles de la propriété publique* ». Votre rapporteur général relève qu'elle constitue également un paradoxal hommage du droit au fait, les deux dernières catégories d'immeubles mentionnées relevant d'une situation, à tout le moins, « para-légale ».

Le présent article procède avec une même précision en ce qui concerne l'exonération de l'ONF au titre de la prise à bail envisagée. Celle-ci, en effet, ne devra donner lieu « *à aucune indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit, ni à aucun versement, au profit des agents de l'Etat, d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts [CGI]* ». Cette disposition tend en particulier à exonérer l'ONF des **droits de mutation à titre onéreux**, ainsi que du **versement aux conservateurs des hypothèques** du salaire lié à l'accomplissement des formalités de publicité et de perception en matière immobilière (article 879 précité du CGI).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE D'EXONÉRATION OPPORTUNE AU REGARD DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF

Il convient de souligner que **la portée du présent article ne tient pas à l'autorisation qui serait ainsi donnée à l'opération prévue de prise à bail**, par l'ONF, des bâtiments domaniaux qui lui ont été attribués en dotation ou ont été mis de fait à sa disposition. Comme on l'a indiqué plus haut, cette opération est d'ores et déjà convenue entre l'Etat et l'Office, et elle ne requiert pas, en tant que telle, d'habilitation ou de ratification législative. Le présent

¹ Rapport n° 1967 (treizième législature), tome II, volume I, p. 236.

article ne vise qu'à exonérer l'ONF, lors de cette prise à bail, du paiement de toute indemnité ou impôt.

Dans ce but, en effet, l'intervention du législateur est nécessaire, comme le précise l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF : le CGI (article 1039) n'exonère de la perception de droits que les transmissions au profit d'établissements d'utilité publique ; or l'ONF, établissement industriel et commercial, ne jouit pas de ce statut.

D'après le même document, le présent article doit permettre un **allègement de charges, en faveur de l'ONF**, « *de l'ordre de 2,3 à 2,6 millions d'euros* ». Cette évaluation du coût de la mesure résulte de l'application d'un taux global de droits d'enregistrement (droits, frais d'assiette et taxe additionnelle) de 0,715 % au montant total des loyers que devrait verser l'Office sur la durée complète du bail prévu, soit 50 ans : ce montant, compte tenu des hypothèses retenues, devrait être compris entre 322 et 359 millions d'euros.

La motivation du présent article tient à la **situation financière de l'ONF**, telle qu'a permis de l'apprécier le **rapport de la Cour des comptes** remis sur ce sujet à votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, et l'audition pour suite à donner qui s'est tenue le 21 octobre 2009¹. En effet, cette situation s'est récemment **dégradée** : sous les effets conjugués de la crise économique et de la baisse de la demande de bois, le résultat de l'Office s'est effondré, passant de 8,5 millions d'euro en 2007 à 0,5 million d'euros en 2008. Les perspectives actuelles restent médiocres : la stagnation des produits, couplée à l'accroissement des charges, laisse craindre une aggravation en 2009, d'autant plus préoccupante que les répercussions de la tempête Klaus de janvier 2009 devraient peser sur l'activité de l'Office tout au long des prochaines années.

Dans ce contexte, le présent article poursuit un objectif légitime, l'exonération de l'ONF s'avérant opportune. Au demeurant, semblable disposition d'exonération s'avère relativement **habituelle** dans les textes qui organisent des transferts de biens immobiliers entre les patrimoines de deux personnes publiques².

¹ La demande d'enquête résultait de l'initiative de notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Cf. le rapport d'information n° 54 (2009-2010), à paraître.

² Par exemple, la même rédaction que celle du présent article a été employée pour l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2008, organisant la reprise par l'Etat de la dette de Charbonnages de France, ainsi que pour l'article 63 de la loi de finances initiale pour 2009, concernant la dissolution d'Autoroutes de France et, à cette occasion, transférant le patrimoine de cet établissement à l'Etat. Récemment, des dispositions similaires ont été prises pour le transfert de biens de l'Etat à la Monnaie de Paris (article 36 de la loi de finances initiale pour 2007) ou pour celui de biens de l'Agence de l'innovation industrielle à OSEO (article 56 de la loi de finances initiale pour 2008). L'article 31 du présent PLF procède encore de même, en ce qui concerne le transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement au Commissariat à l'énergie atomique.

B. UNE OPÉRATION PARTAGÉE ENTRE VERTUS DE GESTION POUR L'ETAT ET CONTRAINTES DE FINANCEMENT POUR L'ONF

L'opération de prise à bail elle-même appelle des remarques nuancées de la part de votre rapporteur général. Le projet a été présenté en détail ci-dessus ; on rappelle que l'ONF devrait payer à l'Etat, pendant cinquante ans, un loyer au titre des bâtiments domaniaux qu'il occupe, dont 50 millions d'euros sous la forme d'un capital versé, de manière échelonnée, sur les cinq premières années.

Ce dispositif présente des **vertus certaines pour la gestion patrimoniale de l'Etat**, mais implique également des **contraintes financières nouvelles pour l'ONF**.

1. Une opération de rationalisation immobilière

D'un premier point de vue, le bail emphytéotique envisagé s'inscrit pleinement dans la démarche de **rationalisation aujourd'hui suivie par l'Etat en matière de gestion immobilière**, et d'abord sous l'aspect de l'extension de cette politique aux immeubles occupés par les opérateurs¹. Les avantages du projet, en termes patrimoniaux, ont justifié l'**avis favorable** rendu par le **Conseil de l'immobilier de l'Etat**.

Ainsi, comme il a été précisé, la convention cadre passée entre l'ONF et l'Etat, en juillet 2009, en vue de préfigurer le futur bail emphytéotique – de même que celui-ci, lorsqu'il aura été formellement conclu – constitue la **convention d'occupation** de l'établissement, instrument juridique destiné à consacrer le rôle de l'« Etat propriétaire » et à fixer les obligations immobilières des administrations.

Sur ce fondement, l'Office devra élaborer et appliquer aux immeubles domaniaux un **plan de gestion**, en particulier pour l'**entretien** des bâtiments, et de **cessions** des biens considérés comme inutiles au service.

Plus généralement, l'opération projetée tend à assurer une **gestion unifiée du parc immobilier** dont dispose l'ONF, biens propres ou biens de l'Etat. A l'égard de ces deniers, l'emphytéose confèrera à l'Office un droit réel et lui permettra de procéder avec une certaine autonomie aux mesures de **valorisation** opportunes, auxquelles l'intéressement aux plus-values occasionnées par les cessions incitera l'établissement.

¹ Le recensement du parc des 655 opérateurs de l'Etat a été mené en 2009, et il leur a été demandé d'élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) au premier semestre 2010. Voir, sur ce point encore, les indications de notre collègue Nicole Bricq dans son rapport spécial précité sur le présent projet de loi de finances. Par ailleurs, il convient de signaler que l'ONF s'est engagé en 2008, à la demande du Gouvernement, dans la voie d'une autre mesure immobilière d'importance : le transfert de son siège à Compiègne.

Ces dispositions sont particulièrement appréciables en ce qui concerne les quelque 1.800 **maisons forestières**, qui représentent 60 % du bâti domanial dont dispose l'ONF. En effet, d'après les évaluations¹, ces bâtiments, qui offrent une surface hors œuvre nette (SHON) de 212 m² en moyenne, ne sont **plus habités par les agents de l'Office qu'aux deux-tiers** du parc. La plupart (environ 80 %) ont été construits avant 1900, et leur **état général d'entretien oscille du moyen au médiocre**. Une quinzaine seulement sont classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques. Un peu plus de **la moitié** sont **enclavés** dans la forêt, accessibles physiquement mais mal ou pas desservis par les réseaux d'eau, d'assainissement et/ou d'électricité.

De fait, **les ventes ne pourront concerner qu'une fraction de ce patrimoine**, le choix du bail emphytéotique, par préférence à une cession à l'ONF, étant destiné, comme précisé ci-dessus, à maintenir la continuité de la forêt domaniale. On notera d'ailleurs que, face à l'hétérogénéité du parc des maisons forestières, le caractère global du bail emphytéotique prévu tend à permettre la recherche d'une valorisation optimale pour chacun de ces biens, au cas par cas². Il s'agit, en tout état de cause, d'encourager une gestion dynamique.

En outre, comme on l'a indiqué, **il revient au service France Domaine d'organiser les ventes** : ce dispositif centralisé est de nature à éviter que se reproduisent les dysfonctionnements constatés à l'occasion des opérations menées de façon solitaire par un autre établissement public, l'Imprimerie nationale³.

Quant au **loyer** que devra acquitter l'ONF dans ce cadre, il constituera, pour l'Etat, la rémunération du patrimoine mis à la disposition de l'établissement, jusqu'à présent de façon gratuite. Cette rémunération paraît d'autant plus légitime que les versements prévus pendant les cinq premières années au titre du « bouquet » (50 millions d'euros au total), effectués sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », doivent contribuer, concrètement, à financer le **regroupement des services centraux du ministère chargé de l'agriculture**. En effet, ces administrations se trouvent actuellement éclatées en différentes implantations parisiennes ; elles seront réunies, à l'horizon 2012, sur le site « Picpus », dans le XII^e arrondissement de la capitale. L'opération devrait naturellement constituer une **source d'économies**.

¹ *Rapport conjoint précité du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et de l'Inspection générale des finances.*

² *Il convient de préciser que le droit de priorité que les communes détiennent sur le fondement de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement pourra être exercé lors de chaque cession éventuelle.*

³ *Sur les conditions dans lesquelles l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale a été cédé, en 2003, avant d'être racheté par l'Etat, dans des conditions peu profitables, en 2007, cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufilet et Adrien Gouteyron.*

2. La cause d'un nouvel endettement de l'ONF

D'un second point de vue, néanmoins, le montage organisé par la convention cadre précitée de juillet 2009 s'avère de nature à entraîner, pour l'ONF, un **surcroît de charges que la situation financière actuelle de l'établissement**, ci-dessus rappelée, **ne l'autorise pas à assumer sans péril**. En effet, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport d'enquête précité, le dispositif envisagé, en l'état, conduirait l'Office à supporter :

- d'une part, **pour les cinq premières années du bail, un endettement à hauteur de 50 millions d'euros** au titre du « bouquet » versé à l'Etat, alors que la trésorerie négative de l'établissement l'oblige déjà à recourir à l'emprunt (à hauteur de 60 millions d'euros en 2008). Comme on l'a signalé, en application de la convention cadre, le ministère chargé de l'agriculture pourra demander en **2009**, indépendamment de la conclusion dès cette année du bail, le montant de **10 millions d'euros** prévu au titre de la première année d'application de celui-ci ;

- d'autre part, **pour les années suivantes, un loyer annuel de 6 à 8 millions d'euros**, qui pèsera sur un résultat d'exploitation dont on a relevé, plus haut, la dégradation récente et les médiocres perspectives d'amélioration.

En prévision du futur bail, l'ONF a demandé à son conseil d'administration, en mars 2009, le doublement de son seuil d'endettement, faisant passer le ratio endettement financier/capitaux propres à plus de 100 %.

Au regard de ces éléments, inquiétants pour l'avenir de l'Office, **votre rapporteur général invite le Gouvernement à réviser son projet. Une solution moins risquée consisterait à abaisser le « bouquet » des cinq premières années à 30 millions d'euros et le versement de la première année à 8 millions d'euros** avec, en contrepartie, le relèvement des loyers à acquitter à compter de la cinquième année.

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

ARTICLE 33

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 procède à l'évaluation pour 2010 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 18,15 milliards d'euros.

Le présent article évalue, en 2010, la participation française au budget communautaire à **18,15 milliards d'euros**.

Cette participation prend, chaque année, la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat** au profit des Communautés européennes (PSR-UE), autorisé par la loi de finances.

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des différentes rubriques du projet de budget communautaire pour 2010 fait l'objet du fascicule 1 du présent tome II du rapport général, intitulé « Affaires européennes » et établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial.

Entre 1982 et 2010, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de quatre, passant de 4,1 à 18,15 milliards d'euros**. L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut** (ressource RNB). Ainsi, en 2010, **plus de 75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB**¹. Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2010, avec 14,36 milliards d'euros et 74 % du total, contre 3,8 milliards d'euros pour la ressource TVA (moins de 20 % du total).

Votre rapporteur général souligne les **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE. Il juge **nécessaire de fournir au Parlement européen une estimation plus précise et plus fiable de son montant**.

¹ Cette tendance résulte notamment de la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, de la réduction de son taux d'appel et du démantèlement des barrières douanières. La ressource RNB devrait désormais se stabiliser autour de ce niveau de 75 %.

Suite aux **recommandations de la Cour des comptes**¹, la loi de finances pour 2010 prévoit une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes**. Elle consiste à **exclure les ressources propres traditionnelles**² de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de trésorerie. Votre rapporteur général convient que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement.

Le nouveau mode de calcul du PSR-UE réduit, en apparence seulement, son montant en 2010. Cette **baisse**, de 747 millions d'euros par rapport à la prévision 2009 et de plus d'1,8 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2009, **ne résulte que des règles comptables utilisées par le présent projet de loi de finances**. A périmètre constant, ce prélèvement s'élève en effet à 19,5 milliards d'euros, soit une **augmentation en 2010 de 600 millions d'euros par rapport au PSR-UE prévu initialement en 2009**. Il faut toutefois souligner que la baisse est effective si l'on se reporte à l'exécution 2009. Celle-ci est, en effet, supérieure de **465 millions d'euros à la prévision 2010**. Selon le **nouveau périmètre 2010**, l'évaluation de **18,15 milliards d'euros est inférieure à l'exécution 2009** (avec une baisse de 171 millions d'euros).

L'ancien et le nouveau périmètre du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2009 (Prévision)	2009 (Exécution)	2010 (Prévision)
Prélèvement selon le périmètre 2009	18 900	19 965	19 500
Droits de douanes et cotisations sucres	- 1 943	- 1 641	- 1 347
Prélèvement selon le périmètre 2010	16 957	18 324	18 153

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

En **crédits d'engagement**, **139 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) 2010, présenté le 29 avril 2009 par la Commission européenne, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport au budget 2009. Les augmentations de crédits traduisent surtout la volonté de la Commission européenne de consacrer des efforts supplémentaires pour ce qui concerne la sécurité et l'immigration. Cette priorité se traduit dans l'évolution de la **rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice », dont les crédits d'engagement affichent une hausse de 13,5 %**. Il s'agit principalement de renforcer les moyens des politiques de gestion des flux migratoires ainsi que la lutte contre la criminalité et le terrorisme, en facilitant notamment la coopération policière et judiciaire. Par ailleurs, les **crédits d'engagement de la rubrique 1a « Compétitivité » augmentent de 8,4 %**, hors plan de

¹ Cf. le rapport de la Cour, rendu public en juin 2009, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, pages 91 et 92.

² Droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre.

relance, par rapport au budget 2009. La baisse apparente de 7,3 % s'explique par les 2 milliards d'euros mobilisés à titre exceptionnel pour le financement du plan de relance européen en 2009. Enfin, la hausse de 4 % des crédits d'engagement de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » masque en réalité une évolution contrastée entre les dépenses de marché et aides directes, qui bénéficient d'une hausse de crédits de 6,4 %, et le développement rural qui, lui, subit une baisse de 4,9 %.

Les **crédits de paiement** (CP) inscrits à l'APB 2009 affichent une **hausse de 5,3 %** par rapport au budget 2009. Ils s'élèvent à **122 milliards d'euros**. Cette hausse ferme la parenthèse de la réduction de 3 % des CP, propre à l'exercice 2009. Celui-ci s'est en effet singularisé par des besoins moindres en CP en raison d'une position particulière dans le cycle de dépenses : les années 2007 et 2008 ont ainsi concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation 2007-2013. L'année 2010 marque donc le retour à une dynamique plus habituelle, à l'exception de la **rubrique 1 a « Compétitivité »**, dont les CP sont en baisse de 1,1 %. Cette spécificité résulte de la clôture du 6^{ème} Programme-cadre de recherche et développement (PCRD) et par le rythme des préfinancements du 7^{ème} Programme-cadre. La **hausse des CP de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » s'élève à 16,6 %**, ce qui confirme la priorité donnée à la lutte contre la criminalité et le terrorisme ainsi qu'à la gestion des flux migratoires. La **rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »** connaît, elle-aussi, **une augmentation significative (+ 10,5 %)**. En son sein, le développement rural progresse de 31 % et les dépenses de marché et aides directes de 10 %.

Adopté à l'unanimité par le Conseil le 10 juillet 2009, le projet de budget proposé par la présidence suédoise se veut **plus « réaliste »**. Il procède donc à d'importantes coupes, réalisées en crédits d'engagement comme en CP. Ces coupes ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont une vocation **« tactique »**, en vue de la négociation avec le Parlement européen. La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **138 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits inférieur de 613 millions d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission européenne, ce qui porte la marge sous plafond à 2,4 milliards d'euros. Les réductions de crédits affectent particulièrement les **dépenses agricoles** (-363 millions d'euros), dont 63 %, soit 230 millions d'euros, correspondent à une réévaluation à la hausse des refus d'apurement communautaires au titre de la PAC. Les autres coupes principales opérées par le Conseil concernent la **compétitivité** (100 millions d'euros), **l'action extérieure de l'UE** (90 millions d'euros) et les **dépenses administratives** (40 millions d'euros). En CP, **les coupes atteignent 1,8 milliard d'euros, ce qui réduit le montant du projet de budget à 120,5 milliards d'euros**. Ces réductions se répartissent de manière assez équilibrée entre les différentes

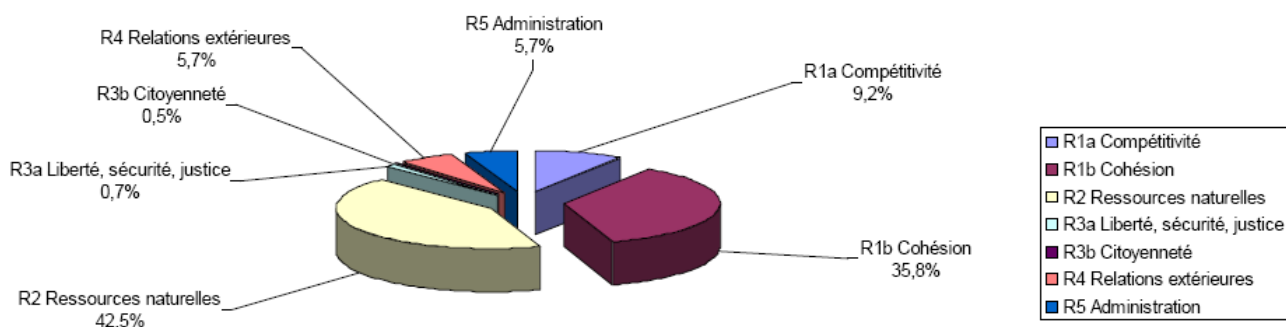
rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 4 « l'UE en tant qu'acteur mondial ».

Au total, le projet du Conseil exprime, surtout, le **choix d'une moindre budgétisation des CP**, dont l'impact sur le montant des contributions nationales est direct. Cette stratégie s'est toutefois accompagnée de l'adoption de deux déclarations, qui tempèrent la rigueur du Conseil :

- l'une invite la Commission européenne à **préparer un budget rectificatif** dans l'éventualité où les crédits de paiement ne seraient pas suffisants **pour couvrir les dépenses** des rubriques 1a, 1b et 4 ;

- l'autre consiste à prévoir la **présentation d'une lettre rectificative** par la Commission européenne en vue de financer différentes **actions au sein de la rubrique 4 concernant l'action extérieure de l'UE**, conformément à ce qu'a souhaité la Commission européenne.

**Répartition des crédits d'engagement en 2010
selon le projet de budget du Conseil**



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Lors de son examen en première lecture du projet de budget 2010, le **Parlement européen a voté** en séance plénière, le 22 octobre 2009, la **plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci avait, en effet, estimé insuffisant l'APB de la Commission européenne, en particulier au regard des enjeux de la relance de l'économie.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** sont portés à près de **142 milliards d'euros**, soit une hausse d'environ **4 milliards d'euros** par rapport au projet du Conseil.

Les **CP**, quant à eux, s'élèvent désormais à 127,5 milliards d'euros, ce qui représente une **augmentation notable de 7 milliards d'euros**. Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2010, du projet adopté par le Conseil et du projet voté par le Parlement européen

(en millions d'euros)

	Avant-projet de budget préparé par la Commission		Projet adopté par le Conseil en première lecture		Projet voté par le Parlement en première lecture	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1A. Compétitivité	12 769	10 982	12 670	10 574	14 867	12 568
1B. Cohésion	49 382	36 382	49 382	36 089	49 388	38 850
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 004	58 075	58 640	57 583	59 808	58 959
3A. Liberté, sécurité et justice	980	720	974	692	1 006	794
3B. Citoyenneté	649	640	634	614	668	668
4. Actions extérieures	7 921	7 665	7 832	7 156	8 141	7 823
5. Administration	7 851	7 852	7 812	7 812	7 866	7 865
TOTAL	138 557	122 316	137 944	120 521	141 745	127 526

Source : Parlement européen

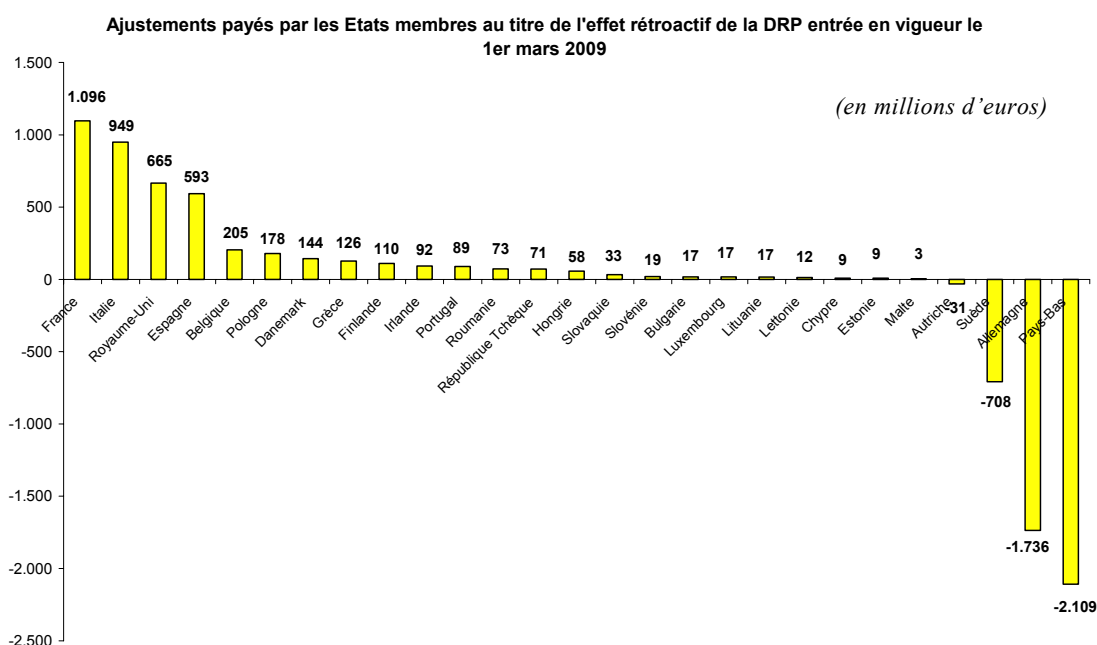
N.B : Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen.

Ces hausses considérables demandées par le Parlement européen résultent d'une **stratégie de saturation des plafonds** ainsi que d'une **proposition de solution au financement de la tranche 2010 du plan de relance européen**. Ce dernier point, l'action extérieure de l'Union européenne et l'agriculture, tout particulièrement la crise laitière, sont au centre des négociations en cours.

Votre rapporteur général rappelle l'entrée en vigueur, depuis le 1^{er} mars 2009, de la **nouvelle décision relative au système des ressources propres** des Communautés européennes (DRP). Elle a révisé en profondeur les modalités de calcul de la **correction britannique** et prévoit de nouvelles dispositions **dérogatoires en faveur de certains Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire**. Son impact sur la **contribution nette** de la France devrait se produire en deux phases.

Lors des premières années de mise en œuvre, devrait apparaître un **surcoût temporaire** lié pour l'essentiel aux nouveaux rabais octroyés sur la ressource RNB. La mise en place de la DRP a conduit dès 2009 à procéder aux **ajustements de contribution des États membres**, en raison de son effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2008. Consécutivement, **la France a versé**

au budget communautaire plus d'un milliard d'euros supplémentaires au titre des ajustements liés à ces deux exercices. Ces ajustements résultent du **financement des taux réduits de TVA** dont bénéficient l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas, ce qui pèse sur la ressource RNB due par la France ; des **rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB** ; et, enfin, du **nouveau taux d'appel de la ressource TVA** qui a conduit à revoir à la hausse les contributions des Etats membres au titre de la ressource RNB. Les ajustements induits par la DRP sont d'une **ampleur très inégale selon les Etats membres**, et la **France est l'Etat membre le plus impacté** par cet effet rétroactif comme l'indique le graphique suivant.



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Sur les prochains exercices, la DRP devrait se traduire, en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une **réduction relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique**. Il n'est pas sûr que cette dynamique suffise à ralentir la dégradation de notre solde net. En 2008, celui-ci s'élevait ainsi à 4,5 milliards d'euros d'après la commission européenne.

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

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

ARTICLE 34

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisations d'emplois

Commentaire : le présent article a pour objet, conformément à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), tout d'abord 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, il prévoit l'affectation des éventuels surplus de recettes en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF.

Les grandes lignes de l'équilibre général proposé par le Gouvernement sont analysées dans le tome I du présent rapport de votre commission des finances.

A l'issue des votes des députés en fin de première partie, le solde déficitaire du budget s'est établi à - 115,940 milliards d'euros, contre - 116,034 milliards d'euros dans le projet de loi initial, ce qui marque une amélioration de près de 0,1 milliard d'euros (94 millions d'euros) pour tirer les conséquences des votes de l'Assemblée nationale.

Avec le vote de l'article d'équilibre, le Parlement se prononce sur les variables clés de la politique économique et financière de l'Etat.

L'article d'équilibre retrace 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**.

L'article d'équilibre n'est donc plus une simple récapitulation comptable assurant la cohérence entre première et seconde partie de la loi de finances, mais 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 se doit de rappeler que, si l'article 34 de la LOLF énumère les différents éléments devant figurer en première partie de la 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 apparus *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. Les plafonds sont détaillés en seconde partie pour chacune des missions du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial.

Ces plafonds de dépenses comprennent 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

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* ».

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* »¹.

Conformément à la LOLF, le présent article énonce les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat, 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'Etat 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 texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le besoin de financement de l'Etat se compose des amortissements de dette à moyen (BTAN) et long terme (OAT), à concurrence respectivement de 60,3 et 31,6 milliards d'euros, ainsi que de l'amortissement de dettes reprises par l'Etat pour 4,1 milliards d'euros soit un montant total prévisionnel de 96 milliards d'euros et du déficit pour un montant prévisionnel de 115,9 milliards d'euros.

Les ressources proviennent essentiellement des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme (135,0 milliards d'euros), des annulations de titres opérées par rachats de la Caisse de la dette publique (175,0 milliards d'euros), ainsi que de la variation des bons du Trésor à taux fixe (29,5 milliards d'euros), des variations des dépôts des correspondants et du compte de Trésor (globalement prévus à 1,8 milliards d'euros).

Au total le besoin et les charges de financement de l'Etat en 2010, estimés à 212 milliards d'euros, seront supérieurs de 18 % à la prévision initiale pour 2009 (179,6 milliards d'euros). Ils seront en revanche inférieurs de 16 % à l'estimation révisée pour 2009 (252,8 milliards d'euros).

¹ *Décision n° 2000-442 D C 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 ».*

Le tableau de financement de l'Etat de 2008 à 2010

(en milliards d'euros)

	2008	LFI	LFR 1	LFR 2	Prévision 2009	PLF 2010	10/LFI 09	2010- 2008	10/prévision 09	Prévision 09/LFI 09
Besoins de financement										
Amortissement de dette à long terme	39,3	63,6	63	63	62,8	31,6	-50%	-20%	-50%	-1%
Amortissement de dette moyen terme	58,3	47,4	47,4	47,4	47,4	60,3	27%	3%	27%	0%
Amortissement de dette reprise par l'Etat	10,3	1,6	1,6	1,6	1,6	4,1	156%	-60%	156%	0%
Variation des dépôts de garantie	-0,4									
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1									
Déficit budgétaire	56,4	67	86,6	104,4	141	116	73%	106%	-18%	110%
Total des besoins de financement	164	179,6	198,8	216,4	252,8	212	18%	29%	-16%	41%
Ressources de financement										
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	128,5	135	145	155	165	175	30%	36%	6%	22%
Annulations de titres d'Etat par la Caisse de la dette publique	0	2,5	2,5	2,5	0	2,5	0%			
Variation nette des BTF	59,8	20,9	30,1	37,7	68,8	29,6	42%	-51%	-57%	229%
Variation des dépôts des correspondants	-1,6	0	0	0	-0,7	-3		88%	329%	
Variation du compte au Trésor	-25,3	19	19	19	15,9	4,8	-75%	-119%	-70%	-16%
Variations d'avances de Trésorerie	0,1									
Autres ressources de trésorerie	2,4	2,2	2,2	2,2	3,7	3,1	41%	29%	-16%	68%
Total des ressources de financement	164	179,6	198,8	216,4	252,8	212	18%	29%	-16%	41%

Source : lois de finances

En 2010, le recul du besoin de financement (hors grand emprunt) de 40 milliards d'euros environ s'explique pour 18 % par la réduction attendue du déficit budgétaire et par la baisse de moitié des emprunts à long terme devant être amortis, qui n'est que partiellement compensée par l'augmentation de 27 % de celui des emprunts à moyen terme.

Le moindre besoin de financement se traduira notamment, par rapport à la prévision d'exécution pour 2009, par une augmentation de 10 milliards d'euros des émissions à moyen et long terme et par une diminution de près de 40 milliards d'euros de la variation des bons du Trésor (BTF).

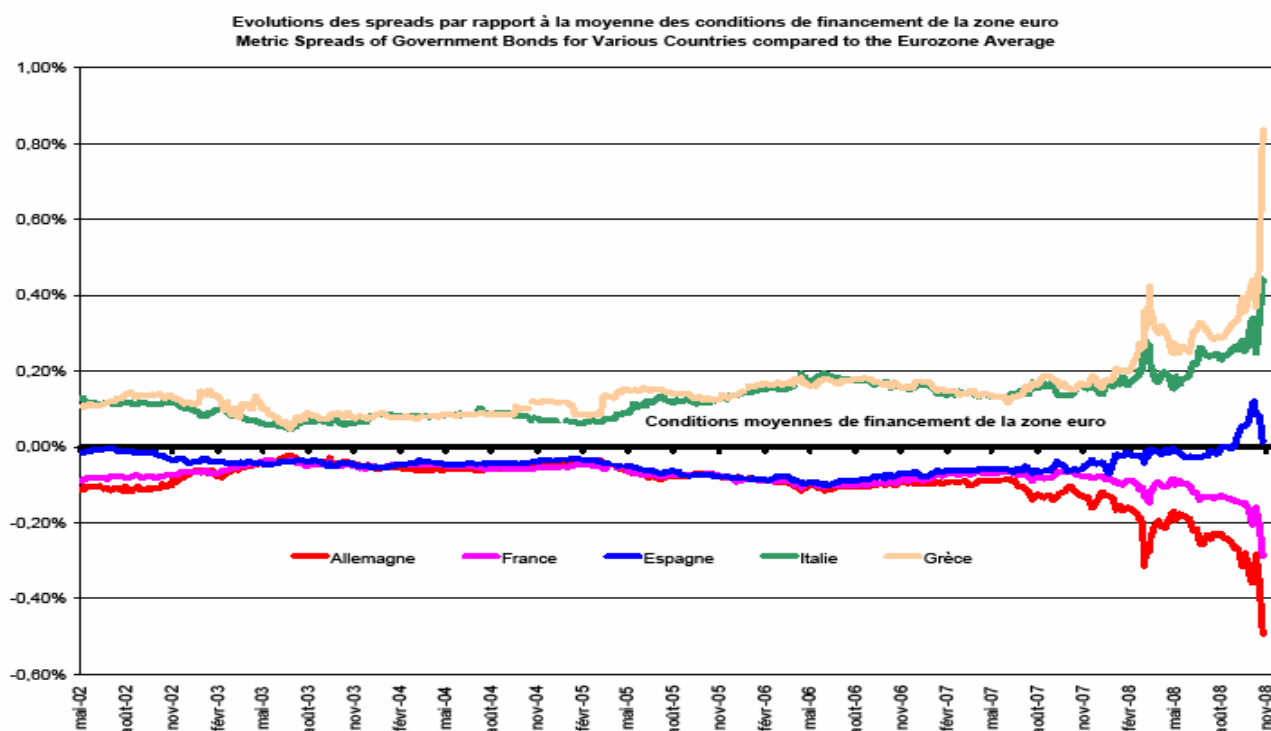
Pour autant, la part des BTF dans le total de l'encours devrait continuer à croître, atteignant 19 %, contre 12 % en 2002, 8 % en 2007 et 14 % en 2008.

Même si la proportion des BTF dans le total de l'encours reste inférieure à 20 %, on relève qu'entre la loi de finances initiale pour 2009 et la fin de l'année, le besoin de financement aura crû de 73,2 milliards d'euros, financés pour 30 milliards d'euros (soit 40 %) par des emprunts à plus d'un an et pour 60 % par des emprunts d'une durée plus courte.

Par ailleurs, le plafond de la variation nette de la dette négociable entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année 2010 de la somme des encours de la dette de moyen et long terme (OAT et BTAN nets des amortissements et rachats) s'établirait à 83,4 milliards d'euros contre 23,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2009 et 44,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances rectificative d'avril 2009.

Écart de financement entre pays de la zone euro

(en %)



Source : agence France Trésor/octobre 2007

La crise financière s'était accompagnée d'une forte augmentation des spreads entre le pays bénéficiant des meilleures conditions de taux, l'Allemagne et les autres pays de la zone euro. Avec la perspective de sortie de crise l'écart des taux tend à se resserrer. Pour l'instant, la France reste plutôt bien placée mais il faut rester vigilant.

C. LE PLAFOND AUTORISÉ DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

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, de l'ordre de 40 % des dépenses de l'Etat.

Le regroupement au titre 2 des crédits de personnel constitue un **facteur de clarification**.

En 2010, le plafond global des autorisations d'emplois de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à 2.020.252 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 2.123.517 en 2009. On se félicite qu'il soit

désormais complété par un plafond d'emplois, pour les opérateurs de l'Etat, fixé par l'article 40 du présent projet de loi à 336.163 EPTP.

La diminution du plafond d'emplois, hors budgets annexes, s'explique par :

- la mise en œuvre de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux :

-16.091 ETPT, correspondant aux 33.493 suppressions de postes ETP de 2010 (hors budgets annexes) compte tenu des dates de départ étalées sur l'année, auxquels s'ajoute l'effet, en 2010, des suppressions d'emplois de 2009 (effet dit « extension en année pleine ») à hauteur de -15.646 ETPT ;

- des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de - 68.627 ETPT, lesquelles s'expliquent notamment par :

- les transferts du budget général vers les opérateurs, en particulier le passage à l'autonomie financière de 33 universités supplémentaires à compter du 1er janvier 2010 et la création des agences régionales de santé (ARS) :
- 65.889 ETPT (dont - 60.617 ETPT transférés vers les universités passant à l'autonomie financière en 2010 et - 3.667 ETPT transférés vers les agences régionales de santé) ;

- des mesures de décentralisation et d'externalisation (- 2.738 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer vers les collectivités territoriales ;

- une correction technique sur le plafond d'emplois du ministère du travail à hauteur de - 14 ETPT.

D. L'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

1. L'affectation des éventuels surplus au désendettement

Comme l'année dernière, 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 modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005. En l'occurrence, le présent projet de loi de finances prévoit, conformément, en outre, à l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, que les éventuels surplus seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Le texte précise « *qu'il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2008, 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 2009 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2010, 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

Votre rapporteur général rappelle 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 la loi de finances rectificative, sachant que la probabilité des surplus dépendra de la façon plus ou moins volontariste dont aura été établie la prévision de recettes.

Ensuite, parce que, compte tenu des incertitudes sur l'élasticité des recettes fiscales en période de ralentissement économique, il y a plus à craindre des moins que des plus-values de recettes. Surtout, dans une conjoncture aussi incertaine, il ne saurait, pour votre rapporteur général, 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.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

Au total, à l'issue des débats de première partie à l'Assemblée nationale, l'on note que, pour le budget général, les recettes nettes ont augmenté de 100 millions d'euros pour s'établir à 267,276 milliards d'euros, tandis que les dépenses nettes diminuaient de 22 millions d'euros et que les prélèvements sur recettes croissaient de 28 millions d'euros. Au total, le **solde déficitaire** est réduit de 96 millions d'euros pour se monter à **115,940 milliards d'euros** contre 116,034 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

En ce qui concerne le tableau de financement, cette légère augmentation du déficit a pour conséquence un ajustement du poste variation des bons du Trésor à taux fixe qui s'établit à 29,5 milliards d'euros, soit 100 millions d'euros de moins que dans le projet de loi de finances initiale.

Enfin, on relève que dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, le **plafond global des autorisations d'emplois** de l'ensemble des ministères et des budgets annexes reste inchangé à **2.020.252 équivalents temps plein travaillé (ETPT).**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En vue de souligner l'importance de 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**. Il s'agit, dans un but pédagogique, de 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

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée du jeudi 12 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a commencé l'**examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2010**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur général**.

Elle a adopté sans modification l'article 1^{er} (autorisation de percevoir les impôts existants).

Puis un très large débat s'est ouvert sur l'article 2 (suppression de la taxe professionnelle).

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé la préconisation qu'il avait formulée, lors du débat d'orientation de la commission du 5 novembre 2009, de scinder cet article en deux volets :

- l'un, maintenu en première partie du projet de loi de finances pour 2010 et consacré à la mise en oeuvre opérationnelle de la suppression de la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2010 ;

- l'autre, inséré dans la seconde partie du texte et visant les ressources des collectivités locales plus généralement. Ce volet, qui devra contenir les grandes orientations, appellera la discussion, par le Parlement, au cours de l'année 2010, d'un autre texte en vue d'en préciser les modalités concrètes de mise en oeuvre.

Il a souligné le caractère délicat de cette opération.

D'une part, sur un plan juridique, les exigences constitutionnelles sont fortes. Elles tiennent au respect :

- de l'article 72-2 de la Constitution, concernant l'autonomie financière des collectivités territoriales, sur lequel le Gouvernement s'appuie pour estimer que la réforme doit être votée « en bloc » ;

- de la protection du domaine de la loi de finances, qui ne permet pas, en principe, de traiter dans cette loi de questions de répartition de dotations entre les collectivités locales sans lien avec d'autres aspects budgétaires ;

- des critères que fixe la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour la distinction entre les première et seconde parties de la loi de finances, qui pourraient conduire le Conseil constitutionnel à censurer, le cas échéant, les dispositions de seconde partie qui auraient dû se trouver en première.

D'autre part, sur un plan technique, la stratégie proposée implique de définir dès l'examen de la première partie du projet de loi de finances les orientations du volet qui figurera dans la seconde. A cet égard, **M. Philippe**

Marini, rapporteur général, a recommandé que le Parlement s'en tienne aux principes, dans la mesure permise par les règles constitutionnelles, tout en acceptant de voter, lorsque cela est possible, des dispositifs opérationnels.

Il a rappelé que le débat d'orientation du 5 novembre a permis d'esquisser, pour la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée, une solution de mutualisation, dite « macro », pour les départements et les régions, et une solution territorialisée, dite « micro », en ce qui concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Une majorité a paru se dégager pour faire en sorte que les recettes des collectivités qui percevront la cotisation sur la valeur ajoutée « territorialisée » dépendent de la valeur ajoutée effectivement produite sur les territoires, sans que la structure économique des entreprises puisse en favoriser certaines ou en pénaliser d'autres.

En cette matière, il a indiqué avoir suivi la proposition de M. Yves Fréville, professeur d'université, chargé d'une mission de médiation sur la taxe professionnelle, consistant à répartir le produit collecté au niveau national par l'Etat, entre les collectivités, sur la base d'un taux de référence fixé au niveau national. Il s'agit, dans un premier temps, de déterminer un taux moyen national en rapportant le produit global de la cotisation sur la valeur ajoutée aux bases calculées au plan national et, dans un second temps, d'appliquer ce taux à la valeur ajoutée sur le territoire de chaque collectivité locale pour déterminer le produit qui lui revient. Ce dispositif s'appliquerait à compter de 2011.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a reconnu que ce dispositif aboutit à retrouver une logique de « principaux fictifs », proche d'un système de dotations, puisque les collectivités percevraient des ressources correspondant à toutes leurs bases, même lorsque celles-ci sont exonérées ou hors de barème. Il a fait observer que le mode de calcul du taux comporte une dimension de péréquation, dans la mesure où les collectivités sur le territoire desquelles le taux moyen des entreprises serait inférieur au taux moyen national percevraient un produit supérieur à celui qui aurait résulté de la stricte application du barème.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé nécessaire d'instituer une cotisation minimale des entreprises.

Sur la demande de **M. Michel Charasse**, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé que le taux moyen envisagé serait employé à la distribution du produit de la cotisation et non pour l'imposition de la valeur ajoutée. Il a indiqué que le dispositif tend à permettre que, pour une même valeur ajoutée, le rendement de la cotisation soit identique.

En réponse à **M. Denis Badré**, il a confirmé que la valeur ajoutée prise en compte est celle des entreprises, indépendamment de leurs modalités d'assujettissement au barème. Il a insisté sur la nécessité d'adopter les règles les plus claires possibles.

M. Philippe Adnot a reconnu au dispositif proposé un important effet de péréquation. Toutefois, il a considéré qu'un plus grand nombre d'entreprises devraient être assujetties à la cotisation sur la valeur ajoutée.

M. Albéric de Montgolfier a fait remarquer que le schéma évoqué imposera de mettre en place pour les entreprises, y compris les non assujetties, un nouveau régime déclaratif de la valeur ajoutée qu'elles produisent.

M. Philippe Dallier a relevé que la péréquation associée au dispositif proposé s'exerce par rapport à la structure et au tissu industriels du territoire considéré, non par rapport à son niveau de richesse.

M. François Marc a fait état d'estimations selon lesquelles 80 % des entreprises ne paieront pas la cotisation complémentaire prévue en remplacement de la taxe professionnelle. Alors que le dispositif proposé par le rapporteur général tend à « territorialiser » la totalité de la valeur ajoutée nationale, il s'est interrogé sur la réalité du lien des entreprises avec les territoires.

Mme Nicole Bricq a estimé que le taux moyen proposé ne remédie pas aux risques de délocalisations. Selon elle, les entreprises resteront incitées à fractionner leur activité tant que le barème de la cotisation ne sera pas modifié. Par ailleurs, elle s'est enquis des simulations à partir desquelles le rapporteur général a élaboré ses propositions.

M. Michel Charasse a fait observer que, suivant ce dispositif, ce n'est pas l'imposition mais le produit de la cotisation qui sera territorialisé. La répartition de la recette fiscale serait indifférente aux entreprises.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé le caractère unique du barème de la cotisation sur la valeur ajoutée sur l'ensemble du territoire national, indépendant de la localisation des entreprises.

M. Gérard Longuet a souhaité que la présentation d'ensemble du rapporteur général puisse être menée à son terme avant que chaque point du dispositif proposé soit débattu.

M. Jean-Paul Alduy a fait valoir la nécessité de définir les mécanismes de base que la commission proposera. Il a évoqué différentes hypothèses pour les critères de répartition du produit de la cotisation, dont la valeur ajoutée locale et l'emploi dans chaque territoire.

M. Charles Guené a souligné la nécessité de définir les critères de localisation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, à laquelle une partie seulement des entreprises seront assujetties.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que le taux d'imposition sur la valeur ajoutée est fonction du barème progressif, figurant dans l'article 2 du projet de loi, dont la première tranche est fixée à partir de 500 000 euros de chiffre d'affaires. Il a considéré qu'il serait opportun de rendre ce seuil effectif, alors que le projet de loi conduit en pratique, par

l'effet de la franchise prévue, à exonérer toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,08 million d'euros.

La solution de répartition « macro », pour les départements et les régions, implique la mise en œuvre de critères physiques pour opérer une certaine péréquation. Ces critères et leur pondération pourront être débattus lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010.

En ce qui concerne l'approche « micro », retenue pour les communes et les EPCI, la péréquation résulte du taux moyen national d'imposition envisagé pour la répartition : ce taux est calculé à partir du barème précité, mais est applicable à la valeur ajoutée de toutes les entreprises. Il s'agit d'un équilibre entre la territorialisation « pure » et le souci de la péréquation.

M. Denis Badré a jugé indispensable de distinguer clairement ce qui relève de la collecte et ce qui relève de la répartition de l'impôt.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé qu'une suppression de la franchise créerait des difficultés pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Mme Nicole Bricq a souligné l'importance qui, à ses yeux, s'attache à une telle suppression.

M. Michel Charasse a préconisé que les critères de péréquation qui pourront être inscrits dans la loi de finances pour 2010 fassent, avant 2011, l'objet de simulations.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors abordé la question de la répartition entre les niveaux de collectivités territoriales du produit des deux impôts créés par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010. Il a proposé de tendre vers la reproduction des proportions de répartition existantes pour le produit de la taxe professionnelle. Il a indiqué que, dans le texte de l'article 2 résultant des votes de l'Assemblée nationale, cet objectif n'est pas satisfait : il faudrait accroître la part relative du bloc communal. Cependant, cette orientation suppose d'attribuer aux départements et aux régions une fiscalité qui pèserait, principalement, sur les ménages.

M. Charles Guené a estimé que la suppression de la taxe professionnelle, en bouleversant la répartition des richesses, va permettre d'envisager la réforme du champ de compétence des départements. Il a estimé nécessaire de conserver une part importante de la valeur ajoutée au bénéfice de ces collectivités.

M. Albéric de Montgolfier a abondé en ce sens. Par ailleurs, il a signalé que le partage actuel du produit de la taxe d'habitation rend difficile la révision générale des bases d'imposition locale. En revanche, la solution retenue par l'Assemblée nationale, en transférant l'intégralité de ce produit aux communes et EPCI, facilite la réforme.

M. Gérard Longuet a évoqué les critères possibles de la répartition de produit entre départements et régions : le niveau d'emploi, la structure économique, la démographie ou la densité de population.

M. Philippe Dallier a considéré que c'est au niveau des communes que le lien entre les entreprises et le territoire doit être le plus étroit.

M. Philippe Adnot a jugé que le financement des politiques sociales des départements ne pourra être soutenu, à terme, que par l'affectation d'impôts nationaux à ces collectivités.

Mme Marie-France Beaufile a regretté que la suppression de la taxe professionnelle conduise à tarir l'intérêt des entreprises pour les politiques menées par les collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Fourcade a fait part de sa conviction que la revalorisation des bases d'imposition locale requiert de mettre fin aux superpositions de collectivités dans le partage du produit d'un même impôt. Par ailleurs, il a relevé que les modalités envisagées pour compenser la suppression de la taxe professionnelle restreignent l'autonomie fiscale des départements. En tout état de cause, des simulations lui paraissent indispensables pour apprécier les critères de répartition. Enfin, la nature des compétences des départements et des régions lui semble justifier l'affectation à ces collectivités de la majeure part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée.

M. Pierre Jarlier a marqué son accord avec les propositions du rapporteur général.

M. Jean-Paul Alduy s'est inquiété de la pression fiscale que les ménages, particulièrement ceux des classes moyennes, devraient supporter dans l'hypothèse où un nouveau pouvoir fiscal serait attribué aux départements, en compensation des ressources provenant des entreprises qui leur seraient retirées.

M. Alain Lambert a apprécié favorablement l'équilibre trouvé par l'Assemblée nationale en ce qui concerne la répartition des produits entre niveaux de collectivités territoriales. **M. Jean Arthuis, président**, l'a rejoint dans ce jugement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fait valoir l'obligation de pouvoir expliquer de façon rationnelle les modalités de cette répartition. Il a considéré que les choix de l'Assemblée nationale ne le permettent pas. La difficulté, selon lui, tient au fait que la réforme des compétences des collectivités territoriales n'a pas été réalisée préalablement à celle de leur financement, en particulier, pour les départements, dont les charges se trouvent fortement modifiées par les enjeux liés au « cinquième risque » que constitue la dépendance.

M. Gérard Longuet, s'appuyant sur son expérience au sein du comité « Ballardur » sur la réforme des collectivités territoriales, a relevé que

peu de modifications, sans doute, sont à apporter dans la répartition actuelle des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales. La ventilation du produit fiscal doit être organisée en tenant compte des compétences existantes et, ensuite, modifiée en fonction des changements qui interviendront en ce domaine, mais qui pourraient s'avérer de portée mineure.

M. Michel Charasse a estimé que les mesures proposées par le Gouvernement tendent, de façon indirecte, à permettre de réaliser des économies, à partir de 2011, sur les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Mme Fabienne Keller a souscrit à l'exigence de clarté prônée par le rapporteur général. Elle s'est interrogée sur la manière dont l'Etat pourrait attribuer de nouvelles ressources fiscales aux collectivités territoriales.

M. Adrien Gouteyron a jugé que n'apparaît pas clairement la justification d'une modification des proportions de la répartition des produits fiscaux prélevés sur les entreprises entre niveaux de collectivités, dès lors que les compétences des collectivités territoriales ne sont pas, pour le moment, réformées.

M. Gérard Longuet a mis en exergue l'utilité d'adosser les ressources des collectivités territoriales à la ressource économique.

M. Jean Arthuis, président, et **M. Philippe Marini, rapporteur général,** ont alors proposé de retenir, dans la seconde partie de la loi de finances pour 2010, une rédaction limitée aux grands principes, assortie d'une possibilité d'option entre plusieurs solutions et d'une clause de réexamen dans le courant de l'année.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé l'objectif, de valeur constitutionnelle, d'intelligibilité de la loi. Il a appelé l'attention sur l'exigence que les dispositions que le Parlement adoptera soient techniquement applicables.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il sera singulièrement difficile de trancher a priori en ce qui concerne la péréquation.

Sur ce point, **Mme Fabienne Keller,** eu égard à l'expérience de la taxe professionnelle unique, a préconisé d'éviter de figer des situations historiques. **M. Pierre Jarlier,** de son côté, a recommandé la rédaction la plus ouverte possible.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite présenté les grandes lignes du projet d'amendement destiné à la première partie du projet de loi de finances pour 2010. Conformément aux orientations dégagées lors du débat d'orientation précité de la commission du 5 novembre 2009, ce projet :

- modifie les intitulés des deux nouvelles taxes ainsi créées ;
- ne modifie pas le barème proposé par le Gouvernement ;

- fait en sorte que les entreprises soient effectivement redevables de la cotisation sur la valeur ajoutée dès 500 000 euros de chiffre d'affaires ;

- conserve le choix de l'Assemblée nationale d'étendre à la cotisation les exonérations d'aménagement du territoire et de politique de la ville qui existent pour la taxe professionnelle et que le Gouvernement proposait de limiter à la cotisation foncière.

En outre, il comporte, notamment, un dispositif « anti-abus », destiné à empêcher les entreprises de se restructurer en vue de bénéficier de taux d'imposition plus faibles, et des mesures en faveur des entreprises perdantes, et il organise :

- la « compensation relais » versée par l'Etat aux collectivités territoriales en 2010 pour compenser la suppression de la taxe professionnelle ;

- le mode de fixation du taux de la nouvelle cotisation foncière en 2010 ;

- le sort des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) en 2010.

La commission a poursuivi l'**examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2010** au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi.

Les interventions de **MM. Denis Badré, Charles Guené, Philippe Dallier, Mme Marie-France Beaufile, MM. Albéric de Montgolfier, Jean-Pierre Fourcade, Philippe Adnot et Gérard Longuet** ont prolongé le débat tenu dans la matinée. A l'issue de ces échanges, la commission a adopté un amendement portant nouvelle rédaction de l'article 2 (suppression de la taxe professionnelle).

Cet amendement regroupe quatre séries de dispositions.

En premier lieu, il modifie la dénomination des deux nouvelles taxes créées par l'article 2, en transformant la « cotisation locale d'activité » et la « cotisation complémentaire » proposées par ce texte, respectivement, en « cotisation foncière des entreprises » et « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ».

En deuxième lieu, il porte sur le volet « entreprises » de l'article 2 et prévoit, outre des modifications rédactionnelles :

- d'instituer un montant minimal, fixé à 250 euros, de cotisation sur la valeur ajoutée acquittée par toutes les entreprises de plus de 500.000 euros de chiffre d'affaires ;

- d'indexer chaque année les montants de référence pour la détermination de la base de la « cotisation minimum » de cotisation foncière des entreprises ;

- de modifier, pour les entreprises disposant de plusieurs établissements, les critères de ventilation de la valeur ajoutée « territorialisée » entre les communes sur le territoire desquelles se trouvent les établissements, afin de donner une « prime » aux communes qui accueillent des établissements industriels tout en remédiant aux déséquilibres auxquels la rédaction de l'article 2 pourrait donner lieu ;

- de permettre aux entreprises d'imputer sur leurs acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée les montants correspondant à leurs exonérations et de prévoir qu'elles régularisent leur situation l'année suivante, après que l'administration les a informées du montant définitif des exonérations ;

- de mieux cibler la portée des exonérations, en évitant que les entreprises bénéficiant d'une exonération ne disposent d'un avantage de taux au titre de leurs activités non exonérées ;

- d'encadrer le dispositif « anti-abus » prévu par l'article 2 en ramenant de 20 % à 10 % de baisse de produit fiscal le seuil au-delà duquel l'impôt dû par les parties à une opération de restructuration est recalculé en additionnant les chiffres d'affaires de chacune d'elles ;

- de rétablir, pour l'ensemble des entreprises, le plafonnement de la valeur ajoutée taxable à 80 % du chiffre d'affaires, de façon à réduire le nombre d'entreprises perdantes ou l'ampleur de leurs pertes.

En troisième lieu, l'amendement concerne l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et comporte les trois modifications suivantes :

- la suppression de l'IFER sur les éoliennes maritimes ;

- l'exonération, pour l'année 2010 exclusivement, des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (SICAE) de l'IFER sur les transformateurs ;

- le rétablissement de la taxe additionnelle sur les centres de stockage de déchets radioactifs, que l'Assemblée nationale a supprimée.

En quatrième et dernier lieu, l'amendement organise sur quatre points les effets de la réforme pour les collectivités territoriales en 2010 :

- d'une part, il prévoit que la compensation relais versée en 2010 sera égale au produit des bases de taxe professionnelle de l'année 2010 multipliées par les taux votés en 2009, dans la limite d'un pourcentage supérieur de trois points au taux voté pour les impositions de l'année 2008 ;

- d'autre part, il tend à appliquer au vote de la cotisation foncière par les communes et intercommunalités en 2010 les mêmes règles que celles qui sont actuellement applicables au vote de la taxe professionnelle ;

- en outre, il « gèle » le fonctionnement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), en 2010 uniquement ;

- enfin, il prévoit de ne conserver au sein de l'article 2 que les dispositions nécessaires au prélèvement et à la répartition des taxes spéciales d'équipement en 2010.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 2 *bis* (nouveau) (création d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux).

A l'article 3 (financement des chambres de commerce et d'industrie), elle a adopté un amendement tendant à la suppression explicite du prélèvement au profit de l'Etat de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle acquittée par France Télécom.

Elle a adopté sans modification l'article 4 (prorogation pour les dépenses engagées en 2009 de la restitution immédiate et accélérée des créances de crédit d'impôt recherche pour les entreprises).

A l'article 4 *bis* (nouveau) (création d'une contribution pour frais de contrôle des établissements financiers), elle a adopté un amendement visant à moduler le taux de la contribution. Au terme d'un débat entre **M. Jean Arthuis, président**, et **M. Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a décidé de renvoyer à une réunion ultérieure l'examen d'un amendement prévoyant la remise d'un rapport, par le Gouvernement, au Parlement, d'un rapport sur l'assiette et les modalités de mise en œuvre d'une « prime d'assurance systémique », à laquelle seraient assujettis les établissements financiers et qui se substituerait à la fraction de la taxe sur les salaires acquittée par ces derniers.

A l'article 5 (instauration d'une taxe carbone et d'une taxe sur le transport routier de marchandises), la commission a adopté deux amendements :

- d'une part, après les interventions de **Mme Fabienne Keller** et de **M. Philippe Adnot**, un premier amendement prévoyant un tarif réduit de taxe carbone en faveur du transport fluvial de marchandise ;

- d'autre part, après une nouvelle intervention de **Mme Fabienne Keller**, un second amendement organisant le report d'une année de l'assujettissement des réseaux de chaleur à la taxe carbone.

Un débat s'est instauré entre **M. Philippe Marini, rapporteur général**, **M. Jean Arthuis, président**, et **Mme Fabienne Keller** sur l'opportunité de compenser la taxe carbone au profit des biocarburants, à hauteur des gains en CO₂ que procurent ces derniers. La commission a décidé de ne pas adopter l'amendement proposé en ce sens par le rapporteur général.

Puis, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 5 *bis* (exonération de taxe carbone en faveur des personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics).

Elle a adopté sans modification l'article 6 (création d'un crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire destiné à rendre aux ménages le montant de la

taxe carbone), l'article 7 (remboursement partiel de la taxe carbone en faveur des exploitants agricoles) et l'article 8 (suppression du taux de TVA réduit sur les équipements de climatisation).

Elle a adopté ensuite un amendement de suppression de l'article 8 *bis* (nouveau) (augmentation du seuil de franchise de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée pour les activités lucratives des associations).

Elle a adopté sans modification l'article 9 (actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2010).

A l'article 9 *bis* (nouveau) (délai de reprise de la réduction d'impôt des résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale), la commission a adopté un amendement étendant aux travaux de réhabilitation l'assouplissement du régime de reprise de la réduction d'impôt pour l'acquisition de logements dans les résidences de tourisme prévu par cet article.

Elle a adopté sans modification l'article 10 (exonération d'impôt sur le revenu de l'aide exceptionnelle de 200 euros versée aux bénéficiaires de certaines prestations sociales et à certains demandeurs d'emploi et de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi), ainsi que l'article 11 (exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité versé dans les DOM et prise en compte de ce revenu dans le montant de la prime pour l'emploi).

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 11 *bis* (nouveau) (aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune - ISF - au titre de souscriptions au capital de PME).

Elle a adopté sans modification l'article 11 *ter* (nouveau) (assouplissement, en cas de cession consécutive à un pacte d'actionnaires, de la condition de réinvestissement dont est assortie la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de souscriptions au capital de PME).

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 11 *quater* (nouveau) (extension de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune - ISF -, au titre des dons, aux sommes versées à certaines associations reconnues d'utilité publique)

Puis elle a adopté, sans modification :

- l'article 11 *quinquies* (nouveau) (entrée en vigueur du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de souscriptions au capital de PME) ;

- l'article 12 (exonération de droits de mutation par décès des successions des militaires décédés en opération extérieure) ;

- l'article 13 (évolution de la dotation globale de fonctionnement - DGF) ;

- l'article 13 *bis* (nouveau) (abondement des dotations de péréquation de la dotation générale de fonctionnement) ;
- l'article 14 (indexation des dotations d'investissement sur le taux prévisionnel d'inflation) ;
- l'article 15 (reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion - FMDI) ;
- l'article 16 (évolution des compensations d'exonérations) ;
- l'article 16 *bis* (nouveau) (régime d'exonération de taxe foncière des logements vendus par ICADE) ;
- l'article 17 (compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers - TIPP) ;
- l'article 18 (compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers - TIPP) ;
- l'article 19 (compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active - RSA) ;
- l'article 20 (évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales) ;
- l'article 21 (dispositions relatives aux affectations) ;
- enfin, l'article 22 (hausse des tarifs de la taxe de l'aviation civile - TAC).

Après une intervention de Mme Michèle André, la commission a adopté un amendement portant article additionnel avant l'article 23, visant à réduire de dix euros le montant du droit de timbre sur les passeports, lorsque le demandeur fournit lui même les deux photographies d'identité nécessaire à l'élaboration de son passeport.

Elle a adopté sans modification l'article 23 (modification de la part du produit du droit de timbre sur les passeports affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés - ANTS).

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 24 (affectation au Fonds démonstrateurs de recherche des remboursements des avances du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières - RTPG).

Elle a alors adopté sans modification :

- l'article 25 (mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel ») ;
- l'article 26 (prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public) ;

- l'article 27 (neutralisation des conséquences financières entre les régimes de retraite concernés du transfert de fonctionnaires dans le cadre de la décentralisation) ;

- l'article 28 (modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ») ;

- l'article 29 (autorisation de cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellites et élargissement du périmètre du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ») ;

- l'article 30 (rattachement du soutien pétrolier de la flotte de la marine nationale au compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ») ;

- l'article 31 (transfert d'un centre d'études de la Délégation générale pour l'armement - DGA - au Commissariat à l'énergie atomique - CEA).

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 32 (exonération de l'Office national des forêts - ONF - du paiement de toute indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes relatifs à la signature du bail lui transférant un ensemble de bâti domanial).

Enfin, elle a adopté sans modification l'article 33 (évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes) et l'article 34 (équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois).

A l'issue de cet examen, la commission a **décidé de proposer au Sénat d'adopter en première lecture l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 ainsi modifié.**